

CEDAW-Zwischenbericht Deutschlands

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, März 2019

(In Umsetzung des Berichtsauftrages gemäß der Abschließenden Bemerkung Nr. 55 des CEDAW-Ausschusses von März 2017)

Wortlaut:

CEDAW – Concluding Observation (March 2017)	CEDAW – Abschließende Bemerkung (Arbeitsübersetzung BMFSFJ)
<i>Follow-up to the concluding observations</i>	Follow-Up zu den abschließenden Bemerkungen
<i>55. The Committee requests the State party to provide, within two years, written information on the steps taken to implement the recommendations contained in paragraphs 38 (b), 40 (b), 48 (b) and 50 (d) above.</i>	55. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, innerhalb von zwei Jahren schriftliche Informationen über die unternommenen Umsetzungsschritte der Empfehlungen in den Absätzen 38 (b), 40 (b), 48 (b) und 50 (d) oben vorzulegen.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat nach Erhalt der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses im März 2017 diese in deutsche Sprache übersetzen lassen, sie veröffentlicht und in die Arbeit der Bundesregierung in der neuen Legislaturperiode einbezogen. Gemäß der Abschließenden Bemerkung in Para Nr. 55 berichtet die Bundesregierung im Folgenden über die unternommenen Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen bzw. zum Sachstand und begründet, warum die Bundesregierung keine Umsetzung aller Empfehlungen in Aussicht stellen kann.

Zu Empfehlung Nr. 38 (b)

Wortlaut:

CEDAW – <i>Concluding Observation</i>	CEDAW – Abschließende Bemerkung (Arbeitsübersetzung BMFSFJ)
<p>38. In line with its general recommendation No. 24 (1999) on women and health, the Committee recommends that the State party: [...] (b) Ensure access to safe abortion without subjecting women to mandatory counselling and a three-day waiting period, which the World Health Organization has declared to be medically unnecessary, and ensure that such procedures are reimbursed through health insurance;</p>	<p>38. Gemäß seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 24 (1999) zu Frauen und Gesundheit empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat: [...] (b) den Zugang zu sicherem Schwangerschaftsabbruch sicherstellt, ohne der Frau eine verpflichtende Beratung und eine dreitägige Wartezeit aufzuerlegen, welche von der WHO für medizinisch nicht erforderlich erklärt wurde, und gewährleistet, dass solche Eingriffe von der Krankenversicherung übernommen werden;</p>

In Deutschland ist der Zugang zu sicheren Schwangerschaftsabbrüchen gesetzlich sichergestellt. Es besteht eine verpflichtende Beratungsregelung, die dem Lebensschutz dient. Nach der gesetzlichen Regelung ist die Beratung ergebnisoffen, und sie geht von der Selbstverantwortung der Frau aus. Es gibt keine Hinweise darauf, dass Frauen auf für sie unsicherere Schwangerschaftsabbrüche zurückgreifen, um die Beratung und die Wartezeit zu umgehen.

Grundsätzlich verfolgt Deutschland einen präventiven Ansatz, insbesondere durch eine umfassende Aufklärungspolitik und Sicherstellung des Zugangs zu Verhütungsmitteln. So ist die Gesamtzahl der Abbrüche von rund 130.000 in den Jahren 1996 bis 2004 pro Jahr auf rund 101.000 im Jahr 2018 gesunken.

Der deutsche Staat ist nach seiner Verfassung und durch menschenrechtliche Verpflichtungen dazu verpflichtet, Leben zu schützen. Dies umfasst auch den Schutz ungeborenen Lebens. Die Frage der rechtlichen Behandlung des Schwangerschaftsabbruchs wird in der Öffentlichkeit seit Jahrzehnten diskutiert. Sie erfordert einen Ausgleich zwischen den Interessen der Schwangeren und dem Lebensrecht der Ungeborenen.

Das in Deutschland geltende Recht zum Schwangerschaftsabbruch, einschließlich der Beratungsregelung in § 218a Absatz 1 StGB und den krankensicherungsrechtlichen Aspekten, sind das Ergebnis einer jahrelangen Diskussion und ein tragfähiger Kompromiss.

Der Gesetzgeber hat bestimmte Ausnahmetatbestände geregelt, in denen der Schwangerschaftsabbruch erlaubt ist (medizinische bzw. kriminologische Indikation). Liegt ein solcher Ausnahmefall eines nicht rechtswidrigen Schwangerschaftsabbruchs nicht vor, so gibt die deutsche Verfassung dem Gesetzgeber die Möglichkeit des Verzichts auf strafrechtliche

Sanktionen, wenn er im Hinblick auf den Schutz des ungeborenen Lebens eine umfassende Beratung der Schwangeren vorsieht. Es handelt sich dann um einen rechtswidrigen, aber straffreien Schwangerschaftsabbruch.

Die heutige Regelung der §§ 218 ff. StGB besteht seit Mitte der 1990iger Jahre und folgte auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1993. Das Gericht hatte klargestellt, dass eine Schutzpflicht des Staates zugunsten des ungeborenen Lebens besteht, die auch strafrechtlich bewehrt sein muss. Obwohl der Staat eine Schutzpflicht für das werdende Leben habe, in dessen Rahmen er auf den Einsatz des Strafrechts und die davon ausgehende Schutzwirkung nicht frei verzichten könne, sei es ihm aber verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht verwehrt, in der Frühphase der Schwangerschaft in Schwangerschaftskonflikten den Schwerpunkt auf die Beratung der schwangeren Frau zu legen. Der Beratungsregelung in § 218a Abs. 1 StGB liegt somit der Rechtsgedanke zugrunde, das Strafrecht im Interesse einer ergebnisoffenen Beratung, die die Frau zur Fortsetzung der Schwangerschaft ermutigen soll, zurückzunehmen. Das Gesetz geht davon aus, dass eine Frau, die sich physisch oder psychisch nicht in der Lage sieht, ihr ungeborenes Kind auszutragen, sich in einer ganz besonderen, unvergleichbaren Konfliktsituation befindet, ungeachtet der Gründe, die im Einzelfall zu dieser Konfliktsituation geführt haben. Das Gesetz geht weiterhin davon aus, dass in dieser Situation durch eine verbindliche Beratung der schwangeren Frau, die ihr hilft, die Konfliktsituation zu lösen, ein besserer Schutz des werdenden Lebens erreicht werden kann als durch eine Strafandrohung, die sich in der Vergangenheit als weitgehend wirkungslos erwiesen hatte.

Im Fall eines rechtswidrigen, aber straffreien Schwangerschaftsabbruchs ist der Leistungsanspruch der Versicherten im Gegensatz zum rechtmäßigen Schwangerschaftsabbruch eingeschränkt. Grundsätzlich sind danach diejenigen Leistungen ausgeschlossen, die die Vornahme des Abbruchs selbst betreffen. Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber lediglich Leistungen im Vorfeld des Abbruchs, komplikationsbedingte Nachbehandlungen sowie Leistungen zugunsten der Gesundheit des ungeborenen Kindes und möglicher Kinder aus zukünftigen Schwangerschaften vorgesehen.

Sozial bedürftigen Frauen steht ein weitergehender Anspruch auf Leistungen bei einem straffreien Schwangerschaftsabbruch zu, wenn ihr die Aufbringung der dafür erforderlichen Mittel nicht zumutbar ist.

Die hier beschriebenen Regelungen spiegeln einen mühsam errungenen gesellschaftlichen Konsens in Deutschland wider, mit denen die im Fall eines beabsichtigten Schwangerschaftsabbruchs unauflöslich gegenüberstehenden Interessen der Schwangeren und dem Lebensrecht der Ungeborenen in einen Ausgleich gebracht werden. Eine Änderung kann daher nicht in Aussicht gestellt werden.

Zu Empfehlung Nr. 40 (b)

Wortlaut:

CEDAW – <i>Concluding Observation</i>	CEDAW – Abschließende Bemerkung (Arbeitsübersetzung BMFSFJ)
<p><i>40. The Committee recommends that the State party:</i> <i>(b) Design a sustainable system of child maintenance payment and introduce a means-tested child allowance along with minimum maintenance payments for children after their parents separate or divorce;</i></p>	<p><i>40. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat: [...]</i> <i>(b) ein nachhaltiges System für die Zahlung von Kindesunterhalt gestaltet und eine bedarfsorientierte Leistung für Kinder einführt mit Mindest-(unterhalts)zahlungen für Kinder nach der Trennung oder Scheidung ihrer Eltern;</i></p>

1. Grundsätzliche Ausführungen zum Unterhaltsrecht

Jeder Elternteil ist nach deutschem Recht gegenüber seinem minderjährigen Kind zu Unterhalt verpflichtet (§ 1601 BGB). Er haftet im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit (§ 1603 BGB). Gegenüber minderjährigen bzw. privilegierten Kindern (im Sinne von § 1603 Abs. 2 S. 2 BGB) sind Eltern gesteigert unterhaltspflichtig (§ 1603 Abs. 2 S. 1 BGB).

Zur Zahlung des Unterhalts hat der Verpflichtete alle verfügbaren Mittel heranzuziehen. Ist der Unterhaltsverpflichtete arbeitslos, muss er sich um eine neue Tätigkeit bemühen. Kommt der Unterhaltsverpflichtete diesen Obliegenheiten nicht nach, muss er sich so behandeln lassen, als ob er ein Einkommen entsprechend seinen individuellen Fähigkeiten und den für ihn tatsächlich bestehenden Erwerbsmöglichkeiten hätte. Geringe Einkünfte eines Unterhaltsschuldners haben somit nicht zwingend die Reduzierung bzw. den Wegfall der Unterhaltsverpflichtung zur Folge. Vielmehr wird der Unterhalt in diesen Fällen auf der Basis fiktiver Einkünfte berechnet.

Die Höhe des geschuldeten Unterhalts richtet sich nach der Lebensstellung des Kindes (§ 1610 BGB), abgeleitet von seinen Eltern. Unterhalt ist danach gemäß den Lebensverhältnissen der Unterhalt schuldenden Eltern zu gewähren. Seit dem Jahre 2008 ist der Bedarf minderjähriger Kinder darüber hinaus durch einen Mindestunterhalt abgesichert (§ 1612a BGB). Diesen Mindestunterhalt schuldet der zum Unterhalt verpflichtete Elternteil zumindest, dies in Abhängigkeit von seiner Leistungsfähigkeit.

Das beschriebene nachhaltige System für die Zahlung von Kindesunterhalt gilt unabhängig vom Status der Kinder oder der rechtlichen Beziehung der Eltern zueinander. Es sichert den minderjährigen Kindern einen Anspruch auf Gewährung des Unterhalts, insbesondere nach Trennung oder Scheidung ihrer Eltern.

2. Staatliche Sicherung des Unterhalts von Kindern

Alleinerziehende, die für ein Kind keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten, können in Deutschland staatlichen Unterhaltsvorschuss erhalten. Die Höhe des Unterhaltsvorschusses beträgt den Mindestunterhalt entsprechend dem Alter des Kindes abzüglich des Kindergelds für erste Kinder von derzeit 194 Euro. Daraus ergeben sich für den Unterhaltsvorschuss seit dem 1. Januar 2019 nach Alter des Kindes gestaffelte Beträge:

Für Kinder

- unter sechs Jahren 160 Euro
- ab sechs bis unter zwölf Jahren 212 Euro und
- ab zwölf bis unter 18 Jahren 282 Euro.

Zusammen mit dem Kindergeld erhalten die von Trennung und Scheidung betroffenen Eltern für ihre Kinder damit eine finanzielle staatliche Unterstützung in Höhe des Mindestunterhalts.

Mitte 2017 wurden die gesetzlichen Regelungen zum Unterhaltsvorschuss deutlich ausgeweitet. Seitdem erhalten rund 370.000 Kinder in Deutschland zusätzlich diese Leistung. Durch die Reform können alleinerziehende Eltern für ihre Kinder nunmehr ohne zeitliche Einschränkung Unterhaltsvorschuss erhalten. Die zuvor maßgebliche Höchstbezugsdauer von 6 Jahren ist entfallen. Dies bedeutet eine gravierende finanzielle Entlastung von alleinerziehenden Eltern, in der überwiegenden Mehrheit Frauen.

Wäre der andere Elternteil in der Lage, den Unterhalt für das Kind zu zahlen, tut dies aber nicht, holt sich die Unterhaltsvorschuss-Stelle den Unterhaltsvorschuss von diesem Elternteil zurück.

Als einen weiteren Beitrag, Kinderarmut entgegen zu wirken, prüft die Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern, wie zusätzlich durch organisatorische Verbesserungen in der Arbeit der örtlichen Jugendämter erreicht werden kann, den Kindesunterhalt in Deutschland perspektivisch noch besser abzusichern.

Die Bundesregierung prüft darüber hinaus seit längerem die unterhaltsrechtlichen Auswirkungen der in der gesellschaftlichen Realität immer häufiger gelebten Betreuungskonstellationen der sogenannten Mitbetreuung sowie des Wechselmodells. Beim Wechselmodell teilen sich die Eltern die Betreuung, Versorgung und Erziehung des Kindes. Ein echtes Wechselmodell liegt nach der Rechtsprechung in Deutschland aber nur dann vor, wenn die Aufteilung in den genannten Bereichen gleichwertig ist. Die Frage, ob bei einem Elternteil der Schwerpunkt der tatsächlichen Förderung und Fürsorge liegt oder beide Eltern gleichviel Verantwortung übernehmen, ist abhängig von der tatrichterlichen Wertung im konkreten Einzelfall. Insoweit ist nicht nur die Betreuungszeit ausschlaggebend, sondern auch, welche Aufgaben der jeweilige Elternteil bei der Kinderbetreuung übernimmt. Unterhaltsrechtlich wird dieses Modell von der Rechtsprechung so gelöst, dass abweichend vom gesetzlichen Regelfall keine einseitige Barunterhaltsverpflichtung, sondern eine anteilige Barunterhaltspflicht beider Eltern nach dem Verhältnis ihrer Einkünfte besteht. Dies stellt eine Sicherung des Bedarfs des Kindes und eine angemessene Verteilung der Unterhaltslast sicher, wobei die konkrete Berechnung den Gerichten unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles obliegt.

Es ist nach den derzeitigen Planungen davon auszugehen, dass die Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode einen Gesetzentwurf vorlegen wird, dem die Reformüberlegung zugrunde liegt, Betreuungsleistungen im Rahmen einer Mitbetreuung bzw. eines Wechselmodells unterhaltsrechtlich stärker zu berücksichtigen.

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom März 2018 wurde des Weiteren vereinbart, in dieser Legislaturperiode Leistungen für Kinder spürbar anzuheben und weiterzuentwickeln (Kindergeld und Kinderzuschlag). Mit der Reform des Kinderzuschlags sollen Familien mit kleinem Einkommen, insbesondere auch Alleinerziehende und kinderreiche Familien, noch besser entlastet werden. Das Gesetzgebungsverfahren dazu wurde begonnen. Ein Inkrafttreten ist zum 1. Juli 2019 vorgesehen. Durch die Verbesserungen beim Kinderzuschlag sollen rund 500.000 Kinder mehr erreicht werden. Dann würden rund 750.000 Kinder in Familien mit kleinem Einkommen, Alleinerziehende ebenso wie Paarfamilien, vom Kinderzuschlag profitieren.

Zu Empfehlung Nr. 48 (b)

Wortlaut:

CEDAW – <i>Concluding Observation</i>	CEDAW – Abschließende Bemerkung (Arbeitsübersetzung BMFSFJ)
<p>48. In line with its general recommendation No. 32 (2014) on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women and general recommendation No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, the Committee recommends that the State party: [...]</p> <p>(b) Incorporate into national law the provisions of European Union asylum legislation in relation to reception conditions and asylum procedures, reflecting the specific needs of particularly vulnerable refugees and asylum-seeking women in all measures relating to integration.</p>	<p>48. Gemäß seiner Allgemeinen Empfehlungen Nr. 32 (2014) zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit von Frauen sowie Nr. 30 (2013) zu Frauen im Kontext von Konfliktprävention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen empfiehlt der Ausschuss, dass der Vertragsstaat: [...]</p> <p>(b) die Bestimmungen der Europäischen Union zum Asylrecht im Hinblick auf Aufnahmebedingungen und Asylverfahren, welche die spezifischen Bedarfe von besonders gefährdeten geflüchteten und</p>

	asylsuchenden Frauen bei allen Integrationsmaßnahmen widerspiegeln, in nationales Recht integriert;
--	--

Im Rahmen des Unionsrechts muss die besondere Situation von schutzbedürftigen Personen berücksichtigt werden. Schutzbedürftige Personen werden in Artikel 21 der Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) aufgeführt. Es zählen unter anderem Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten dazu, wobei die Liste nicht abschließend ist. Die Staaten müssen beurteilen, ob eine schutzbedürftige Person besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat und besondere Verfahrensgarantien benötigt werden. Die vom CEDAW-Ausschuss in der Empfehlung Nr. 49b erwähnten Vorgaben auf EU-Ebene, konkret der EU-Aufnahmerichtlinie, werden in Deutschland durch nationale Regelungen bereits umgesetzt. Des Weiteren existieren im nationalen Recht darüber hinausgehende Anforderungen, um den besonderen Schutzbedürfnissen weiblicher Geflüchteter gerecht zu werden.

In den Jahren 2016 bis 2018 wurden 1,15 Mio. Asylantragstellende in Deutschland registriert. Etwas mehr als ein Drittel (36,4%) davon war weiblich. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat in 694.000 Fällen, davon 264.000 weiblich, die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) zuerkannt oder subsidiären Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU gewährt. Das entspricht einem Anteil von 46,1%, an allen Entscheidungen des BAMF bzw. 50,4% bezogen nur auf weibliche Schutzsuchende. In etwa 18.600 Fällen wurde Flüchtlingschutz nach § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) wegen geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt.

Die deutsche Regelung zur geschlechtsspezifischen Verfolgung in § 3b AsylG ist für die betroffenen Frauen günstiger als dies im EU-Recht durch Artikel 10 der Richtlinie 2011/95/EU vorgesehen ist: Während nach der Richtlinie geschlechtsbezogene Aspekte bei der Ermittlung der Verfolgungsgründe lediglich „angemessen“ berücksichtigt werden, sieht § 3b Absatz 1 Nummer 4 AsylG vor, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch vorliegen kann, wenn sie allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft.

Die internen Dienstanweisungen des BAMF enthalten spezielle verfahrensbezogene und rechtliche Regelungen und verfahrensbezogene Vorgaben zum Umgang mit Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt. Beispiele hierfür sind Anweisungen zum Einsatz von speziell geschulten Entscheiderinnen, weiblichen Dolmetschern, Hinweise zur Anhörung oder zur rechtlichen Bewertung geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen. Ergänzend hierzu stellen die sog. Herkunftsländer-Leitsätze auf die Situation in bestimmten Herkunftsländern ab und enthalten Vorgaben zur Entscheidungspraxis bei häufig vorkommenden Fallkonstellationen, so z.B. zu Genitalverstümmelung, zum Themenbereich Menschenhandel oder zu anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt.

Bereits seit 1996 setzt das BAMF für besonders schutzbedürftige Personengruppen - wie die Opfer von geschlechtsspezifischen Menschenrechtsverletzungen – flächendeckend speziell geschulte Entscheiderinnen ein. Je nach Bedarf der Asylantragstellerinnen kommen Sonderbeauftragte für Unbegleitete Minderjährige, für geschlechtsspezifische Verfolgung, für Folteropfer und Traumatisierte oder für Opfer von Menschenhandel zum Einsatz.

In allen Standorten des BAMF, in denen Asylverfahren bearbeitet werden, soll es mindestens eine/n Sonderbeauftragte/n für Opfer von Menschenhandel geben. Dies sind aktuell ca. 50 Standorte. Voraussetzung für die Übernahme der Funktion einer/s Sonderbeauftragten ist neben der persönlichen Eignung und Bereitschaft eine mindestens einjährige

Berufserfahrung als Entscheider/in Die Entscheiderinnen und Entscheider haben bereits die EASO-Module Anhörungstechniken, Beweiswürdigung und Schutzgewährung absolviert. Die Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel werden zusätzlich im EASO-Modul „Befragung vulnerabler Gruppen“ geschult.

Das AufenthG enthält mit § 25 Absatz 4a eine humanitäre Sonderregelung in Umsetzung der Opferschutzrichtlinie für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer von Menschenhandel zur Mitwirkung im Strafverfahren.

Ferner kann Ausländern/innen, denen ein Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen erteilt wurde - wie nach den §§ 23a, 25 Absatz 4, 4a, 4b, oder 5 AufenthG - durch die Ausländerbehörde eine Beschäftigung erlaubt werden.

Das BAMF berücksichtigt entsprechend den Vorgaben von Artikel 24 der Richtlinie 2013/32/EU, ob vulnerable Personen besondere Verfahrensgarantien benötigen. Ein Beispiel für die besonderen Schutzmaßnahmen ist die Berücksichtigung der Belange Alleinerziehender mit minderjährigen Kindern bei der Terminierung der Anhörung, die Durchführung einer sensiblen Anhörung aufgrund der Beanspruchung als alleinerziehender Elternteil, die Sicherstellung der Betreuungsmöglichkeit der Kinder während der Anhörung sowie die Prüfung der Möglichkeit der vorrangigen Bearbeitung des Verfahrens gemäß Artikel 31 Absatz 7b der Richtlinie 2013/32/EU. Zudem werden je nach Bedarf Entscheider/innen und Dolmetscher/innen eines bestimmten Geschlechts nach Art. 15 Abs. 3b der Richtlinie 2013/32/EU in der Anhörung eingesetzt.

Am 1. Februar 2018 ist zudem für Deutschland das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Kraft getreten. Die gesetzlichen Regelungen gelten selbstverständlich auch in den sogenannten Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren und allen deutschen Flüchtlingsunterkünften.

2016 wurde vom Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) und UNICEF die Initiative zum Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften initiiert. Gemeinsam mit den Partnern der Initiative wurden „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ als Leitlinien entwickelt. (<https://www.bmfsfj.de/blob/jump/121372/minimum-standards-for-the-protection-of-refugees-and-migrants-in-refugee-accommodation-centres-data.pdf>).

Einen Schwerpunkt der Bundesregierung bilden Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, um Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften über ihre Rechte sowie die in Deutschland bestehenden Beratungs- und Schutzangebote zu informieren. Ziel ist es, ein schützendes und förderndes Umfeld zu bieten und geflüchtete Frauen und Mädchen langfristig bei der Integration sowie dem Aufbau einer eigenständigen Existenzsicherung zu unterstützen.

Einen großen Beitrag leisten hierzu auch das bundesweite „Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen“ (available twenty-four/seven, in eighteen different languages, free of charge), sowie die bundesweiten Koordinierungs-, Vernetzungs- und Frauenberatungsstellen zu Gewaltschutz und Menschenhandel, Frauennotrufe oder die Frauenhauskoordinierung.

Integration und passgenaue Unterstützungsangebote gerade für geflüchtete Frauen und Migrantinnen sind insbesondere auch beim Zugang zum Arbeitsmarkt und der Förderung eigenständiger Existenzsicherung wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Die Bundesregierung fördert diese Gruppen daher mit einer Vielzahl von Programmen und Maßnahmen.

Zu Empfehlung Nr. 50 (d)

CEDAW – <i>Concluding Observations 49d / 50d</i>	CEDAW – Abschließende Bemerkungen 49d und 50d (Arbeitsübersetzung BMFSFJ)
<p>Marriage and family relations <i>49. The Committee is concerned about: [...]</i> <i>(d) The lack of a State compensation scheme to provide justice and redress to the group of women who divorced in the former German Democratic Republic and for whom recognition of their life employment period of up to 40 years has reportedly been denied under the Unification Treaty and the Pension Transfer Act.</i> 50. The Committee recommends that the State party: [...] (d) Establish a State compensation scheme to provide redress by supplementing the pensions of women who divorced in the former German Democratic Republic.</p>	<p>Ehe und Familienverhältnisse 49. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass: [...] (d) ein staatliches Entschädigungsmodell fehlt, um Gerechtigkeit und Wiedergutmachung zu gewähren für die Gruppe von Frauen, die sich in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik scheiden ließen und denen die Anerkennung ihrer Lebensbeschäftigungszeit von bis zu 40 Jahren Berichten zufolge im Einigungsvertrag und im Rentenüberleitungsgesetz verwehrt wurde. 50. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat: [...] (d) ein staatliches Entschädigungsmodell zu errichten, um Wiedergutmachung zu leisten, indem die Renten von in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik geschiedenen Frauen ergänzt werden.</p>

Die der Sorge des Ausschusses zugrunde liegenden Annahmen sind unvollständig und entsprechen auch nicht den Fakten, wie im Folgenden dargelegt wird.

Die Lage der nach DDR-Recht geschiedenen Frauen war bereits viele Jahre Gegenstand zahlreicher Befassungen der Legislative, der Exekutive, der Judikative (u.a. 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht, 2013 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) sowie in einer Beschwerde vor dem CEDAW-Ausschuss nach Art. 8, CEDAW-Fakultativprotokoll (2011-2014). Der CEDAW-Ausschuss selbst hat die Beschwerde damals zurückwiesen, so dass die Abschließende Bemerkung Nr. 50d 2017 für Deutschland sehr überraschend war.

In den vergangenen zwei Jahren hat die Bundesregierung die Sachlage trotzdem erneut eingehend geprüft.

Im Koalitionsvertrag wurde 2018 die Einrichtung eines Fonds für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess vereinbart. Wie andere, die sich durch den Rentenüberleitungsprozess benachteiligt sehen, werden auch nach DDR-Recht geschiedene Frauen als potentiell Begünstigte in die Prüfung einbezogen. Zur Errichtung eines solchen Fonds für besondere Härtefälle wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet.

Bezüglich der Frage einer Errichtung eines besonderen „Entschädigungsmodells“ als Ergänzung der Renten nur für die in der DDR geschiedenen Frauen kommt die Bundesregierung jedoch zu dem Schluss, dass eine sachlich nicht begründbare Ungleichbehandlung von nach DDR-Recht Geschiedenen nicht erkennbar ist, und zwar weder wegen des Geschlechts, noch gegenüber Frauen in den alten Bundesländern.

Die Zusammenführung von zwei grundsätzlich unterschiedlichen Systemen der Alterssicherung im Zuge der deutschen Wiedervereinigung war komplex und nur möglich unter Rückgriff auch auf typisierende Annahmen. Obwohl seit dem 1. Januar 1992 ein einheitliches Rentenrecht in Gesamtdeutschland nach der Regelungssystematik des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) gilt, erfolgte die Rentenüberleitung des lohn- und beitragsbezogenen Rentenrechts des SGB VI mit weitreichenden Besitz- und Vertrauensschutzregelungen für diejenigen, die Rentenanwartschaften in der ehemaligen DDR erworben haben.

Die der Empfehlung zugrunde liegende Behauptung einer Aberkennung der Lebensbeschäftigungszeit von bis zu 40 Jahren hat es nicht gegeben. Für Bestandsrenten und rentennahe Jahrgänge gab es bis 31.12.1996 großzügige Besitz- und Vertrauensschutzvorschriften. Ostdeutsche Rentnerinnen und Rentner waren insoweit gegenüber westdeutschen Rentnerinnen und Rentnern sogar privilegiert.

Das Rentensystem der Bundesrepublik Deutschland war lohn- und beitragsorientiert, also weitgehend abhängig davon, ob und wieviel jemand gearbeitet hat. Das Rentensystem der DDR war vorrangig auf eine Mindestsicherung ausgerichtet. Ausdruck dieses Ziels waren weitgehend beitragsunabhängige Mindestrenten und Mindestbeträge. Ein Ausgleich von Rentenanwartschaften zwischen geschiedenen Ehepartnern im Zuge einer Ehescheidung hätte dementsprechend nicht zu nennenswerten Änderungen in der Rentenhöhe geführt. Die Mindestrente mit einer Wartezeit von 15 Jahren betrug 330 DDR-Mark und erhöhte sich in 5-Jahresschritten um jeweils 10 DDR-Mark Monatsrente. Der höchste Mindestrentenbetrag mit 45 und mehr Versicherungsjahren betrug zuletzt 370 DDR-Mark und war damit rd. 50 DDR-Mark geringer als die durch Beitragszahlung in der DDR erreichbare Rente.

Nach den Verträgen zur Herstellung der deutschen Einheit wurde das weitgehend auf Mindestsicherung orientierte Rentenrecht der DDR in einem ersten Schritt an das lohn- und beitragsbezogene Rentenrecht des SGB VI angeglichen. Zur Anhebung auf ein Nettorentenniveau von 70 % sind die DDR-Bestandsrenten zum 1. Juli 1990 in Abhängigkeit von der Anzahl der Arbeitsjahre und dem individuellen Rentenbeginn prozentual und vor der Rentenüberleitung zum 1. Januar 1992 noch zweimal um jeweils 15 % angehoben worden.

Bei der Rentenüberleitung zum 1. Januar 1992 erfolgte die Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte (Ost) bei Bestandsrenten in einem pauschalen Verfahren auf der Grundlage der bisher zugrundeliegenden Daten (Anzahl der Jahre der versicherungspflichtigen Tätigkeit und Zurechnungsjahre wegen Invalidität bis zum 55. Lebensjahr sowie Durchschnittsverdienst aus den letzten 20 Jahren vor Rentenbeginn). Dabei wurden auch Zeiten als Arbeitsjahre angerechnet, die bei konsequenter Anwendung des SGB VI nicht als Beitragszeiten (beispielsweise Pflegezeiten) anzurechnen oder mit einem geringeren Wert in die Rentenberechnung eingegangen wären.

Seit dem 1. Januar 1992 werden die Renten in Ost und West nach gleichen Grundsätzen berechnet. Die Höhe der Rente ist vor allem abhängig von der Dauer des Versicherungslebens (und damit des Beschäftigungslebens) und von der Höhe der versicherten Entgelte. Die Rentenüberleitung war von dem Ziel geprägt, die Mindestsicherung der DDR-Renten durch ein lohn- und beitragsbezogenes, lohndynamisches Rentensystem abzulösen, unabhängig vom Familienstand.

Freiwillige Beiträge in Höhe von 3 DDR-Mark dienten – entgegen der Darstellung des Vereins der in der DDR geschiedenen Frauen – auch nach DDR-Rentenrecht lediglich der Aufrechterhaltung von Rentenanwartschaften und entfalteten durch die Mindestrentenregelungen (etwa 70% der Renten an Frauen) keine rentensteigernde Wirkung. Nach dem SGB VI führen freiwillige Beiträge unter 15 DDR-Mark monatlich zu Leistungen der sog. Höherversicherung, die im Ergebnis regelmäßig günstiger ist als nach dem abgelösten DDR-Rentenrecht.

Nach DDR-Recht galten Pflegezeiten unter bestimmten Voraussetzungen als Zeiten einer versicherungspflichtigen Tätigkeit. Eine Übernahme von DDR-Pflegezeiten in das SGB IV wäre eine dauerhafte, verfassungsrechtlich bedenkliche Besserstellung gegenüber Rentnerinnen und Rentnern in den alten Ländern gewesen. Die Wirkung der Anerkennung von Pflegezeiten nach DDR-Recht war zudem nicht mit der von Pflichtbeitragszeiten für Pflege nach den Regelungen des SGB VI, die erst 1995 eingeführt wurden, vergleichbar.

Auch die nach DDR-Rentenrecht bei der Geburt von Kindern gewährten Zurechnungsjahre und die für Frauen mit 5 und mehr Kindern mögliche Mindestrente (330 DDR-Mark im Jahre

1989) wurden nicht in das SGB VI übernommen. Die Umstellung auf die Kindererziehungsregelung des SGB VI ist aber regelmäßig kein Nachteil, denn nach dem Recht der ehemaligen DDR führte ein Kindererziehungsjahr höchstens zu einer Rente von 6 DDR-Mark. In vielen Fällen, in denen Mindestbeträge zur Anwendung kamen, wirkten sich Kindererziehungsjahre überhaupt nicht rentensteigernd aus.

Nach dem SGB VI werden seit dem 1. Januar 2019 für vor 1992 geborene Kinder grundsätzlich die ersten 30 Monate nach der Geburt als Kindererziehungszeit berücksichtigt. Die Rente steigert sich dabei um einen Entgeltpunkt (ca. 30 Euro) pro Kindererziehungsjahr.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass „es unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt geboten war, die Vorteile der Sozialversicherung der DDR für die Bestandsrentner der neuen Länder zu erhalten und ihnen gleichzeitig die Vorteile der gesamtdeutschen Rentenversicherung zukommen zu lassen“.

Der Versorgungsausgleich wurde für Scheidungen in den neuen Ländern erst ab dem 1. Januar 1992 eingeführt. Eine rückwirkende Einführung war aus verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Gründen nicht möglich, da andernfalls rückwirkend in die Rechte des ausgleichspflichtigen Ehegatten eingegriffen worden wäre. Für Scheidungen vor diesem Zeitpunkt wurde keine Hinterbliebenenversorgung (Witwenrente für Geschiedene) vorgesehen, weil diese bereits 1977 mit Einführung des Versorgungsausgleichs in den alten Ländern abgeschafft worden war. Das DDR-Rentenrecht kannte im Übrigen keine dem westdeutschen Rentenrecht vergleichbaren scheidungsspezifischen Regelungen.

Eine rentenrechtliche Sonderregelung nur für DDR-Geschiedene wäre – auch in Form eines Fonds – schon aufgrund verfassungsrechtlicher Erwägungen vom Ansatz nicht möglich, weil eine solche Regelung zu einer Ungleichbehandlung anderer Gruppen führen würde. Eine Umsetzung der Empfehlung in der vom Ausschuss geforderten Form kann daher nicht in Aussicht gestellt werden.

Ergänzende Hinweise:

Die vorliegenden statistischen Erhebungen – insbesondere der Studie „Alterssicherung in Deutschland (ASiD)“ und den hierzu durchgeführten Sonderauswertungen – lassen auch keine generelle Benachteiligung der nach DDR-Recht geschiedenen Frauen ablesen. Vielmehr ist der Durchschnittsbetrag der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei den geschiedenen Frauen in den neuen Bundesländern höher und der Anteil niedriger Renten geringer als bei dem gleichen Personenkreis in den alten Bundesländern.

In den vergangenen Jahren haben zudem Leistungsverbesserungen wie beispielsweise die Aufwertung von Kindererziehungszeiten zu einer erheblichen Steigerung vor allem der Alterssicherung von Frauen in Deutschland beigetragen. Der Koalitionsvertrag der aktuellen Legislaturperiode sieht außerdem die Honorierung der Lebensleistung und die Bekämpfung von Altersarmut vor.