



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Kurzfassung

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2020 – Juni 2021

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte am 10. Dezember veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der sechste Bericht 2020/2021 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2021.

Mit ihrer Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland machen Bundestag und Bundesrat deutlich: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Deshalb verlangt das Grundgesetz, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetz oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt, analysiert und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – will der Menschenrechtsbericht beitragen.

www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Inhalt

Einleitung	4
<hr/>	
1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem	4
<hr/>	
2 Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus – Maßnahmen konsequent umsetzen	5
<hr/>	
3 Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Deutschland und die EU setzen auf die rechtliche Regulierung für Unternehmen	6
<hr/>	
4 Triage – Bundestag muss Diskriminierung gesetzlich verhindern	7
<hr/>	
5 Familienzusammenführung von Geflüchteten – rechtlich schwierig und praktisch unmöglich	8
<hr/>	
6 Kinderrechte ins Grundgesetz – eine verpasste Chance im Corona-Jahr	9
<hr/>	
7 Menschen mit Behinderungen – Wunsch und Wille als mensenrechtliche Grundlage für die rechtliche Betreuung	10
<hr/>	
8 Mehr globale Impfgerechtigkeit – eine menschenrechtliche Verpflichtung Deutschlands	11
<hr/>	

Einleitung

In seinem sechsten Erscheinungsjahr fokussiert der Menschenrechtsbericht an den Deutschen Bundestag auf sieben Themen, die im Berichtszeitraum (01.07.2020–30.06.2021) von hoher menschenrechtlicher Relevanz waren. Dabei stellen wir einerseits Entwicklungen in diesen Themenfeldern dar, andererseits bewerten wir wichtige politische und gesetzgeberische Maßnahmen menschenrechtlich und formulieren Empfehlungen. Für den Bericht wurden öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestags, sowie Medienberichte ausgewertet. Bei den Bewertungen und Empfehlungen baut der Bericht auf umfassende Studien des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf.

Der Berichtszeitraum war, wie im Vorjahr, stark durch die Corona-Pandemie geprägt. Der vorliegende Bericht greift einige der zentralen menschenrechtlichen Herausforderungen bei der Bekämpfung der Pandemie auf, beispielsweise die Frage der Triage, die Situation von Kindern und Jugendlichen sowie Fragen der globalen Impfgerechtigkeit. Darüber hinaus befasst sich der Bericht mit Themen, deren menschenrechtliche Brisanz nicht neu ist, sich aber teilweise in Corona-Zeiten nochmals verschärft hat. Das betrifft den Umgang mit Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland, die Situation von Menschen, die unter rechtlicher Betreuung stehen, den Familiennachzug bei Geflüchteten und die Frage der menschenrechtlichen Sorgfalt in den Lieferketten.

Menschenrechte geben der Politik verbindliche Orientierung und begrenzen – zur Sicherung von Freiheit und Selbstbestimmung – den staatlichen Handlungsspielraum. In allen Themen, die der diesjährige Bericht aufgreift, wird deutlich, dass Politik einen differenzierten Blick braucht, um menschenrechtliche Handlungsbedarfe zu identifizieren und zielgenaue Maßnahmen zu entwickeln. Die Perspektiven und die Expertise der Betroffenen sind hierfür besonders wichtig. Ihnen im politischen Diskurs, gerade auch im Parlament, Raum zu geben und sich sorgfältig mit ihnen auseinanderzusetzen, ist ein Gebot der Menschenrechte und der politischen Klugheit. Das gilt insbesondere für die Anliegen derer, die

gesellschaftlich marginalisiert sind und deshalb nicht über die erforderlichen sozialen Ressourcen Macht, Geld oder Anerkennung verfügen, um Gehör zu finden. Daher greift auch dieser Bericht vor allem die Lebenssituationen von marginalisierten Menschen auf.

Der demokratische Rechtsstaat ist auf die Akzeptanz seiner Institutionen und Verfahren und das Vertrauen der Menschen in rechtsstaatliches Handeln angewiesen. Eine stärkere Beteiligung der bislang wenig sicht- und hörbaren Teile der Bevölkerung, gerade auch durch neue Formen und Formate, bietet die Chance, die faktenbasierte und kompromissorientierte Lösungsfindung und damit den demokratischen Rechtsstaat sicht- und erfahrbar zu machen. So könnten Unzufriedenheit und damit möglicherweise verbundene Entfremdung überwunden werden.

Wir hoffen, dass der neugewählte Bundestag und die neue Bundesregierung, aber auch die Länder, die Impulse aus dem Bericht aufgreifen und so dazu beitragen, dass Deutschland die Menschenrechte schützt und fördert, im Inneren wie in seiner Politik nach außen.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen Berichtspflichten Deutschlands (an internationale Menschenrechtsorgane) vom 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2021 wieder.

Im Jahr 2021 jährt sich die Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention zum 70. Mal. Ihre Meilensteine sind grafisch dargestellt. Im März 2021 hat Deutschland außerdem die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert.

2 Bekämpfung von Rassismus und Rechts-extremismus – Maßnahmen konsequent umsetzen

Immer wieder werden in Deutschland rechtsextremistisch und rassistisch motivierte Straftaten gemeldet. Das Dunkelfeld ist hoch, doch in einem stimmen die Statistiken von Bundeskriminalamt, Berichte von Medien und Zivilgesellschaft überein: Die Zahlen steigen seit Jahren. **Nicht nur die Gewalttaten nehmen zu, im öffentlichen und politischen Raum werden rassistische, antisemitische und rechtsextreme Positionen zunehmend unverhohlen geäußert.** Mit der Corona-Pandemie sind sie fester Bestandteil von Äußerungen im Internet und bei Demonstrationen sogenannter Querdenker geworden. Der Verfassungsschutz beobachtet inzwischen einige Personen und Gruppierungen aus diesem Spektrum. Gleichzeitig werden innerhalb von Bundeswehr, Polizei- und Sicherheitsbehörden immer wieder rassistische Aktivitäten wie zum Beispiel polizeiinterne rassistische Chatgruppen und Verbindungen zu als rechtsextrem eingeschätzten Gruppen öffentlich.

Deutschland ist grund- und menschenrechtlich dazu verpflichtet, alle Menschen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vor rassistischer Diskriminierung zu schützen. Das ergibt sich aus der UN-Antirassismus-Konvention (Artikel 2, 5 a und b), der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 14) und dem Grundgesetz (Artikel 3 Absatz 3 Satz 1).

Europäische und internationale Menschenrechtsorgane haben Deutschland wiederholt aufgefordert, rassistisch und antisemitisch motivierte Straftaten wirksam zu verfolgen und Präventionsmaßnahmen umzusetzen, zuletzt die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) im März 2020. ECRI monierte unter anderem, dass deutsche Ermittlungs- und Justizbehörden rassistische und antisemitische Tatmotive nur unzureichend berücksichtigen, dass es Betroffenen von rechter Gewalt an Vertrauen zur Polizei fehlt und es nicht genug Beratungsstellen für sie gibt.

In Reaktion auf die Attentate von Halle (Oktober 2019) und Hanau (Februar 2020) sowie auf den Mord an dem CDU-Politiker Walter Lübcke (Juni 2019) hat die Bundesregierung Signale gegen Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus gesetzt. **Am 1. Juli 2021 trat das „Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“** in Kraft. Es soll Betroffene besser schützen, unter anderem mit Strafverschärfungen und Auskunftsperren im Melderecht. **Am 25. November 2020 hatte die Bundesregierung bereits ein umfassendes, ressortübergreifendes Paket mit 89 Maßnahmen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus beschlossen.** Das Ziel: mehr Bewusstsein für Rassismus und Antisemitismus, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Zivilgesellschaft, bessere staatliche Strukturen zur Bekämpfung von Rassismus und Ausbau des Opferschutzes.

Teil des Maßnahmenpakets ist eine Studie des Bundesministeriums des Innern zum Polizeialltag. **In der Diskussion um die Studie bestritt der Bundesinnenminister wiederholt, dass es diskriminierende Polizeikontrollen und institutionellen Rassismus bei der Polizei gebe** – entgegen anderslautenden Berichten von Betroffenen und migrantischen Selbstorganisationen.

2020/2021 hat der Bund zwar einiges zur Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus auf den Weg gebracht, gleichwohl gibt es noch etliche Lücken.

Daher empfiehlt das Institut Bund und Ländern unter anderem,

- Rechtsvorschriften wie § 22 Absatz 1 a Bundespolizeigesetz zu streichen, die rassistischen Polizeikontrollen Vorschub leisten,
- Beschwerde- und Anlaufstellen für Betroffene von rassistischer Polizeipraxis einzurichten,
- die Empfehlungen der unabhängigen Kommission Antiziganismus (Juni 2021) umzusetzen,
- den Begriff „Rasse“ im Grundgesetz durch „rassistische Diskriminierung“ zu ersetzen,
- in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Justiz und Polizei Menschenrechtsbildung zum Querschnittsthema zu machen.

3 Das Lieferketten- sorgfaltspflichtengesetz – Deutschland und die EU setzen auf die rechtliche Regulierung für Unternehmen

Die Sklaverei gilt als abgeschafft, Zwangsarbeit ist verboten, doch in der modernen Wirtschaftswelt arbeiten immer noch Erwachsene und Kinder teils unter ausbeuterischen und gesundheitsgefährdenden Bedingungen – auch bei der Herstellung von Produkten für den deutschen Markt. **In den globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten verletzen Unternehmen, deren Tochterfirmen und Zulieferer, aber auch Investoren, immer wieder Menschenrechte.** Dabei geht es häufig um soziale Rechte aus dem UN-Sozialpakt, wie das Recht auf einen angemessenen Lohn (Artikel 7 a), das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Artikel 7 b) oder das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit (Artikel 12). Hinzu kommt die Frage der Kinderarbeit (ILO-Übereinkommen Nr. 182).

Wer ist verantwortlich für die Wahrung der Menschenrechte in der Wirtschaft? Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beschreiben zum einen die Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Laut Leitprinzip 11 sollen wirtschaftliche Akteure durch ihre Tätigkeiten die Menschenrechte anderer nicht beeinträchtigen und negativen menschenrechtlichen Auswirkungen begegnen. Zum anderen werden die Staaten – in den Produktions- ebenso wie in den Abnehmerländern – in die Pflicht genommen. **Für Deutschland bedeutet das: Der Bund muss sicherstellen, dass deutsche Unternehmen die Menschenrechte achten, und er hat dafür zu sorgen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung Abhilfe erhalten.**

Was die Verantwortlichkeiten von Unternehmen konkret bedeuten, wie weit sie reichen, was auch kleine und mittlere Unternehmen machen können und müssen – darüber wird in Deutschland seit Jahren debattiert. **Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) von 2016 setzte zunächst auf die Freiwilligkeit von Unternehmen.** Doch im Februar 2021 zeigte

der Monitoring-Bericht zum NAP: Weniger als 20 Prozent der in Deutschland ansässigen und überprüften Unternehmen setzen ihre Sorgfaltspflichten um. Nach langen und kontroversen Debatten **verabschiedete der Bundestag am 11. Juni 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) – ein politischer Kompromiss.**

Das LkSG enthält Teile, die gut gelungen sind, wie das Verfahren für die behördliche Durchsetzung, die Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen, und die Geltung für Unternehmen aus dem Ausland mit Niederlassung in Deutschland. **In anderen Teilen genügt das Gesetz den UN-Leitprinzipien nicht:** Es umfasst zunächst nur große und damit zu wenige Unternehmen. Es reicht nicht überall in die Tiefe der Liefer- und Wertschöpfungsketten. Es schafft keine zusätzliche zivilrechtliche Haftung, erweitert nicht den Zugang zum Recht für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen und verbessert damit nicht deren Chance auf Schadensersatz.

Unterm Strich zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, und zwar nicht nur in Deutschland. Auch die Europäische Union arbeitet an einer rechtlichen Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten. Die Vorschläge des EU-Parlaments sind weitreichend: Unternehmen, die ihren Sorgfaltspflichten nicht nachkommen, könnten künftig auch zivilrechtlich haften. Auch strafrechtliche Folgen sind nicht ausgeschlossen.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz tritt am 1. Januar 2023 für Unternehmen in Kraft. **Dann wird es nicht nur darauf ankommen, wie Unternehmen es umsetzen, sondern auch darauf, wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle es kontrolliert und durchsetzt.**

Das Institut empfiehlt der Bundesregierung,

- die Umsetzung des LkSG eng zu begleiten und unabhängig zu evaluieren,
- eine Erweiterung der Sorgfaltspflichten gemäß den UN-Leitprinzipien zu prüfen,
- sich in der EU für eine einheitliche Regulierung einzusetzen, die über Großunternehmen hinausgeht, sowie die Hürden beim Zugang zum Recht für Betroffene abbaut.

4 Triage – Bundestag muss Diskriminierung gesetzlich verhindern

Während der Corona-Pandemie gerieten die Intensivstationen in Deutschland mehrfach an ihre Grenzen. Am 16. April 2021 beispielsweise waren nur noch zwölf Prozent der Intensivbetten frei. Wer wird wie behandelt, wenn die Intensivstationen überfüllt sind? Nach welchen Kriterien wird entschieden, wenn Zeit, Personal oder Material wie Beatmungsgeräte knapp sind? Mit Fragen dieser Art waren Ärzt_innen konfrontiert, hatten dafür aber nur rechtlich unverbindliche Empfehlungen von Fachverbänden zur Hand. **Der Bundestag lehnt es – trotz verschiedentlicher Befassungen – bisher ab, ein Gesetzgebungsverfahren zur Triage einzuleiten.**

Schon vor der Corona-Pandemie stießen Menschen mit Behinderungen auf strukturelle Hürden beim Zugang zu gesundheitlichen Diensten und Einrichtungen, wie etwa unzugängliche Ausstattung und Räumlichkeiten, – obwohl Deutschland als Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet ist, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu medizinischer Versorgung zu gewähren. Infolge der knappen Ressourcen in der Pandemie haben die Barrieren und Benachteiligungen für diese Personen noch zugenommen. **Internationale Menschenrechtsgremien fordern deswegen nachdrücklich, lebensrettende Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen und Ältere sicherzustellen.**

In Deutschland entscheiden Ärzt_innen in einer Triage-Situation anhand unverbindlicher Empfehlungen der medizinischen Fachgesellschaften. Doch: **Diese Empfehlungen stehen nicht im Einklang mit den Grund- und Menschenrechten** – insbesondere nicht mit den Artikeln 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), 10 (Recht auf Leben), 11 (Gefahrensituation und humanitäre Notlagen) und 25 (Recht auf Gesundheit) der UN-BRK. Speziell die Kriterien der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) stellen für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen eine mittelbare Diskriminierung dar, da sie von den DIVI-Kriterien

Lebenszeiterwartung und Gebrechlichkeit wesentlich häufiger betroffen sind als andere Personen.

Bei der Triage geht es um scheinbar objektiv bestimmbare Erfolgsaussichten; letztlich steht aber die Bewertung von Leben im Raum. **Die Aufrechterhaltung von Menschenleben gegen Menschenleben ist mit der Würde des Menschen nach Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar und deshalb verfassungswidrig.** Selbst ein absehbarer Tod oder eine kurze Lebensdauer sind kein Grund, einen Menschen zugunsten eines anderen zu opfern.

Das ist auch der Kern einer Verfassungsbeschwerde, die mit Stand Oktober 2021 vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Die Beschwerdeführenden befürchten, aufgrund ihrer Beeinträchtigungen oder ihres höheren Lebensalters medizinisch schlechter behandelt oder gar von einer lebensrettenden Behandlung ausgeschlossen zu werden, weil statistisch gesehen bei ihnen die Erfolgsaussichten einer intensivmedizinischen Behandlung schlechter seien. Ihre Beschwerde richtet sich gegen den Gesetzgeber, der bisher keine Vorgaben für eine Triage-Situation gemacht hat. Auf Anfrage des Gerichts reichte das Institut eine menschenrechtliche Stellungnahme in dem Verfahren ein.

Der Bundesgesetzgeber hat die Pflicht, die Triage-Frage zu regeln: Deutschland braucht menschen- und verfassungsrechtlich begründete Prinzipien als Grundlage für Priorisierungsentscheidungen der Ärzteschaft.

Das Institut empfiehlt dem Bundesgesetzgeber,

- Aspekte festzulegen, die für die Patient_innenauswahl keine Rolle spielen dürfen – zum Beispiel noch zu erwartende Lebenszeit, Lebensqualität, Leistungen für die Gesellschaft oder Alter,
- Entscheidungskriterien zu formulieren, die die grundlegenden Wertentscheidungen des Grundgesetzes achten und dem Diskriminierungsschutz im Sinne der UN-BRK entsprechen,
- betroffene Disziplinen und Interessenvertretungen, unter anderem von Menschen mit Behinderungen und Älteren, bei der Entwicklung aller gesetzlichen Triage-Regelungen einzubeziehen.

5 Familienzusammenführung von Geflüchteten – rechtlich schwierig und praktisch unmöglich

Viele Geflüchtete müssen ihre minderjährigen Kinder oder ihre_n Ehepartner_in zunächst zurücklassen. Für den Familiennachzug nach Deutschland gibt es jedoch hohe rechtliche und praktische Hürden. Das hat weitreichende Folgen: **Die Trennung und das teils jahrelange Warten auf die Familie führt bei den Geflüchteten zu Perspektivlosigkeit und Verzweiflung, insbesondere bei Minderjährigen.**

Aus Berichten der Anwaltschaft und Fachverbände wird deutlich: Anträge auf Familiennachzug werden oft abgelehnt. Die Zahl der Ablehnungen wird bisher allerdings nicht statistisch erfasst. **Das Recht auf Familie ist jedoch grund- und menschenrechtlich verbrieft (Art. 6 GG und Art. 8 EMRK). Sind Minderjährige betroffen, ist gemäß UN-Kinderrechtskonvention (Art. 3 Abs. 1) das Kindeswohl vorrangig zu beachten und die Familieneinheit zu wahren.** Das bekräftigte eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom Dezember 2020. In dem Fall ging es um den Nachzug der Ehefrau und des vierjährigen Kindes zu dem in Deutschland als subsidiär Schutzberechtigter anerkannten Ehemann und Vater. Das Gericht entschied zugunsten der Familie.

Ein Nachzug von Eltern zu ihren geflüchteten Kindern in Deutschland scheitert oft an den langwierigen und komplizierten Visaverfahren. Nach bisheriger Praxis erlischt der Anspruch auf Familiennachzug, wenn das als Flüchtling anerkannte Kind vor Erteilung der Einreisevisa der Eltern volljährig wird. Das Institut betont, dass der Nachzugsanspruch nicht von der Länge der Verfahren abhängig sein darf. Zur Frage des Elternnachzugs ist mit Stand Oktober 2021 ein Verfahren am Europäischen Gerichtshof anhängig. Dieser muss nun entscheiden, inwieweit die deutsche Regelung den europarechtlichen Vorgaben entspricht.

Praktisch unmöglich ist der Nachzug von Geschwistern zu unbegleiteten minderjährigen Ge-

flüchteten. **Nach deutschem Recht haben Minderjährige keinen Anspruch darauf, mit ihren Eltern zu ihrer Schwester oder ihrem Bruder nachzuziehen.** Einen Nachzug von Geschwistern erlauben die Behörden nur bei einer „außergewöhnliche[n] Härte“. Darüber hinaus muss die_der in Deutschland lebende Schutzberechtigte nachweisen, dass es für die Familie ausreichenden Wohnraum gibt und der Lebensunterhalt gesichert ist – Voraussetzungen, die in der Regel unmöglich zu erfüllen sind. Die Folge: Eltern stehen vor der Entscheidung, entweder ihre Kinder im Herkunftsland oder im Erstaufnahmeland zurückzulassen, auf den Nachzug zum in Deutschland lebenden Kind zu verzichten und dieses alleinzulassen oder sich aufzuteilen.

Eine Besonderheit in Deutschland ist die gesetzliche Kontingentierung von 1.000 Visa pro Monat für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Dieses Kontingent wird (seit der Einführung im August 2018) weder ausgeschöpft, noch auf die Folgemonate übertragen. Ein Grund für die geringen Zahlen sind laut Anwält_innen auch hier intransparente, langwierige, bürokratische Verfahren. Das Institut kritisiert, dass beim Familiennachzug anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte unterschiedlich behandelt werden. Auch subsidiär Schutzberechtigten ist eine Rückkehr in ihr Herkunftsland und ein gemeinsames Familienleben dort meist auf absehbare Zeit nicht zumutbar.

Um die grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zu erfüllen, empfiehlt das Institut:

- Der Bundestag sollte die Kontingentierung der Visa für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aufheben und den Geschwisternachzug explizit und vergleichbar zum Elternnachzug regeln.
- Solange der Geschwisternachzug im Aufenthaltsrecht nicht geregelt ist, sollten die Länder die Ausländerbehörden per Erlass anweisen, im Rahmen der Zustimmung zu Visaanträgen von der Wohnraumerfordernis und der Sicherung des Lebensunterhalts abzusehen. Liegt kein Ländererlass vor, sollten die Ausländerbehörden im Rahmen ihres Ermessens von selbigem absehen.

6 Kinderrechte ins Grundgesetz – eine verpasste Chance im Corona-Jahr

Schulen und Kitas geschlossen, kein Kontakt oder gar Spielen mit Gleichaltrigen, kein Sport und keine soziale Teilhabe, (zu) wenig Unterstützung beim digitalen Lernen, (zu) wenig Schutz vor häuslicher Gewalt – welche langfristigen Folgen die Corona-Pandemie für Kinder und Jugendliche haben wird, ist noch nicht absehbar. Außer Frage steht aber: **In Zeiten von Corona spielten Kinder und Jugendliche in politischen Entscheidungsprozessen kaum eine Rolle.** Sie wurden nicht berücksichtigt, nicht gehört, geschweige denn beteiligt. **Dabei wird in Deutschland schon lange über die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz und ihre Umsetzung gemäß UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) diskutiert.**

Deutschland ist seit 1992 zur Umsetzung der UN-KRK verpflichtet. Die Konvention begründet Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte wie beispielsweise das Recht auf Schutz vor Gewalt, das Recht auf Bildung oder das Recht auf Beteiligung an Freizeit, am kulturellen und künstlerischen Leben. Die UN-KRK ist auch in Deutschland geltendes Recht und gilt im Rang eines Bundesgesetzes. **Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes empfiehlt Deutschland, der UN-KRK Vorrang vor dem einfachen Recht zu verschaffen und die Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern.** Damit würden die Belange von Kindern und Jugendlichen gewichtiger, deutlich besser wahrgenommen und Menschen unter 18 Jahren erhielten Gehör bei politischen Entscheidungen.

In der Corona-Pandemie zeigte sich aber, dass der Staat Kinder und Jugendliche nach wie vor nicht angemessen als Träger eigener Rechte wahrnimmt. Politische Akteur_innen sahen in Kindern und Jugendlichen eher „Treiber der Pandemie“ als Personen mit Rechten, denen Gehör geschenkt werden muss. **Im Krisenstab der Bundesregierung wurden Vertreter_innen von Kindern und Jugendlichen erstmals nach mehreren Monaten der Pandemie gehört.** Wenig verwunderlich ist daher das Ergebnis einer bundesweiten Erhebung der Universitäten Frankfurt und Hildesheim in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung, wonach

sich viele junge Menschen von den politischen Verantwortungsträger_innen übergangen fühlten und ihre Interessen nicht vertreten sahen.

Besonders hart trafen die Corona-Maßnahmen zum Beispiel Kinder aus armutsbetroffenen Haushalten und geflüchtete Kinder in Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften. Der gleichberechtigte Zugang zum Recht auf Bildung war teils stark eingeschränkt. Anschaffungen von Computern mussten teilweise mittels Klagen erstritten werden. In den Unterkünften für Geflüchtete fiel die Unterstützung durch Ehrenamtliche vorübergehend weg, es fehlten ruhige Lernorte und Online-Angebote konnte mangels digitaler Infrastruktur nicht immer wahrgenommen werden.

Anfang 2021 – fast 30 Jahre nach Inkrafttreten der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland – legte die Große Koalition erstmals einen Entwurf zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz vor. Bei Politiker_innen anderer Parteien, Kinderrechtsexpert_innen, Rechtswissenschaftler_innen und in der Zivilgesellschaft, etwa beim Deutschen Kinderhilfswerk, beim Deutschen Kinderschutzbund, bei UNICEF Deutschland, stieß der Entwurf aus unterschiedlichen Gründen auf breite Kritik. Einig waren sich die Kritiker_innen darin, dass der Entwurf im Vergleich zur aktuellen Rechtslage einen Rückschritt darstellte. Nach einem langen und zähen Prozess wurde deutlich, dass sich im Bundestag keine Zwei-Drittel-Mehrheit für den Regierungsentwurf finden ließ.

Das Institut sieht weiterhin großen Nachbesserungsbedarf bei der Verankerung und Verwirklichung der Kinderrechte in Deutschland und empfiehlt daher,

- rasch einen neuen Gesetzentwurf zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz vorzulegen, der nicht hinter europäischen und internationalen Vorgaben zurückbleibt und der die Rechtsposition von Kindern signifikant stärkt,
- Kinder und Jugendliche am Prozess zur Erarbeitung des Gesetzes zu beteiligen.

7 Menschen mit Behinderungen – Wunsch und Wille als menschenrechtliche Grundlage für die rechtliche Betreuung

2021 wurde in Deutschland das Betreuungsrecht grundlegend reformiert. Es regelt den Fall, dass eine Person Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Angelegenheiten benötigt. Gesetzliche Voraussetzung ist dabei, dass die Person aufgrund einer Krankheit oder Beeinträchtigung hierbei Unterstützungsbedarf hat und dieser nicht durch andere Hilfen gedeckt werden kann. **Die Reform zielt darauf ab, das Selbstbestimmungsrecht zu stärken, indem Wille und Wünsche der betroffenen Person unbedingt zu berücksichtigen sind.**

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) steht für ein System der unterstützten Entscheidungsfindung. In Deutschland ist die UN-BRK seit 2009 geltendes Recht, das alle staatlichen Stellen umsetzen müssen. Das umfasst das Recht der informierten und freiwilligen Einwilligung in medizinische Behandlungen (Art. 25 UN-BRK: Recht auf Gesundheit), das Recht auf Schutz vor Freiheitsentzug aufgrund einer Beeinträchtigung (Art. 14 UN-BRK: Freiheit und Sicherheit der Person) oder das Recht zu entscheiden, wo und mit wem ich wohne (Art. 19 UN-BRK: Selbstbestimmte Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft).

Die Kontaktbeschränkungen in der Corona-Pandemie haben auch viele Betreuungsverhältnisse stark belastet. Damit Betreuer_innen ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können, ist der persönliche Kontakt unverzichtbar, doch in der Pandemie war dieser erschwert, teilweise sogar unmöglich. **Erst im Laufe der Pandemie, nämlich bei der Novellierung des Infektionsschutzgesetzes im November 2020, berücksichtigte der Gesetzgeber, dass ein Mindestmaß an sozialem Kontakt möglich sein muss.** In betreuungsgerichtlichen Verfahren wurde insbesondere die persönliche Anhörung problematisiert. Im Oktober 2020 bekräftigte der Bundesgerichtshof, dass auch in Pandemiezeiten in einem Betreuungsver-

fahren nur unter engen Voraussetzungen von einer persönlichen Anhörung abgesehen werden kann.

Laut UN-BRK soll Wunsch und Wille der betreuten Person ausschlaggebend für das Handeln der Betreuer_innen sein. Mit der Reform des Betreuungsrechts wurde der Begriff des „Wohls“ – bisher leitender Grundsatz – abgeschafft. Die betroffene Person soll besser informiert und stärker eingebunden, Pflichtwidrigkeiten von Betreuer_innen besser erkannt und sanktioniert werden. **Das neue Gesetz soll die Grundlage dafür schaffen, dass Betreuung nur im absolut nötigen Maß angeordnet wird (Erforderlichkeitsgrundsatz).** Dazu wurde der Grundsatz „Unterstützen vor Vertreten“ gestärkt. Der Grundsatz von Wunsch und Wille gilt aber auch nach dem neuen Gesetz nicht ausnahmslos. Unter bestimmten Bedingungen ist die Bestellung einer rechtlichen Betreuung gegen den natürlichen Willen der betroffenen Person weiterhin möglich. **Es wurden zudem die Rechtsgrundlagen zu Zwangsmaßnahmen, wie eine Unterbringung oder eine ärztliche Behandlung gegen den Willen, beibehalten.**

Insgesamt ist die Reform des Betreuungsrechts ein Schritt zu mehr Selbstbestimmung. Als weitere Schritte empfiehlt das Institut unter anderem:

- Bund und Länder sollten – um Betreuungen zu vermeiden – „andere Hilfen“ (§ 1814 Abs. 3 Nr. 2 BGB n.F., §§ 5, 8 BtOG) und Leistungen wie Schuldner_innenberatung oder ambulantes betreutes Wohnen ausbauen.
- Bund und Länder sollten Maßnahmen ergreifen, um die zwangsweise Unterbringung oder freiheitsentziehende Maßnahmen aufgrund einer Beeinträchtigung abzuschaffen.
- Auf kommunaler Ebene sollten Informations- und Empowerment-Schulungen sowohl für Menschen mit Unterstützungsbedarf als auch für Akteur_innen des Betreuungswesens angeboten werden.
- Das Bundesjustizministerium und die Landesjustizministerien müssen, ebenso wie Betreuungsbehörden und Kliniken, sicherstellen, dass eine umfassende statistische Datengrundlage zur Verfügung steht.
- Die Bundesregierung sollte eine bundesweite Fachstelle für Unterstützte Entscheidungsfindung einrichten.

8 Mehr globale Impfgerechtigkeit – eine menschenrechtliche Verpflichtung Deutschlands

Entwicklung, Herstellung und Zulassung von Impfstoffen gegen COVID-19 sind maßgeblich für die Bewältigung der Corona-Pandemie. **Von den Impfstoffen jedoch kommt in zu vielen Ländern zu wenig an.** Bis August 2021 wurden in den reichsten Ländern der Welt fast 75 Prozent der weltweit verfügbaren Impfdosen verimpft; in den ärmsten Ländern der Welt nur 2,7 Prozent. Diese ungerechte Verteilung der Impfstoffe führt nicht nur zu einer gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Bedrohung für Menschen in den ärmeren Ländern. Sie wird auch zur weltweiten Bedrohung, denn ohne hohe Impfquoten weltweit wird sich die Pandemie nicht eindämmen lassen.

Die globale Impfgerechtigkeit ist nicht nur gesundheitspolitisch geboten, die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind dazu auch menschenrechtlich verpflichtet (Art. 12 UN-Sozialpakt). **Der UN-Sozialpakt verpflichtet Länder wie Deutschland auch, andere Staaten bei der Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit zu unterstützen (sogenanntes Kooperationsgebot, Art. 2 Abs. 1), hier: den gleichberechtigten Zugang zu Impfstoffen in anderen Ländern voranzubringen.** Nicht zuletzt sind auch Pharma-Unternehmen in der menschenrechtlichen Verantwortung, Impfstoffe herzustellen, die für alle Menschen zugänglich sind.

Doch statt Drittstaaten bei der Beschaffung von Impfstoffen oder der Technologie zu ihrer Herstellung zu unterstützen, schlossen Länder mit hohem Einkommen schon früh Vorverträge mit den Pharmaunternehmen. Ende Sommer 2020 hatten unter anderen die EU, Großbritannien und Kanada über solche Verträge mehr Impfdosen bestellt, als für ihre Bevölkerung nötig war. Länder mit mittleren oder niedrigen Einkommen waren gar nicht in der Lage, vergleichbare Vorbestellungen zu tätigen.

Um den gesundheitspolitisch und menschenrechtlich gebotenen weltweiten Zugang zu Impfungen sicherzustellen, rief die Weltgesundheitsorgani-

sation die Plattform COVAX (Covid-19 Vaccines Global Access) ins Leben. Die Plattform sollte Impfdosen aus einer Hand beschaffen und sie gleichberechtigt verteilen. **Deutschland und andere EU-Länder unterstützten COVAX verbal und mit Finanzmitteln, bestellten aber gleichzeitig die Impfstoffe für die eigene Bevölkerung direkt und vorab bei den Pharmaunternehmen.** So blieb es letzten Endes lediglich eine Plattform, die mit Finanzierungsbeiträgen und Impfdosenspenden aus dem Globalen Norden Impfungen im Globalen Süden organisierte.

Daneben gab es Programme für Technologietransfer sowie Vorschläge für die Gewährung von Lizenzen und die Aussetzung von Patenten. Die Staaten, die sich Impfdosen durch Vorbestellungen sicherten, wären durchaus in der Lage gewesen, die Pharmaunternehmen darauf zu verpflichten. Die USA, bislang eherer Verfechter des Patentschutzes, schlossen sich im Mai 2021 einem entsprechenden Vorschlag von Indien und Südafrika an; **die EU-Kommission blieb in Fragen der Patentfreigabe verhalten, ebenso die Bundesregierung.**

Globale Impfgerechtigkeit bedeutet: den weltweiten Zugang zu Impfungen sicherzustellen. Dieser kann nicht durch Wohltätigkeit auf Basis von Überschussspenden oder Entwicklungshilfe erreicht werden. **Der Zugang zu Impfstoffen gegen eine tödliche Krankheit ist Teil des international anerkannten universellen Rechts auf Gesundheit.**

Das Institut empfiehlt der Bundesregierung daher unter anderem,

- keine Impfstoffe zu beschaffen, ohne auch Regelungen zur freiwilligen Patentweitergabe zu vereinbaren,
- im Rahmen der EU alle Möglichkeiten für eine kurz-, mittel- und langfristige Erhöhung der Produktion von Impfdosen und ihrer gerechten Verteilung auszuschöpfen, inklusive Zwangslizensierungen und Patentfreigaben,
- „überbestellte“ Impfdosen an COVAX zu spenden und nicht, wie bereits geschehen, nach geopolitischen Erwägungen im Globalen Süden selbst zu verteilen,
- unabhängig von der Corona-Pandemie die Gesundheitssysteme in Ländern mit niedrigem Einkommen zu stärken.

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2021

GESTALTUNG

MedienMélange: Kommunikation!

LIZENZ

[creativecommons.org/licenses/
by-nc-nd/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)



Die Langfassung dieses Berichts können Sie
online als PDF-Dokument abrufen:

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/
menschenrechtsbericht2021](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2021)

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG |
DEZEMBER 2021

ISSN 2511-1566 (Print)

ISSN 2567-5893 (PDF)

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de