



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Kurzfassung

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 – Juni 2023

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 Bericht 2022/2023 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2022 bis 30. Juni 2023.

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 und analysiert werden, um Lösungen am Maßstab der Menschenrechte zu entwickeln. 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](http://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 von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Inhalt

Einleitung	4
<hr/>	
1 Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung	5
<hr/>	
2 Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sicherstellen	6
<hr/>	
3 Versammlungsfreiheit in Gefahr? Raum für Klimaaktivismus erhalten	8
<hr/>	
4 Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken	9
<hr/>	
5 Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen verbessern	10
<hr/>	
6 Selbstbestimmtes Leben braucht barrierefreien Wohnraum	11
<hr/>	
7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem	12
<hr/>	

Einleitung

Dies ist der achte Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte („Institut“) jährlich dem Bundestag vorlegt. Der Bericht befasst sich in diesem Jahr vertieft mit rassistischer Diskriminierung bei der polizeilichen Datenverarbeitung. Wir untersuchten, inwiefern bei der Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten durch die Polizei Diskriminierungsrisiken bestehen.

Gemäß der EU-Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz dürfen „sensible Daten“, also solche, aus denen etwa die Hautfarbe oder die vermeintliche „ethnische Herkunft“ hervorgeht, nur unter strengen Anforderungen verarbeitet werden. Diese Richtlinie ist hierzulande jedoch nicht ausreichend umgesetzt. Bund und Länder sind gemeinsam in der Pflicht, die gesetzlichen Vorschriften anzupassen und verbindliche Regeln für Schutzmaßnahmen festzuschreiben, um einen adäquaten Schutz vor rassistischer Diskriminierung zu gewährleisten.

Darüber hinaus greift der Bericht fünf weitere Themen auf, die im Berichtszeitraum (1. Juli 2022–30. Juni 2023) von hoher menschenrechtlicher Relevanz waren. Dabei stellen wir Entwicklungen in diesen Themenfeldern dar, bewerten wichtige politische und gesetzgeberische Maßnahmen menschenrechtlich und formulieren Empfehlungen.

Für den Bericht hat das Institut öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestages und der Länder, sowie Medienberichte ausgewertet. Außerdem hat das Institut mithilfe eines Fragebogens Daten bei den Innenministerien der Bundesländer erhoben und Interviews mit Expert*innen aus Polizei, Datenschutzaufsicht und zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt. Wir danken allen, die uns für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Auch dieses Berichtsjahr war von den Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und von den gravierenden Folgen des fortschreiten-

den Klimawandels geprägt. Hinzu kamen die wachsende Wohnungsnot in Ballungsgebieten und die Auswirkungen hoher Inflation. Hieraus erwachsen für viele Menschen Gefühle der Unsicherheit, des Abgehängt-Seins und Zukunftsangst. Die Politik bleibt deshalb aufgerufen, die Menschenrechte zum Maßstab ihres Handelns zu machen. Nicht zuletzt bezieht der Staat seine Legitimation daher, dass er für alle Menschen die sozialen Menschenrechte gewährleistet, indem er insbesondere auch die Erfüllung lebenswichtiger Bedürfnisse sichert.

Über die notwendige finanzielle Unterstützung der Kommunen für die Aufnahme aller Schutzsuchenden, einschließlich der ukrainischen Geflüchteten, zu der das Institut im vergangenen Bericht aufgerufen hat, wurde noch bis in den November 2023 diskutiert. Mit großer Besorgnis beobachten wir, dass die Debatte über die Verteilung der Kosten für die Aufnahme geflüchteter Menschen zu einer Debatte über die Abschreckung von Schutzsuchenden geworden ist. Dabei werden zentrale Erkenntnisse der Migrationsforschung ignoriert. Schutzsuchende wählen Deutschland keineswegs aufgrund der Sozialleistungen als Zielland aus. Wichtig sind ihnen stattdessen Familienbeziehungen, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Besorgniserregend ist die Zunahme von Vorschlägen, die die grund- und menschenrechtlichen Bindungen Deutschlands missachten. Bestrebungen, Sozialleistungen für Asylsuchende noch länger abzusenken oder gar als Sanktion auf Null zu setzen, ist mit dem Bundesverfassungsgericht entgegenzuhalten: Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.

Die weltweiten Folgen des Klimawandels und die näherkommenden Klima-Kippunkte haben im Berichtsjahr Politik und Öffentlichkeit beschäftigt. Hinzu kam die Abschwächung des Klimaschutzgesetzes durch Einführung einer sektorenübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung. Klimaaktivist*innen verstärkten ihre Protestaktionen. Aus menschenrechtlicher Sicht höchst bedenklich sind übermäßige staatliche Reaktionen wie generelle Demonstrationsverbote und die hasserfüllte öffentliche Debatte.

Der vorliegende Bericht soll dazu beitragen, dass Deutschland die Menschenrechte schützt und fördert, im Inneren wie in seiner Politik nach außen. Wir hoffen, dass Bund und Länder unsere Impulse aufgreifen.

1 Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung

Allein der Name kann dazu führen, dass Menschen von der Polizei anders behandelt werden als der Rest der Bevölkerung. So werden im Kontext der Bekämpfung organisierter Kriminalität in manchen Bundesländern bestimmte Nachnamen als Hinweis auf eine familiäre oder „ethnische“ Verbundenheit mit sogenannten Clans gelesen. Personen mit entsprechenden Namen sind damit einem deutlich größeren Risiko ausgesetzt, zum Ziel weiterer polizeilicher Maßnahmen zu werden.

Das **Diskriminierungsverbot verbietet der Polizei und anderen Behörden, Menschen aufgrund der Hautfarbe oder anderer physischer Merkmale, tatsächlicher oder vermeintlicher Herkunft oder Religionszugehörigkeit zu benachteiligen**. Verfassungsrechtlich ergibt sich dies aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, europarechtlich aus Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta. Auch völkerrechtlich ist Deutschland dem Diskriminierungsverbot verpflichtet – unter anderem durch die Ratifikation der UN-Konvention gegen rassistische Diskriminierung und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Das Verbot rassistischer Diskriminierung **gilt auch für die polizeiliche Datenverarbeitung**. Aufgrund der besonderen Risiken, die mit der Verarbeitung von Daten etwa zu Hautfarbe, vermeintlicher „ethnischer Herkunft“ oder Sprache einhergehen, gelten solche Daten als **„sensible Daten“**. Sie **dürfen nur in absoluten Ausnahmefällen verarbeitet werden und sind besonders zu schützen**.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern in Deutschland Risiken einer rassistischen Diskriminierung bei der polizeilichen Datenverarbeitung bestehen. Das Institut hat dafür Expert*innen aus Polizei, Datenschutz und Zivilgesellschaft interviewt sowie mit Hilfe von Fragebögen Daten zu Art und Umfang der polizeilichen Verarbeitung personenbezogener, sensibler Daten sowie zu internen Verarbeitungsvorschriften und Schutzmaßnahmen bei den Innenministerien der Länder erhoben. **Die Ergebnisse sind grund- und menschenrechtlich sehr problematisch: Der Schutz für die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten unterscheidet sich kaum von dem für nicht sensible Daten.**

Für INPOL, das Informationssystem der Bundes- und Landespolizeien, gibt es beispielsweise die Datenkategorie „Volkszugehörigkeit“. Der INPOL-Katalog umfasst mehr als 100 Werte – von „Abchase“ bis „Weißrusse“. Zwar ist in den vergangenen 20 Jahren aufgrund der Kritik insbesondere von Sinti*innen und Rom*innen die Sensibilität für den Umgang mit dieser Datenkategorie gewachsen. Gleichwohl dient die Kategorie „Volkszugehörigkeit“ in der polizeilichen Datenverarbeitung nach wie vor der Erfassung ethnischer Zuschreibungen und **birgt dadurch ein Diskriminierungsrisiko**.

Ähnlich problematisch ist die Datenkategorie „äußere Erscheinung“ („Phänotyp“), die im Rahmen erkennungsdienstlicher Maßnahmen erfasst wird. Der INPOL-Katalog enthält 19 „Phänotypen“, zum Beispiel „afrikanisch“, „europäisch“, „westeuropäisch“ oder „südosteuropäisch“. Damit **reproduziert die Datenerfassung Stereotype**: Wer nicht der polizeilichen Vorstellung eines „Westeuropäers“ entspricht, wird nicht als solcher erfasst, selbst wenn seine Staatsangehörigkeit ihn als solchen ausweist.

Den rechtlichen Rahmen für die polizeiliche Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten bildet die **EU-Richtlinie 2016/680 („JI-Richtlinie“)**. Danach ist die Verarbeitung sensibler Daten nur dann erlaubt, wenn dies „unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person

erfolgt“. Für die Bundesebene wurde dieser Wortlaut der JI-Richtlinie 2017 in das Bundesdatenschutzgesetz übernommen. Die Länder haben zur **Umsetzung der Richtlinie** ihr Datenschutzrecht beziehungsweise ihr Polizeirecht geändert. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte reichen diese Schritte nicht aus: **Für einen wirksamen Schutz Betroffener fehlen eine Präzisierung der tatbestandlichen Voraussetzung für die Verarbeitung sensibler Daten und verbindliche Vorgaben für ihren Schutz.**

Unsere Studie zeigt: In Deutschland werden Daten, aus denen eine vermeintliche „rassische oder ethnische Herkunft“ Betroffener gelesen werden kann, **in regional unterschiedlichem, aber erheblichem Ausmaß polizeilich erfasst.** In zahlreichen polizeilichen Datenbanken werden **Angaben über zugeschriebene „Phänotypen“ oder „Volkszugehörigkeiten“** von Beschuldigten, Tatverdächtigen und sogenannten Anlasspersonen **standardisiert verarbeitet.** Regelmäßig werden die Vor- und Nachnamen, Staatsangehörigkeiten oder Geburtsorte gespeichert, dies gilt auch für Geschädigte oder Zeug*innen. Unter Umständen werden solche Daten als „proxy data“ stellvertretend für eine zugeschriebene „rassische oder ethnische Herkunft“ gelesen. In diesem Fall müssten sie ebenfalls als sensible Daten geschützt werden. Dazu kommt: Die polizeiliche Datenverarbeitung ist **aufgrund staatlicher Geheimhaltungsgründe insgesamt wenig transparent** und **viele der internen Vorgaben sind nicht öffentlich zugänglich.**

Derzeit sind keine politischen Bestrebungen zu erkennen, das polizeiliche Sammeln und Verarbeiten sensibler Daten strenger zu reglementieren. Vielmehr **wachsen die Diskriminierungsrisiken mit dem Umbau der polizeilichen Informationsarchitektur im Rahmen des Projektes „P20“.** Ziel des bundesweiten Projekts ist die Zusammenlegung der Datenbestände in einem gemeinsamen „Datenhaus“ und der verstärkte Einsatz „intelligenter“ algorithmengestützter Analysen zur Auswertung der gesammelten Daten.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- den Gesetzgebern in Bund und Ländern, mit Blick auf eine vollständige Umsetzung der JI-Richtlinie präzise und verbindliche Vorgaben im Bundesdatenschutzgesetz sowie in den landesrechtlichen Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung zu machen. Diese sollten vorschreiben, wann sensible Daten erhoben, gespeichert und weiterverarbeitet werden dürfen und welche Schutzmaßnahmen nötig sind. Dabei muss sichergestellt werden, dass Menschen vor rassistischer Diskriminierung geschützt und Vorstellungen von „rassischer oder ethnischer Herkunft“ nicht reproduziert werden.
- der Polizei und den Innenministerien, über Konzepte, Umfang und Praxis der polizeilichen Verarbeitung sensibler Daten mehr Transparenz herzustellen. Sie sollten sich einer kritischen Diskussion stellen und ihre Routinen hinterfragen. Für diese Selbstreflexion braucht es die Beteiligung von Datenschutzexpert*innen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, insbesondere von Menschen mit Rassismuserfahrungen. Den Diskussionen zugrundeliegen sollte ein Verständnis von „Rasse“ als sozialer Konstruktion.
- den Innen- und Forschungsministerien, Zugänge und Mittel für Forschung bereitzustellen, um die Risiken rassistischer Diskriminierung in der polizeilichen Datenverarbeitung untersuchen zu können.

2 Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sicherstellen

Geschlechtsspezifische Gewalt ist weltweit eine weitverbreitete Menschenrechtsverletzung. **In Deutschland erfährt jede dritte Frau mindestens einmal in ihrem Leben physische und/**

oder sexualisierte Gewalt. Zudem mangelt es an Schutzräumen. Insbesondere für Frauen mit Behinderungen, Migrant*innen, Asylsuchende und wohnungslose Frauen ist der Zugang zu Beratungs- und Hilfsangeboten nicht gesichert.

Seit Februar 2018 ist in Deutschland die **Istanbul-Konvention des Europarats** in Kraft. Sie **verpflichtet die Vertragsstaaten zu Gewaltprävention, Gewaltschutz, effektiver Strafverfolgung** und zu einem umfassenden koordinierten Ansatz bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen.

Im Jahr 2022 untersuchte die Expert*innengruppe des Europarates GREVIO, wie die Konvention in Deutschland umgesetzt wird. GREVIO begrüßte etwa den rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, das bundesweite Hilfetelefon, die Statistik des Bundeskriminalamts zu Gewalt in Paarbeziehungen und die Schaffung des Straftatbestandes Cyberstalking. **GREVIO mahnte unter anderem Nachbesserungen im Strafrecht an**, etwa bei Vergewaltigung und sexueller Nötigung. **Zudem sollten Aus- und Weiterbildung für Berufsgruppen, die mit Opfern oder Täter*innen arbeiten** (z.B. Mitarbeitende der Gesundheits- und Sozialdienste, Richter*innen, Staatsanwält*innen), **verbessert werden**. Bis Ende 2025 muss die Bundesregierung die Maßnahmen, die zur Umsetzung der GREVIO-Empfehlungen ergriffen wurden, darlegen.

Im November 2022 nahm die **Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt** des Deutschen Instituts für Menschenrechte ihre Arbeit auf. Mit der Einrichtung dieser Stelle **erfüllt** die Bundesregierung eine **Verpflichtung aus der Istanbul-Konvention**. Die Berichterstattungsstelle beobachtet Gesetzgebung und Rechtsprechung und sammelt Daten als Grundlage für Empfehlungen an die Politik. Künftig will die Bundesregierung außerdem eine staatliche Koordinierungsstelle einrichten, deren zentrale Aufgabe die Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie ist.

Bei der Rechtsprechung bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt gab es im Berichtszeitraum wichtige Fortschritte: Das Oberlandesgericht Köln etwa bezog sich in einer Entscheidung zum **Umgangs- und Sorgerecht** ausdrücklich auf Artikel 31 der Istanbul-Konvention, wonach **häusliche Gewalt** in diesen Fällen zu berücksichtigen ist. Dies gilt auch, so das Gericht, wenn das betroffene Kind nicht selbst unmittelbar Gewalt erfahren hat. Entscheidend seien vielmehr die Auswirkungen solcher Gewalt auf alle Familienmitglieder.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte besteht weiterer Handlungsbedarf, um von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffene in Deutschland umfassend zu schützen. So ist zwar zu begrüßen, dass die Istanbul-Konvention – nach dem Auslaufen der entsprechenden Vorbehalte durch die Bundesregierung – seit Februar 2023 uneingeschränkt für alle Migrant*innen in Deutschland gilt. Allerdings sind **weitere rechtliche Umsetzungsschritte nötig, um Betroffene von häuslicher Gewalt mit prekärem Aufenthaltsstatus** (Duldung oder in aufenthaltsrechtlicher Illegalität) **effektiv zu schützen**.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundesgesetzgeber,

- das Aufenthaltsgesetz in § 25 um zwei verlängerbare Aufenthaltstitel für Betroffene häuslicher Gewalt zu ergänzen (aufgrund der persönlichen Lage und zur Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren). Der Schutz von Betroffenen mit ehегattenabhängigem Aufenthaltsrecht sollte nachgeschärft werden.
- die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt gesetzlich zu verankern.
- in dieser Legislaturperiode eine staatliche Koordinierungsstelle einzurichten, die eine langfristige und umfassende Strategie zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt erarbeitet, die unter die Istanbul-Konvention fallen.

3 Versammlungsfreiheit in Gefahr? Raum für Klimaaktivismus erhalten

Viele Menschen engagieren sich für eine veränderte Klimapolitik und kritisieren die Untätigkeit der Bundesregierung. Sie berufen sich unter anderem auf den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021. Darin bestätigte das Gericht die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen im Einklang mit dem 1,5°C-Ziel des Pariser Klimaabkommens als verfassungsrechtliches Klimaschutzziel.

In der öffentlichen Kritik stehen vor allem die Proteste der „Letzten Generation“. Ihre Aktionen haben eine Debatte über Präventivhaft, Strafverschärfungen sowie die Legitimität von zivilem Ungehorsam entfacht. Grundsätzlich gilt: **Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, die Versammlungsfreiheit zu schützen. Aber staatliche Maßnahmen greifen in Deutschland unterschiedlich intensiv in das Recht auf Versammlungsfreiheit ein.** Dies zeigt sich auch beim strafrechtlichen Umgang mit Sitzblockaden.

Aus grund- und menschenrechtlicher Sicht sind Sitzblockaden Versammlungen und fallen unter den Schutz der Versammlungsfreiheit. 2020 hat der UN-Menschenrechtsausschuss das Recht auf Versammlungsfreiheit konkretisiert: Die Vertragsstaaten – also auch Deutschland – müssen friedliche Versammlungen schützen. Friedlich bedeutet, dass sie frei von „schwerwiegender Gewalt“ sind. Störungen des Verkehrs seien keine Gewalt in diesem Sinn, so der Ausschuss. Der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit erklärte 2021, dass ein gewisses Maß an Beeinträchtigung des öffentlichen Lebens – einschließlich Verkehrsstörungen – hingenommen werden müsse. Deutsche Gerichte werten die Strafbarkeit von Sitzblockade uneinheitlich – je nachdem, welches Gewicht sie der Versammlungsfreiheit der Klimaaktivist*innen oder ihren Motiven im Einzelfall zuerkennen.

Staatliche Maßnahmen wie Hausdurchsuchungen, aber auch die Diffamierung durch Politik und Medien können eine einschüchternde Wirkung auf betroffene Klimaaktivist*innen und ihr Umfeld hinsichtlich der Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit haben (sogenannter chilling effect): So war der Anfangsverdacht der Bildung und Unterstützung einer kriminellen Vereinigung Grundlage für die durch die Generalstaatsanwaltschaft München genehmigten Hausdurchsuchungen bei Mitgliedern der Letzten Generation. Zudem diffamierten Politiker*innen Protestierende als „Klima-Terroristen“. Führende Klima- und Umweltorganisationen kritisieren diese pauschale Kriminalisierung von Klimaaktivist*innen.

Um Straftaten durch Klimaaktivist*innen zu verhindern, ergriff die Polizei Maßnahmen im Vorfeld von Klimaaktionen, insbesondere die freiheitsentziehende Präventivhaft, die etwa in Bayern gegen Klimaaktivist*innen teilweise für 30 Tage angeordnet wurde. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte stellt dieser **Einsatz der Präventivhaft** von Menschen, die ihr Recht auf Versammlungsfreiheit friedlich, wenngleich störend für die Allgemeinheit, wahrnehmen wollen, **eine Verletzung der Grund- und Menschenrechte** dar.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- den Innenministerien der Länder, sicherzustellen, etwa durch Weisung an Polizeibehörden, dass Präventivhaft nur mit äußerster Zurückhaltung und im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden ist. Die Präventivhaft darf nicht zur Verhinderung der bloßen Teilnahme an Sitzblockaden eingesetzt werden.
- das Recht auf Versammlungsfreiheit bei staatlichen Maßnahmen gegen Sitzblockaden angemessen zu berücksichtigen.
- Bund und Ländern, zu einer Versachlichung der Debatte beizutragen: Die Anliegen der Klimabewegung, die im Einklang mit dem Pariser

Klimaabkommen stehen, sollten wieder in den Fokus rücken. Bürger*innen sollten an der Entwicklung sowie Umsetzung von klimapolitischen Maßnahmen beteiligt werden, beispielsweise in Form von Bürgerräten auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene.

4 Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken

In Deutschland leben rund 15 Millionen Kinder und Jugendliche, viele von ihnen wollen mitbestimmen – und sie haben auch das Recht dazu. Doch die Möglichkeiten zur politischen Mitbestimmung sind für Kinder und Jugendliche begrenzt, in Deutschland gesetzlich nur unzureichend verankert und müssen dringend weiter ausgebaut werden. **Deutschland ist gemäß der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, das Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten.** Die Konvention gilt seit 1992 in Deutschland.

Der Start des Nationalen Aktionsplans für Kinder- und Jugendbeteiligung im November 2022, der mehr direkte Beteiligung und neue Schwerpunkte setzt, ist ein Baustein, um Kinderrechte wirksam umzusetzen. Künftig soll die politische Mitbestimmung auf Kommunal- und Landesebene gestärkt werden. Außerdem sollen Kinder unter zwölf Jahren mehr in den Fokus rücken.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes prüfte im September 2022 die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland und **würdigte unter anderem die gemeinsame Jugendstrategie des Bundes und die Absenkung des Wahlalters in einigen Bundesländern.** Der Ausschuss empfiehlt sicherzustellen, dass alle Kinder bei den sie betreffenden Entscheidungen, auch bei Verwaltungs- und Zivilverfahren, angehört werden können und diese kindgerecht gestaltet sind. Zudem soll die selbstbestimmte Teilhabe von Kindern in Familien, Gemeinden und Schulen sowie

der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik gefördert werden. Die Meinungen von Kindern sollen dabei angemessen gehört und berücksichtigt werden.

Eine Möglichkeit der politischen Mitbestimmung ist die Ausübung des Wahlrechts. Wissenschaftler*innen sind sich einig, dass schon bei Kindern und Jugendlichen ein Interesse an politischen und gesellschaftlichen Themen besteht und sich ein politisches Bewusstsein entwickelt. **Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass die Ampelkoalition im Koalitionsvertrag vereinbart hat, das Grundgesetz zu ändern und das Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre zu senken.** Für die Wahlen zum Europäischen Parlament hat der Bundestag bereits im November 2022 die Absenkung auf 16 Jahre beschlossen. Die Erfahrung auf Länderebene zeigt: Dort, wo das Mindestwahlalter 16 Jahre beträgt, ist ein anhaltender Anstieg in der Wahlbeteiligung junger Menschen – auch über die Erstwahl hinaus – zu beobachten.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- der Bundesregierung, ihr Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen und beim Bundestag einen Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters bei Bundestagswahlen einzubringen.
- den Ländern, ihre Verfassungen und Landeswahlgesetze so anzupassen, dass das Wahlalter in allen Bundesländern auf Kommunal- und Landesebene einheitlich abgesenkt wird, damit gleiche Bedingungen für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland bestehen.
- begleitende Maßnahmen vorzusehen, wie die Mobilisierung junger Erstwähler*innen, die finanzielle und personelle Förderung von politischer Bildungsarbeit, das Sichtbarmachen junger Wähler*innen und ihrer Meinungen.
- Beteiligungsstrukturen wie Kinder- und Jugendparlamente oder Kinder- und Jugendrechtsbeauftragte finanziell und personell zu fördern, damit sich Kinder und Jugendliche selbst organisieren und ihre Meinungen zu Gehör bringen können.

5 Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen verbessern

Ein Bescheid vom Finanzamt, der nicht in Leichter Sprache geschrieben ist, die fehlende Gebärdendolmetscherin bei einer Veranstaltung oder räumliche Barrieren beim Besuch von Arztpraxen oder Geschäften – Menschen mit Behinderungen erleben in Deutschland sehr häufig Diskriminierung.

Das Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung ist zwar verfassungsrechtlich (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) und durch die UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 5 UN-BRK) verankert, doch es gibt **in der deutschen Gesetzgebung großen Reformbedarf**. Deshalb müssen dringend **wirksame Maßnahmen ergriffen werden, die eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben ermöglichen**. Hiervon umfasst sein müssen „angemessene Vorkehrungen“, also spezifische, auf den Einzelfall bezogene Maßnahmen (Art. 2 UN-BRK), beispielsweise ein Computer mit Blindenschrift am Arbeitsplatz.

Die **Vorschriften des Behindertengleichstellungsgesetzes** inklusive derjenigen zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen **gelten nicht umfassend für private Akteur*innen**: So darf Menschen mit Behinderungen zwar der Zutritt in Begleitung ihres Assistenzhundes in Restaurants oder im Friseursalon nicht mehr verweigert werden. Doch mit Blick auf barrierefreie Reisen, den Besuch von Arztpraxen, Geschäften oder Sportstätten gibt es keine verpflichtenden Vorgaben. Zusätzlich sind effektive Sanktionsmöglichkeiten notwendig, um Diskriminierung zu ahnden.

Das **Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz schützt Menschen mit Behinderungen nicht bei allen zivilrechtlichen Verträgen** (zum Beispiel nicht bei Mietverträgen). Auch der Anspruch auf Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen im Arbeitsleben und bei Alltagsgeschäften sollte

im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz verankert werden. Eine solche Regelung würde Betroffenen Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ermöglichen.

Nur den wenigsten Betroffenen von Diskriminierung ist es möglich, die zeitlichen, emotionalen und finanziellen Belastungen zu tragen, die mit langwierigen Verfahren im Falle einer Klage einhergehen. Um diese Hürden abzubauen, ist ein effektives Verbandsklagerecht im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nötig. **Mittels einer Verbandsklage können Verbände Rechtsverstöße – etwa gegen das Diskriminierungsverbot – unabhängig von eigener Betroffenheit geltend machen**. Zwar gibt es im Behindertengleichstellungsgesetz bereits ein Verbandsklagerecht. Es wird jedoch kaum genutzt, unter anderem deswegen, da nur Feststellungsklagen, aber keine Leistungs- und Verpflichtungsklagen möglich sind. Hinderlich ist außerdem, insbesondere für kleine Verbände, das Prozesskostenrisiko.

Im Koalitionsvertrag von 2021 erklärten die Regierungsparteien, dass die relevanten Gesetze überarbeitet würden. Bislang wurden lediglich Empfehlungen geprüft, rechtliche Schutzlücken aber noch nicht geschlossen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundesgesetzgeber,

- im Behindertengleichstellungsgesetz wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei einer Verletzung des Diskriminierungsverbots zu verankern.
- das Verbandsklagerecht im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz einzuführen und die Ausgestaltung des existierenden Verbandsklagerechts im Behindertengleichstellungsgesetz zu verbessern.
- die Barrierefreiheit – inklusive der Pflicht Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen – auch für private Akteur*innen verpflichtend zu regeln.

6 Selbstbestimmtes Leben braucht barrierefreien Wohnraum

In Deutschland gibt es nicht annähernd genug Wohnraum für Menschen mit Behinderungen sowie für ältere und pflegebedürftige Menschen. Für Betroffene bedeutet das eine Einschränkung ihrer Grund- und Menschenrechte. So können etwa Menschen mit körperlichen Einschränkungen keine Arbeitsstelle an einem anderen Wohnort annehmen, wenn sie keine angemessene und bezahlbare Wohnung finden. Oder sie müssen in stationären Wohnformen leben, wenn Stufen, zu kleine Bäder und schmale Durchgänge den Alltag in der eigenen Wohnung für sie, ihre pflegenden Angehörigen oder Pflegekräfte unmöglich machen.

Die UN-Behindertenrechtskonvention, die in Deutschland geltendes Recht ist, schreibt fest: **Menschen mit Behinderungen haben – genau wie alle anderen Menschen auch – das Recht, selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben.** Dem steht ein eklatanter Mangel an barrierefreiem Wohnraum entgegen. Im Jahr 2018 gab es 586.000 barrierearme Wohnungen, aber 2,98 Millionen Haushalte, die auf eine solche angewiesen sind. Auch für die kommenden Jahre wird eine **Versorgungslücke von über zwei Millionen Wohnungen** prognostiziert. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisierte Deutschland im September 2023 für diesen Mangel an bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum. Er empfiehlt, den Bau neuer nicht barrierefreier Wohnungen nur noch in Ausnahmefällen zuzulassen.

Zwar haben die Bundesländer in ihren Bauordnungen festgelegt, dass bei Neubauten ein bestimmter Anteil barrierefreier Wohnungen realisiert werden muss. Jedoch ist dieser zu gering, um die Versorgungslücke schließen zu können. Zudem wird die **vorgesehene Mindestanzahl zu bauender barrierefreier Wohnungen durch zahlreiche Ausnah-**

meregelungen in den Bauordnungen nicht erreicht. Und: Bereits bestehende barrierearme Wohnungen werden häufig nicht von den Menschen bewohnt, die einen Bedarf haben. Hier fehlt bisher eine Antwort aus der Politik, insbesondere fehlen Maßnahmen zur Steuerung der Belegung von bestehendem barrierefreiem Wohnraum.

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die Beteiligung des Bundes an der sozialen Wohnraumförderung**, die zusätzliche Anreize zum Bau barrierefreier Wohnungen schafft. Auch das Bündnis für bezahlbaren Wohnraum, das die Bundesbauministerin 2022 ins Leben gerufen hat, war ein wichtiger Schritt. Bisher bleibt das verabschiedete Maßnahmenpaket im Hinblick auf die Barrierefreiheit jedoch zu vage.

Insgesamt reichen die Maßnahmen nicht aus, um das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe für alle Bürger*innen durch ausreichend barrierefreien Wohnraum zu ermöglichen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- dem Bund, seine Beteiligung an der sozialen Wohnraumförderung über das Ende der laufenden Wahlperiode hinaus fortzusetzen und die 2023 verbesserten Berichtspflichten der Länder zum Umfang der geförderten altersgerechten, barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnungen beizubehalten.
- Bund und Ländern, im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung nur noch barrierefreie Wohnungen zu fördern.
- den Ländern, eng gefasste Kriterien für Ausnahmeregelungen in ihren Bauordnungen zu erarbeiten, die sich an völkerrechtlichen Vorgaben orientieren.
- dem Bundesministerium der Justiz, Maßnahmen zur Belegungssteuerung zu erarbeiten.

7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Das Grundgesetz enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Grund- und Menschenrechte sind dementsprechend im **Grundgesetz** garantiert. Zudem ist Deutschland als **Mitglied im Europarat und den Vereinten Nationen** sowie mit der **Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge** in das europäische und das internationale Menschenrechtsschutzsystem eingebunden. Dazu gehören zum Beispiel der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt, die UN-Behindertenrechtskonvention und die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Europäische Menschenrechtskonvention.

Am 20. Juli 2023 trat das **Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)** für Deutschland in Kraft. Es ermöglicht Einzelpersonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Verstöße gegen diese Rechte vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anzuzeigen und bei Menschenrechtsverstößen Abhilfe und gegebenenfalls Entschädigung von Deutsch-

land zu verlangen. Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls wurde eine Lücke im Menschenrechtsschutz in Deutschland geschlossen.

Die durch die Menschenrechtsverträge begründeten individuellen Rechte und staatlichen Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Alle Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt können sich gegen deutsche staatliche Stellen auf diese Verträge berufen. Individual- sowie Staatenbeschwerden können vor dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** eingelegt werden.

Im Berichtszeitraum Juli 2022 bis Juni 2023 stellte der EGMR in zwei Urteilen eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest: Im Fall Basu beschäftigte sich der EGMR erstmals mit einem Racial-Profilings-Vorwurf bei Identitätskontrollen. Im Fall Saure ging es um presserechtliche Informationsansprüche eines Journalisten gegen das brandenburgische Justizministerium.

Auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt es ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten, Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden.

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 2023

GESTALTUNG

www.avitamin.de

LIZENZ

<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/menschenrechtsbericht2023

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG
DEZEMBER 2023

ISSN 2511-1566 (Print)

ISSN 2567-5893 (PDF)

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de