

**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: 13.06.2024

**TOP 8.2 Bildbasierte Gewalt in Form von sexualisierten Deepfakes
zielgerichtet bekämpfen**

Antragstellendes Land:

Berlin für die AG „Digitalisierung“ und AG „Gewaltschutz“

Mitantragstellung:

Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz,
Sachsen, Sachsen-Anhalt

Votum (Abstimmung nach Ziffern):

Ziffer 1 und 3: Einstimmig

Ziffer 2: Mehrheitlich

Beschluss:

- 1 Die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und
2 -senatoren der Länder (GFMK) begrüßt die einschlägigen aktuellen Bemühungen zur
3 Regulierung der Erstellung und Verbreitung von Deepfakes auf EU-Ebene, wie die EU-
4 Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, den Digital
5 Services Act (DSA) sowie die Künstliche Intelligenz-Verordnung (KI-VO). Die GFMK stellt
6 jedoch fest, dass diese Regulierungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend Wirkung
7 entfalten, um die Erstellung und Verbreitung von sexualisierten Deepfakes als eine Form
8 bildbasierter Gewalt effektiv einzuschränken. Daher bittet die GFMK die Bundesregierung um
9 Umsetzung folgender Maßnahmen:
- 10 1. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Anteils verschiedener Formen bildbasierter
11 digitaler Gewalt fordert die GFMK das Bundesministerium der Justiz (BMJ) auf, sich
12 gezielt dem Thema und dabei insbesondere des Phänomens der sexualisierten
13 Deepfakes anzunehmen. Es wird gebeten, die Identifizierung von gesetzgeberischem
14 Handlungsbedarf und möglicher straf-, zivil- und netzrechtlicher Schutzlücken sowie

15 die Anpassung diesbezüglicher rechtlicher Regelungen zu priorisieren, um die
16 Rechtsdurchsetzung und den Schutz von Betroffenen sexualisierter Deepfakes
17 umfassend zu verbessern. Die GFMK begrüßt dahingehend den Beschluss der 95.
18 Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) „Rechtssicherheit bei
19 Deepfakes schaffen und Rechtsschutz verbessern“. Da von einer hohen Dunkelziffer
20 hinsichtlich der Erstellung und Verbreitung sexualisierter Deepfakes ausgegangen
21 wird, bittet die GFMK das BMJ parallel dazu, eine Studie zur Verbreitung, den
22 Betroffenen, den Tätern, ihren Motiven und den Folgen in Auftrag zu geben, deren
23 Ergebnisse auch in die Anpassung der rechtlichen Regelungen einfließen.

24 2. Die GFMK erkennt die Bedeutung einer langfristig gesicherten staatlichen Förderung
25 für bestehende Beratungsnetzwerke im Bereich sexualisierter Deepfakes und anderen
26 Formen bildbasierter digitaler Gewalt an und bittet das Bundesministerium für Familie,
27 Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das BMJ sowie das Bundesministerium für
28 Inneres und Heimat (BMI), die Ressourcenausstattung, Fortbildungen und die
29 Sensibilisierung von diesen Akteur:innen, Justiz und Polizei zu unterstützen.
30 Außerdem werden das BMJ sowie das Bundesministerium für Inneres und Heimat
31 (BMI) gebeten, die Hürden für die elektronische Einreichung von Strafanträgen zu
32 minimieren, Maßnahmen zur Stärkung von Staatsanwaltschaften, Polizeieinheiten und
33 Justizeinrichtungen und die Einrichtung einer zentralen Meldestelle für bildbasierte
34 digitale Gewalt zu prüfen. Die JuMiKo sowie die Ständige Konferenz der Innenminister
35 und -senatoren (IMK) werden gebeten, gezielt das Thema der sexualisierten
36 Deepfakes weiterhin zu behandeln und die Maßnahmen zu unterstützen.

37 3. Das BMFSFJ wird gebeten, öffentlichkeitswirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die
38 Gesellschaft für das Thema sexualisierte Deepfakes zu sensibilisieren und um der
39 Marginalisierung und Bagatellisierung von digitalen Gewalterfahrung und Victim
40 Blaming entgegenzuwirken.

41 **Begründung:**

42 Bei Deepfakes handelt es sich um manipuliertes Bild- und Videomaterial bei denen u.a.
43 Gesichter in Videos ausgetauscht ("*Face Swapping*") oder Mimik und Kopfbewegungen gezielt
44 gesteuert ("*Face Reenactment*") werden. Die Fortschritte im Bereich der Künstlichen
45 Intelligenz (KI) haben diesen Prozess in den letzten Jahren erheblich vereinfacht. Dadurch
46 können Fälschungen heute mit vergleichsweise geringem Aufwand und ohne spezifische IT-
47 Kenntnisse mithilfe frei verfügbarer digitaler Anwendungen in hoher Qualität erstellt werden (z.
48 B. Face Swap Apps). Eine Identifizierung des manipulierten Bildmaterials ist ohne technische
49 Hilfsmittel kaum noch möglich.

50 Sexualisierte Deepfakes machen schätzungsweise über 90 Prozent des Gesamtanteils an
51 Deepfakes aus. Bei sexualisierten Deepfakes werden Deep Learning bzw. „KI“ Technologien
52 verwendet, um das Gesicht oder den Körper von Personen - welche laut einer Studie von
53 Deeptrace fast ausnahmslos weiblich sind - ohne deren Zustimmung in pornografische oder
54 sexuell explizite Bilder oder Videos einzufügen.¹ Die manipulierten Bilder und Videos werden
55 über Porno-Portale weltweit verbreitet und die Betroffenen damit erpresst, bedroht oder
56 gedemütigt. Daher stellen sexualisierte Deepfakes eine Form von bildbasierter sexualisierter
57 Gewalt dar.

58 Die Motive von Täter:innen bei bildbasierter sexualisierter Gewalt sind vielfältig und reichen
59 bspw. vom Bedürfnis nach Macht und Kontrolle über eine andere Person bis hin zur
60 Aufrechterhaltung des eigenen Status innerhalb einer Gruppe.² Diese Form der Gewalt kann
61 auch antifeministische Motive beinhalten, bei der Frauen gezielt aus der Öffentlichkeit oder
62 von Führungspositionen gedrängt werden sollen. Die Anonymität des Internets sowie die damit
63 verbundene eingeschränkte Rückverfolgbarkeit erschwert die Identifizierung der Täter:innen
64 und verstärkt das Gefühl der Ohnmacht bei den Betroffenen. Besonders Frauen sind damit
65 Sorgen um ihre Sicherheit und Reputation ausgesetzt, was oft zu Isolation und Schweigen aus
66 Angst vor Scham oder "Victim Blaming" führt. Die permanente Angst vor der Weiterverbreitung
67 des Bild- und Videomaterials führt zu einer ständigen Überwachung einschlägiger Online-
68 Plattformen.

69 Dahingehend ist es begrüßenswert, dass sich die Mitgliedstaaten der EU bereits auf
70 verschiedene Regulierungsmechanismen geeinigt haben: Jüngst im Februar 2024 haben sie
71 sich bspw. auf eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher
72 Gewalt verständigt, die erstmals auch Maßnahmen gegen die Verbreitung von manipulierten
73 Bildern, umfasst und einen verbesserten Zugang zu Justiz, Schutz und Prävention
74 gewährleisten soll.³ Dies stellt aus Sicht der GFMK eine notwendige Ergänzung des im Jahr
75 2022 von der EU verabschiedeten Digital Service Acts (DSA) dar, mit welchem große Online-
76 Plattformen u. a. zur Bekämpfung von illegalen Inhalten, einschließlich Deepfakes, verpflichtet
77 werden.⁴ Und auch im Rahmen der EU-Digitalstrategie hat sich die EU-Kommission der
78 Regulierung von u. a. Deepfakes angenommen: In der Verordnung über Künstliche Intelligenz
79 (KI-VO) ist eine Kennzeichnungspflicht festgehalten. Diese betrifft jedoch die Nutzenden und
80 nicht die Herstellenden oder Anbietenden, was eine Gesetzeslücke schafft.

¹ Deeptrace (2019): [The State of Deepfakes: Landscape, Threats, and Impact](#).

² Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2023): [Policy Paper: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt](#).

³ BMFSFJ (2024): [Erstmals Gewaltschutz für Frauen in der Europäischen Union vereinbart](#).

⁴ In Bezugnahme auf sexualisierte Deepfakes ist v. a. positiv herauszustellen, dass seit Dezember 2023 drei große Pornografiwebseiten in die Liste der zu überwachenden Online-Plattformen der DSA aufgenommen wurden. Dadurch unterliegen sie einer Rechenschaftspflicht ihrer Algorithmen und Prozesse, was bedeutet, dass Verstöße geahndet werden können.

81 Angesichts dessen, dass der DSA in den EU-Mitgliedsstaaten sowie die weiteren genannten
82 Maßnahmen noch Vorlauf benötigen bis sie in den Nationalstaaten vollumfänglich umgesetzt
83 werden können, ist die praktische Wirksamkeit des DSA, der EU-Richtlinie zur Bekämpfung
84 von Gewalt gegen Frauen sowie der KI-VO noch abzuwarten und es sollten aus Sicht der
85 GFMK zeitnah auf Bundesebene Maßnahmen zur effektiven Einschränkung und Bekämpfung
86 von sexualisierten Deepfakes ergriffen werden, welche im Folgenden dargestellt werden.

87 **Zu 1) Schutzlücken in einschlägigen straf-, zivil- und netzrechtlichen Regelungen und** 88 **den Data Gap zu sexualisierten Deepfakes schließen**

89 Die GFMK erkennt, dass die bestehenden EU-Richtlinien und Verordnungen nicht ausreichen,
90 um die Erstellung und Verbreitung von sexualisierten Deepfakes zeitnah effektiv
91 einzudämmen. Hierbei können u.a. bestehende strafrechtliche Schutzlücken ein Hindernis bei
92 der Verfolgung von sexualisierten Deepfakes in Deutschland darstellen. Die GFMK schließt
93 sich daher den Forderungen des Deutschen Juristinnenbund e.V. an und fordert eine
94 umfassende Verbesserung des rechtlichen Schutzes gegen bildbasierte sexualisierte Gewalt.⁵
95 Konkret setzt sich die GFMK nachdrücklich für die Ausschöpfung des Anwendungsbereichs
96 des Gewaltschutzgesetzes, im Hinblick auf einen zivilrechtlichen Anspruch zu
97 Kontaktverboten bei Fällen unbefugter Bildaufnahmen, sowie eine einheitliche Gesetzgebung
98 im Sexualstrafrecht ein, die das unbefugte Herstellen, Gebrauchen, Zugänglichmachen und
99 Manipulieren von Bildaufnahmen unter Strafe stellt. Ergänzend dazu sind strafprozessuale
100 Neuregelungen, der Schutz der Privatsphäre der Betroffenen in zivilrechtlichen Verfahren,
101 Haftungsansprüche gegen Plattformen sowie finanzielle Unterstützung für die
102 Zahlbarmachung von Opferentschädigungen erforderlich. Die Möglichkeit zeitweiliger und
103 dauerhafter Accountsperren bei wiederholten schweren Rechtsverletzungen sollte ebenfalls
104 gegeben sein. Das BMI und das BMJ werden gebeten, die Umsetzbarkeit dieser Maßnahmen
105 zu prüfen und schnellstmöglich umzusetzen. Dahingehend unterstreicht die GFMK auch den
106 Beschluss der 92. JuMiKo aus dem Jahr 2021⁶: Die GFMK unterstützt ausdrücklich die dort
107 geforderte Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs, insbesondere im
108 strafrechtlichen und netzpolitischen Kontext. Besonders begrüßt die GFMK den Beschluss
109 „Rechtssicherheit bei Deepfakes schaffen und Rechtsschutz verbessern“ der 95. JuMiKo,
110 welcher insbesondere auf zivilrechtliche Regelungen zum Schutz vor
111 Persönlichkeitsrechtsverletzungen durch Deepfakes abzielt. Außerdem wird das BMJ und das

⁵ Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2023): [Policy Paper: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt](#).

⁶ In diesem Beschluss ist dargelegt, dass strafrechtlich relevante Deepfakes, die in sozialen Netzwerken geteilt werden, zum Schutz der Opfer und öffentlicher Interessen mithilfe des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) zeitnah aus dem Internet entfernt werden sollten. Zum Inkrafttreten des Digital Services Act soll der überwiegende Teil des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes jedoch aufgehoben werden. Die bestehenden Vorgaben werden künftig unmittelbar durch den DSA oder durch das Digitale-Dienste-Gesetz geregelt. Der verbleibende Anwendungsbereich des NetzDG ist noch nicht abschließend geklärt.

112 BMI dazu aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zur elektronischen Einreichung von
113 Strafanträgen gemäß § 32 Strafprozessordnung zu vereinfachen. Der dazu vorliegende
114 Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/10943) wird begrüßt und sollte zügig
115 beschlossen werden.

116 Da anzunehmen ist, dass die aktuell präsenten Einzelfälle in den Medien nur die Spitze des
117 Eisbergs sind, betont die GFMK dahingehend auch die Notwendigkeit einer systematischen
118 Studie u. a. zu den Täter:innen, ihren Motiven und den Folgen für Betroffene zu beauftragen,
119 um passgenaue Schutz- und Gegenmaßnahmen zu entwickeln sowie die Wirkung der
120 Regulierungsmaßnahmen zu evaluieren. Wünschenswert wäre zudem, dass im Rahmen der
121 aktuell durchgeführten Dunkelfeldstudie des BMI, BMFSFJ und BKA („Lebenssituation,
122 Sicherheit und Belastung im Alltag“) innerhalb der Datenaufbereitung und -auswertung das
123 Gewaltphänomen der sexualisierten Deepfakes differenziert beleuchtet wird.

124 **Zu 2) Nachhaltige Unterstützung des bestehenden Netzwerks von Beratungsstellen und** 125 **staatlichen Institutionen zur praktischen Unterstützung von Betroffenen von** 126 **sexualisierten Deepfakes**

127 Es ist unerlässlich, die wirtschaftliche, personelle und technische Ressourcenausstattung von
128 Beratungsstellen und staatlichen Institutionen, die sich mit digitaler Gewalt inkl. sexualisierten
129 Deepfakes befassen, zu sichern. Beratungstätigkeiten bis hin zur Prozesskostenfinanzierung
130 sind insbesondere bei Präzedenzfällen gegen Plattformbetreibende langwierig und kostspielig.
131 Gemeinnützige zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen hierbei eine wesentliche
132 Aufgabe. Eine nachhaltige Ressourcenausstattung ist daher erforderlich, insbesondere bis
133 notwendige Anpassungen von einschlägigen strafgesetzlichen Regelungen vorgenommen
134 wurden.

135 Zudem wird der Mangel an personeller und technischer Ausstattung, Weiterbildung und
136 Sensibilisierung in Polizei und Justiz als Hindernis für die effektive Bekämpfung von
137 sexualisierten Deepfakes erkannt. Angesichts der kontinuierlichen technologischen
138 Fortschritte ist es unerlässlich, dass insbesondere Polizeidienststellen und die Justiz über
139 relevantes Fachwissen zu diesem Gewaltphänomen verfügen und dies technisch und im
140 Umgang mit den Betroffenen umsetzen können. Eine angemessene technische Ausstattung
141 z. B. zur Beweisaufnahme spielt dabei eine zentrale Rolle, um Betroffenen eine
142 niedrigschwellige Anzeige zu ermöglichen. Als Interimslösung könnten spezialisierte
143 Polizeidienststellen, Staatsanwaltschaften, und Justizeinrichtungen im Bereich bildbasierter
144 sexualisierter Gewalt und damit auch sexualisierten Deepfakes und einer
145 bundesländerübergreifenden Meldestelle für Delikte im Bereich bildbasierter sexualisierter
146 Gewalt – ähnlich der des Bundeskriminalamtes - etabliert werden. Eine solche zentrale
147 Meldestelle würde auch zur Erhellung des Dunkelfeldes beitragen. Langfristig sollte jedoch
148 darauf abgezielt werden, dass diese Institutionen zu bildbasierter Gewalt und insbesondere

149 sexualisierten Deepfakes umfassend geschult (z. B. in Form von bundesweit angebotenen
150 Online-Kursen, ähnlich dem für Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt) und hinsichtlich des
151 Umgangs mit den Betroffenen nachhaltig sensibilisiert werden, um Marginalisierung,
152 Bagatellisierung sowie Victim Blaming im Rahmen der behördlichen Arbeit entgegenzuwirken,
153 Zeugenschutz und Datensensibilität zu gewährleisten und damit sicherzustellen, dass
154 Betroffene nicht von einer Strafanzeige absehen.

155 Die Bundesregierung wird daher gebeten, eine langfristig gesicherte Ressourcenausstattung,
156 Fortbildungen und Sensibilisierung der genannten Akteur:innen sicherzustellen,
157 möglicherweise durch Unterstützung der Bundesländer oder durch Implementierung
158 bundesländerübergreifender Maßnahmen. Die JuMiKo sowie die IMK werden gebeten, diese
159 Maßnahmen durch entsprechende Beschlüsse zu unterstützen.

160 **Zu 3) Sensibilisierung von Gesellschaft**

161 Die GFMK betrachtet es als unerlässlich, dass die Gesellschaft gezielt für sexualisierte
162 Deepfakes und deren Geschlechterdimension als besondere Form digitaler Gewalt
163 sensibilisiert werden. Dies erfordert einerseits konkrete Maßnahmen zur Steigerung der
164 Digitalkompetenz in der Gesellschaft, um Deepfakes zu erkennen und zu bekämpfen. Damit
165 könnte der Digitalstrategie des Bundes und insbesondere der Anforderung „Resilienz durch
166 Digitalkompetenz“ Rechnung getragen werden. Darüber hinaus ist Digitalkompetenz auch
167 präventiv relevant, um potenzielle Täter:innen und Zuschauende für einen
168 verantwortungsbewussten Umgang mit digitalen Medien zu sensibilisieren und ein
169 Bewusstsein für Konsequenzen zu schaffen.

170 Andererseits sind öffentlichkeitswirksame Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen
171 notwendig, um der Bagatellisierung von digitaler Gewalt und Victim-Blaming im sozialen
172 Nahraum sowie gesamtgesellschaftlich entgegenzuwirken und die Betroffenen zu ermutigen,
173 Delikte bildbasierter Gewalt und insbesondere sexualisierte Deepfakes zur Anzeige zu
174 bringen. Daher bittet die GFMK das BMFSFJ, um Durchführung von Maßnahmen der
175 Öffentlichkeitsarbeit, z. B. in Form einer breit angelegten medialen Kampagne, um das Thema
176 in der Gesellschaft zu platzieren und über Möglichkeiten des Umgangs mit bildbasierter Gewalt
177 aufzuklären.