

# Forderungen an die Europäische Kommission 2024-2029

---

9. Juli 2024



# Inhalt

Einleitung .....	1
<b>A. Querschnittsthemen .....</b>	<b>2</b>
I. Geschlechtersensible Umsetzung und Implementierung des Sekundärrechts (insb. <i>Gender Equality Acquis</i> ) . 2	
Forderungen zur geschlechtersensiblen Umsetzung und Implementierung des Sekundärrechts .....	3
II. <i>Gender Mainstreaming</i> , insb. <i>Gender Budgeting</i> .....	4
1. <i>Gender Impact Assessment</i> .....	4
2. <i>Gender Budgeting</i> .....	5
3. Geschlechtergleichstellung als Indikator in zyklischen Dialogformaten.....	6
Forderungen zum <i>Gender Mainstreaming</i> .....	6
III. Organisations- und Finanzierungsfragen .....	8
Forderungen zu Organisations- und Finanzierungsfragen .....	8
IV. Intersektionalität und multidimensionale Diskriminierung .....	9
Forderungen zu Intersektionalität und multidimensionaler Diskriminierung .....	10
<b>B. Systemische Diskriminierung in bestimmten Rechtsgebieten .....</b>	<b>11</b>
I. Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht .....	11
1. Diskriminierungsfreiheit in den Unternehmen der Privatwirtschaft .....	11
2. Nachhaltigkeitsregulierung .....	12
Forderungen zum Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht .....	12
II. Strafrecht, insb. Geschlechtsspezifische Gewalt.....	14
1. Erhaltung und Durchsetzung des errungenen Gewaltschutzkonzepts .....	14
2. Einrichtung einer EU-Koordinierungsstelle zu Gewalt gegen Frauen .....	15
3. Vervollständigung des Gewaltschutzkonzeptes .....	15
4. Datenerhebung mit Fokus auf geschlechtsspezifischer Gewalt .....	16
Forderungen zum Strafrecht .....	16
III. Recht der sozialen Sicherung .....	16
1. „Vaterschaftsurlaub“ .....	16
2. Sachleistungsaushilfe im EU-Ausland .....	17
3. Soziale Absicherung transnationaler Care-Arbeit.....	17
4. Armutsbekämpfung – Obdachlosigkeit von Frauen und Kindern .....	18
Forderungen zum Recht der sozialen Sicherung .....	18
IV. Geschlechtergerechte Daten- und Digitalpolitik.....	19
1. Datenqualität und geschlechtergerechte Technikfolgenabschätzung .....	19
2. Datenschutz, Sicherheit und Teilhabe in digitalen öffentlichen Räumen.....	20
3. Digitalisierungsbezogene Kompetenzen .....	21
Forderungen zum Digitalrecht .....	22
V. Migration, öffentlicher Dienst, Umwelt, Infrastruktur .....	24
1. Arbeitskräfteeinwanderung .....	24
2. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) .....	24
3. Frauen im öffentlichen Dienst.....	25
4. Umwelt, Energie und Verkehr .....	25
5. Infrastruktur .....	26
Forderungen zu Migration, öffentlichem Dienst, Umwelt, Infrastruktur .....	27

# Einleitung

Als rechts- und frauenpolitischer Verband, der sich für Geschlechtergerechtigkeit und eine diskriminierungsfreie Gesellschaft einsetzt, möchte der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) die neue Europäische Kommission zu ihrem Arbeitsbeginn im Herbst 2024 mit einem Forderungspapier **bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen unterstützen**.

Die Ergebnisse der Wahl zum Europäischen Parlament 2024 sind besorgniserregend und verdeutlichen die großen Aufgaben, die auf die neue Europäischen Kommission zukommen. In vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Parteien Zuspruch erhalten, die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Frage stellen und die Rechte von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen systematisch einschränken wollen. Es wird die Aufgabe der demokratischen Parteien im Europäischen Parlament, des Rates sowie der neuen Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der Strategischen Agenda 2024-2029 des Europäischen Rates sein, diesen Strömungen einen **überzeugenden demokratischen Gesellschaftsentwurf** auf der Grundlage der europäischen Werte und Prinzipien entgegenzusetzen.

Die Förderung der Geschlechtergleichstellung und die Bekämpfung von Diskriminierung sind **zentrale Ziele der Europäischen Union**, die in den Verträgen (Art. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 3 UA 2 EUV; Art. 8, Art. 10 und Art. 19 AEUV) und in der Grundrechtecharta (Art. 21, Art. 23 GRCh) prominent gewährleistet sind. Im Rahmen der „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ hat die letzte Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen einige erfreuliche gleichstellungspolitische Erfolge erzielt. Dennoch ist die angestrebte „Union der Gleichheit“, in der geschlechtsspezifische Gewalt, Geschlechterdiskriminierung und strukturelle Ungleichheit zwischen Frauen und Männern der Vergangenheit angehören, noch nicht erreicht. Als „Hüterin der Verträge“ und einflussreiche Akteurin der europäischen Politik ist die neue Europäische Kommission daher gefordert, die verbrieften Ziele der EU ernst zu nehmen und die erreichten Fortschritte abzusichern, umzusetzen und auszubauen.

Der djb möchte dazu einen Beitrag leisten: Dieses umfassende Forderungspapier bündelt **konkrete frauenpolitische Forderungen an die neue Europäische Kommission aus allen Rechtsgebieten**, zu denen die djb-Fachkommissionen arbeiten. Für jedes Rechtsgebiet wird zunächst die derzeitige Lage der Gleichstellung analysiert, dann konkrete Forderungen erläutert und schließlich zusammenfassend aufgezählt. Der djb möchte so kurz- und mittelfristige frauenpolitische Reformen anregen, die die neue Europäische Kommission aufgreifen und zügig umsetzen sollte.

## A. Querschnittsthemen

### I. Geschlechtersensible Umsetzung und Implementierung des Sekundärrechts (insb. *Gender Equality Acquis*)

Die Gleichstellungspolitik in der EU wird maßgeblich von der Europäischen Kommission geprägt, die das Vorschlagsrecht für europäische Legislativakte hat. Die EU hat in der jüngeren Vergangenheit eine Vielzahl wegweisender Rechtsakte, vor allem Richtlinien, verabschiedet, die die Gleichstellung der Geschlechter fördern (der gemeinschaftsrechtliche Besitzstand hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung, sogenannter *Gender Equality Acquis*). Wie die Europäische Kommission selbst hervorgehoben hat, ist häufig jedoch nicht das Fehlen von EU-Vorschriften das Problem, sondern vielmehr die „Tatsache, dass das EU-Recht nicht wirksam angewendet“ wird.<sup>1</sup> Gerade in gleichstellungspolitisch relevanten Feldern zeigt sich dieses Phänomen: Oft werden die Richtlinien dieses *Acquis*<sup>1</sup> von den Mitgliedstaaten nicht, nicht vollständig oder nicht korrekt umgesetzt. Als sogenannte „**Hüterin der Verträge**“ hat die Europäische Kommission die wichtige Aufgabe (vgl. Art. 17 Abs. 1 EUV), die Umsetzung des Sekundärrechts durch die Mitgliedstaaten genau zu beobachten und zu intervenieren, wenn sie dem *Gender Equality Acquis* nicht gerecht werden.

Dabei darf die Kommission sich nicht scheuen, die **rechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen** und auch vom Vertragsverletzungsverfahren Gebrauch zu machen. Im Rahmen des Ermessensspielraums, der ihr bei der Umsetzungskontrolle zusteht, hat sich die Europäische Kommission zum Ziel gesetzt, zuvörderst „entschlossen gegen Verstöße vor[zu]gehen, die der Verwirklichung wichtiger politischer Ziele der EU entgegenstehen“<sup>2</sup>. Die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter war nicht nur eine der Politischen Leitlinien der letzten Kommission 2019-2024<sup>3</sup> sondern stellt auch einen der zentralen Werte der EU nach Art. 2 EUV dar, deren Bedeutung, Schutz und Förderung der Europäische Rat auch im Rahmen der Strategischen Agenda der EU 2024-2029 hervorgehoben hat.<sup>4</sup> Es sollte daher selbstverständlich sein, dass die neue Europäische Kommission bei ihren Durchsetzungsbemühungen Verstöße gegen die Umsetzungsverpflichtungen im Bereich des *Gender Equality Acquis* **prioritär behandelt**. Gerade vor dem Hintergrund der Gefahr eines autoritären Backlashs müssen die frauenpolitischen Erfolge der EU der letzten Jahre sichergestellt werden.

Die Europäische Kommission muss daher gewährleisten, dass die in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Richtlinien des *Gender Equality Acquis* konsequent, d.h. vollständig, korrekt und innerhalb der vorgegebenen Frist von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere die Gewaltschutzrichtlinie,<sup>5</sup> die Entgelttransparenzrichtlinie,<sup>6</sup> die Führungspositionenrichtlinie<sup>7</sup> und die Vereinbarkeitsrichtlinie<sup>8</sup>. Zudem haben die Mindestlohnrichtlinie<sup>9</sup> und die geplante Verschärfung der Richtlinie gegen den Menschenhandel das Potential, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinien aktiv unterstützen und dabei ein hohes Schutzniveau bzw. einen hohen Standard hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung anstreben. Um dies zu erreichen, sollte sie sämtliche ihr zur Verfügung stehenden **Instrumente zur Unterstützung der Mitgliedstaaten einsetzen** und die im „*Stocktaking Report on the Commission Working Methods for Monitoring the Application of*

---

1 Mitteilung der Europäischen Kommission von 2017, „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“, 2017/C 18/02, S. 1, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)).

2 Mitteilung der Europäischen Kommission von 2017, siehe Fn. 1, S. 4.

3 Europäische Kommission, Politische Leitlinien der Kommission 2019-2024, 16.07.2019, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_de).

4 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 28.06.2024, Strategische Agenda 2024-2029, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/xyssymyhe/euco-conclusions-27062024-de.pdf>.

5 Richtlinie (EU) 2024/1385 vom 14.05.2024 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ABl. L2024/1385, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj> (Gewaltschutzrichtlinie).

6 Richtlinie (EU) 2023/970 vom 10.05.2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen, ABl. L132/21, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj> (Entgelttransparenzrichtlinie).

7 Richtlinie (EU) 2022/2381 vom 23.11.2022 zur Gewährleistung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern unter den Direktoren börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen, Abl. L315/44, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj> (Führungspositionenrichtlinie).

8 Richtlinie (EU) 2019/1158 vom 20.06.2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, Abl. L188/79, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj> (Vereinbarkeitsrichtlinie).

9 Richtlinie (EU) 2022/2041 vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, ABl. L275/33, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj> (Mindestlohnrichtlinie).

EU Law“ genannten Empfehlungen zur Verbesserung der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen auch hinsichtlich des *Gender Equality Acquis* umsetzen.<sup>10</sup> Als Unterstützungsmaßnahmen kommen beispielsweise Trainings, Workshops, Umsetzungsleitfäden und -empfehlungen, sowie bilateraler Austausch und Konsultationen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten in Betracht.

## Forderungen zur geschlechtersensiblen Umsetzung und Implementierung des Sekundärrechts

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- der Durchsetzung des Sekundärrechts, das für die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter als zentralem Ziel der EU wesentlich ist (*Gender Equality Acquis*), eine vorrangige Priorität einzuräumen (↑ S. 2);
- ihre rechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen, wenn Mitgliedstaaten den *Gender Equality Acquis* nicht oder nicht vollständig oder nicht korrekt umsetzen, und auch das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens zügig und konsequent anzuwenden (↑ S. 2);
- die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des *Gender Equality Acquis* zu unterstützen, beispielsweise durch Trainings, regelmäßigen bilateralen Austausch, Konsultationen und Handlungsempfehlungen sowie Leitfäden (↑ S. 2).

---

<sup>10</sup> Generalsekretariat der Europäischen Kommission, „Commission Staff Working Document - Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law“, 14.07.2023, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/publications/stocktaking-report-commission-working-methods-monitoring-application-eu-law\\_en](https://commission.europa.eu/publications/stocktaking-report-commission-working-methods-monitoring-application-eu-law_en).

## II. Gender Mainstreaming, insb. Gender Budgeting

Strukturelle geschlechtsspezifische Ungleichheiten sind oft schon in politischen und gesetzlichen Maßnahmen angelegt. Politik, die sich an die Allgemeinheit richtet, orientiert sich noch heute häufig an den Bedürfnissen von Männern als Norm und hat dadurch häufig nicht bedachte negative Auswirkungen auf Frauen sowie Personen, die sich nicht dem binären Geschlechterverständnis zuordnen. Um das zu verhindern, müssen die verschiedenen Bedürfnisse und Interessen von Frauen, Männern, sowie nicht-binären Personen berücksichtigt werden. Eine echte Gleichstellung der Geschlechter ist nur zu verwirklichen, wenn **geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Zugang zu Ressourcen** erkannt werden. Die Europäische Kommission muss auch die Auswirkungen von Geschlechterstereotypen und traditionellen Rollen bedenken, um die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer vorherzusehen und die Gleichstellung der Geschlechter zu gewährleisten.

Zu diesem Zweck hat sich das sogenannte „*Gender Mainstreaming*“ (engl. etwa durchgängige Gleichstellungsorientierung) international als **Strategie zur Verwirklichung der Gleichstellung** der Geschlechter durchgesetzt. *Gender Mainstreaming* ist die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive und aktive Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen Politikbereichen, auf allen Ebenen und in allen Phasen der Politikgestaltung. Konkret bedeutet dies, dass wenn Politiken, Gesetze oder Fördermaßnahmen geplant, erstellt, verabschiedet und anschließend umgesetzt, überwacht und bewertet werden, stets das Ziel verfolgt wird, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und Diskriminierungen zu bekämpfen.

Als Beispiel ist der Umgang mit der **Klimakrise** zu nennen, welche nachweislich Frauen besonders stark trifft.<sup>11</sup> Die Europäische Kommission darf daher in ihren Bemühungen um ein klimaneutrales Europa nicht nachlassen und muss die besondere geschlechtsspezifische Dimension in ihrer umwelt- und klimapolitischen Betätigung berücksichtigen.

In ihrer „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ hat die Kommission sich dem *Gender Mainstreaming* verschrieben,<sup>12</sup> dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Die Umsetzung der proklamierten Absichten lässt jedoch in vielen Politikbereichen noch auf sich warten und muss von der neuen Europäischen Kommission **verstärkt angetrieben** werden.

### 1. Gender Impact Assessment

Es ist essenziell, dass die Folgen politischer Maßnahmen und von Gesetzestexten geschlechtsspezifisch abgeschätzt und evaluiert werden. Hierbei kommt dem sogenannten „*Gender Impact Assessment*“ (engl. geschlechtsspezifische Folgenabschätzung) eine wesentliche Rolle zu. Dabei werden vorgeschlagene Maßnahmen bereits in der Vorbereitungsphase des Rechtssetzungsprozesses im Hinblick **auf geschlechtsspezifische Bedürfnisse** hin systematisch überprüft und die Ergebnisse der Folgenabschätzung in einem Bericht zusammengefasst. Dadurch lassen sich mögliche negative Auswirkungen auf Frauen sowie Personen, die sich nicht dem binären Geschlechterverständnis zuordnen, abschätzen. Auch nach Ansicht des *European Institute for Gender Equality* (EIGE) hat ein *Gender Impact Assessment* eine Vielzahl positiver Auswirkungen für die Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung, da nur durch eine Überprüfung des *Status Quo* geschlechtsspezifische Ungleichheiten erkannt und gezielt adressiert werden können.<sup>13</sup>

Bereits seit 1998 befasst sich die Europäische Kommission mit dem *Gender Impact Assessment*,<sup>14</sup> und hob die Bedeutung auch im Rahmen ihrer „Strategie zur verstärkten Anwendung der Grundrechtecharta“ von 2020 hervor.<sup>15</sup> Dennoch wird diese Methode noch nicht flächendeckend angewandt. Die neue Europäische Kommission sollte systematisch eine geschlechtsspezifische Analyse der Auswirkungen ihrer Vorschläge für neue Rechtsakte vornehmen und das

---

11 djb, Pressemitteilung 22-36 vom 18.11.2022, Geschlechtergerechte Klimapolitik – von der COP27 muss ein Zeichen ausgehen, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm22-36>.

12 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025, COM/2020/152, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:152:FIN>, S. 18 (Gleichstellungsstrategie).

13 Für eine detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise: European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender impact assessment. Gender Mainstreaming Toolkit, 2017, abrufbar unter: [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/eige\\_gender\\_impact\\_assessment\\_gender\\_mainstreaming\\_toolkit.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/eige_gender_impact_assessment_gender_mainstreaming_toolkit.pdf).

14 Siehe Europäische Kommission, Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen, 1998, abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/91d046cb-7a57-4092-b5d3-e4fd68097bb2>.

15 Europäische Kommission, Mitteilung vom 02.12.2020, „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“, COM(2020) 711 final, S. 18, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0711>.

*Gender Impact Assessment* zu einem **wesentlichen Bestandteil des bereits im Rahmen der Folgenabschätzungen<sup>16</sup> bestehenden Social Impact Assessment** machen. Zusätzlich sollte der Umfang des *Social Impact Assessment* ausgebaut werden, sowie der Ausschuss für Regulierungskontrolle (engl. *Regulatory Scrutiny Board*) das Ergebnis des *Gender Impact Assessment* in seine Evaluation miteinbeziehen.

## 2. Gender Budgeting

Als ein wesentlicher Bestandteil des *Gender Mainstreaming* kann das „*Gender Budgeting*“ (engl. geschlechtergerechter Haushaltsplanung) genannt werden. Das Ziel ist, alle Akteur\*innen für die Probleme der Gleichstellung zu sensibilisieren und sicherzustellen, dass die Geschlechterperspektive auch in Haushaltsentscheidungen durchgängig einbezogen wird.<sup>17</sup> Nach der weit verbreiteten Definition des Europarats ist *Gender Budgeting* eine Anwendung des *Gender Mainstreaming* im Haushaltsprozess.<sup>18</sup> Es beinhaltet die Durchführung einer **geschlechtsspezifischen Bewertung der Haushalte**, die Einbeziehung der Geschlechterperspektive auf allen Ebenen des Haushaltsprozesses und die Umstrukturierung der Einnahmen und Ausgaben zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Ein geschlechtergerechter Haushalt erkennt beispielsweise Elemente wie unbezahlte Betreuungsarbeit an und setzt neue Prioritäten bei den Ausgaben, um Gleichstellung zu fördern.<sup>19</sup> Die Notwendigkeit für eine geschlechtergerechte Haushaltsplanung formulierte beispielsweise Anne Havnør, damals Vorsitzende der Beratungs- und Arbeitsgruppe *Gender Budgeting* der Europäischen Kommission, im Jahr 2003 prägnant: „weil es sich aus den vertraglichen Verpflichtungen und internationalen Zusagen ergibt, weil es gerecht ist und weil es wirtschaftlich sinnvoll ist“.<sup>20</sup>

Zu begrüßen ist, dass sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in der gemeinsamen Erklärung zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 der EU erstmals darauf geeinigt haben, geschlechtsspezifische Elemente in die Haushaltsverfahren zu integrieren. Diese Vereinbarung wurde in den Bestimmungen für 2021-2027 bestätigt und weiterentwickelt: In der interinstitutionellen Vereinbarung zum mehrjährigen Finanzrahmen<sup>21</sup> wurde die Europäische Kommission verpflichtet, eine Methodik zur Messung gleichstellungsrelevanter Ausgaben auf Programmebene zu entwickeln. Die Europäische Kommission hat für den EU-Jahreshaushalt 2023 eine **Methodik für die Verfolgung der Geschlechtergleichstellung** eingeführt, die alle Ausgabenprogramme abdeckt. Diese Methode wurde für den Haushaltsplan 2024 wiederholt und wird zu einem festen Bestandteil des jährlichen Haushaltsverfahrens der EU werden.

Bislang wird die Methodik jedoch nicht auf die **Verwaltungsausgaben der EU-Institutionen** angewandt.<sup>22</sup> Die Kommission verpflichtet sich weder selbst zu einem geschlechtersensiblen Haushalt, noch wird es den anderen EU-Institutionen empfohlen. Hier besteht hinsichtlich des *Gender Budgetings* somit eine Lücke.<sup>23</sup>

Zusätzlich sollte die aktuell verwendete Methode der Bewertung eines Vorhabens unter Berücksichtigung der einschlägigen Expert\*innen **evaluiert und gegebenenfalls überarbeitet werden**.<sup>24</sup> Die aktuelle Methodik zielt darauf ab, das *Gender Mainstreaming* im Haushaltsverfahren der Kommission zu verbessern, indem der Beitrag der Politikgestaltung und der Mittelzuweisung zu den Gleichstellungszielen verfolgt wird. Insbesondere ein intersektionaler Ansatz muss hier gestärkt werden, um die Komplexität von Diskriminierungserfahrungen langfristig im Wege des *Gender*

---

16 Für weitere Erläuterungen zu den Folgenabschätzungen der Kommission im Rahmen des Rechtssetzungsprozess: Europäische Kommission, Folgenabschätzungen, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_de).

17 Magdalena Sapala/Rosamund Shreeves, Gender responsive budgeting: Implications for the budget of the European Parliament, 2023, S. 1, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/754565/EPRS\\_STU\(2023\)754565\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/754565/EPRS_STU(2023)754565_EN.pdf).

18 Europarat, Gender Budgeting: Final report of the Group of Specialists on Gender Budgeting, 2005, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680596143>.

19 Sapala/Shreeves, Gender responsive budgeting, siehe Fn. 17, S. 14.

20 A. Havnør, Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Gender Budgeting“ des Beratenden Ausschusses der Europäischen Kommission, „The EU Aspect“, Paper für die öffentliche Anhörung des Europäischen Parlaments zum Thema „Gender Budgeting: Die Geschlechterperspektive in öffentlichen Haushalten“ am 23.01.2003, S. 2; zitiert in: European Parliamentary Research Service, Gender responsive budgeting: Implications for the budget of the European Parliament, S. 15, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/754565/EPRS\\_STU\(2023\)754565\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/754565/EPRS_STU(2023)754565_EN.pdf).

21 Nummer 16 (f) der interinstitutionellen Vereinbarung des mehrjährigen Finanzrahmens.

22 Sapala/Shreeves, Gender responsive budgeting, siehe Fn. 17, S. 4.

23 Sapala/Shreeves, Gender responsive budgeting, siehe Fn. 17, S. 11 f.

24 Vgl. Petra Debusscher, The EU Gender Equality Strategy 2020-2025: the beginning of a new season?, in: Bart Vanhercke, Sebastiano Sabato and Slavina Spasova (Hrsg.), Social policy in the European Union: state of play 2022, S. 104.



*Budgeting* adressieren zu können.<sup>25</sup> Zusätzlich bleibt die Finanzierung von Frauenrechtsorganisationen auch im aktuellen Finanzrahmen auf demselben Niveau und ist weiterhin prekär und fragil.<sup>26</sup> Zu einem geschlechtersensiblen Haushalt gehört gerade auch eine langfristige Finanzierung von Frauenrechtsorganisationen.

Anforderungen an die Geschlechtergleichstellung sind auch ein wesentlicher Aspekt der **Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)** im Rahmen des Aufbauinstruments „Next Generation EU“ (NGEU).<sup>27</sup> Die Mitgliedstaaten müssen ihren vorgelegten Aufbau- und Resilienzplan begründen und dabei auch darlegen, wie die vorgesehenen Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen sollen (Art. 18 Abs. 4 Buchstabe (o) der ARF-Verordnung<sup>28</sup>). Die Bewertung des nationalen Aufbau- und Resilienzplans obliegt der Europäischen Kommission (Art. 19 der ARF-Verordnung). Die Europäische Kommission muss daher ihre Kontrollverpflichtung gerade auch hinsichtlich der Anforderungen des *Gender Mainstreaming* ernst nehmen.<sup>29</sup>

### 3. Geschlechtergleichstellung als Indikator in zyklischen Dialogformaten

Die Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung ist ein wesentlicher Gesichtspunkt im Hinblick auf volle Entfaltung des menschlichen Potenzials und eine nachhaltige Entwicklung (vgl. Ziel 5 der UN Nachhaltigkeitsziele<sup>30</sup>). Die neue Europäische Kommission sollte die **zyklischen Dialogformate** mit den EU-Mitgliedstaaten entschlossen nutzen, um sie nachdrücklich zu wirksamen Schritten zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung zu bewegen.

Zum einen sollte die Europäische Kommission im Rahmen ihres „**Jährlichen Berichts zur Rechtsstaatlichkeit**“ des präventiven EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus<sup>31</sup> und des dadurch angestoßenen Dialogs die Indikatoren zur Rechtsstaatlichkeit auch unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergleichstellung betrachten. Der Bericht der Kommission zeigt die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten in vier für die Rechtsstaatlichkeit zentralen Bereichen auf: das Justizsystem, den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung.<sup>31</sup> Die Mitgliedstaaten werden jährlich aufgefordert, zu diesen vier Pfeilern an die Kommission zu berichten. Innerhalb dieser Indikatoren fehlt es jedoch an einer geschlechterspezifischen Vorgehensweise.<sup>32</sup> In einer konsequenten Anwendung des *Gender Mainstreaming* sollten auch im Rahmen des Rechtsstaatsmechanismus die vier Pfeiler durch das geschlechtergleichstellungspolitische Prisma betrachtet und eine aktive Förderung der Geschlechtergleichstellung in allen analysierten Bereichen angeregt werden. So sollte beispielsweise das Justizsystem auch unter paritätischen Gesichtspunkten untersucht werden und der Bereich „Medienpluralismus“ gerade auch mediale Angriffe auf vulnerable Gruppen (Stichwort *Hate Speech*<sup>33</sup>) umfassen.

Zum anderen sollte die Europäische Kommission auch im Rahmen ihrer „**Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU**“<sup>34</sup> ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Vorgaben der Grundrechtecharta im Hinblick auf Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik legen. Dazu sollte sie in ihren zukünftigen „Jahresberichten über die Anwendung der Charta der EU“ einen Jahresschwerpunkt auf den Themenbereich „Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung in den Mitgliedstaaten“ legen.

## Forderungen zum *Gender Mainstreaming*

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

25 Vgl. Debusscher, The EU Gender Equality Strategy 2020-2025, siehe Fn. 24, S. 100 f. Zum Konzept der Intersektionalität siehe infra bei 0, S. 9.

26 Vgl. Debusscher, The EU Gender Equality Strategy 2020-2025, siehe Fn. 24, S. 104.

27 Verordnung (EU) 2021/241 vom 12.02.2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABl. L 57, 17, abrufbar unter: ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj> (ARF-Verordnung).

28 Verordnung (EU) 2021/241 vom 12.02.2021, siehe Fn. 27.

29 Vgl. zur den unterschiedlichen Maßnahmen: Europäische Kommission, Recovery and Resilience Scoreboard, Januar 2023, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic\\_analysis/scoreboard\\_thematic\\_analysis\\_equality.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_equality.pdf).

30 UN-Generalversammlung, Resolution vom 01.09.2015, A /RES/69/315, Rn. 20 sowie Ziel 5, abrufbar auf Deutsch unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/83630/c8afa481a4c1eb1f0b716182db98a4d5/agenda-2030-data.pdf>.

31 Europäische Kommission, zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_de).

32 Für die Methodik siehe Europäische Kommission, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/document/download/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175\\_en?file-name=63\\_1\\_52674\\_rol\\_methodology\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/72ff8a72-5d69-49ba-8cb6-4300859ee175_en?file-name=63_1_52674_rol_methodology_en.pdf).

33 Siehe dazu ausführlich infra S. 14 ff.

34 Europäische Kommission, Mitteilung vom 02.12.2020, Grundrechtecharta-Strategie, siehe Fn. 15.



- systematisch eine geschlechtsspezifische Analyse der Auswirkungen ihrer Vorschläge für neue Rechtsakte vorzunehmen und das *Gender Impact Assessment* zu einem zentralen Bestandteil des bestehenden *Social Impact Assessment* zu machen (↑ S. 5);
- die Methode des *Gender Budgeting* auch auf Verwaltungsaufgaben der EU-Institutionen auszuweiten (↑ S. 5);
- die momentane Methodik des *Gender Budgeting* unter Einbeziehung einschlägiger Expert\*innen hin auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und dabei insbesondere einen Fokus auf Intersektionalität zu legen (↑ S. 5);
- bei den vorgelegten nationalen Aufbau- und Resilienzplänen der Mitgliedstaaten die Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter ernsthaft zu prüfen (↑ S. 6);
- im Rahmen ihres „Jährlichen Berichts zur Rechtsstaatlichkeit“ des präventiven EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus‘ und des dadurch angestoßenen Dialogs die Indikatoren zur Rechtsstaatlichkeit auch unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergleichstellung zu betrachten (↑ S. 6);
- im Rahmen ihrer „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“ ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Vorgaben der Grundrechtecharta im Hinblick auf Gleichstellung und Antidiskriminierungspolitik zu legen und die Verwirklichung der Gleichstellung als einen Jahresschwerpunkt festzulegen (↑ S.6).

### III. Organisations- und Finanzierungsfragen

Für das kommende Mandat der Europäischen Kommission sollte erneut eine **Gleichstellungskommissarin** für die Weiterentwicklung und Koordinierung des Politikbereichs der Gleichstellung ernannt werden. Die erreichten Erfolge in der jetzigen Legislaturperiode haben gezeigt, wie wichtig das Amt einer Gleichstellungskommissarin mit einem eigenständigen Profil ist. Dabei muss das Amt mit klaren Zuständigkeiten und ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.

Im neuen Kollegium der Kommission müssen zudem Frauen und Männer **paritätisch**, d.h. 50/50, vertreten sein. Das gilt im Übrigen auch für alle Managementebenen der Kommission; dies hatte sich Ursula von der Leyen bereits für die Kommission 2019-2024 zum Ziel gesetzt.

Die **Geschlechtergleichstellungsstrategie** der Europäischen Kommission 2020-2025 sollte neu aufgelegt und weiterentwickelt werden. Es wird eine der ersten wichtigen Aufgaben der neuen Gleichstellungskommissarin sein, ein ambitioniertes Programm mit konkreten Zielvorgaben und Aktionen für die nächsten 5 Jahre vorzulegen.

Das **European Institute for Gender Equality (EIGE)** ist das Wissenszentrum („Knowledge Centre“) der EU für Gleichstellungsfragen. Es liefert wertvolle Informationen, Daten und Erkenntnisse zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU, um eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu ermöglichen. Damit das EIGE auch in Zukunft seine gegenwärtigen und evtl. zukünftigen wichtigen Aufgaben erfüllen kann, ist eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung unabdingbar.

Die neue Europäische Kommission wird die Vorschläge für den nächsten **mehrwährigen Finanzrahmen der EU (MFR)** vorlegen. Der MFR post-2027 wird die politischen Schwerpunkte der EU für die kommenden Jahre finanziell umsetzen. Auch hier ist die neue Kommission gefordert, im Sinne einer nachhaltigen, inklusiven und intersektionalen Politik das *Gender Budgeting* durchgängig auf alle Finanzierungsprogramme anzuwenden, die auf Gleichstellung abzielenden spezifischen Programme angemessen finanziell auszustatten und die – auch institutionelle – Förderung für Frauenverbände auszuweiten und zu vereinfachen.

### Forderungen zu Organisations- und Finanzierungsfragen

#### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- das Amt der Gleichstellungskommissarin auch in der neuen Legislaturperiode zu verankern und eine ambitionierte Geschlechtergleichstellungsstrategie post-2025 vorzulegen (↑ S. 8);
- eine ausgewogene Vertretung (50/50) von Frauen und Männern im neuen Kollegium der Kommission und auf allen Managementebenen der Kommission (↑ S. 8);
- das European Institute for Gender Equality (EIGE) angemessen finanziell und personell auszustatten (↑ S. 8);
- bei ihren Vorschlägen für den nächsten MFR eine geschlechtergerechte Ausgestaltung und angemessene finanzielle Ausstattung der Finanzierungsprogramme zu gewährleisten, einschließlich einer langfristigen Finanzierung von Frauenrechtsorganisationen (↑ S. 8).

## IV. Intersektionalität und multidimensionale Diskriminierung

Das Konzept der „**Intersektionalität**“ im engeren Sinne beschreibt, wie sich in einer konkreten Situation mehrere Diskriminierungsaspekte in einer Weise strukturell überschneiden (engl. „to intersect“) und verweben, dass dabei eine gänzlich neue Form der Diskriminierung entsteht.<sup>35</sup> Während unter dem Stichwort „Mehrfachdiskriminierung“ oder „multidimensionale Diskriminierung“ mehrere getrennte Fälle von Diskriminierung unabhängig voneinander geltend gemacht werden,<sup>36</sup> berücksichtigt der intersektionale Ansatz, dass die Zugehörigkeit zu verschiedenen sozialen Gruppen nicht isoliert voneinander besteht, sondern zu einer neuen und eigenen Form von Diskriminierung führt, die derzeit vom Antidiskriminierungsrecht nicht ausreichend adressiert wird.

Die Gerichtshöfe und Organe des **internationalen Menschenrechtsschutzsystems** sind überwiegend dazu übergegangen, sich mit intersektionalen Ansätzen auseinanderzusetzen und diese anzuwenden.<sup>37</sup> So tragen Stellungnahmen<sup>38</sup> sowie Entscheidungen<sup>39</sup> des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des UN-Menschenrechtsausschusses, des UN-Frauenrechtsausschusses sowie des UN-Behindertenrechtsausschusses dem Konzept zumindest im Grunde Rechnung.

Es ist zu begrüßen, dass im Hinblick auf die Grundrechtecharta und Art. 10 AEUV auch in den **Rechtstexten der EU** vermehrt multidimensionale Ansätze verfolgt werden und auch erste Schritte zur Berücksichtigung intersektionaler Diskriminierung gemacht wurden. Dies zeigt beispielsweise die „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2022 zu der intersektionellen Diskriminierung in der Europäischen Union“<sup>40</sup> und die „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ der Europäischen Kommission<sup>41</sup>. Auch die Einsetzung einer **Task-Force für Gleichheitspolitik**,<sup>42</sup> die die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung im Hinblick auf verschiedene Aspekte (Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung) erleichtern soll, war ein wichtiger Schritt und sollte in der neuen Amtsperiode der Europäischen Kommission in jedem Fall beibehalten werden.

**Verbesserungswürdig** bleibt jedoch, dass die Herangehensweise der EU sich größtenteils auf Mehrfachdiskriminierung beschränkt,<sup>43</sup> überwiegend nicht die volle Bandbreite der Diskriminierungsaspekte berücksichtigt wird und das Konzept der intersektionalen Diskriminierung in Richtlinien und Verordnungen derzeit größtenteils nur in den Erwägungsgründen Einzug gefunden hat.<sup>44</sup> Eine Berücksichtigung von multidimensionalen oder intersektionalen Aspekten unterbleibt in den operativen Teilen des Sekundärrechts weiterhin größtenteils, sodass die Bedeutung in der europäischen Gesetzgebung derzeit kaum über einen symbolischen Appellcharakter hinausgeht.

In seltenen Einzelfällen wurde das Zusammentreffen mehrerer Identifikationsmerkmale auch in der Ausgestaltung von **operativen Regelungen** berücksichtigt. Während dieser Schritt grundsätzlich begrüßenswert ist, greift der bloße Fokus auf eine Kombination geschlechtsbezogener Diskriminierung mit anderen sozialen Kategorien („sex-plus“<sup>45</sup>)

---

35 Grundlegend dazu Kimberlé Crenshaw, Mapping the Margins, Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color, in: Stanford Law Review 1991/46, S. 1241 ff. Siehe auch der Fokus „Intersektionalität“ im kommenden Heft 4/2024 der Zeitung des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ), zukünftig abrufbar unter <https://www.djb.de/zeitschrift>.

36 Die Begriffe „Intersektionalität“ und „Mehrfachdiskriminierung“ benennen unterschiedliche Konzepte und werden in der Literatur nicht einheitlich beschrieben. In der Spruchpraxis internationaler Gerichte, Gerichtshöfe und Organe werden sie jedoch zum Teil synonym verwendet. Ausführlich zu den Begriffen im Zusammenhang mit mehrdimensionaler Diskriminierung: Susanne Baer, Melanie Bittner und Anna Lena Göttsche, Mehrdimensionale Diskriminierung - Begriffe, Theorien und juristische Analyse, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle, 2010, abrufbar unter: [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/expertise\\_mehrdimensionale\\_diskriminierung\\_jur\\_ana-lyse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_jur_ana-lyse.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

37 Jens Theilen, Intersectionality's Travels to International Human Rights Law, Michigan Journal of International Law, Vol. 45, No. 2 (Forthcoming), abrufbar unter <https://ssrn.com/abstract=4504732>.

38 Allgemeine Empfehlung Nr. 28 des UN-Frauenrechtsausschusses, 2010, CEDAW/C/GC/28, Rn. 18.

39 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *B.S. v. Spanien*, Urteil vom 24.07.2012, 47159/08, Rn. 62; Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Artavia Murillo et al. v. Costa Rica*, Urteil vom 28.11.2012, Rn. 314; UN-Menschenrechtsausschuss, *Türkan ./. Türkei*, Entscheidung vom 17.07.2018, CCPR/C/123/D/2274/2013/Rev.1, Rn. 7.8; UN-Frauenrechtsausschuss, *Kell ./. Kanada*, Entscheidung vom 26.04.2012, CEDAW/C/51/D/19/2008.

40 Siehe Europäisches Parlament, Entschließung vom 06.07.2022, Intersektionelle Diskriminierung in der EU — die sozioökonomische Lage von Frauen afrikanischer, nahöstlicher, lateinamerikanischer und asiatischer Abstammung, 2023/C 47/13, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0289&from=EN>.

41 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12.

42 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12.

43 Bylyjiola Solanke, The EU approach to intersectional discrimination in law, in: Abels/Krizsán/MacRae/van der Vleuten/Hartung-MacRae: The Routledge handbook of gender and EU politics, 2023.

44 Beispielsweise in der Racial Equality Directive, Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Erwägungsgrund 14 („mehrfache Diskriminierung“).

45 Solanke, The EU approach to intersectional discrimination in law, siehe Fn. 43.

wie er in der Entgeltgleichheitsrichtlinie<sup>46</sup> oder der Gewaltschutzrichtlinie<sup>47</sup> herrscht, zu kurz. Vorzugswürdig ist, das Zusammentreffen **sämtlicher potenzieller Diskriminierungsgründe** in den Blick zu fassen und damit die volle Bandbreite der intersektionalen Diskriminierung zu adressieren.<sup>48</sup>

Essenziell ist auch, dass die Europäische Kommission in ihren Legislativ- und Maßnahmenvorschlägen die neue Form der Diskriminierung anerkennt und adressiert, die allein bei der Überschneidung intersektionaler Diskriminierung entsteht. Das derzeitig vorherrschende Verständnis im europäischen Antidiskriminierungsrecht führt zu **signifikanten Schutzlücken**. Für einen umfassenden Schutz aller vulnerablen, mehrfachdiskriminierten Personen ist es unerlässlich, dass dies strukturell erkannt und ausdrücklich adressiert wird.

## Forderungen zu Intersektionalität und multidimensionaler Diskriminierung

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- bei der Entwicklung, Ausarbeitung und Durchführung neuer Strategien und EU-Rechtsvorschriften konsequent sowohl den multidimensionalen Ansatz als auch den intersektionalen Ansatz anzuwenden, indem die Perspektive von mehrfachdiskriminierten Personen angehört und die multidimensionale sowie die intersektionale Diskriminierung in ihrer vollen Bandbreite adressiert wird (↑ S. 9 f);
- existierende Strategien und Rechtsvorschriften regelmäßig gründlich auf ihre intersektionalen Auswirkungen zu überprüfen, insbesondere im Rahmen des Impact Assessments (↑ S. 9 f);
- Guidelines und Schulungskonzepten zu erarbeiten, die der Justiz und anderen Akteur\*innen in den Mitgliedstaaten klar definierte Zielvorgaben, Indikatoren und Maßnahmen zur Umsetzung des intersektionalen Ansatzes bieten (↑ S. 9 f).

---

46 Richtlinie (EU) 2023/970 vom 10.05.2023, siehe Fn. 6.

47 Richtlinie (EU) 2024/1385 vom 14.05.2024, Gewaltschutzrichtlinie, siehe Fn. 5.

48 So beispielsweise im Vorschlag der Kommission zur Reform der Opferschutzrichtlinie, COM(2023) 424 final, Art. 22 (2).

## B. Systemische Diskriminierung in bestimmten Rechtsgebieten

### I. Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht

Obwohl die Europäische Kommission in ihrer „Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ die Gleichstellung in der Erwerbsarbeit als ein wesentliches Ziel anerkannt hat,<sup>49</sup> ist diese in nationalen, aber auch in grenzüberschreitenden Beschäftigungsverhältnissen (wie u.a. entlang globaler Lieferketten oder in der Organisation von Pflege) noch nicht verwirklicht. Die sich durch Digitalisierung und Globalisierung noch verstärkenden Indikatoren für die intersektionalen, strukturellen Diskriminierungslagen sind etwa der **Gender Pay Gap**, der **Gender Care Gap**, der **Gender Overall Earnings Gap** und der **Gender Pension Gap**. Dabei ist Gleichstellung in der Arbeit der zentrale Schlüssel für ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe. Gleiche Verwirklichungschancen verschiedener Modelle der Lebensgestaltung sind Voraussetzung dafür, dass Frauen ihre Existenz eigenständig sichern und wirtschaftlich unabhängig leben können – mit oder ohne neben der Erwerbsarbeit zu erbringender unbezahlter Sorgearbeit. Numerisch ausgeglichene Geschlechterrelationen sind eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für tatsächliche Geschlechtergerechtigkeit in der Arbeitswelt. Diese muss auch qualitative Aspekte einer diskriminierungsfreien Erwerbstätigkeit einbeziehen, wie insbesondere die Beseitigung von Geschlechterrollenstereotypen<sup>50</sup> und einer damit einhergehenden Arbeitsmarktsegregation, die Schaffung flexibler, zugangssichernder Arbeitszeitmodelle, die Durchsetzung von Entgeltgleichheit, die Sicherung diskriminierungsfreier Personalauswahl und -entscheidungen (auch beim Einsatz von KI) sowie den Schutz vor Sexismus und geschlechtsspezifischen Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz. Die bisher das europäische Gleichstellungsrecht dominierenden Individualansprüche auf bestimmte Rechte wie gleiches Entgelt, Auskunft, diskriminierungsfreie Personalauswahl etc. scheitern häufig an finanziellen, personellen und strukturellen Durchsetzungshürden. Die eigenverantwortliche Geltendmachung von Rechten wird zudem im hierarchischen Arbeitsverhältnis von der begründeten Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, ausgebremst. Hinzu kommt, dass ein gerichtlich durchgesetzter Erfolg nur für die jeweilige Klägerin, nicht aber für gleichermaßen betroffene Kolleginnen wirkt und damit kaum bzw. zu langsam Strukturen zu ändern vermag.

#### 1. Diskriminierungsfreiheit in den Unternehmen der Privatwirtschaft

Die neue Europäische Kommission sollte sich zum Ziel setzen, endlich **Diskriminierungsfreiheit** in den Unternehmen der Privatwirtschaft zu verwirklichen und dafür wirksame Instrumente bereitstellen. Die bisherigen Richtlinien und auf ihnen basierende nationale Gesetze mit dem Anspruch, die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, scheitern größtenteils an ihrer geringen Durchsetzungskraft und ihrem Fokus auf Individualansprüche.

Es ist daher erforderlich, sämtliche gleichheitsorientierten Regelungsstrukturen noch konsequenter **auf kollektive Instrumente auszurichten** und damit die Unternehmen wirksam in die Gleichstellungsverantwortung zu nehmen. Die Führungspositionenrichtlinie von 2022<sup>51</sup> und insbesondere die Entgelttransparenzrichtlinie von 2023<sup>52</sup> sind wichtige erste Schritte gewesen, indem sie genau solche proaktiven und effektiven Instrumente wie Berichtspflichten und Analyseverfahren auf Unternehmensebene verbindlich verlangen und damit an der Veränderung von Unternehmensstrukturen ansetzen.

Bei der nun anstehenden **Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie** durch die Mitgliedstaaten sollte die neue Europäische Kommission darauf hinwirken, dass Unternehmen effektiv auf die Entwicklung und Umsetzung von Gleichstellungsstrategien verpflichtet werden. Die nationalen Umsetzungsprozesse müssen dahingehend überwacht werden, dass die proaktiven Instrumente nicht mit Verweis auf unzumutbare Bürokratie für die Unternehmen **weichezeichnet** und so doch wieder zur Disposition der Unternehmen gestellt werden. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten angehalten werden, wirksame Durchsetzungsinstrumente zu schaffen und handlungsfähige Institutionen zur Kontrolle aufzubauen. Das Ziel der Entgeltgleichheit als prägender Anspruch des Europarechts (Art. 157 AEUV) muss konsequent weiterverfolgt werden. Dazu gehört es auch, dass die Europäische Kommission die Deutungshoheit über

---

49 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12.

50 Siehe dazu auch Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12, S. 6, welche Geschlechterstereotypen zu den Hauptursachen für die Ungleichheit der Geschlechter benennt.

51 Richtlinie (EU) 2022/2381 vom 23.11.2022, siehe Fn 7.

52 Richtlinie (EU) 2023/970 vom 10.05.2023, siehe Fn. 6.

die Richtlinie behält und abweichende Interpretationen der Anforderungen der Richtlinie, etwa bezüglich des Umfangs der Berichtspflichten oder der Regelungen zu den Abhilfeverfahren von vorneherein verhindert. Zudem braucht es ein klares Zeichen der Alternativlosigkeit genauso wie der Machbarkeit der Richtlinienumsetzung. In diesem Sinne sind auf nationaler Ebene bereits die **djb-Konzeptionen für ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft sowie für ein Wahlarbeitszeitgesetz** angelegt und zeigen, wie kollektive Ansätze im nationalen Recht verankert werden können.<sup>53</sup>

## 2. Nachhaltigkeitsregulierung

Die neue Europäische Kommission sollte die fristgerechte, korrekte und vollständige **Umsetzung** der Richtlinien zur Nachhaltigkeitsregulierung streng überwachen und ihre Verwässerung verhindern. Die Regulierung der Lieferketten und der Nachhaltigkeitsberichterstattung durch die *Corporate Sustainability Reporting Directive*<sup>54</sup> (Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie, CSRD) und die *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*<sup>55</sup> (Lieferkettenrichtlinie, CS3D) bieten großes Potential, so dass die Europäische Kommission dringend auf die **geschlechtergerechte und -sensible Umsetzung und Anwendung** hinwirken muss. Es muss überwacht werden, dass die Unternehmen auch tatsächlich die vorgeschriebenen Verfahren implementieren und sich die gewünschten Veränderungen der Unternehmensstrukturen und -kulturen einstellen, insbesondere in Hinblick auf Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit.

Darüber hinaus ist eine **Nachjustierung der Nachhaltigkeitsregulierung** schon jetzt angezeigt und in den von den Richtlinien vorgegebenen Prüf- und Berichtspflichten der Europäischen Kommission bereits angelegt (siehe etwa Art. 6 CSRD). Neben Fragen zur Effektivität muss die Regulierung stärker und ausdrücklicher auf Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung ausgerichtet werden.<sup>56</sup> Die Operationalisierung durch rechtsverbindliche Vorgaben für Marktakteur\*innen ist bisher nur punktuell für Geschlechterbelange erfolgt, was große Unsicherheiten auf der Anwendungsebene erzeugt. Geschlechterbezogene Themen werden nicht selten vernachlässigt, weil sie aufgrund ihrer strukturellen Dimension oft unsichtbar bleiben, sie in Konkurrenz zu anderen ökonomischen oder ökologischen Belangen treten oder eine staatliche Verantwortung vorgeschoben wird. Dabei ist Nachhaltigkeit kein unscharfes oder gar inhaltsleeres Prinzip, sondern enthält klare Geschlechtergerechtigkeitsforderungen, was nicht nur im Ziel 5 der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG 5)<sup>57</sup> zum Ausdruck kommt. Nach dieser Maßgabe müssen die sozialen Belange im Unternehmensrecht dringend dahingehend konkretisiert werden, dass sie auch Gleichstellungsfragen und die geschlechtsspezifischen Risiken umfassen. Eine solche ausdrückliche Position fehlt bislang in der sich erst entwickelnden rechtlichen Infrastruktur, ist jedoch unerlässlich, damit diese Themen in die horizontalen Anwendungsprozesse integriert werden und die Unternehmen ihre dahingehende Verantwortung erkennen. Standardsetzungs- und Beteiligungsprozesse müssen entsprechend ausgebaut werden. Die europäische Nachhaltigkeitsregulierung hat das Potential des Gesellschaftsrechts für die Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit in der Privatwirtschaft endlich erkannt, indem es die entscheidenden Hebel im Unternehmensrecht sieht. Dieser Weg muss konsequent weiter gegangen und die Widerstände des nationalen, stark geschlossen gedachten gesellschaftsrechtlichen Diskurses überwunden werden.

## Forderungen zum Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- Instrumente wie beispielsweise Berichtspflichten zur Diskriminierungsfreiheit in privatwirtschaftlichen Unternehmen wirksam weiterzuentwickeln, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu unterstützen,

53 Siehe dazu den Schwerpunkt der djb-Arbeit: Wege zur Diskriminierungsfreiheit in Unternehmen, abrufbar unter: <https://www.djb.de/themen/wege-zur-diskriminierungsfreiheit-in-unternehmen>.

54 Richtlinie (EU) 2022/2464 vom 14.12.2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, ABl. L322, 15, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj> (Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie).

55 Richtlinie (EU) 2024/1760 vom 13.06.2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859 Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L, 2024/1760, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj> (Lieferkettenrichtlinie).

56 djb Stellungnahme 24-15 vom 24.04.2024, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-15>

57 UN-Generalversammlung, Resolution vom 01.09.2015, siehe Fn. 30, Rn. 20 sowie Ziel 5.

die kollektive Dimension der Nachhaltigkeitsregulierung stärker und expliziter auf Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung auszurichten und bisherige Regulierungsansätze entsprechend nachzuzustieren (↑ S.11);

- die geschlechtergerechte und -sensible Umsetzung und Anwendung der Entgelttransparenzrichtlinie, der Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie (CSRD) und der Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) zu sichern, ihre fristgerechte und vollständige Umsetzung zu überwachen (↑ S. 12).



## II. Strafrecht, insb. Geschlechtsspezifische Gewalt

Gewalt gegen Frauen ist völkerrechtlich sowohl als Menschenrechtsverletzung<sup>58</sup> als auch als Form der Diskriminierung<sup>59</sup> anerkannt, weshalb die Staaten verpflichtet sind, diese Gewalt zu unterlassen, zu verhindern, vor ihr zu schützen und den von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen die wirksame Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen. Auch die Verträge des Unionsrechts sowie die Grundrechtecharta verpflichten den EU-Gesetzgeber, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu bekämpfen und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Die EU hat sich regelmäßig und wiederholt politisch dazu verpflichtet, geschlechtsspezifische Gewalt umfassend und effektiv zu bekämpfen.<sup>60</sup>

Im Bereich des Strafrechts, vor allem im Bereich des geschlechtsspezifischen Gewaltschutzes, ist es insbesondere auf Betreiben der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in der jüngsten Vergangenheit auf europäischer Ebene zu wesentlichen, dringend notwendigen Errungenschaften im Rahmen der Gleichstellung der Geschlechter gekommen. Diese wichtigen Schritte müssen von der künftigen Kommission abgesichert und weiter ausgebaut werden.

Bedeutsam war der Beitritt der EU zur **Istanbul-Konvention**<sup>61</sup> (IK). Seit dem 1. Oktober 2023 ist die IK integraler Bestandteil des EU-Rechts. Allerdings verpflichtet der Beitritt der EU die Mitgliedstaaten nicht zu einer Ratifizierung auf nationalstaatlicher Ebene. Diese ist aber dringend notwendig, denn obwohl alle EU-Mitgliedstaaten die IK unterzeichnet haben, steht die Ratifikation in fünf Mitgliedstaaten weiterhin aus.

Wesentlich war daher auch die Einigung zwischen Europäischem Parlament und Rat über die sogenannte **Gewaltschutzrichtlinie** am 6. Februar 2024, die nach langen und intensiven Verhandlungen als ein historischer Schritt hin zu einem europaweiten harmonisierten Gewaltschutz für Frauen zu werten ist.

Beide Rechtsinstrumente zielen darauf ab, gewaltbetroffenen Frauen in der EU im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts diskriminierungsfrei mit effektiven, opferschonenden und barrierearmen präventiven, strafrechtlichen, ineinandergreifenden Maßnahmen Gewaltschutz zu gewähren. Insbesondere die Gewaltschutzrichtlinie verpflichtet in Ergänzung zur Allgemeinen Empfehlung Nr. 1 der IK die Mitgliedstaaten erstmals rechtsverbindlich dazu, digitale Gewalt strafrechtlich zu ahnden. Diese betrifft Frauen und andere marginalisierte Gruppen besonders stark und ist aufgrund des sogenannten „Silencing“-Effekts demokratiegefährdend. Frauen und andere marginalisierte Gruppen sehen sich insbesondere in der digitalen Welt massiven Angriffen **antidemokratischer, rechtsextremistischer und antifeministischer Kräfte** ausgesetzt und ziehen sich so aus dem gesellschaftlichen und politischen Diskurs zurück.<sup>62</sup> Vor dem Hintergrund dieser demokratiegefährdenden Wirkung geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt ist es dringend anzuraten, dass im Wege eines konsequenten *Gender Mainstreaming* auch im **EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus** die Gleichstellung der Geschlechter als Gradmesser integriert wird.<sup>63</sup>

### 1. Erhaltung und Durchsetzung des errungenen Gewaltschutzkonzepts

Aufgabe der neuen Europäischen Kommission ist es, dieses errungene normative Gewaltschutzkonzept zu erhalten und auf die Durchsetzung hinzuwirken, es zu vervollständigen und vor Angriffen antidemokratischer und antifeministischer Kräfte zu schützen.

Als „Hüterin der Verträge“ muss es ein zentrales Ziel der Kommission sein, dass die Umsetzung der Gewaltschutzrichtlinie **zügig vorangebracht** und ihre Vorgaben eingehalten werden. Diese Überwachung seitens der Kommission ist im Bereich des Gewaltschutzes besonders notwendig,<sup>64</sup> denn bereits die bisherige Opferschutzrichtlinie<sup>65</sup> hat auf-

58 Siehe beispielsweise EGMR, Opuz ./. Türkei, App. No. 33401/02, Urteil vom 09.06.2009, Para. 153, 176, 202.

59 Vgl. EGMR, Opuz ./. Türkei, No. 33401/02, Urteil vom 09.06.2009, Para. 202; UN-Frauenrechtsausschuss, Allgemeine Erklärung Nr. 19: Gewalt gegen Frauen (1992), UN doc. CEDAW/C/1992/L.1/Add.15; Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte, *Maria da Penha* ./. Brasilien, Para. 80.

60 Beispielsweise in der Gleichstellungsstrategie: Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, siehe Fn. 12.

61 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11.05.2005, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/1680462535> (Istanbul-Konvention).

62 Zur Forderung nach einem sicheren Datenschutz siehe unten S. 20.

63 Zur Forderung nach konsequentem Gender Mainstreaming beim EU-Rechtsstaatsmechanismus, siehe oben S. 6.

64 Zur Forderung nach geschlechtersensibler Umsetzung und Implementierung des Gender Equality Acquis, siehe oben S. 2.

65 Richtlinie 2012/29/EU 25.10.2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. L315, 57, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj> (Opferschutzrichtlinie 2012).

gezeigt, dass trotz bindender EU-Vorgaben der Opferschutz bzw. Schutz von Frauen in der Praxis oftmals nicht gewährleistet ist, sondern – ganz im Gegenteil – in vielen Mitgliedstaaten erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung herrschen. Auch muss die EU aufgrund ihrer eigenen Ratifizierung der IK ihrerseits die Ziele und Vorgaben der IK, soweit ihre Kompetenz besteht, umsetzen.

## 2. Einrichtung einer EU-Koordinierungsstelle zu Gewalt gegen Frauen

Für die Überprüfung der Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben der Gewaltschutzrichtlinie seitens der Mitgliedstaaten sollte die Kommission eine **EU-Koordinierungsstelle zu Gewalt gegen Frauen** einrichten. In Betracht käme hierfür das *European Institute for Gender Equality* (EIGE). Diese Koordinierungsstelle soll der konsequenten und kohärenten Implementierung diverser legislativer Instrumente dienen. Zu koordinieren wären nicht nur der Umsetzungsstand der Gewaltschutzrichtlinie, sondern darüber hinaus alle europäischen Rechtsinstrumente zum Gewaltschutz. Den Mitgliedstaaten kann sie das erforderliche *Know-How*, insbesondere zur Gewaltschutzrichtlinie, sowie *Best Practices* zur Verfügung stellen. Der Kommission wiederum kann sie bei der Überwachung und Bewertung der mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der Gewaltschutzrichtlinie unterstützen, indem sie Daten und Material liefert. Bei der Überprüfung von Vorgaben, die sowohl in der Gewaltschutzrichtlinie oder anderen EU-Richtlinien als auch in der IK enthalten sind, sollte sie auf die Ergebnisse des Monitorings von GREVIO, dem Überwachungsgremium der IK, zu dem jeweiligen Umsetzungsstand des Mitgliedstaates zurückgreifen. GREVIO selbst steht in engem Austausch mit der Zivilgesellschaft, die eine wesentliche Säule in der Überprüfung staatlicher Menschenrechtsverpflichtungen bildet. Auch die EU-Koordinierungsstelle sollte mit den nationalen Koordinierungsstellen, der Zivilgesellschaft, Frauenrechts- und Opferschutzorganisationen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sie muss dafür mit ausreichenden Ressourcen und Verantwortlichkeiten ausgestattet werden.

Soweit die Kommission unter Berücksichtigung der Ergebnisse von GREVIO zu dem Ergebnis kommt, dass ein Mitgliedstaat bei Ablauf der Umsetzungsfrist für die Gewaltschutzrichtlinie am 14. Juni 2027 seine Verpflichtungen zum diskriminierungsfreien Gewaltschutz von Frauen und den übrigen Vorgaben der Gewaltschutzrichtlinie nicht einhält, sollte sie ihre rechtlichen **Möglichkeiten zur Erzwingung der Umsetzung voll ausschöpfen** und vom EU-Pilot- und Vertragsverletzungsverfahren,<sup>66</sup> inklusiver finanzieller Sanktionen, konsequent Gebrauch machen. Unter Umständen sollte sie auch positive Anreize zur Einhaltung der Gewaltschutzvorgaben in Erwägung ziehen. Die Kommission sollte dabei auch in den direkten Austausch mit der Zivilgesellschaft sowie Frauen- und Opferschutzverbänden des jeweiligen Staates gehen. Da die Expertise der Gleichstellungskommissarin in diesem Prozess unerlässlich ist, sollte auch für einen effektiven europaweiten Gewaltschutz das Amt der\*des Gleichstellungskommissar\*in in der neuen Legislaturperiode verankert werden.<sup>67</sup>

## 3. Vervollständigung des Gewaltschutzkonzeptes

Des Weiteren sollte das errungene Gewaltschutzkonzept normativ vervollständigt werden. Denn die Gewaltschutzrichtlinie offenbart eine wichtige Leerstelle: die Aufnahme eines **europaweit einheitlichen Vergewaltigungstatbestands** (Art. 5 RL-E<sup>68</sup>), welcher – auch aufgrund des Widerstands der Bundesregierung – im Rahmen der Verhandlungen aus dem Text der Richtlinie gestrichen wurde. Künftig sollte die Richtlinie fünf Jahre nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist einer Prüfung eines einheitlichen Vergewaltigungstatbestands in der gesamten Europäischen Union unterzogen werden. Auch wenn dies nicht unmittelbar in die Amtszeit der neuen Kommission fällt, sollte ein weiteres Ziel der neuen Kommission sein, das Vorhaben der letzten Europäischen Kommission, einen einheitlichen Vergewaltigungstatbestand in der gesamten Europäischen Union zu schaffen, weiter voranzutreiben.

Ferner ist die zuletzt von der EU-Kommission vorgeschlagene **Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie**<sup>69</sup> zu begrüßen. Die Überarbeitung sollte ein Anknüpfungspunkt für die neue EU-Kommission sein, um den Schutz von Betroffenen

---

66 Zur Forderung nach konsequenter Anwendung rechtlicher Konsequenzen bei fehlender/fehlerhafter Umsetzung des Gender Equality Acquis, siehe oben S. 2.

67 Zur Forderung nach der erneuten Verankerung des Amtes der\*des Gleichstellungskommissar\*in, siehe oben S. 8.

68 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, COM/2022/105, vorgelegt am 08.03.2022, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

69 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU zur Festlegung von Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI des Rates, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/document/42e8087e-96ea-4e7a-aa4c-981a9ced6b6f\\_en?](https://commission.europa.eu/document/42e8087e-96ea-4e7a-aa4c-981a9ced6b6f_en?)

geschlechtsspezifischer Gewalt weiter auszubauen. Auch im Rahmen dieses Gesetzesvorhabens ist ein enger Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen unerlässlich.

#### 4. Datenerhebung mit Fokus auf geschlechtsspezifischer Gewalt

Schließlich sollte die Europäische Kommission weiter<sup>70</sup> fördern, dass **in regelmäßigen Abständen** europaweit Daten mit Blick auf die Verbreitung und die Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, auch in ihren neuartigen Erscheinungsformen, erhoben werden. Denn eine wesentliche Säule in der Prävention und Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt ist das Wissen um das Phänomen anhand empirisch umfassender, aktueller und vergleichbarer Datenlagen.

Insbesondere im Bereich der **digitalen Gewalt**, wie z. B. *Hate Speech*, bildbasierte sexualisierte Gewalt, Cyberstalking und Cybermobbing, mangelt es an Erkenntnissen zu ihren Formen und Auswirkungen EU-weit. Laufende Datenerhebungsverfahren berücksichtigen diese ebenfalls nicht. Diesem Umstand sollte die neue Europäische Kommission Rechnung tragen und dahingehende Datenerhebungen unter Einbeziehung des European Institute for Gender Equality (EIGE) fördern. Intersektionale Betroffenheiten bei geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die Motivation der Täter\*innen und die Folgen für die Betroffenen müssten außerdem erfragt werden.

#### Forderungen zum Strafrecht

##### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- vor dem Hintergrund der demokratiegefährdenden Wirkung geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt im EU-Rechtstaatlichkeitsmechanismus durch *Gender Mainstreaming* die Gleichstellung der Geschlechter als Gradmesser zu integrieren (↑ S. 14);
- das mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention und dem Erlass der Gewaltschutzrichtlinie errungene normative Gewaltschutzkonzept zu erhalten (↑ S. 14 f.) sowie auf seine Durchsetzung und die Vervollständigung im Hinblick auf einen europaweit einheitlichen Vergewaltigungsstrafatbestand hinzuwirken (↑ S. 15 f.);
- eine EU-Koordinierungsstelle zu Gewalt gegen Frauen einzurichten (↑ S. 15);
- die laufende Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie als Anknüpfungspunkt für den Ausbau des Schutzes von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt zu nutzen (↑ S. 15);
- eine regelmäßig europaweite Erhebung von Daten zur Verbreitung und den Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu fördern, welche auch neuere Formen wie digitale geschlechtsspezifische Gewalt berücksichtigen sollten (↑ S. 16).

### III. Recht der sozialen Sicherung

#### 1. „Vaterschaftsurlaub“

Die deutsche Bundesregierung versäumt es aktuell weiterhin, eine mindestens 10-tägige bezahlte Freistellung für Partner\*innen von gebärenden Personen nach der Geburt ihres Kindes einzuführen (sogenannter „Vaterschaftsurlaub“).<sup>71</sup> Damit verletzt sie ihre Verpflichtungen aus der Vereinbarkeitsrichtlinie<sup>72</sup>. Die Umsetzungsfrist ist bereits am 2. August 2022 abgelaufen, worauf unter anderem der djb mehrfach hingewiesen hat.<sup>73</sup> Mit dem Ziel einer vollstän-

<sup>70</sup> Eine positive Entwicklung ist die „EU-Erhebung über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und andere Formen von interpersoneller Gewalt“ (EU-GBV), abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/gender-based-violence/overview>.

<sup>71</sup> djb, Pressemitteilung 24-45 vom 06.06.2024, Wirtschaft und Zivilgesellschaft fordern gemeinsam: Höchste Zeit für die Familienstartzeit!, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm24-45>.

<sup>72</sup> Richtlinie (EU) 2019/1158 vom 20.06.2019, siehe Fn. 8.

<sup>73</sup> djb, Pressemitteilung 22-39 vom 18.11.2022, Equal Care auch in der Krise: djb fordert die zügige Umsetzung des sog. Vaterschaftsurlaubs!, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm22-39>.

digen und fristgerechten Umsetzung hat die Europäische Kommission im September 2022 ein Aufforderungsschreiben an die deutsche Bundesregierung gesendet.<sup>74</sup> Zwischenzeitlich wurde das Vertragsverletzungsverfahren nach Aussage der Bundesregierung zwar eingestellt.<sup>75</sup> Da die Bundesregierung aber nach wie vor keine Schritte zur Einführung des so genannten "Vaterschaftsurlaubs" in Deutschland unternimmt, ist die neue Europäische Kommission im Rahmen ihrer Überwachungsfunktion<sup>76</sup> gefordert, das ihr **zur Verfügung stehende Instrumentarium** gegenüber der deutschen Bundesregierung entschlossen zu nutzen.

## 2. Sachleistungsaushilfe im EU-Ausland

Infolge der zunehmenden Mobilität von Senior\*innen wächst der Bedarf, Pflegebedürftige, die mehrmonatige Aufenthalte im EU-Ausland zubringen (meist zum sog. „Überwintern“) nahtlos auch während des Auslandsaufenthalts mit Sachleistungen (der Pflegeversicherung) zu versorgen. Dies ist allerdings nur für den Fall einer mitreisenden professionellen Pflegekraft bei kurzzeitigen Auslandsaufenthalten gesichert, sodass u.a. die nicht gewerbsmäßige Angehörigenpflege, die überwiegend von Frauen geleistet wird, ohne Sachleistungen auskommen muss. In den Mitgliedstaaten, in denen keine staatliche Pflegeversicherung eingerichtet ist, tritt der Transport des Pflegegeldes zwar ein, füllt diese Sachleistungslücke aber nicht adäquat.

Pflegebedürftigen gehen damit effektiv Rechte auf angemessene ambulante Pflege während längeren Auslandsaufenthaltes verloren, vgl. Art. 35, 41 VO (EG) 883/04<sup>77</sup>; Art. 31 lit. A. Abs. 1 DVO (EG) 987/09<sup>78</sup>. Die häusliche Pflege wird nach wie vor maßgeblich von Frauen geleistet (häufig Ehefrauen, Töchter, Nachbarinnen, Freundinnen), somit gehen nach der derzeitigen Rechtslage zugleich wesentliche Entlastungspotenziale für nicht gewerbsmäßige - meist weibliche - Pflegepersonen verloren. Die neue Europäische Kommission sollte daher klarstellen, dass ein „vorübergehender Aufenthalt“ im Sinne der VO (EG) 883/04 und DVO (EG) 987/09 auch bei mehrmonatigen Wohnsitzverlagerungen bei von vornherein feststehend beabsichtigter Rückkehr und verbleibender Steuerpflicht im Herkunftsland vorliegt und insoweit kein Statutenwechsel stattfindet.

## 3. Soziale Absicherung transnationaler Care-Arbeit

Bis 2070 werden 30 % der Bevölkerung der EU über 65 Jahre alt sein und die Zahl der Pflegebedürftigen wird auf 23,6 Millionen ansteigen.<sup>79</sup> Die dadurch erforderliche Care-Arbeit wird zunehmend grenzüberschreitend von Pflege- und Pflegehilfskräften erbracht, wodurch Pflegeketten mit einem Gefälle nach dem Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten entstehen. Den entsandten Pflegekräften, ganz überwiegend Frauen, wird heute bereits durch die Entsenderichtlinie<sup>80</sup> ein Lohn auf dem Niveau des Einsatzortes garantiert, wobei die Einhaltung in Privathaushalten praktisch kaum kontrollierbar ist. Für die **soziale Absicherung werden die Pflegekräfte aber auf ihren Herkunftsstaat** verwiesen. Durch ein niedriges Niveau der sozialen Absicherung und die fehlende Kontrolle dieser Absicherung werden transnationale Pflegekräfte benachteiligt und für die Fälle von Schwangerschaft, Mutterschaft, Krankheit, Behinderung und Alter völlig unzureichend abgesichert.

---

74 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 21.09.2022, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf\\_22\\_5409](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_22_5409).

75 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung der Vereinbarkeitsrichtlinie, 19.04.2024, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/elternzeit/vertragsverletzungsverfahren-zur-umsetzung-der-vereinbarkeitsrichtlinie--237698>.

76 Zur Forderung nach konsequenter Anwendung rechtlicher Konsequenzen bei fehlender/fehlerhafter Umsetzung des Gender Equality Acquis, siehe oben S. 2.

77 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vom 29.04.2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L166/1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/deu>.

78 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 vom 16.09.2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L284/1, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj>.

79 Nicolas Schmit, Europas soziale Marktwirtschaft im Wandel, SRa 2022, 210.

80 Richtlinie 96/71/EG vom 16.12.1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L18, 1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1996/71/2020-07-30>.

## 4. Armutsbekämpfung – Obdachlosigkeit von Frauen und Kindern

Die Europäische Kommission hat sich über die **Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR)**<sup>81</sup> insbesondere der Armutsbekämpfung (nicht zuletzt der Kinderarmut), der Bekämpfung der Wohnungslosigkeit und der Ermöglichung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Sozialleistungen verschrieben.

Besonders prekär stellt sich hier die Lage von **obdachlosen, zugewanderten EU-Bürger\*innen** da, zu denen – etwa in der Bundesrepublik Deutschland – zunehmend auch Frauen und Familien mit Kindern zählen. Hier fehlt es oft an ausreichenden Notunterkünften und Konzepten, auch die Hilfesysteme sind nicht hinreichend auf die Bedarfe von Alleinerziehenden (meist Mütter) mit Kindern ausgerichtet. Von den bestehenden Leistungsausschlüssen sind insbesondere Schwangere und Mütter mit Säuglingen oder Kleinkindern betroffen, die keine Erwerbstätigkeit aufnehmen können.

Die Kommission ist hier gefordert, die Mitgliedstaaten über legislative, finanzielle und politische Maßnahmen zu **unterstützen und anzuhalten**, hier nachhaltige Lösungen zu finden. So sind auf innerstaatlicher Ebene etwa Fördertöpfe und -instrumente – wie beispielsweise das deutsche Programm „EhAP Plus – Eingliederung hilft gegen Ausgrenzung der am stärksten benachteiligten Personen“ - zu ergänzen und fortzuentwickeln.

Darüber hinaus sind für eine wirksame Armutsbekämpfung zudem **einheitliche Standards der Mindestsicherungssysteme** in den Mitgliedstaaten nötig. Vor diesem Hintergrund wird die Ratsempfehlung zu einem Mindesteinkommen<sup>82</sup> ausdrücklich begrüßt, in der auch die Absicht der Kommission, mit den Mitgliedstaaten an dem Benchmarking-Rahmen für die Mindestsicherung zu arbeiten, hervorgehoben wird. Darauf aufbauend sollte die neue Europäische Kommission sollte im Rahmen ihrer Kompetenzen auf die zügige Einführung einer **EU-Rahmenrichtlinie zu Mindestsicherungssystemen** hinwirken.<sup>83</sup>

## Forderungen zum Recht der sozialen Sicherung

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium gegenüber der Bundesregierung zu nutzen, damit die Vorgaben der EU-Vereinbarkeitsrichtlinie hinsichtlich des sogenannten „Vaterschaftsurlaubs“ endlich ins deutsche Recht überführt werden (↑ S. 16 f.);
- klarzustellen, dass ein „vorübergehender Aufenthalt“ im Sinne der VO (EG) 883/04 und DVO (EG) 987/09 auch bei mehrmonatigen Wohnsitzverlagerungen bei von vornherein feststehend beabsichtigter Rückkehr und verbleibender Steuerpflicht im Herkunftsland vorliegt und insoweit kein Statutenwechsel stattfindet (↑ S. 17);
- klarzustellen, dass die sozialen Pflegeversicherungen der Mitgliedstaaten hierzu eine Versorgungsvertragschlusskompetenz innehaben (europarechtskonforme Modifikation des Territorialitätsprinzips), um die nahtlose Fortsetzung von Sachleistungserbringung für im Herkunftsland zugelassener Pflegedienste unter Beibehaltung der zulassungsrelevanten Qualitätsanforderungen (auch bei Einsatz von Fachpersonal vor Ort) zu ermöglichen (↑ S. 17);
- darauf hinzuwirken, dass der Bereich der transnationalen Care-Arbeit neu und als gesonderter Sektor außerhalb der Entsenderichtlinie geregelt wird, um allen Pflegekräften eine soziale Absicherung auf dem Niveau ihres Einsatzortes zu garantieren (↑ S. 17);
- die Mitgliedstaaten über legislative, finanzielle und politische Maßnahmen bei der Armut- und Wohnungslosigkeitsbekämpfung sowie dem diskriminierungsfreien Zugang zu Sozialleistungen zu unterstützen und zur Erarbeitung nachhaltiger Lösungen anzuhalten (↑ S. 18);
- im Rahmen ihrer Kompetenzen auf die zügige Einführung einer EU-Rahmenrichtlinie zu Mindestsicherungssystemen hinzuwirken (↑ S. 18).

81 Vgl. Proklamation des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission, 2017, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf).

82 Empfehlung des Rates vom 30.01.2023 für eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion, ABl. C41, 1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32023H0203%2801%29>.

83 Siehe dazu bereits die Forderungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. vom 21.11.2022, abrufbar unter: <https://www.bagfw.de/themen/europa/detail/stellungnahme-der-bagfw-zum-entwurf-einer-ratsempfehlung-fuer-ein-angemessenes-mindesteinkommen-zur-gewaehrleistung-einer-aktiven-inklusion-vom-28092022>; sowie die Forderungen der Caritas vom 26.03.2021, abrufbar unter: <https://www.caritas.de/beitraege/armut-und-ausgrenzung-auch-ein-europaeisches-thema/1926059/>.

## IV. Geschlechtergerechte Daten- und Digitalpolitik

Die EU hat es sich zum Ziel gesetzt, die digitale Zukunft Europas aktiv zu gestalten. In ihrer **Digitalstrategie (2020)**<sup>84</sup> will die Europäische Kommission die digitale Transformation als „Bekenntnis zur Demokratie und Nachhaltigkeit“ angehen, mit einem wertebasierten Ansatz für „vertrauenswürdige Künstliche Intelligenz (KI)“<sup>85</sup> und einer „Datenstrategie“<sup>86</sup>, die in Europa sowohl den Schutz personenbezogener Daten als auch einen europäischen Binnenmarkt für die Generierung und Nutzung von Daten gewährleisten soll. In der Folge wurden bereits eine Vielzahl von Regulierungsmaßnahmen erlassen. Der djb sieht in der geschlechtergerechten Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des *EU Acquis* im Bereich von datenbasierten digitalen Anwendungen, insbesondere algorithmischer Entscheidungssysteme in Form von künstlicher Intelligenz (KI), eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre. Dies wird auch darüber entscheiden, ob bisherige gleichstellungspolitische Erfolge bewahrt werden können. Ob durch eine geeignete europäische Regulierung datenbasierter digitaler Anwendungen eine geschlechtergerechte Gesellschaft in Zeiten globaler Digitalisierung erreicht werden kann oder ob sich **digitale Gewalt und digitale Diskriminierungsphänomene** in Form des **Digital Gender Gap**<sup>87</sup> und des **Gender Data Gap**<sup>88</sup> weiter verschärfen, hängt entscheidend von einer guten und **geschlechtergerechten europäischen Digital Governance** ab.

### 1. Datenqualität und geschlechtergerechte Technikfolgenabschätzung

Datenbasierte bzw. algorithmische (Entscheidungs)-Systeme leiten Zukunftsentscheidungen aus historischen Daten einer bisher geschlechtergerechten Gesellschaft ab. Solche Technik kann nur geschlechtergerecht eingesetzt werden, wenn der Aspekt „Geschlecht“ besondere Beachtung erfährt.<sup>89</sup> Durch *Data Mining* (engl. automatische Extraktion bestimmter Informationen) sind in den vergangenen Jahren große Datenmengen aggregiert worden, die mit grundlegenden Problemen belastet sind.<sup>90</sup> Zur Regulierung des Datenverkehrs und von Algorithmen bzw. KI sind wichtige EU-Rechtsakte ergangen, u.a. der *Data Governance Act*<sup>91</sup> zu Daten im öffentlichen Sektor, der *Data Act*<sup>92</sup> zu Datenweitergaben in der Privatwirtschaft und die Verordnung für Künstliche Intelligenz (KI-VO)<sup>93</sup> zur Regulierung datenbasierter algorithmischer Systeme. **Regelungen zur Datenqualität** fehlen darin. Die aktuelle rechtspolitische Diskussion thematisiert primär den Datenfluss. *Open Data* sollen frei zur Verfügung stehen, um Produkte und Dienstleistungen mittels digitaltechnischer Systeme im Sinne des Gemeinwohls innovativ zu gestalten. Diskriminierungspotentiale, die unternehmensgenerierten oder allgemein verfügbaren Datensätzen innewohnen, werden so nicht ausreichend

84 Europäische Kommission, Mitteilung vom 19.02.2020, Gestaltung Der Digitalen Zukunft Europas, COM(2020) 67 Final, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_de).

85 Zu dieser Begrifflichkeit führt der EDPS in einer Orientierung zur Gewährleistung der Datenschutzkonformität bei der Verwendung generativer KI-Systeme aus, S. 6: „Die Begriffe ‚vertrauenswürdige‘ oder ‚verantwortungsvolle KI‘ beziehen sich auf die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass KI-Systeme auf ethische und legale Weise entwickelt werden. Dies impliziert auch Transparenz in Bezug auf die Verwendung von Trainingsdaten und deren Quellen, darüber, wie Algorithmen entworfen und implementiert werden, welche Art von Verzerrungen im System vorhanden sein können und wie mit möglichen Auswirkungen auf die Grundrechte und Freiheiten des Einzelnen umgegangen wird. In diesem Zusammenhang müssen generative KI-Systeme transparent, erklärbar, konsistent, überprüfbar und zugänglich sein, um eine faire Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten“, abrufbar unter: [https://www.edps.europa.eu/system/files/2024-06/24-06-03\\_genai\\_orientations\\_en.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2024-06/24-06-03_genai_orientations_en.pdf).

86 Europäische Kommission, „Europäische Datenstrategie“, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_de).

87 Der „*Digital Gender Gap*“ stellt geschlechtsbezogene Unterschiede beim Digitalisierungsgrad von Frauen und Männern fest. Frauen erreichen einen deutlich geringeren Digitalisierungsgrad als Männer. Dabei gilt auch hier, dass es neben Geschlecht auf weitere soziodemografische Aspekte wie Bildung, Alter, Vermögen etc. ankommt. Näheres siehe Initiative D21 e.V., „*Digital Gender Gap*“, abrufbar unter: <https://initiated21.de/publikationen/digital-gender-gap/>; die deutsche Bundesregierung hat „*Digitale Gender Gap*“ erweitert definiert, siehe BMFSFJ (Hrsg.) Dritter Gleichstellungsbericht „Digitalisierung geschlechtergerecht gestalten“, BT-Drs. 19/30750 vom 10.06.2021, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/184436/a8af6c4a20b849626c1f735c49928bf0/20210727-dritter-gleichstellungsbericht-data.pdf>.

88 Der „*Gender Data Gap*“ erfasst fehlende oder unterrepräsentierte Datenerhebungen für ein bestimmtes Geschlecht bei Datenerhebungsverfahren; grundlegend dazu: Caroline Criado-Perez, *Invisible Women*, 2019.

89 Zur Forderung eines durchgängigen, effektiven Gender Mainstreaming, siehe oben S. 4 ff.

90 Aus gleichstellungspolitischer Sicht ergeben sich bei datengestützten digitalen Technologien zwei grundsätzliche Probleme. Werden datenbasierte Entscheidungen getroffen, für die geschlechtsbezogene Daten relevant sind, ohne dass diesen Entscheidungen geschlechtsbezogene Daten zugrunde liegen, werden die Lebenswirklichkeit, die Interessen und Bedürfnisse von Frauen und weiblich gelesenen Personen nicht berücksichtigt. Damit ist die Wahrscheinlichkeit einer Diskriminierung signifikant erhöht. Werden Entscheidungen getroffen, für die geschlechtsbezogene Daten keine Relevanz haben dürfen, bei denen die zugrunde gelegten Daten aber bereits geschlechtsbezogenen Bias in sich tragen – was als Regelfall anzunehmen ist – wird Diskriminierung bestätigt und fortgeschrieben.

91 Verordnung (EU) 2022/868 vom 30.05.2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724, ABl. L152,1, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/2022-06-03> (Daten-Governance-Rechtsakt).

92 Verordnung (EU) 2023/2854 vom 13.12.2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828, ABl. L, 2023/2854, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj> (Datenverordnung).

93 Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (KI-Verordnung).



berücksichtigt. Eine bessere Übertragbarkeit von Daten ohne ausreichende Qualitätsstandards birgt die Gefahr, dass Diskriminierungen sich verschärfen und statt innovativer Anwendungen mehr und mehr Teilhabengerechtigkeiten in der Gesellschaft entstehen.

Um das zentrale Ziel der KI-VO, eine „vertrauenswürdige KI“ zu schaffen, zu verwirklichen, muss die Tatsache, dass die Wahrung der **Rechte und Interessen von Frauen und diskriminierungsgefährdeten Personen** in der Regel nicht durch herkömmliche technische Entwicklungs- und Produktionsprozesse der Informations- und Kommunikations-Industrie gegeben ist, Berücksichtigung finden. Soweit die KI-VO einen Appell an die „Freiwilligkeit“ zur Einhaltung von Verhaltenskodizes richtet, ist zu befürchten, dass die Vermeidung geschlechtsbezogener Diskriminierung nicht ausreichend als Investitions- und Qualitätskriterium angenommen und umgesetzt wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund aufwändiger geschlechtsdifferenzierter Datengenerierungen. Der djb begrüßt grundsätzlich den nach Risiken abgestuften, wertebasierten Ordnungsrahmen für KI-Systeme. Insgesamt ist der Ansatz, viele „hochriskante“<sup>94</sup> Anwendungen nur zu regulieren und nicht weitergehend zu verbieten, allerdings nicht geeignet, um Grundrechtsverletzungen, Überwachungsproblematiken und Diskriminierungen wirksam zu verhindern.

Eine geschlechtergerechte digitale Transformation lässt sich erreichen unter konsequenter Anwendung eines **sozio-technischen Ansatzes**<sup>95</sup>, d.h. politische Rahmenbedingungen, Interessen und Einflussnahmen beteiligter Organisationen, Qualität von Datengrundlagen, Wertvorstellungen beteiligter Personen sowie soziale, ökonomische und ökologische Folgen des Technikeinsatzes müssen mitbedacht werden und zwingend in Entscheidungen über Entwicklung, Förderung und Anwendung der digitalen Technologien einfließen. Dies kann durch eine gute *Digital Governance* eingefordert werden. Aufklärungspflichten können dazu beitragen, einen Bewusstwerdungsprozess in Gang zu setzen, der eine unreflektierte Weiternutzung von qualitativ schlechtem Datenmaterial verhindert. Die Grundsätze „*Open by Design*“<sup>96</sup> und „*Open by Default*“<sup>97</sup> sind weiter auszubauen. Konkrete Antidiskriminierungsprojekte und genderkompetente Digitalprojekte sind hier unverzichtbare Bestandteile einer „menschenzentrierten“ Technologiepolitik, die die Diskriminierung von Frauen und marginalisierten Personen nicht als Kollateralschaden in Kauf nimmt. Eine geschlechtergerechte digitalisierte Gesellschaft braucht echte soziotechnische Innovationen. Dazu gehört auch die Frage, ob überhaupt und in welchen Grenzen digitale Technik eine innovative Lösung darstellen kann.

## 2. Datenschutz, Sicherheit und Teilhabe in digitalen öffentlichen Räumen

Trotz aller Hoffnungen auf mehr öffentliche Teilhabe und Befreiungseffekte für Frauen und marginalisierte Gruppen hat sich das **Internet** mit all seinen innovativen digitalen Anwendungen bisher als ein gefährlicher und frauenfeindlicher Ort und als **Gefahr für die Gleichstellung von Frauen und diskriminierungsgefährdeten Personen und für die Demokratie als solche** erwiesen. Bei der Bekämpfung digitaler Gewalt und der Gewährleistung informationeller Selbstbestimmung geht es nicht nur um den Schutz Einzelner, sondern vor allem auch um den Erhalt einer wehrhaften Demokratie und die Sicherung der Teilhabe am öffentlichen Diskurs.<sup>98</sup> Ein fairer Zugang zu Waren und Dienstleistungen auf digitalen Plattformen und die Gewährleistung ausreichender Interoperabilität zwischen digitalen Diensten ist Voraussetzung für Teilhabe aller in einer digitalisierten Gesellschaft. Mit dem *Digital Services Act (DSA)*<sup>99</sup> und dem *Digital Market Act (DMA)*<sup>100</sup> hat die EU neue entscheidende Weichenstellungen zur Regulierung und Sicherung des digitalen Raumes getroffen, die jetzt **umgesetzt und effektiv durchgesetzt** werden müssen.

Im Rahmen der **Evaluierung des DSA** bis Februar 2027 (Art. 91 DSA) sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden. Die EU hat mit dem DSA einen „systembezogenen Regulierungsansatz“ verfolgt, der vor allem mehr Transparenz bei Löschungen nach Communityregeln und entsprechenden Algorithmen einfordert. Wo Frauen

---

94 Ein Blick in die Auflistung der Hochrisiko-KI-Systeme in Anhang III der Verordnung zeigt, dass es sich um Lebensbereiche und Einsatzgebiete handelt, in denen bereits stattfindende – und durch eingesetzte KI-Systeme potenziell perpetuierte und gesteigerte – Diskriminierungen zu verzeichnen sind. Hier regt der djb an, auch Verbote solcher Technologien in den Blick zu nehmen.

95 Als Denkansatz im Zusammenhang mit einer geschlechtergerechten Digitalisierung mit weiteren Nachweisen ausgeführt im 3. Gleichstellungsbericht der deutschen Bundesregierung a.a.O. Fn 4, eine soziotechnische Perspektive wurde schon lange vor der Digitalisierung eingenommen, weiterentwickelt wurde der Ansatz in der feministischen Naturwissenschafts- und Technikforschung bis hin zur Sozioinformatik.

96 Siehe zu diesem Ansatz: Wikimedia Foundation, Was ist open, abrufbar unter: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:ABC-der-Offenheit.pdf>.

97 Wikimedia Foundation, Was ist open, siehe Fn. 96.

98 Siehe hierzu bereits oben S. 14 ff.

99 Verordnung (EU) 2022/2065 vom 19.10.2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, ABl. L277, 1, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/2022-10-27>.

100 Verordnung (EU) 2022/1925 vom 14.09.2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/2022-10-12> (Gesetz über digitale Märkte).



sich im Netz öffentlich äußern, riskieren sie sexistische Belästigung, pornografische Pöbeleien, die Androhung von Vergewaltigungen bis hin zu Morddrohungen. *Deep Fakes* und andere Formen bildbasierter sexueller Gewalt treffen vor allem Frauen. Hier ist zu evaluieren, ob die Durchsetzungsinstrumente des DSA ausreichend sind. Der DSA bietet aktuell weder **Löschungsansprüche** für Betroffene noch Fristen für das Tätigwerden von Diensteanbietern, nachdem sie auf rechtswidrige Inhalte aufmerksam gemacht wurden. Das Fehlen starrer **Fristen** für die Löschung rechtswidriger Inhalte im DSA darf in der Praxis aber nicht zu Verzögerungen führen. Geprüft werden sollte weiter die Notwendigkeit einer Verpflichtung für Plattformen, die ihren Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat haben, zur Benennung eines **Zustellungsbevollmächtigten** in jedem Mitgliedsstaat, um Zustellung und damit Rechtsdurchsetzung zu erleichtern. Fraglich ist, ob in Form einer Gefährdungshaftung Anspruchsgrundlagen auf finanziellen Ausgleich gegen Plattformen geschaffen werden können, die z.B. über Verbände oder andere zivilgesellschaftliche Institutionen oder von Aufsichtsbehörden eingefordert werden können. Im Bereich bildbasierter sexualisierter Gewalt könnten darüber hinaus für Pornografie-Plattformen konkrete **Vorabprüfungspflichten** und gesonderte Auskunftspflichten sinnvoll sein sowie die Einführung einer inländischen **Ansprechperson** für Betroffene von bildbasierter sexualisierter Gewalt.

Bei der **Evaluierung des DMA** bis Mai 2026 (Art. 53 DMA) sollte das Erfordernis der Interoperabilität auf Erweiterungen geprüft werden, insbesondere auch für Online-Dienste sozialer Netzwerke.

Die seit 2018 geltende und zurzeit im Evaluierungsprozess befindliche **Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)**<sup>101</sup> sollte nachgebessert werden.<sup>102</sup> Die Verarbeitung personenbezogener Daten in Form des Sammelns, Zusammenführens und Auswertens von Informationen zu Nutzer\*innen und zum Nutzungsverhalten durch Social Media-Anbieter sowie Betreiber von Online-Plattformen insbesondere zum Zwecke der kommerziellen und/oder politischen werblichen Ansprache der Nutzer\*innen – **Profiling** – erfolgt faktisch in der Regel rechtswidrig. Denn in der Praxis fehlt es mangels einer „in informierter Weise“ abgegebenen Willensbekundung an einer Einwilligung im Sinne des Art. 7 DSGVO. Eine Regelung ist zur Klarstellung und aufgrund der tatsächlich weitverbreiteten ungeprüften Einwilligungsrealitäten dringend erforderlich. Weiter sollten Verantwortliche einer automatisierten Datenverarbeitung per DSGVO verpflichtet werden, nur mit ausreichend repräsentativen Datensätzen zu arbeiten, um **Diskriminierung zu verhindern („Equality by Design“)**.

Das Vorhaben einer **E-Privacy-Verordnung (E-Privacy-VO)**<sup>103</sup> sollte weiterverfolgt werden, um die nicht auf elektronische Kommunikation zugeschnittene DSGVO zu entlasten. Ein effektiver Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation sowie der Privatsphäre im Internet ist für Frauen und vulnerable Personen unverzichtbare Voraussetzung von Teilhabe in einer digitalisierten Gesellschaft.

Regeln für einen cyber-zivilen Umgang miteinander zu definieren ist die aktuelle Herausforderung; eine gute europäische *Digital Governance* muss **rechtssichere digitale Räume** und darin Freiheit im Sinne von Bewegungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Zugang und Teilhabe für alle gewährleisten.

### 3. Digitalisierungsbezogene Kompetenzen

In einem **Digitalen Kompass (2021)**<sup>104</sup> hat die Europäische Kommission vier Kernpunkte definiert mit den Bereichen „Kompetenz“, „sichere und nachhaltige digitale Infrastruktur“, „digitaler Wandel in Unternehmen“ und „Digitalisierung öffentlicher Dienste“. Sie will mit Maßnahmen zur Ausbildung und Umschulung die Förderung digitaler Fähigkeiten in allen Altersgruppen und Berufsgruppen sicherstellen sowie durch Integration digitaler Technologien und Lern-

---

101 Verordnung (EU) 2016/679 vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L119, 1, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (Datenschutz-Grundverordnung).

102 djb-Stellungnahme 24-03 vom 08.02.2024, Report on the General Data Protection Regulation, Feedback period – 11 January 2024 – 08 February 2024, abrufbar auf: <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-03>.

103 Für den derzeit aktuellen Entwurf: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG, COM/2017/010 final - 2017/03 (COD), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52017PC0010> (Vorschlag VO über Privatsphäre und elektronische Kommunikation).

104 Siehe Europäische Kommission, Mitteilung vom 09.03.2021, Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade, COM(2021) 118 final, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52021DC0118>; sowie Ausführungen dazu: Europäische Kommission, Europas digitale Dekade: Digitale Ziele für 2030, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-209030\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-209030_de).

methoden in die Bildungssysteme die Zugänge zu digitalen Systemen erhöhen. Die Vermittlung digitaler Bedienkompetenzen und MINT-Ausbildungen sind in einer digitalisierten Gesellschaft dabei nicht ausreichend. Erforderlich ist hier ein Umdenken im **Bildungsbereich**. Anstatt nur technische Bedienkompetenzen einzufordern, - was zudem gerade Frauen infolge ihrer stereotyp weiblichen wenig technikaffinen Sozialisierung meist mit erhöhten individuellen Anforderungen konfrontiert-, sollten sozialwissenschaftliche Erkenntnisse und soziale Kompetenzen in technische Institutionen und Gremien eingebunden werden, um hier Wissen für soziotechnische Innovationen verfügbar zu machen. Voraussetzung für Teilhabe aller in einer digitalisierten Gesellschaft ist ein **Kompetenzerwerb hin zu einem bewussten und selbstbestimmten Umgang** mit Digitalisierung und die Fähigkeit, sich in digitalen Räumen sowohl verständigen als auch abgrenzen zu können (digitalisierungsbezogene Kompetenzen / digitale Mündigkeit).<sup>105</sup>

## Forderungen zum Digitalrecht

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- im weiteren Dialog um die Nutzung von *Open Data* Maßnahmen zur Schließung geschlechtsspezifischer Datenlücken und die Sicherstellung einer entsprechenden Datenqualität anhand der Grundsätze „*Open by Design*“ und „*Open by Default*“ zu priorisieren (↑ S. 19);
- bei den Umsetzungs-, Durchsetzungs- und Evaluierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der KI-VO durch die beteiligten Unternehmen, Behörden und Organisationen sicherzustellen, dass digitale Technikkompetenz mit soziologischer und Genderkompetenz gekoppelt wird (soziotechnischer Ansatz), damit eine „*KI made in Europe*“ entstehen kann, die das Diskriminierungsrisiko erkennt und das Gleichstellungspotenzial nutzt (↑ S. 20);
- biometrische Überwachung und Chatkontrolle in die Liste der verbotenen Praktiken aus Art. 5 KI-VO<sup>106</sup> aufzunehmen, um ein Leben frei von Massenüberwachung und Kontrolle zu gewährleisten (↑ S. 20);
- im Rahmen der Evaluierung der DSGVO darauf hinzuwirken,
  - (1) dass das *Profiling* verboten wird (↑ S. 21);
  - (2) dass die Verantwortlichen einer automatisierten Verarbeitung nach Art. 22 DSGVO ausdrücklich verpflichtet werden, sowohl bei der Festlegung der Mittel als auch bei der eigentlichen Verarbeitung geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die sicherstellen, dass Datensätze, auf deren Grundlage Entscheidungen zulasten Einzelner getroffen werden, ausreichend repräsentativ insbesondere auch hinsichtlich des Geschlechts sind (↑ S. 19);
  - (3) dass in Art. 25 DSGVO, der die Grundprinzipien „*Privacy by Design*“ und „*Privacy by Default*“ regelt, eine „*Equality by Design*“-Bestimmung ausdrücklich aufgenommen wird (↑ S. 21);
- im Rahmen der Evaluierung des DMA festzustellen, dass das Erfordernis der Interoperabilität aus Art. 7 DMA auch auf Online-Dienste sozialer Netzwerke anzuwenden ist (↑ S. 21);
- das Vorhaben der vorgeschlagenen E-Privacy-VO entschieden weiterzuverfolgen (↑ S. 21);
- im Rahmen der Evaluierung des DSA zu prüfen,
  - (1) ob eine Verpflichtung für Plattformen, die ihren Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat haben, zur Benennung eines Zustellungsbevollmächtigten in jedem Mitgliedsstaat die Rechtsdurchsetzung verbessern kann (↑ S. 21);
  - (2) ob Lösungsansprüche für Betroffene und Fristen für das Tätigwerden von Diensteanbietern die Rechtsdurchsetzung verbessern können, insbesondere für Fälle bildbasierter sexualisierter Gewalt - z.B. in Form von *Deep Fakes* (↑ S. 21);
  - (3) ob in Form einer Gefährdungshaftung Anspruchsgrundlagen auf finanziellen Ausgleich gegen Plattformen geschaffen werden können, darüber hinaus für Pornografie-Plattformen konkrete Vorabprüfungspflichten und gesonderte Auskunftspflichten geregelt sowie verpflichtend eine inländische Ansprechperson für Betroffene von bildbasierter sexualisierter Gewalt eingeführt werden können (↑ S. 21);
- die Umsetzung und Durchsetzung des DSA und des DMA mit ausreichend Ressourcen sicherzustellen;

<sup>105</sup> Ein Paradigma im Bildungsbereich hin zu „digitalisierungsbezogenen Kompetenzen“ und weg von „Bedienkompetenz und reiner MINT-Qualifikation“ im Zusammenhang mit einer geschlechtergerechten Digitalisierung fordert der 3. Gleichstellungsbericht der deutschen Bundesregierung, zum Konzept der „digitalen Mündigkeit“ siehe: Christian Pieter Hoffmann / Jasmin Weber / Robert Zepic / Vanessa Greger / Helmut Krcmar, Dimensionen digitaler Mündigkeit und politische Beteiligung im Netz, in: I. Engelmann, M. Legrand, & H. Marzinkowski (Hrsg.), Politische Partizipation im Medienwandel (S. 79-99), 2019, abrufbar unter: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/62262>.

<sup>106</sup> Gemäß Art. 112 Abs. 1 und 11 KI-VO kann die Europäische Kommission bzw. das Büro für Künstliche Intelligenz vorschlagen, den Art. 5 KI-VO (Liste der verbotenen Praktiken) zu ändern.

- bei Bildungsmaßnahmen auf den Erwerb digitalisierungsbezogener Kompetenzen hinzuwirken und MINT-Förderprogramme für Frauen zu ergänzen durch Programme zur Sicherstellung von soziotechnischer und Genderkompetenz (↑ S. 22).

## V. Migration, öffentlicher Dienst, Umwelt, Infrastruktur

### 1. Arbeitskräfteeinwanderung

Die Europäische Union nimmt aktiv am internationalen Wettbewerb um Fachkräfte teil. Der Fokus weitet sich dabei richtigerweise von hochqualifizierten Fachkräften<sup>107</sup> auf alle Arbeitskräfte aus.<sup>108</sup> Es ist notwendig, einen Blick auf die **Arbeitskräfteeinwanderung auch aus gleichstellungspolitischer Sicht** zu werfen, weil die Entscheidung, in ein bestimmtes Land zu migrieren, häufig in der Familie getroffen wird. Die Möglichkeit, zwei Gehälter zu erwirtschaften und damit die Basis für das Familieneinkommen zu verbreitern sowie eine „*dual career*“ zu verfolgen, ist für die meisten Erwerbsmigrant\*innen ein wesentlicher Faktor für die Auswahl des Ziellandes geworden.<sup>109</sup> Der Familiennachzug hat außerdem nachweislich positive Auswirkungen auf die Integration im Zielland.<sup>110</sup>

**Um Familien sollte daher geworben** werden, indem die Anforderungen an die mit- oder nachwandernden Ehepartner\*innen vereinheitlicht werden, ihnen Integrationsmaßnahmen angeboten werden und ihr Zugang zum Arbeitsmarkt sichergestellt wird. Auch die Mobilität im europäischen Raum sollte erleichtert werden.

Die bisherigen Regelungen, wie sie beispielsweise in der Blue-Card-Richtlinie<sup>111</sup> vorgesehen sind, berücksichtigen diese Perspektive noch nicht hinreichend. Hier sollte die Kommission die bestehenden Regelungen wie die Familienzusammenführungs-Richtlinie<sup>112</sup> und die *Blue-Card*-Richtlinie **überprüfen und gegebenenfalls überarbeiten**. Sie sollte dabei insbesondere die Anforderungen an die Ehepartner\*innen vereinheitlichen. Sie sollte außerdem nicht lediglich die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel innerhalb der Familie vereinheitlichen, sondern den Gleichlauf der Titel selbst, also insbesondere die Voraufenthaltszeiten für die spätere Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels und eine mögliche Einbürgerung gleich anrechnen (ggf. durch Fiktion) sowie rechtliche Vorteile eines besonderen Aufenthaltstitels auf den abgeleiteten Aufenthaltstitel von Ehepartner\*innen erstrecken.

### 2. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) regelt in insgesamt 10 Rechtsakten die Aufnahme von schutzsuchenden Menschen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Das GEAS berücksichtigt jedoch nicht durchgehend die **schützenswerten Interessen von vulnerablen Menschen** auf der Flucht, insbesondere von alleinreisenden Frauen, von allein reisenden Elternteilen und Familien mit Kindern, schwangeren Personen und LGBTIQ+ Personen.<sup>113</sup> Daher muss bei der Umsetzung des GEAS der gesamte (nicht abschließende) Katalog vulnerabler Menschen in Art. 24 RL 2024/1346<sup>114</sup>, konsequent beachtet werden. Zusätzlich sollte die Kommission darauf hinwirken, dass auch die besonderen Bedürfnisse alleinreisender Frauen auf der Flucht im Rahmen der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

---

107 vgl. Richtlinie (EU) 2021/1883 vom 20.10.2021, über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2021/1883/oj>.

108 Im März 2024 hat die Kommission den Aktionsplan zur Behebung des Arbeits- und Fachkräftemangels vorgestellt, vgl. Vertretung der Europäischen Kommission in Luxemburg, Pressemitteilung vom 20.03.2024, abrufbar unter: [https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/kommission-legt-aktionsplan-zur-behebung-des-arbeits-und-fachkraftemangels-vor-2024-03-20\\_de](https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/kommission-legt-aktionsplan-zur-behebung-des-arbeits-und-fachkraftemangels-vor-2024-03-20_de).

109 Mathias Czaika / Christopher Parsons, High-skilled migration in times of global economic crisis, International Migration Institute (IMI) Working Paper, 2016, S. 12, abrufbar unter: <https://www.migrationinstitute.org/imi-archiv/news/high-skilled-migration-in-times-of-global-economic-crisis-new-working-paper>.

110 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, 2012, abrufbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/studie-ics\\_svr\\_fb\\_deutschland-8.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/studie-ics_svr_fb_deutschland-8.pdf).

111 Richtlinie (EU) 2021/1883 vom 20.10.2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates, ABl. L 382, 1, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2021/1883/oj> (Blue-Card-Richtlinie).

112 Richtlinie (EU) 2003/86/EG vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L251, 12, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj> (Familienzusammenführungs-Richtlinie).

113 Vgl. djb Pressemitteilung 23-27 vom 08.06.2023, „EU muss Frauen auf der Flucht besser schützen“, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm23-27>.

114 Richtlinie (EU) 2024/1346 vom 14.05.2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L, 2024/1346, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>.

Die Europäische Kommission hat einen Gemeinsamen Umsetzungsplan für das GEAS<sup>115</sup> vorgelegt, der den Mitgliedstaaten als Referenzdokument für die innerstaatliche Umsetzung der neuen Asylregelungen dienen soll. Die Wahrung der Rechte vulnerabler Gruppen wird hier zwar besonders genannt, im Fokus stehen aber allein Minderjährige. Das ist wichtig, genügt aber nicht. Die Kommission sollte zum einen auf den **Schutz vulnerabler Menschen** insbesondere in den sogenannten „Asylverfahren und Rückführungsverfahren an der Grenze“, von denen nur Minderjährige ausgenommen sind, achten. Zum anderen sollte sie bei der Bestimmung von sicheren Drittstaaten auf europäischer Ebene (Art. 62 Asylverfahrensverordnung) sowie durch die Mitgliedstaaten (Art. 64 Asylverfahrensverordnung) eine **menschenrechtskonforme Einstufung von Staaten** und Teilgebieten von Staaten gewährleisten.

Das sogenannte „**Ruanda-Modell**“, bei dem nach britischem Vorbild Migrant\*innen während der Prüfung ihres Asylanspruchs in ein ihnen fremdes Drittland abgeschoben werden, wird aus humanitären, rechtlichen, praktischen und fiskalischen Gründen von Expert\*innen einhellig abgelehnt.<sup>116</sup> Dies gilt auch für andere Auslagerungsmodelle, wie beispielsweise das „**Italien-Albanien-Modell**“. Die Kommission sollte darauf drängen, dass derartige Pläne weder auf EU-Ebene noch in den Mitgliedstaaten verfolgt werden.

### 3. Frauen im öffentlichen Dienst

Die Führungspositionen-Richtlinie<sup>117</sup> hat dem deutschen Recht einen wichtigen Impuls für die Gleichberechtigung von Frauen im Arbeitsleben gegeben. Die Regelungen der Führungspositionen-Richtlinie sind jedoch nur auf die Führungsgremien börsennotierter Unternehmen beschränkt. Wegen der großen Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und wegen der Vorbildwirkung des öffentlichen Dienstes, sind Regelungen für den öffentlichen Dienst in Parallelität zur Führungspositionen-Richtlinie erforderlich. Die Kompetenz hierfür ergibt sich aus Art. 157 Abs. 3 AEUV, zumindest bei solchen Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst, bei denen kein Verhältnis besonderer Verbundenheit des\*der jeweiligen Stelleninhaber\*in zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten gegeben sind, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.<sup>118</sup> Die Europäische Kommission sollte deshalb im Rahmen ihres Initiativrechts und unter Berücksichtigung der Kompetenzen der EU eine **neue Richtlinie zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst** vorschlagen.

Diese sollte Zielvorgaben zu einer prozentualen Vertretung des unterrepräsentierten Geschlechts (entsprechend Art. 5 Führungspositionen-Richtlinie), eine Festschreibung von Mitteln zum Erreichen dieser Zielvorgaben, sowie eine Pflicht zur Berichterstattung (entsprechend Art. 7 Führungspositionen-Richtlinie) enthalten. Im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Mittel wäre insbesondere eine Regelung essenziell, dass – solange Frauen unterrepräsentiert sind – sie bei einer Stellenbesetzungsentscheidung vorzuziehen sind, wenn sie gleich qualifiziert sind (entsprechend Eignung, Befähigung und fachliche Leistung nach Art. 33 Abs. 2 GG; vgl. Art. 6 Abs. 2 der EU-Führungspositionen-Richtlinie).

### 4. Umwelt, Energie und Verkehr

Frauen und LSBTIQ+ Personen verfügen im Schnitt über geringere finanzielle Mittel als Männer. Sie wohnen häufiger in besonders umweltbelasteten Gegenden und sind häufiger auf günstige oder kostenlose Verkehrsformen sowie Aufenthaltsorte ohne Konsumzwang angewiesen. Menschen mit Care-Aufgaben bewegen sich seltener linear von ihrer Wohnung zum Arbeitsplatz, sondern erledigen viele Aufgaben auf dem Weg (sog. Trip-Chaining-Behaviour).<sup>119</sup>

---

115 Europäische Kommission, Mitteilung vom 12.06.2024, COM/2024/251, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2024%3A251%3AFIN>.

116 Siehe nur die Einstweilige Anordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 14.06.2022 im Verfahren N.S.K. ./ Großbritannien, App. No. 28774/2, welche die Abschiebung eines irakischen Staatsbürgers nach Ruanda stoppte. Anschließend ergingen Einstweilige Anordnungen in fünf gleich gelagerten Fällen. Vgl. auch Ergebnisse der Sachverständigenanhörung durch das deutsche Bundesinnenministeriums, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html#doc21231622bodyText2>.

117 Richtlinie (EU) 2022/2381 vom 23.11.2022, siehe Fn 7.

118 Vgl. EuGH, Urteil vom 30.09.2003, Rs. C-405/01, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C,T,F&num=C-405/01>.

119 Vgl. Stefanie Killinger, Kristin Pfeffer, Anne-Sophie Ritter, Urbane Frauen und Klimaschutz – Zum Rechtsrahmen einer feministischen Verkehrspolitik, djbZ 2/2023, S. 59 ff, abrufbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/371798487\\_Urbane\\_Frauen\\_und\\_Klimaschutz\\_-\\_Zum\\_Rechtsrahmen\\_einer\\_feministischen\\_Verkehrspolitik](https://www.researchgate.net/publication/371798487_Urbane_Frauen_und_Klimaschutz_-_Zum_Rechtsrahmen_einer_feministischen_Verkehrspolitik), m.w.N.; djb, Stellungnahme 24-04 vom 15.02.2024, Policy Paper: Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht geschlechtergerecht gestalten, abrufbar unter: <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-04>.

Während die Europäische Kommission diese geschlechtsspezifischen Bedürfnisse in ihrer „Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ zwar grundsätzlich erkannt hat,<sup>120</sup> berücksichtigen die bisherigen Regelungen zum Umwelt- und Verkehrsrecht diese besonderen Bedarfe weiterhin nicht hinreichend und sollten daher **gleichstellungsorientiert weiterentwickelt** werden, insbesondere die Pläne für nachhaltige urbane Mobilität<sup>121</sup> (engl. SUMP). Gesundheitsschützende Schutzstandards sollten außerdem harmonisiert werden (z.B. zu Umweltzonen).

Die Kommission sollte im Rahmen ihrer Kompetenzen darauf hinwirken, dass die Regelungen der EU-Umgebungs-lärmrichtlinie,<sup>122</sup> der quellenbezogenen Lärmrichtlinien sowie für die Umweltzonen<sup>123</sup> so weiterentwickelt werden, dass sie den **besonderen Bedürfnissen finanzschwacher Haushalten** Rechnung tragen. Im Rahmen der Überwachung, Umsetzung und Weiterentwicklung des *European Green Deal* von Mobilität bis Industriepolitik sollte die Kommission gleichstellungspolitische Belange konsequent berücksichtigen.

Gerade der **Energiesektor** ist ein Industriesektor, in dem die Geschlechtergleichstellung derzeit besonders schlecht verwirklicht ist und geschlechtsspezifische Bedürfnisse besonders wenig berücksichtigt werden. Zum einen sind Frauen auf dem Arbeitsmarkt im Energiesektor, insbesondere im zukunftsrelevanten Bereich der erneuerbaren Energien, nach wie vor kaum vertreten.<sup>124</sup> Zum anderen sind Frauen überproportional von Energiearmut betroffen,<sup>125</sup> deren Auswirkungen sie besonders hart treffen.<sup>126</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Initiierung der „Gleichstellungsplattform für den Energiesektor“ ausdrücklich zu begrüßen.<sup>127</sup> Angesichts der zentralen Rolle des Energiesektors für die Umsetzung des *European Green Deal* und für die zukünftige nachhaltige Entwicklung muss die neue Europäische Kommission mit Nachdruck an der Umsetzung der gesetzten gleichstellungspolitischen Ziele im Energiesektor arbeiten.

## 5. Infrastruktur

Menschen mit geringen finanziellen Mitteln und solche mit Care-Aufgaben, von denen ein überproportionaler Anteil Frauen sind, sind für die Teilnahme am Arbeitsmarkt in besonderem Maße auf eine **funktionierende und kostengünstige (staatliche) Infrastruktur** angewiesen. Das gilt in ländlichen und strukturschwachen Gebieten, wo die Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort, Orten der täglichen Versorgung und Betreuung von Familienmitgliedern typischerweise weit sind, noch mehr als in urbanen Regionen.

Zu dieser notwendigen Infrastruktur gehören **Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs** genauso wie eine stabile Internetverbindung; nur mit letzterer können Arbeitnehmende an Homeoffice-Angeboten von Unternehmen und Behörden sowie an Angeboten der Telemedizin oder Bildungsangeboten teilhaben. Gerade in ländlichen Gebieten ist die Infrastruktur aber typischerweise besonders schwach. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme von **(Fort-) Bildungsangeboten**. Auch die gesundheitliche Versorgung von Frauen kann durch einen Ausbau verlässlicher und qualitativ hochwertiger Angebote der digitalen Gesundheitsversorgung und Pflege profitieren.

Die „Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“<sup>128</sup> benennt zu Recht Verkehr und Digitalisierung als Beispiele für eine intersektionale Perspektive in der EU-Politik. Entsprechend sollte, wie die Europäische Kommission selbst erkannt hat,<sup>129</sup> Geschlechtergerechtigkeit auch bei diesen Themen **noch stärker mitgedacht und berücksichtigt**

---

120 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12, S. 18.

121 Europäische Kommission, Mitteilung vom 14.12.2021, „Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität“, COM(2021) 811, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0811>.

122 Richtlinie 2002/49/EG vom 25.06.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, OJ L 189, 12, abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/49/2021-07-29>.

123 Siehe hierzu auch die Forderungen des Umweltbundesamtes vom 19.05.2022, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/laerm/umgebungslaermrichtlinie/umgebungslaerm-in-europa#phenomena>.

124 International Renewable Energy Agency, Bericht Renewable Energy: A Gender Perspective, 2019, S. 28 ff, abrufbar unter: <https://www.irena.org/Publications/2019/Jan/Renewable-Energy-A-Gender-Perspective>; European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender and Energy, 2016, S. 5, abrufbar unter: [https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-and-energy?language\\_content\\_entity=en](https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-and-energy?language_content_entity=en); Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK), G7 Report on Gender Equality & Diversity in the Energy Sector, 2022, S. 42, abrufbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/publikation-g7-report-on-gender-equality-and-diversity-in-the-energy-sector.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/publikation-g7-report-on-gender-equality-and-diversity-in-the-energy-sector.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

125 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12, S.18; EIGE, Gender and Energy, siehe Fn. 124, S. 5.

126 EIGE, Gender and Energy, siehe Fn. 124.

127 Europäische Kommission, The European Union's Equality Platform for the Energy Sector, 24.01.2024, abrufbar unter: [https://managenergy.ec.europa.eu/managenergy-discover/news/european-unions-equality-platform-energy-sector-2024-01-24\\_en](https://managenergy.ec.europa.eu/managenergy-discover/news/european-unions-equality-platform-energy-sector-2024-01-24_en).

128 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12.

129 Europäische Kommission, Mitteilung vom 05.03.2020, Gleichstellungsstrategie, siehe Fn. 12.

werden, um gleichwertige Lebensbedingungen auch im ländlichen Raum zu gewährleisten. Dies passiert derzeit noch nicht in hinreichendem Maße. Die bestehenden Initiativen zur nachhaltigen und intelligenten Mobilität, zum Ausbau der digitalen Gesundheitsversorgung und Pflege sowie zum Breitbandausbau müssen **sozial und geschlechtergerecht ausgestaltet** werden.

Auch die **europäische Förderpolitik** hat an einer solchen Ausrichtung Anteil. Die Europäische Investitionsbank sollte die Interessen von Menschen mit geringen finanziellen Mitteln und solchen mit Care-Aufgaben auch außerhalb der Städte in ländlichen und strukturschwachen Regionen gezielt berücksichtigen; hierauf sollte die neue Kommission hinwirken.

## Forderungen zu Migration, öffentlichem Dienst, Umwelt, Infrastruktur

### Der djb fordert die Europäische Kommission 2024-2029 auf,

- bei der Weiterentwicklung der europäischen Regelungen zur Arbeitskräftemobilität die Interessen von Familien an einheitlichen europäischen Standards für die mitwandernden Familienmitglieder, an der europaweiten Mobilität und am Erwirtschaften eines zweiten Einkommens zu berücksichtigen (↑ S. 24);
- im Rahmen ihrer Überwachung der Umsetzung der GEAS-Rechtsakte die Bedürfnisse vulnerabler Menschen auf der Flucht durchgehend zu berücksichtigen sowie auf eine einheitliche, menschenrechtskonforme Einstufung von Staaten und Teilgebieten von Staaten als sichere Drittstaaten zu achten (↑ S. 25);
- sich gegen Pläne zur Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten auszusprechen (↑ S. 25);
- einen Richtlinienvorschlag zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst nach dem Vorbild der Führungspositionen-Richtlinie vorzulegen (↑ S. 25);
- umweltbezogene Regelungen wie beispielsweise die Umgebungslärmrichtlinie oder die Regelungen für Umweltzonen so weiterzuentwickeln, dass sie den besonderen Bedarfen von finanzschwachen Haushalten und von Menschen mit Care-Aufgaben Rechnung tragen (↑ S. 26);
- im Rahmen ihrer Überwachung der Umsetzung und Weiterentwicklung des *European Green Deal* von Mobilität bis Industriepolitik gleichstellungspolitische Belange konsequent zu berücksichtigen (↑ S. 26);
- die Initiativen zur nachhaltigen und intelligenten Mobilität, zum Ausbau der digitalen Gesundheitsversorgung und Pflege sowie zum Breitbandausbau sozial und geschlechtergerecht auszugestalten (↑ S. 26);
- darauf hinzuwirken, dass die Europäische Investitionsbank bei der Förderung von Infrastrukturprojekten gezielt die Interessen von Menschen mit geringen finanziellen Mitteln und solchen mit Care-Aufgaben insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen berücksichtigt (↑ S. 27).



