

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

Hauptkonferenz am 13. und 14. Juni 2024
Ludwigsburg, Baden-Württemberg

Stand: 14.06.2024

TOP 11.7 Schwangerschaftsabbruch in der Frühphase legalisieren

Antragstellendes Land:

Sachsen

Mitantragstellung:

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

Votum: Mehrheitlich

Entschließung:

- 1 1. Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen
2 und -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt unter Bezugnahme auf TOP 10.3 der
3 32. GFMK 2022 den von der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und
4 Fortpflanzungsmedizin (Expertinnenkommission) am 15. April 2024 vorgelegten Be-
5 richtsteil der Arbeitsgruppe 1 mit weitreichenden Überlegungen zu rechtlichen, gesell-
6 schaftlichen und psychosozialen Aspekten des Schwangerschaftsabbruches und des-
7 sen zeitgemäßer Neuregelung.
- 8 2. Die Möglichkeit, eine Schwangerschaft auszutragen oder selbstbestimmt abzubre-
9 chen, ist Grundvoraussetzung für die reproduktive Selbstbestimmung von Frauen.
10 Diese höchstpersönliche Entscheidung betrifft zuvorderst den Kernbereich der persön-
11 lichen Freiheit und Selbstbestimmung sowie der Persönlichkeitsentfaltung einer Frau.
12 Die GFMK spricht sich unter Würdigung dieser Rechtsposition und der gewandelten
13 gesellschaftlichen Anschauungen sowie der diesbezüglich klaren Empfehlungen der
14 Expertinnenkommission für eine zügige Neuregelung der rechtlichen Vorgaben für ei-
15 nen Schwangerschaftsabbruch, insbesondere in der sog. Frühphase, aus.
- 16 3. Die GFMK fordert daher den Bundestag und die Bundesregierung auf, in einem ersten
17 Schritt einen Regelungskatalog und Regelungsvorschläge für eine Fristenlösung für

18 die ersten zwölf Wochen außerhalb des Strafrechts vorzulegen. Sie befürwortet in die-
19 sem Zusammenhang im Einklang mit den aktuellen Empfehlungen des UN-Frauenaus-
20 schusses gegenüber Deutschland anlässlich des 9. CEDAW-Staatenberichts, anstelle
21 der vorgeschriebenen Pflichtberatung das Recht auf eine freiwillige und kostenfreie
22 Beratung im Schwangerschaftskonflikt einzurichten, wobei im Einklang mit den Exper-
23 tinnenkommission der bestehende umfassende und finanziell abgesicherte Rechtsan-
24 spruch auf Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung beibehalten werden
25 muss, sowie die Kostenregelung des Schwangerschaftsabbruchs entsprechend neu
26 zu treffen

27 4. Das Vorsitzland wird gebeten, Gesundheitsministerkonferenz (GMK), Justizminister-
28 konferenz (JUMIKO) und Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) über den
29 Beschluss zu informieren.

30 **Begründung:**

31 **Zu 1.**

32 Die GFMK begrüßt den Bericht der Arbeitsgruppe 1 Schwangerschaftsabbruch als Teil des
33 Abschlussberichtes der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflan-
34 zungsmedizin (Expertinnenkommission) mit weitreichenden Überlegungen zu rechtlichen, ge-
35 sellschaftlichen und psychosozialen Aspekten des Schwangerschaftsabbruches, in dessen Er-
36 gebnis bestätigt wird, dass die Regelungen des Strafrechts zum Schwangerschaftsabbruch
37 angesichts der internationalen und europäischen Vorgaben nicht mehr zeitgemäß sind.

38 Die 32. GFMK 2022 hatte im Zuge der Aufhebung des § 219a Strafgesetzbuch (StGB) zur
39 Stärkung der reproduktiven Selbstbestimmung der Frau grundlegende Rechtsänderungen
40 beim Schwangerschaftsabbruch für geboten gehalten. Daher hat sie mit Beschluss unter TOP
41 10.3 „Schwangerschaftsabbruch zeitgemäß neu regeln“, die Bundesregierung um zügige Ein-
42 setzung der im Bundeskoalitionsvertrag 2021 bis 2025 (ebd., S. 92) vorgesehenen Fachkom-
43 mission und um prioritäre Prüfung einer möglichen Neuregelung des Schwangerschaftsabbru-
44 ches gebeten. Grundlage dafür sollte nach Auffassung der GFMK der bestehende gesell-
45 schaftliche Kompromiss für eine autonome Entscheidung der betroffenen Frauen über die
46 Fortsetzung einer Schwangerschaft innerhalb der Fristenlösung sein. Die Expertinnenkommis-
47 sion wurde schließlich von der Bundesregierung am 31. März 2023 entsprechend ihrer fachli-
48 chen Ausrichtung mit zwei Arbeitsgruppen mit jeweils unabhängigen Prüfaufträgen konstitu-
49 iert. Wie auch von der GFMK gefordert, wurde die Arbeitsgruppe 1 mit dem Prüfauftrag zu
50 Möglichkeiten der Regulierung des Schwangerschaftsabbruches außerhalb des Strafgeset-
51 buches als interdisziplinär zusammengesetztes Expertinnengremium konstituiert.

52 **Zu 2.**

53 Die Möglichkeit, eine Schwangerschaft auszutragen oder selbstbestimmt abzubrechen, ist
54 Grundvoraussetzung für die reproduktive Selbstbestimmung von Frauen. Diese höchstpersön-
55 liche Entscheidung berührt zuvorderst den Kernbereich der persönlichen Freiheit und Selbst-
56 bestimmung sowie der Persönlichkeitsentfaltung einer Frau. Als solche ist deren Garantie
57 zentrale Voraussetzung für die Gewährleistung von Geschlechtergerechtigkeit. Es bedarf in-
58 sofern nach Ansicht der GFMK einer stärkeren Anerkennung und Würdigung dieser Rechts-
59 position von Frauen, die als höchstpersönliche Entscheidung insbesondere in der Frühphase
60 der Schwangerschaft (in den ersten zwölf Wochen) allein den Schwangeren vorbehalten sein
61 sollte.

62 In Deutschland ist ein Schwangerschaftsabbruch immer noch ein Straftatbestand
63 (§ 218ff. StGB). Dabei ist der Zugang zu legalen und sicheren Schwangerschaftsabbrüchen
64 Teil der reproduktiven Gesundheit als unveräußerlichem Menschenrecht von Frauen (vgl. TOP
65 10.3 der 32. GFMK 2022 m.w.N.). Frankreich hat als erstes Land der Welt am 4. März 2024
66 Abtreibung ausdrücklich zu einem verfassungsgemäßen Recht erklärt. Das EU-Parlament hat
67 zuletzt mit Entschließung vom 11. April 2024 das Recht von Frauen auf Selbstbestimmung
68 über ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit bekräftigt und gefordert, dass Recht auf
69 Schwangerschaftsabbruch in Art. 3 der EU-Grundrechtecharta zu verankern und an die Mit-
70 gliedstaaten gerichtet, Abtreibungen im Einklang mit den WHO-Leitlinien von 2022 vollständig
71 zu entkriminalisieren sowie Hindernisse für Abtreibungen zu beseitigen und zu bekämpfen.¹
72 Strafrechtliche Verbote stigmatisieren und tragen nicht zu einer Verringerung der Zahl von
73 Schwangerschaftsabbrüchen und damit einem effektiven Schutz von ungeborenem Leben bei.
74 Vielmehr begründen sie Gesundheitsgefahren etwa durch das Zurückgreifen auf illegale An-
75 gebote und verschlechtern insgesamt die medizinische Versorgungslage². Die Kriminalisie-
76 rung des Schwangerschaftsabbruchs wird vom UN-Frauenrechtsausschuss aufgrund der
77 maßgebenden Betroffenheit von Frauen folgerichtig als eine Form geschlechtsspezifischer
78 Gewalt eingestuft³.

79 Nach Angaben von DESTATIS wurden 96 Prozent aller im Jahr 2023 gemeldeten Schwanger-
80 schaftsabbrüche nach der Fristen- und Beratungsregelung in § 218 Absatz 1 und 4 StGB, also
81 in der Frühphase der Schwangerschaft, vorgenommen. Die Expertinnenkommission hat dies-

¹ Europäisches Parlament, [Selbstbestimmung für Frauen über ihre sexuelle und reproduktive Gesund-
heit | Aktuelles | Europäisches Parlament \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/act/e1000000/summary?language=de)

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

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

82 bezüglich klar und einstimmig festgestellt: „Die §§ 218 ff. StGB – Strafbarkeit des Schwanger-
83 schaftsabbruchs – widersprechen in ihrer aktuellen Fassung dem erarbeiteten Ergebnis der
84 verfassungsrechtlichen, völkerrechtlichen und europarechtlichen Prüfung. Die grundsätzliche
85 Rechtswidrigkeit des Schwangerschaftsabbruchs in der Frühphase der Schwangerschaft ist
86 nicht haltbar.“

87 Diese Einschätzung trifft zugleich auf gewandelte gesellschaftliche Anschauungen. Aktuellen
88 Umfragen zufolge steht die Mehrheit der Bevölkerung einer Entkriminalisierung des Schwan-
89 gerschaftsabbruchs in den ersten zwölf Wochen aufgeschlossen gegenüber.⁴ Die Umsetzung
90 der Empfehlungen der Expertinnenkommission zur Liberalisierung der strafgesetzlichen Re-
91 gelungen zum Schwangerschaftsabbruch stellt sich somit nicht als Vorwegnahme einer ge-
92 sellschaftlichen Debatte, sondern vielmehr als Angleichung an die vorherrschenden gesell-
93 schaftlichen Anschauungen und die Lebensrealität der Bevölkerung dar.

94 In diesem Zusammenhang ist auch die ostdeutsche Perspektive zu berücksichtigen, wonach
95 insbesondere in der ehemaligen DDR sozialisierten Frauen die Regulierung des Schwanger-
96 schaftsabbruchs außerhalb des StGB ein wichtiges Anliegen ist. Die als „westdeutsch“ emp-
97 fundene aktuelle Regelung wurde ihrer Zeit als Rückschritt wahrgenommen.

98 **Zu 3.**

99 Zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen ist auf der Grundlage des bestehen-
100 den gesellschaftlichen Kompromisses zur Fristen- und Beratungslösung und der gewandelten
101 gesellschaftlichen Anschauungen sowie der klaren Handlungsempfehlungen der Expertinnen-
102 kommission für die Frühphase der Schwangerschaft jetzt der Zeitpunkt, um eine zeitgemäße
103 Neuregelung zumindest für die Frühphase zu treffen. Daher wird die Bundesregierung aufge-
104 fordert, in einem ersten Schritt einen Regelungskatalog und Regelungsvorschläge für eine
105 Fristenlösung für die ersten zwölf Wochen außerhalb des Strafrechts vorzulegen.

106 Im Einklang mit den aktuellen Empfehlungen des UN-Frauenausschusses gegenüber
107 Deutschland vom 30. Mai 2023 anlässlich des 9. CEDAW-Staatenberichts⁵ sind nach Auffas-
108 sung der GFMK die Pflichtberatung zu überdenken sowie die Kostenregelung neu zu treffen.
109 Die Beratungspflicht innerhalb einer Wartezeit vor der Durchführung des Schwangerschafts-
110 abbruchs sollte entfallen. In fast keinem anderen europäischen Land gibt es vergleichbare

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

⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of Germany, abrufbar unter: [CEDAW_State_Report_DEU_9_ConObs_2023.pdf \(institut-fuer-menschenrechte.de\)](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/CEDAW_State_Report_DEU_9_ConObs_2023.pdf) (Stand: 14.05.2024).

111 gesetzliche Regelungen für den Schwangerschaftsabbruch, die in den Entscheidungsprozess
112 der ungewollt Schwangeren im selben Maß eingreifen. Eine Pflicht zur Beratung im Schwan-
113 gerschaftskonflikt stigmatisiert und entmündigt ungewollt Schwangere. Die geltende Fristen-
114 und Beratungslösung ist kein tragfähiger Kompromiss, der das Selbstbestimmungsrecht der
115 betroffenen Frauen achtet. Teil dieser Lösung ist nämlich auch die Kriminalisierung des
116 Schwangerschaftsabbruchs an sich, die sich aus der grundsätzlichen Rechtswidrigkeit von
117 Schwangerschaftsabbrüchen nach § 218ff. StGB, die nur unter besonderen Voraussetzungen
118 straffrei sind, ergibt. Folge dieser Rechtskonstruktion ist, dass die Kosten eines Schwanger-
119 schchaftsabbruches, ausgenommen bei Geringverdienenden (§ 19 Schwangerschaftskonfliktge-
120 setz [SchKG]), nicht von der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) getragen werden.
121 Gleichwohl hat sich infolge der Fristen- und Beratungslösung in den letzten über dreißig Jah-
122 ren eine Beratungslandschaft etabliert, die einen unverzichtbaren Stellenwert für die reprodu-
123 ktive und sexuelle Selbstbestimmung der Bevölkerung erlangt hat. Diese Beratungsstruktur ist
124 im Einklang mit der Expertinnenkommission unbedingt im gegebenen Umfang zu erhalten und
125 es sind weitere Maßnahmen (z.B. Hinweispflichten der Ärzteschaft) zu prüfen, die die freiwil-
126 lige Wahrnehmung auch der Beratung im Schwangerschaftskonflikt stärken. Denn die bisher
127 verpflichtende Beratung im Schwangerschaftskonflikt hat einen Türöffnungseffekt in die
128 Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung. Im Rahmen einer Neuregelung sollte
129 daher anstelle der Pflicht der Beratung im Schwangerschaftskonflikt ein ausdrückliches Recht
130 auf kostenfreie Beratung für Schwangere im Schwangerschaftskonflikt normiert werden. Hier-
131 bei sollte es sich, wie von der Expertinnenkommission für den Fall des Verzichts auf die Bera-
132 tungspflicht angeregt, um ein breites, niedrighwelliges, barrierearmes und vielsprachiges
133 Beratungsangebot handeln, ausgestaltet als Teil eines umfassenden und finanziell abgesi-
134 cherten Rechtsanspruches auf Schwangeren-, Familienplanungs- und Sexualberatung, in der
135 Art und in dem Umfang, wie er bereits jetzt nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz besteht.

136 Zudem sollte die Rechtmäßigkeit des Schwangerschaftsabbruches folgerichtig insbesondere
137 im Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung umgesetzt werden. Der Bundeskoali-
138 tionsvertrag (ebd., S. 92) führt bereits aus, dass die Möglichkeit zu kostenfreien Schwanger-
139 schchaftsabbrüchen zu einer verlässlichen Gesundheitsversorgung gehört. Eine Übernahme der
140 Kosten insbesondere in den Regelkatalog der gesetzlichen Krankenkassen sowie weiterer
141 Kostenträger würde zu einer Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens als auch zu einer Sen-
142 kung der Verwaltungskosten führen. Dies wäre auch im Hinblick auf eine Kostenersparnis des
143 öffentlichen Haushalts sachgerecht.

144 Der Expertinnenbericht enthält des Weiteren Empfehlungen zur mittleren und späteren
145 Schwangerschaft. Der Bund wird gebeten, zu gegebener Zeit in weiteren Schritten den von
146 der Kommission attestierten Gestaltungsspielraum entsprechend zu nutzen und Regelungen
147 zu schaffen, die die Interessen in angemessenen Ausgleich bringt. Dabei sollten auch die von

148 der Kommission genannten Ausnahmen im Falle eines Schwangerschaftsabbruchsverbots
149 Berücksichtigung finden. Dies schließt auch die Prüfung ein, ob eine strafrechtliche Veranke-
150 rung von Abbrüchen auch in späteren Phasen der Schwangerschaft alternativlos ist.

151 **Zu 5.**

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