

## Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020 - Juni 2021: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Tätigkeitsbericht, Jahresbericht / annual report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2022). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020 - Juni 2021: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG*. (2. geänderte Auflage) (Menschenrechtsbericht, 2020/2021). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85857-5>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

## Juli 2020 – Juni 2021

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## 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.

## Redaktion

Dr. Claudia Engelmann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsches Institut für Menschenrechte

## Mitwirkung

Nele Allenberg, Dr. Sabine Bernot, Lissa Bettzieche (LL.M.), Beatrice Cobbinah, Chandra-Milena Danielzik, Dr. Claudia Engelmann, Sophie Funke, Helga Gläser, Lena Heidemann, Bettina Hildebrand, Claudia Kittel, Kerstin Krell, Dr. Susann Kroworsch, Daniela Marquardt, Lena Lorenz, Rosa Öktem (LL.M.), Dr. Jana Offergeld, Prof. Dr. Beate Rudolf, Dr. Britta Schlegel, Asita Scherrieb, Anna Suerhoff, Melanie Wüdsch, Dr. Anna Würth, Michael Windfuhr



# **Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020 – Juni 2021**

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

# Vorwort

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 mit Unterstützungsbedarf in rechtlichen Angelegenheiten, den Familiennachzug bei subsidiär Schutzberechtigten 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.

Berlin, im Dezember 2021

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Direktorin

**Michael Windfuhr**

Stellv. Direktor

## 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 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor.

Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: 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 Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – soll der vorliegende Bericht beitragen.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz, und das wird auch in der politischen Wirklichkeit anerkannt. Der Bericht des Instituts soll dazu beitragen, dass die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu muss er beleuchten, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist also Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinen Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten. Diesen Aspekt nimmt der Bericht auf. Darüber hinaus werden in jedem Bericht Themen untersucht, die im Berichtszeitraum von menschenrechtlicher Bedeutung waren. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.



# Inhalt

<b>Kurzfassung</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem</b>	<b>21</b>
<hr/>	
1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands	22
1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsorgane	23
1.3 Meilensteine: 70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention	28
1.4 Literatur	29
<b>2 Demokratischer Rechtsstaat - Rassismus und Rechtsextremismus</b>	<b>33</b>
<hr/>	
2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum	35
2.1.1 Rassismus im öffentlichen Diskurs	35
2.1.2 Rechtsextreme Aktivitäten innerhalb von Bundeswehr, Polizei- und Sicherheitsbehörden	36
2.1.3 Gesetzespaket gegen Hass und Hetze	37
2.1.4 Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus	37
2.1.5 Diskussion um Grundgesetz-Änderung: Ersetzen des Begriffs „Rasse“	38
2.1.6 Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus	39
2.2 Im Fokus: Institutioneller Rassismus in Polizei und Justiz	42
2.2.1 Strukturelle Missstände	42
2.2.2 Menschenrechtliche Bewertung	43
2.2.3 Empfehlungen	44
2.3 Literatur	46



<b>3</b>	<b>Soziale Rechte – Regulierung unternehmerischer Sorgfalt in Lieferketten</b>	<b>51</b>
<hr/>		
3.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	54
3.1.1	Der Nationale Aktionsplan und das Monitoring	54
3.1.2	Paradigmenwechsel weltweit	54
3.1.3	Corona-Pandemie spielt(e) beschleunigende Rolle	56
3.2	Im Fokus: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten	57
3.2.1	Anwendungsbereich	57
3.2.2	Referenzrahmen der Sorgfaltspflichten	57
3.2.3	Reichweite in die tiefere Lieferkette	58
3.2.4	Durchsetzung	59
3.2.5	Empfehlungen	59
3.3	Literatur	60
<b>4</b>	<b>Schutz vor Diskriminierung – die Frage der Triage</b>	<b>63</b>
<hr/>		
4.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	64
4.1.1	Anhängiges Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	64
4.1.2	Situation auf den Intensivstationen	65
4.1.3	Ethikrat und medizinische Fachgesellschaften: Empfehlungen zur Triage	66
4.1.4	Diskussion im Bundestag	66
4.1.5	Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien zur Triage	67
4.2	Im Fokus: Menschenrechtskonforme Entscheidungsgrundlage für Triage (schaffen)	68
4.2.1	DIVI-Kriterien	68
4.2.2	Menschenrechtliche Bewertung der DIVI-Kriterien	68
4.2.3	Empfehlungen	70
4.3	Literatur	70
<b>5</b>	<b>Asyl, Flucht und Migration – Familiennachzug</b>	<b>73</b>
<hr/>		
5.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	75
5.1.1	Familiennachzug zu unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten	75
5.1.2	Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten	75

5.2	Im Fokus: Geschwisternachzug zu unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten	77
5.2.1	Gesetzliche Möglichkeiten zum Nachzug – in der Praxis fast unmöglich	77
5.2.2	Debatte im politischen Raum	78
5.2.3	Menschenrechtliche Bewertung	78
5.2.4	Empfehlungen	79
5.3	Literatur	79

## **6 Kinderrechte – Kinder als Träger\_innen eigener Rechte stärken, auch in Pandemie-Zeiten** **83**

---

6.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	84
6.1.1	Belange von Kindern während der Pandemie nicht ausreichend berücksichtigt	85
6.1.2	Zugang zu Bildung / Lehrmaterialien	86
6.1.3	Schutz vor Gewalt	87
6.2	Im Fokus: Kinderrechte ins Grundgesetz	87
6.2.1	Regierungsentwurf zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz	88
6.2.2	Menschenrechtliche Bewertung des Entwurfs	89
6.2.3	Empfehlungen	90
6.3	Literatur	90

## **7 Menschen mit Behinderungen – Rechtliche Betreuung** **93**

---

7.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	95
7.1.1	Betreuung in Corona-Zeiten	95
7.1.2	Verhandlungen zum Oviedo-Protokoll des Europarates	96
7.2	Im Fokus: Reform des Betreuungsrechts	97
7.2.1	Zentrale Aspekte der Reform	97
7.2.2	Menschenrechtliche Bewertung	99
7.2.3	Empfehlungen	101
7.3	Literatur	103

<b>8</b>	<b>Internationales – Globale Impfgerechtigkeit</b>	<b>105</b>
<hr/>		
8.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	107
8.1.1	Impfstoff: Eine knappe Ressource	107
8.1.2	Impfstoff: Ungerechte Verteilung	108
8.2	Im Fokus: Mehr Impfgerechtigkeit – aber wie?	110
8.2.1	Gemeinsam beschaffen und verteilen: COVAX	110
8.2.2	Technologietransfer: Produktionskapazität im Globalen Süden schaffen	111
8.2.3	Menschenrechtliche Bewertung	113
8.2.4	Empfehlungen	114
8.3	Literatur	114
<b>9</b>	<b>Anhang</b>	<b>117</b>
<hr/>		
9.1	Abbildungen	118
9.2	Tabellen	118
9.3	Abkürzungen	119

# Kurzfassung

## 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 Rechtsextremismus – 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 Menschenrechtsorgane 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 Betreuungsverfahren 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 niedrigen Einkommen zu stärken.



# **1 Deutschland im Menschenrechtssystem**

## 1.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) 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 hat Deutschland sich mit der Mitgliedschaft im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtssystem eingebunden.

Dabei hat sich Deutschland sowohl internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und der UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäischen Menschenrechtsverträgen – zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – unterworfen. Zudem ist Deutschland im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union (EU) an die EU-Grundrechtcharta gebunden. Die aus den Menschenrechtsverträgen entstehenden Rechte und Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Sie bilden die Grundlage für individuelle Rechtspositionen aller Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe heranzuziehen, um Inhalt und Reichweite der grundgesetzlich garantierten Grundrechte zu bestimmen. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – unmittelbar oder bei der Auslegung von Grundrechten – und finden in den vergangenen Jahren zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch verbindliche Vorgaben für Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung in Bund und Ländern. Einerseits müssen politische Prozesse transparent, inklusiv und diskriminierungsfrei ablaufen und andererseits darauf

abzielen, alle Menschenrechte weitestgehend zu gewährleisten.

Menschenrechte sind für Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium bindend, sondern auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies gilt sowohl für Handeln außerhalb des Staatsgebietes, beispielsweise im Rahmen von Marineeinsätzen im Mittelmeer oder der Entwicklungszusammenarbeit, als auch für das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel bei der Rechtsetzung in der EU oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Ausschüsse unabhängiger Expert\_innen (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Einen Überblick über die Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren findet sich in den jeweiligen thematischen Kapiteln, beispielsweise zu Kinderrechten (S. 83), zum Familiennachzug (S. 73) und zu Rassismus (S. 33).



### Ratifikation der Revidierten Europäischen Sozialcharta

Im März 2021 hat Deutschland die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert.<sup>1</sup> Die Charta ist am 1. Mai 2021 in Deutschland in Kraft getreten.

Die Revidierte Europäische Sozialcharta erweitert die Grundsätze und Rechte der Europäischen Sozialcharta. Letztere stammt aus dem Jahr 1965 (Ratifikation durch Deutschland im selben Jahr) und formuliert 19 soziale Grundrechte, unter anderem das Recht auf Arbeit, das Recht auf soziale Sicherheit und das Verbot der Zwangsarbeit. Mit der Revidierten Europäischen Sozialcharta aus dem Jahr 1999 wird unter anderem das Diskriminierungsverbot gestärkt. Sie enthält außerdem zusätzliche Rechte, wie das Recht auf Arbeitslosenunterstützung, das Recht auf Schutz vor sexueller Belästigung, das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz, den Schutz gegen Armut und vor sozialer Ausgrenzung und das Recht auf Wohnung. Die (Revidierte) Europäische Sozialcharta (Fokus: soziale Rechte) bildet zusammen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (Fokus: bürgerliche und politische Rechte) die zentralen Menschenrechtsdokumente im regionalen (europäischen) Menschenrechtssystem.

Bedauerlicherweise hat die Bundesregierung zentrale Passagen der Revidierten Sozialcharta ausdrücklich von der Ratifizierung ausgenommen, unter anderem Artikel 30 (Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung) und Artikel 31 (Recht auf Wohnung).

## 1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für Deutschland einher: Als Vertragsstaat verpflichtet es sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution – die Grundlage für Empfehlungen, die die Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen gegenüber Deutschland nach einer intensiven Befragung aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei – je nach Menschenrechtsvertrag – zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren).<sup>2</sup> Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.<sup>3</sup>

Eine Sonderstellung nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Zusatzprotokolle überwacht. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Das Ministerkomitee

<sup>1</sup> Gesetz zur Revision der Europäischen Sozialcharta vom 3. Mai 1996, vom 12. November 2020.

<sup>2</sup> In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union, abgebildet: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte>

<sup>3</sup> Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.



des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.<sup>4</sup>

Im Berichtszeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 stellte der EGMR in drei von insgesamt fünf Urteilen eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. In zwei Fällen sah der EGMR das Recht der Beschwerdeführer\_innen auf ein faires Verfahren im Sinne von Artikel 6 der EMRK verletzt. Im Fall Akbay<sup>5</sup> verurteilte der EGMR Deutschland, da der mittlerweile verstorbene Ehemann der Beschwerdeführerin trotz einer rechtsstaatswidrigen Tatprovokation (agent provocateur) durch eine V-Person verurteilt worden war. Deutschland war bereits 2014 in einem ähnlich gelagerten Verfahren verurteilt worden und muss nach diesem neuerlichen Urteil eine Lösung finden, welche die Verwertung der durch die Tatprovokation zustande gekommenen Beweise völlig ausschließt oder gar ein Verfahrenshindernis darin sieht. Im Fall Meng<sup>6</sup> verurteilte der EGMR Deutschland, da im Strafverfahren gegen die Beschwerdeführerin ein Richter zum Einsatz kam, der bereits am Verfahren gegen ihren Mittäter teilgenommen hatte. Der EGMR hielt daher die Besorgnis der Befangenheit des Richters für gerechtfertigt.

Im dritten Urteil, Roth gegen Deutschland,<sup>7</sup> stellte der EGMR eine Verletzung von Artikel 3 EMRK (Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) fest. Der Beschwerdeführer, ein Häftling, hatte auf Entschädigung geklagt – Grund

war die inzwischen auch in Deutschland als verfassungswidrig eingestufte<sup>8</sup> Praxis anlassloser sogenannter strip searches (die vollständige Entkleidung und körperliche Durchsuchung) in Justizvollzugsanstalten.

Schließlich erging im Berichtszeitraum auch das lang erwartete Urteil der Großen Kammer zum Kundus-Luftangriff (Hanan gegen Deutschland).<sup>9</sup> Der EGMR entschied einstimmig, dass die durch Deutschland durchgeführten Ermittlungen zur Aufklärung des Vorfalls ausreichend waren.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.<sup>10</sup> In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.<sup>11</sup>

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.<sup>12</sup> Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen 1 bis 5.

4 Aktueller Bericht des Europarats zur Umsetzung der Urteile 2020: <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8> (abgerufen am 21.09.2021).

5 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): Akbay und andere gegen Deutschland, Urteil vom 15.10.2020, Beschwerdenummer 40495/15 und zwei andere.

6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2021): Meng gegen Deutschland, Urteil vom 16.02.2021, Beschwerdenummer 1128/17.

7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): Roth gegen Deutschland, Urteil vom 22.10.2020, Beschwerdenummern 6780/18 und 30776/18.

8 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 05.11.2016 – 2 BvR 6/16.

9 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2021): Hanan gegen Deutschland, Urteil vom 16.02.2021, Beschwerdenummer 4871/16.

10 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2019).

11 Sauer (2019).

12 Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/>

**Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen**

<b>UN-Abkommen</b>	<b>Inkrafttreten in Deutschland</b>	<b>Individualbeschwerdverfahren in Deutschland anwendbar</b>	<b>Letzter Staatenbericht Deutschland</b>	<b>Letzte Empfehlungen an Deutschland</b>	<b>Nächster Staatenbericht Deutschland</b>
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2020	2012	Prüfung des Staatenberichts 2020 im Okt/Nov 2021 Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Zivilpakt 2. Zusatzprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Nein, da keine Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch Deutschland	2017	2018	Fällig 2023
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2020	2015	Termin für Prüfung zu Staatenbericht 2020 steht noch aus. Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2021	2017	Termin für Prüfung zu Staatenbericht 2021 steht noch aus. Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	Deutschland beantwortete den Fragenkatalog des CAT-Ausschusses 2017; dies ersetzt den 6. Staatenbericht	2019	Fällig 2023 Zwischenbericht 2020 fällig (eingereicht)
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchsorgans)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2014	Prüfung zu Staatenbericht 2019 im September 2022; Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2007	2008	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2013	2014	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	-	-	-
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2019	2015	Prüfung zu Staatenbericht 2019 sowie Termin für nächsten Staatenbericht stehen noch aus.
Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014 Follow-Up-Berichte 2015 und 2020.	Laut Konvention keine weiteren periodischen Staatenberichte fällig.

**Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen**

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2013	2018	Voraussichtlich 2023
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2021	Keine Empfehlungen vorgesehen	Keine verbindlichen Vorgaben zum zeitlichen Abstand der Überprüfung

**Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-) Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-) Bericht Deutschlands
Europäische Sozialcharta (ESC)	26.02.1965	2020	2019	Jährlich, aber jeweils nur Teile der ESC
Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC)	01.05.2021 Ratifiziert am 29.03.2021 (88 von 98 Artikeln akzeptiert)	-	-	Jährlich, aber jeweils nur Teile der RESC
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	-	-	-
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2019	2016	2024
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	2021	2014	2026
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2018	2019	2022
Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	01.02.2018	-	-	2021

**Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	Dezember 2020	2019
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	Kein Abkommen	2019	2020

**Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>13</sup>**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 7 (u.a. Verfahrensgarantien bei Ausweisung, Verbot der Doppelbestrafung, Recht auf Rechtsmittel bei strafrechtlicher Verurteilung, Gleichheit der Ehegatten)	Unterzeichnet am 19.3.1985, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Sachlich unbeschränktes Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

## 1.3 Meilensteine: 70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) ist das Kernstück des internationalen Flüchtlingsschutzes. Es wurde am 28. Juli 1951 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 22. April 1954 – ratifiziert von 26 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland – in Kraft. 1990 trat die Deutsche Demokratische Republik der GFK bei.

Entstanden unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges, war der Anwendungsbereich der GFK zunächst beschränkt auf europäische Flüchtlinge und Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 stattgefunden hatten. Durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 wurden

die zeitlichen und geographischen Einschränkungen aufgehoben und die in der Konvention verankerten Rechte auf Flüchtlinge auf der ganzen Welt ausgeweitet. Bis heute sind 149 Staaten der GFK und dem Zusatzprotokoll oder einem von beiden beigetreten.

Flüchtling im Sinne der GFK ist jede Person, die sich aus der begründeten Furcht vor rassistischer Verfolgung<sup>14</sup> oder vor Verfolgung wegen ihrer „Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und welches ihr keinen Schutz bietet (Art. 1 A GFK).

Im Zentrum der GFK steht das Refoulement-Verbot (Verbot der Zurückweisung). Es besagt, dass kein Vertragsstaat Menschen, die an seiner Grenze um Schutz ersuchen, abweisen und in das Land zurückschicken darf, in dem ihnen Verfolgung droht.

<sup>13</sup> Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

<sup>14</sup> Im Originaltext wird hier der Begriff „race“ verwendet, in der deutschen Übersetzung das Wort „Rasse“. Die Verwendung des Begriffs „Rasse“ in der deutschen Rechtssprache sieht das DIMR kritisch. Siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (o.D.): <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rassistische-diskriminierung/begriff-rasse> (abgerufen am 21.09.2021).

Darüber hinaus sichert die GFK anerkannten Flüchtlingen bestimmte Rechte zu, wie den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und zu den Gerichten sowie Religionsfreiheit und Freizügigkeit. Zudem verpflichten sich die Staaten, ihnen Straffreiheit für die unrechtmäßige Einreise zuzusichern und einen Reiseausweis auszustellen.

Die Staaten werden bei der Einhaltung und Umsetzung vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) unterstützt. Für die Prüfung eines Asylgesuchs ist in Deutschland das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig.

Die GFK sieht keinen eigenen Beschwerdemechanismus vor. Die Normen der GFK sind jedoch in Deutschland unmittelbar anwendbar und von den Behörden und Gerichten zu beachten.<sup>15</sup>

Abbildung 1 (S. 30) zeigt anhand von Meilensteinen exemplarisch die Entwicklung der GFK und ihrer Regelungen anhand von historischen Ereignissen, rechtlichen Instrumenten sowie nationaler und internationaler Rechtsprechung.

## 1.4 Literatur

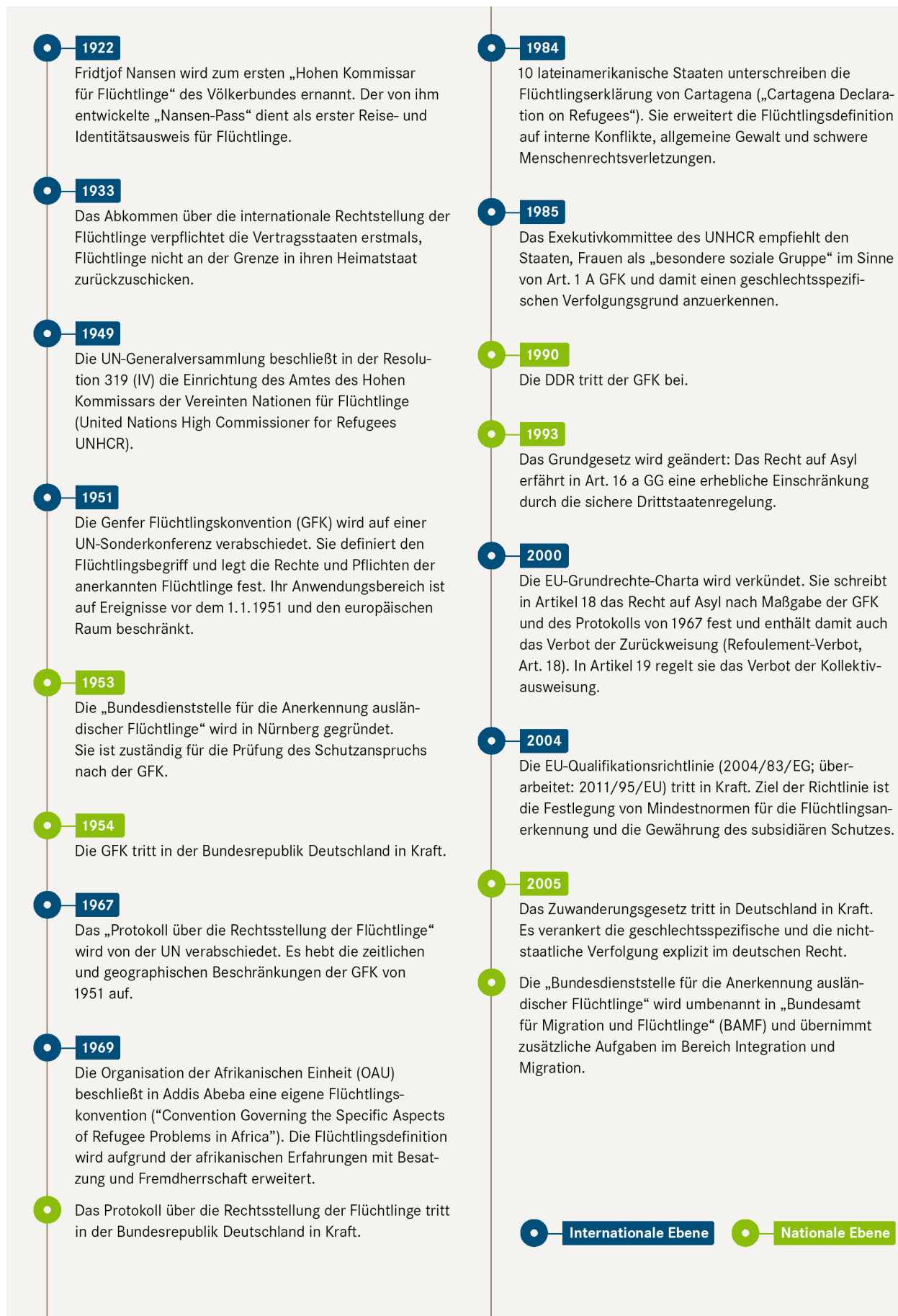
**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2019): Bericht über die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2018. Berlin. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_EGMR\\_2018\\_DE.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2018_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

**Sauer, Heiko** (2019): Bericht über die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2018. Bonn. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_EGMR\\_2018\\_andere\\_Staaten](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2018_andere_Staaten).

---

15 Bundesverfassungsgericht (2014): Beschluss vom 8.12.2014 – 2 BvR 450/11, Rn. 35.

## Abbildung 1: 70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention: Meilensteine





**2008**

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Wahl des Wohnorts, BVerwGE 130, 148: Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen, die Sozialhilfeleistungen beziehen, verstoßen gegen Art. 23 GFK, wenn sie zum Zweck der angemessenen Verteilung öffentlicher Sozialhilfeleistungen verfügt werden.

**2012**

Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) Hirsi Jamaa u.a. gg. Italien, Beschwerde-Nr. 27765/09: Schutzsuchende, die im Mittelmeer aufgegriffen werden, dürfen nicht ohne individuelle Prüfung eines Schutzanspruchs nach Libyen zurückgeschoben werden.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Asylbewerberleistungsgesetz, BVerfGE 132, 134: Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gilt für alle, unabhängig von ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus. Die Höhe der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist evident unzureichend.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), C-71/11 und C-99/11: Auch ein Eingriff in die öffentliche Ausübung der Religion kann eine Verfolgungshandlung im Sinne der GFK darstellen. Bislang galt dies in der Regel nur für Eingriffe bei Ausübung der Religion im Privaten.

**2013**

Urteil des EuGH, C-199/12: Homosexuellen Asylsuchenden, denen im Heimatland Strafverfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung droht, darf die Flüchtlingsanerkennung nicht mit dem Argument verwehrt werden, dass sie ihre sexuelle Orientierung in ihrem Heimatland geheim halten können.

**2014**

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung der GFK, 2 BvR 450/11: Die Normen der GFK sind in Deutschland unmittelbar anwendbar. Sie entfalten Wirkung wie eine innerstaatliche Vorschrift.

Urteil des EUGH, C-148/13, C-149/13 und C-150/13: Asylbefragungen zur sexuellen Orientierung dürfen nicht auf stereotypen Vorstellungen oder medizinischen Tests beruhen. Diese stellen eine Verletzung der Menschenwürde dar.

**2015**

Mit § 23 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz wird eine eigene Rechtsgrundlage für Flüchtlinge geschaffen, die im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens aufgenommen werden. Im Resettlement-Verfahren werden Flüchtlinge, die zunächst in Nachbarstaaten Zuflucht gesucht haben, langfristig in anderen Ländern – auch Deutschland – aufgenommen.

**2016**

Der Gesetzgeber führt eine dreijährige Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge in § 12a Aufenthaltsgesetz ein. Begründet wird dies mit der Förderung einer nachhaltigen Integration.

745.545 Schutzsuchende beantragen in Deutschland Asyl. Das ist die höchste Anzahl an Asylanträgen seit Bestehen des BAMF.

**2018**

Die UN-Generalversammlung verabschiedet den Globalen Pakt für Flüchtlinge. Er dient als Grundlage für eine ausgewogene Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten bei der Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten weltweit.

**2020**

82,4 Millionen Menschen sind Ende 2020 auf der Flucht, davon 20,7 Millionen Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat. Das ist der höchste Stand seit Gründung des UNHCR. Ein großer Teil davon sind Binnenflüchtlinge oder suchen Zuflucht in der jeweiligen Region.

**2021**

Urteil des OVG Münster (11 A 1564/20.A) zu Asylanträgen von in Griechenland anerkannten Schutzberechtigten: Im Falle einer Rückkehr droht in Griechenland Anerkannten eine menschenunwürdige Lebenssituation und damit die ernsthafte Gefahr einer erniedrigenden Behandlung (i.S. von Art. 4 der EU GrCh und Art 3 EMRK). Das BAMF kann Asylanträge von in Griechenland Anerkannten deshalb nicht als unzulässig abweisen. Weitere OVGs schließen sich dieser Rechtsauffassung an.

Internationale Ebene

Nationale Ebene





## **2 Demokratischer Rechtsstaat – Rassismus und Rechtsextremismus**

Rassistische<sup>16</sup>, antisemitische und rechtsextreme Positionen haben im öffentlichen und politischen Raum deutlich an Normalität gewonnen. Immer wieder kommt es zu rechtsextremistischen und rassistischen Gewalttaten. Laut DIE ZEIT gab es in den 100 Tagen nach Hanau kaum einen Tag ohne einen rassistischen, rechtsextremen oder antisemitischen Angriff auf einen Menschen.<sup>17</sup>

Mit der Corona-Pandemie wurden rechtsextreme Ideologien, Rassismus und Antisemitismus fester Bestandteil von Demonstrationen – überwiegend gegen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie – im öffentlichen Raum und im Netz. Dies stellt staatliche, politische und gesellschaftliche Akteure vor erhebliche Herausforderungen.

Aus den Grund- und Menschenrechten ergibt sich die Verpflichtung des Staates, alle Menschen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vor rassistischer Diskriminierung zu schützen. Dazu gehört es unter anderem, Maßnahmen zur Prävention rassistischer Gewalt zu ergreifen. Auch sind Strafverfolgungsbehörden und Gerichte verpflichtet, rassistische Gewalttaten aufzuklären und zu bestrafen. Die entsprechenden Verpflichtungen ergeben sich aus der UN-Antirassismus-Konvention (Art. 2 und 5 a und b, ICERD) und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 14 EMRK), aber auch aus dem Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 3 S. 1).

Die UN-Antirassismuskonvention, konkretisiert durch die UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -training (UN-MRBT), regelt außerdem, dass die Staaten Menschenrechtsbildung insbesondere für staatliche Funktionsträger\_innen gewährleisten sollen (vgl. Art. 2 und 7 ICERD sowie Art. 7 UN-MRBT). Menschenrechtsbildung muss zum Ziel haben, die Achtung von Menschenrechten, das Bewusstsein für die eigene Menschenwürde und die tatsächliche Gleichberechtigung aller

Menschen zu stärken. Menschenrechtsbildung muss über, durch und für Menschenrechte erfolgen (vgl. Art. 2 UN-MRBT): Sie muss Wissen und entsprechende Werte vermitteln, in einer möglichst inklusiven, partizipativen und diskriminierungsbewussten Lernumgebung erfolgen und Menschen darin stärken, ihre Rechte wahrzunehmen sowie die Rechte anderer zu achten und sich für sie einzusetzen.<sup>18</sup>

Europäische und internationale Menschenrechts-gremien weisen bereits seit vielen Jahren darauf hin, dass es in Deutschland Leerstellen im staatlichen Schutz vor Rassismus und Antisemitismus gibt, – zuletzt die Europäische Kommission zur Bekämpfung von Rassismus (ECRI) im März 2020 (siehe 2.1.7). Sie forderten Deutschland wiederholt dazu auf, rassistisch und antisemitisch motivierte Straftaten wirksam zu verfolgen und einen angemessenen Umgang mit den Opfern dieser Straftaten zu etablieren.

Zum Ausmaß rassistisch und antisemitisch motivierter Straftaten gibt es nur Näherungswerte: Entsprechende Straftaten werden im Meldesystem des Bundeskriminalamts als „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ (PMK-rechts) dokumentiert. Allerdings wird dort lediglich das festgehalten, was die Polizei erfasst. Trotz eines hohen Dunkelfelds und begrenzter Aussagekraft verdeutlicht selbst die PMK-rechts den stetigen Anstieg von rechtsmotivierten Straftaten in den letzten Jahren. So wurden im Jahr 2020 insgesamt 23.403 Straftaten registriert (2019: 22.337; 2018: 20.431).<sup>19</sup>

16 Im Folgenden wird der Begriff Rassismus als Oberbegriff für sämtliche Formen des Rassismus verstanden. Hierzu zählen u.a. anti-muslimischer Rassismus, Antiziganismus, anti-asiatischer Rassismus und anti-Schwarzer Rassismus. Da Antisemitismus in der öffentlichen Debatte oftmals neben den Begriff gestellt wird und es hierzu unterschiedliche Theoriestandpunkte gibt, wird im Bericht Antisemitismus teilweise gesondert thematisiert.

17 ZEIT ONLINE (29.05.2020): Hetze, Hass und Gewalt gegen Kinder. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-05/rechte-gewalt-deutschland-anschlaege-vandalismus-beleidigungen-hanau/komplettansicht> (abgerufen am 21.09.2021).

18 Siehe auch: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/menschenrechtsbildung> (abgerufen am 21.09.2021).

19 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundeskriminalamt (2020), S. 2; Deutscher Bundestag (11.03.2021), S. 4. Zur Kritik: Habermann / Singelstein (2018).

## 2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 2.1.1 Rassismus im öffentlichen Diskurs

#### Zivilgesellschaftliche Aktionen gegen Polizeigewalt, unzureichende Ermittlungen und Racial Profiling

Nach der Tötung von George Floyd im Mai 2020 in Minneapolis/USA durch einen der Polizeibeamten, die ihn festgenommen hatten, und den darauf folgenden „Black Lives Matter“-Protesten in den USA fanden auch in Deutschland bundesweit große Protestdemonstrationen gegen rassistisches polizeiliches Handeln und Polizeigewalt statt.<sup>20</sup>

Zudem beklagten nach dem Hanau-Attentat (Februar 2020) Überlebende, Angehörige, Aktivist\_innen und Anwält\_innen eklatante Versäumnisse im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen zum Attentat sowie im Umgang mit den Überlebenden und Angehörigen. Sie forderten die lückenlose Aufklärung der Tat.<sup>21</sup>

Weiterhin stand im Berichtszeitraum die verweigerte Freigabe von zwei internen und als geheim eingestuften NSU-Berichten aus den Jahren 2013 und 2014 zu Erkenntnissen des Verfassungsschutzes über die rechtsextremen Szenen in der öffentlichen Diskussion. In einer Petition hatten insgesamt über 130.000 Menschen die Freigabe der mit einer 30-jährigen Sperrfrist versehenen Berichte gefordert. Bisher waren die Akten nur für die Mitglieder des hessischen NSU-Untersuchungsausschusses, nicht aber für die Öffentlich-

keit zugänglich. Die Forderung wurde vom Petitionsausschuss des Hessischen Landtags im Mai 2021 abgelehnt.<sup>22</sup>

#### Demonstrationen gegen Pandemie-Maßnahmen, Normalisierung antisemitischer Positionen

Mit der Corona-Pandemie wurden insbesondere rechtsextreme und antisemitische Verschwörungsideologien von der sogenannten Querdenker-Bewegung im öffentlichen Raum, bei Demonstrationen und Netz-Aktivitäten verbreitet.<sup>23</sup> Laut dem Vorsitzenden der Innenministerkonferenz war etwa ein Drittel der Teilnehmenden bei den „Querdenker“-Demonstrationen rechtsextrem eingestellt.<sup>24</sup> Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat die potenzielle Gefahr – insbesondere die wachsende Gewaltbereitschaft und rechtsextremistische Tendenzen – anerkannt, die von diesen Personen ausgeht.

Es hat daher einen neuen Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“ geschaffen, der sämtliche Bestrebungen erfassen soll, die gegen die Sicherheit des Bundes oder der Länder oder gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind.<sup>25</sup> Seit April 2021 stuft das Bundesamt für Verfassungsschutz Teile (bestimmte Personen und Gruppierungen) der „Querdenker“-Bewegung als Verdachtsfall ein. Mit dieser Einordnung darf der Verfassungsschutz beispielsweise Daten zu Personen aus der Bewegung sammeln. Kritische Stimmen wenden jedoch ein, dass der neu geschaffene Phänomenbereich rechtsextreme Ideologien, Organisationen und Netzwerke nicht als solche erfasse und somit das Problem des Rechtsextremismus in Deutschland

20 Deutsche Welle (08.06.2020): Nach dem Tod von George Floyd: Wenn Protest global wird. <https://p.dw.com/p/3dOYs> (abgerufen am 21.09.2021); für den Protest in Berlin siehe Abgeordnetenhaus Berlin (23.06.2020).

21 Initiative 19. Februar Hanau (2021).

22 Hessischer Rundfunk (14.05.2021): Grüne und CDU stimmen gegen Freigabe der NSU-Akten. <https://www.hessenschau.de/politik/petition-mit-120000-unterschriften-gruene-und-cdu-stimmen-gegen-freigabe-der-nsu-akten-,nsu-akten-petition-gruene-100.html>. Die Petition zur Freigabe der Akten wurde von 134.612 Personen unterzeichnet: <https://www.change.org/p/landtag-hessen-geben-sie-die-nsuakten-frei-gemeinsam-gegen-rechtsextremismus-gruenehessen-cdu-hessen-cdu-fraktion-hessenspd-fdp-hessenspd-fdielinkhessen-ines-claus-mathiaswagner-nancyfaeser-rock-fdp-janine-wissler> (beide abgerufen am 21.09.2021).

23 Bundesverband RIAS (2020).

24 So wird der Thüringer Minister für Inneres und Kommunales, Georg Maier, am 05.12.2020 in einer dpa-Meldung zitiert: ZDF (05.12.2020): IMK-Chef: Ein Drittel Querdenker rechtsextrem. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/maier-querdenker-ueberpruefung-verfassungsschutz-100.html> (abgerufen am 21.09.2021).

25 Bundesamt für Verfassungsschutz (29.04.2021): Neuer Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“. <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/2021-04-29-querdenker.html> (abgerufen am 21.09.2021).

zahlenmäßig geringfügiger erscheinen lasse, was zur Verharmlosung beitragen könne.<sup>26</sup>

### Mitte-Studien 2020/2021: Bevölkerung in Teilen offen gegenüber antidemokratischen Einstellungen

Die Einstellungsforschung weist bereits seit Langem darauf hin, dass rechtsextreme, rassistische und antisemitische Einstellungen keine Randphänomene in Deutschland sind.<sup>27</sup> Deutlich wird dies unter anderem durch die Mitte-Studien von Forschenden der Universität Bielefeld, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt werden. Sie geben Auskunft über Verbreitung und Verknüpfung rechtsextremer und demokratiegefährdender Einstellungen. Datengrundlage ist eine repräsentativ befragte Stichprobe der Gesellschaft.

Die Mitte-Studie 2020/21 zeigt: Zwar versteht sich ein Großteil der Mitte als demokratisch und betrachtet Rechtsextremismus als bedeutendste Bedrohung der Gesellschaft. Allerdings ist ein nicht unwesentlicher Teil der Bevölkerung offen beziehungsweise ambivalent oder unsicher gegenüber deutlich rechtsextremen und antidemokratischen Einstellungen. Die Ablehnung gegenüber eindeutig antisemitischen Äußerungen habe hingegen abgenommen.<sup>28</sup>

## 2.1.2 Rechtsextreme Aktivitäten innerhalb von Bundeswehr, Polizei- und Sicherheitsbehörden

In den letzten Jahren wurden immer wieder Verbindungen zwischen als rechtsextrem eingeschätzten Gruppen beziehungsweise Vereinen und staatlichen Institutionen, wie den Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden und der Bundeswehr, öffentlich. So wurde bereits im Jahr 2017 das sogenannte Hannibal-Netzwerk aufgedeckt, ein Zusammenschluss des Vereins Uniter e.V. mit verschiedenen rechtsextremen Chatgruppen wie Nordkreuz und Südchat, zu deren Mitgliedern ehemalige und aktive Angehörige der Bundeswehr, der Polizei und zumindest ein Angehöriger des Verfassungsschutzes Baden-Württemberg gehör(t)en.<sup>29</sup>

Darüber hinaus gab es wiederholt Vorfälle bei der Eliteeinheit Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr (KSK), unter anderem Waffen- und Munitionsdiebstahl durch Mitglieder der Einheit und interne Chat-Gruppen mit rassistischen und antisemitischen Inhalten. Diese führten 2020 – auch aufgrund des öffentlichen Drucks aus der Zivilgesellschaft – zu einer Teil-Auflösung und Reform der KSK.<sup>30</sup>

In mehreren Bundesländern wurden polizei-interne rassistische Chatgruppen bekannt – unter anderem in Berlin im Februar und Oktober 2020 sowie im Juli 2021,<sup>31</sup> in Nordrhein-Westfalen im September 2020,<sup>32</sup> aber auch in Hessen,<sup>33</sup> Bayern,<sup>34</sup> und Baden-Württemberg<sup>35</sup>. Seit 2014 sind den Behörden mindestens 400 Verdachtsfälle von rechtsextremen Aktivitäten bei der Polizei bekannt geworden.<sup>36</sup>

26 Ulla Jelpke (19.05.2021): Bundesregierung rechnet faschistoide Strömung bei Querdenkern mit Taschenspielertricks klein. <https://www.ulla-jelpke.de/2021/05/bundesregierung-rechnet-faschistoide-stroemung-bei-querdenkern-mit-taschenspielertricks-klein/> (abgerufen am 21.09.2021).

27 Vgl. für antisemitische Einstellungen z.B. die Studie des Jüdischen Weltkongresses: World Jewish Congress (2019) sowie Jüdische Allgemeine (24.10.2019): Jeder Vierte hat antisemitische Gedanken. <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/jeder-vierte-hegt-antisemitische-gedanken/> (abgerufen am 21.09.2021); Autoritarismus-Studie: Decker / Brähler (2020).

28 Zick / Küpper (2021).

29 Zusammenfassend zu allen Erkenntnissen: taz (2021); zu Erkenntnissen der Bundesregierung: Deutscher Bundestag (21.02.2020); zur Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium: Deutscher Bundestag (11.12.2020).

30 Deutscher Bundestag (23.02.2021b), S. 28, 30.

31 U.a. Abgeordnetenhaus Berlin (06.08.2021).

32 U.a. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2021).

33 Experten-Kommission Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft – Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken, Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden (2021), S. 14.

34 Bayerischer Landtag (12.07.2019).

35 Landtag von Baden-Württemberg (28.09.2020).

36 Mediendienst Integration (14.10.2021); DER SPIEGEL (07.08.2020).

### 2.1.3 Gesetzespaket gegen Hass und Hetze

Am 1. Juli 2021 trat das „Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“ in Kraft.<sup>37</sup> Das Gesetz zielt darauf ab, Betroffene von Hasskriminalität besser zu schützen, unter anderem mit Strafverschärfungen, höherem Ermittlungsdruck und Auskunftssperren im Melderecht.

So wurden verschiedene Straftatbestände im Strafgesetzbuch (StGB) angepasst, zum Beispiel wurde das Strafmaß für Beleidigung (§ 185 StGB) von einem auf zwei Jahre hochgesetzt. Darüber hinaus sind Betreiber sozialer Netzwerke nunmehr verpflichtet, strafrechtlich relevante Inhalte nicht nur zu löschen, sondern in bestimmten schweren Fällen unaufgefordert an das Bundeskriminalamt zu melden. Von der Meldepflicht umfasst sind neben den betreffenden Postings die IP-Adressen und Port-Nummern der Nutzer\_innen (Änderung NetzDG). Außerdem können Personen, die in besonderer Weise von Bedrohungen und Beleidigungen betroffen sind, in Zukunft leichter eine Auskunftssperre ins Melderegister eintragen lassen (Änderung Bundesmeldegesetz).

### 2.1.4 Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus

Die 2019 vom Deutschen Bundestag eingesetzte unabhängige Kommission Antiziganismus, deren Koordinierungsstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt war, veröffentlichte im März 2021 den Abschlussbericht ihrer Arbeit.<sup>38</sup> Der Bericht zu Antiziganismus in Deutschland beruht neben der Fachexpertise der Kommissionsmitglieder auf 15 externen Gutachten und Studien. Er benennt Rassismus gegen Sinti\_ze und Rom\_nja als eine allumfassende Alltagserfahrung sowie als massives Problem auf gesamtgesellschaftli-

cher und struktureller beziehungsweise institutioneller Ebene in Deutschland, zum Beispiel in den Schulen, der Polizei, der kommunaler Verwaltung, in den Parteien und in Asylverfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Dieser Rassismus sei in Deutschland nach wie vor weder anerkannt noch angemessen entschädigt. Der Bericht weist zudem auf das Fehlen geeigneter Maßnahmen und Instrumente zur Auseinandersetzung mit Antiziganismus hin.

Zentrale Forderungen der Unabhängigen Kommission Antiziganismus sind:<sup>39</sup>

- die Einberufung von Beauftragten gegen Antiziganismus auf Bundes- und Länderebene, die ressortübergreifend entsprechende Maßnahmen koordinieren, sowie die Einsetzung eines unabhängigen Beratungskreises
- die Schaffung einer ständigen Bund-Länder-Kommission zur Sicherstellung der Umsetzung von im Bericht empfohlenen Maßnahmen
- die umfassende Anerkennung des nationalsozialistischen Genozids an Sinti\_ze und Rom\_nja (Einrichtung eines Sonderfonds durch das Bundesministerium der Finanzen und Schadensausgleich)
- die Einrichtung einer Kommission zur Aufarbeitung des an Sinti\_ze und Rom\_nja begangenen Unrechts in Deutschland
- die Anerkennung von geflüchteten Rom\_nja als besonders schutzwürdige Gruppe und sofortige Beendigung der Abschiebungspraxis von Rom\_nja
- die Schaffung von effektiven und nachhaltigen Partizipationsstrukturen für die Communities der Sinti\_ze und Rom\_nja auf allen Ebenen

Die Unabhängige Kommission Antiziganismus fordert, die Empfehlungen und Maßnahmen in der nächsten Legislaturperiode aufzugreifen und umzusetzen.

37 Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vom 30.03.2021. BGBl. (2021) Teil I Nr. 13, S. 441. Die ebenfalls im Gesetz enthaltenen Neuregelungen zum Netzwerkdurchsetzungsgesetz treten erst am 01.02.2022 in Kraft.

38 Unabhängige Kommission Antiziganismus (2021).

39 Ebd., S. 16 ff.

### Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über Deutschland vom 17. März 2020

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats hat im März 2020 ihren sechsten Bericht zu Deutschland vorgelegt.<sup>40</sup> Sie lobt unter anderem die Zusammenarbeit einzelner Polizeidienststellen in verschiedenen Bundesländern mit der Zivilgesellschaft zur Verbesserung der Aufdeckung und der Dokumentation von Hasskriminalität. Sie lobt außerdem die Verbesserungen der Polizeistatistik bezüglich Hasskriminalität.

Die Kommission äußert sich besorgt über den öffentlichen Diskurs in Deutschland, der in den letzten Jahren rassistischer und antisemitischer geworden sei und sich negativ auf den allgemeinen politischen Diskurs auswirke. Sie kritisiert, dass rassistische und antisemitische Tatmotive durch die Ermittlungsbehörden nur unzureichend untersucht würden; entsprechende Beweggründe würden von der Justiz nicht strafverschärfend berücksichtigt. Es gebe ein hohes Dunkelfeld an Straftaten, unter anderem, weil das Vertrauen der Betroffenen in die Polizei fehle.

ECRI fordert unter anderem, dass Aus- und Fortbildung bei der Polizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten intensiviert werden, wenn es darum geht, rassistische Straftaten und andere auf Diskriminierung beruhende Straftaten zu erkennen und zu verfolgen. Erforderlich ist nach Ansicht der Kommission ein flächendeckender Ausbau von Beratungsstellen, die das Vertrauen derjenigen finden, die rassistische oder andere Diskriminierung erfahren. Darüber hinaus erneuert ECRI seine Aufforderung an die deutschen Behörden, der Praxis diskriminierender Polizeikontrollen (Racial Profiling) entschieden entgegenzuwir-

ken. In diesem Kontext wird auch die Einführung eines „Standards für einen begründeten Verdacht“ bei Personenkontrollen empfohlen, inklusive der Entwicklung von objektiven Kriterien.

Nicht zuletzt sollen Bundes- und Landespolizeien eine Studie in Auftrag geben, wirksame Maßnahmen zu entwickeln, wie Racial Profiling verhindert werden kann. Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Aufforderung wird ECRI spätestens im März 2022 überprüfen.

Im Berichtszeitraum haben sich außerdem weitere europäische und internationale Menschenrechtsgruppen für eine verstärkte Bekämpfung von Racial Profiling ausgesprochen.<sup>41</sup>

### 2.1.5 Diskussion um Grundgesetz-Änderung: Ersetzen des Begriffs „Rasse“

Die Ersetzung des Begriffs „Rasse“ im Grundgesetz wird vom Deutschen Institut für Menschenrechte und von zivilgesellschaftlichen Akteuren seit vielen Jahren gefordert.<sup>42</sup> Auf die Ersetzung hatte sich das Bundeskabinett im Rahmen des Maßnahmenpakets vom November 2020 (siehe 2.1.5) geeinigt. Die Koalitionspartner konnten sich aber in der Legislaturperiode für keine Formulierung entscheiden.

Ein Diskussionsentwurf aus dem Justizministerium (Februar 2021) sah vor, dass der Begriff „Rasse“ durch „aus rassistischen Gründen“ ersetzt wird. Begründet wurde dies damit, dass die Bedeutung und der historische Bezug (Kolonialpolitik und Verklavung von Menschen) des Begriffs „Rasse“ dem Schutzziel von Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz entgegenstünden. Dem Vorschlag war eine monatelange, kontroverse Debatte im parlamentarischen Raum vorausgegangen.

40 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020).

41 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2020); European Commission against Racisms and Intolerance (ECRI) (2020): Statement of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on racist police abuse, including racial profiling, and systemic racism. <https://rm.coe.int/statement-of-ecri-on-racist-police-abuse-including-racial-profiling-an/16809eee6a>; Council of Europe, Parliamentary Assembly (2021): Ethnic profiling in Europe: A matter of great concern. Resolution 2364 (2021). <https://pace.coe.int/en/files/28889> (beide abgerufen am 21.09.2021).

42 Cremer (2020).



Der Diskussionsentwurf vom Februar 2021 wurde von Betroffenenorganisationen und zahlreichen anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte merkte in seiner Stellungnahme dazu an, dass die vorgeschlagene Formulierung der Fehlvorstellung Vorschub leiste, dass Rassismus intentionales Handeln voraussetze. Stattdessen brauche es eine Formulierung, die auch unintentionale und mittelbare Diskriminierung erfasst.<sup>43</sup>

Der Entwurf vom BMJV wurde nicht vom Kabinett beschlossen; er wurde deshalb nicht ins Parlament eingebracht. Am 21. Juni 2021 wurden im Rechtsausschuss jedoch die Gesetzesentwürfe der Fraktionen Bündnis 90 / die Grünen und die Linke diskutiert, zu denen auch das DIMR eine Sachverständigenstellungnahme abgab.<sup>44</sup> Zu einer Verabschiedung der Gesetzesentwürfe kam es allerdings nicht.

### 2.1.6 Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus

Am 25. November 2020 beschloss die Bundesregierung ein umfassendes, ressortübergreifendes Maßnahmenpaket<sup>45</sup> zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Das Paket umfasst 89 Maßnahmen mit dem Ziel, das Bewusstsein für Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus zu stärken, die Zusammenarbeit zwischen

Polizei, Justiz, Zivilgesellschaft zu fördern, bessere staatliche Strukturen im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus und wirksamen Opferschutz zu etablieren und entsprechende Strukturen auszubauen. Ein Kabinettsausschuss hatte die Maßnahmen erarbeitet. Der Ausschuss war im Nachgang zu den rassistischen und antisemitischen Attentaten in Halle (Oktober 2019) und Hanau (Februar 2020) sowie des Mordes an Walter Lübcke (Juni 2019) eingerichtet worden. Mit der Einsetzung des Kabinettsausschusses zeigte die Bundesregierung, dass sie der Auseinandersetzung mit Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus erhebliche Bedeutung beimisst.<sup>46</sup>

Im Folgenden werden einige zentrale Maßnahmen aus dem Bereich Polizei / Justiz sowie Bildung dargestellt und bewertet.

#### Forschungsprojekt: Untersuchung Polizeialltag (Maßnahme 13)

Teil des Maßnahmenpakets ist eine Studie zum Polizeialltag, beauftragt durch das BMI. Die Studie „Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten“ wird von der Deutschen Hochschule der Polizei im Zeitraum 2021–2024 durchgeführt.<sup>47</sup>

Der Studie vorausgegangen war eine monatelange Diskussion im politischen Raum.<sup>48</sup> Während die Bundestagsfraktionen von SPD,<sup>49</sup> FDP,<sup>50</sup> Die

43 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a), S. 3 ff. Zu ähnlichen / weiteren Kritikpunkten, u.a.: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021); Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland (2021).

44 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b).

45 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (25.11.2020): Maßnahmenkatalog des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1819984/4f1f9683cf3faddf90e27f09c692abed/2020-11-25-massnahmen-rechtsextremi-data.pdf?download=1> (abgerufen am 21.09.2021).

46 Siehe auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (22.03.2021): In Behörden muss ein stärkeres Bewusstsein für Rassismus geschaffen werden. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/in-behoerden-muss-ein-staerkeres-bewusstsein-fuer-rassismus-geschaffen-werden> (abgerufen am 21.09.2021).

47 Schiemann (2021).

48 So befürwortet Justizministerin Lambrecht eine Studie zu Racial Profiling, vgl.: ZEIT ONLINE (06.07.2020): Bundesjustizministerin besteht auf Rassismus-Studie bei der Polizei. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-07/racial-profiling-justizministerin-christine-lambrecht-horst-seehofer> (abgerufen am 21.09.2021); der Parlamentarische Staatssekretär Mayer von der CSU lehnte diese jedoch ab, vgl.: Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (25.01.2021): Studie zu Racial Profiling bei Polizei „zu eindimensional“. <https://www.bundestag.de/presse/hib/818840-818840> (abgerufen am 21.09.2021).

49 SPD-Bundestagsfraktion (17.03.2020): Rassismus in Deutschland muss stärker bekämpft werden. <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/rassismus-deutschland-muss-staerker-bekaempft> (abgerufen am 21.09.2021).

50 RedaktionsNetzwerk Deutschland (19.07.2020): FDP: Seehofer soll Bericht zu Rassismus in der Polizei vorlegen. <https://www.rnd.de/politik/rassismus-in-der-polizei-seehofer-soll-laut-fdp-bericht-vorlegen-662SNS5MEITEGQ7P2GJLT35DVE.html> (abgerufen am 21.09.2021).



Linke<sup>51</sup> und Bündnis 90 / Die Grünen<sup>52</sup> nach dem Bekanntwerden rassistischer polizei-interner Chat-Gruppen in mehreren Bundesländern überwiegend die Durchführung einer unabhängigen Studie zu Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei befürworteten oder forderten, waren die Fraktionen der CSU/CDU und AfD dagegen – weil in einer solchen Studie eine Vorverurteilung der Polizei als rassistisch liege. Der Bundesinnenminister wies im Rahmen der Debatte wiederholt darauf hin, dass es keinen strukturellen Rassismus in der Polizei gebe und es sich bei den Verdachtsfällen nur um Einzelfälle handele. Er stellte sich damit auch gegen die Empfehlung von ECRI<sup>53</sup> gegenüber der Bundesregierung und begründete seine Ablehnung damit, dass Racial Profiling in der polizeilichen Praxis verboten sei und somit nicht existieren könne. Stattdessen solle in zwei Studien zu Rassismus in der Gesellschaft sowie zur Gewalt gegen Beamt\_innen, zu Arbeitszufriedenheit und Work-Life Balance der Beamt\_innen geforscht werden.

Die Ausrichtung der Studie stieß auf Kritik bei Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Opposition,<sup>54</sup> sowie unter anderem bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes<sup>55</sup> und dem Bund Deutscher Kriminalbeamter<sup>56</sup>: Die Zielsetzungen der Studien lenke von Rassismus und Antisemitismus in der Polizei ab und ignoriere die strukturelle Natur von Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei, fasste die Tagesschau die Kritik zusammen.<sup>57</sup>

### **Stärkung der politischen Bildung im öffentlichen Dienst, Sensibilisierung für Ausgrenzungsformen (Maßnahmen 23, 25, 26)**

Die Bundesregierung sieht außerdem vor, die politische Bildung im öffentlichen Dienst auszubauen. Dazu gehören unter anderem eine verstärkte Sensibilisierung für Rassismus, Antisemitismus und andere Ausgrenzungsformen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung im öffentlichen Dienst.

Menschenrechtsbildung ist aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ein wesentliches Kernelement von Prävention (Ziel 2 des Maßnahmenkatalogs). Anders als politische Bildung muss Menschenrechtsbildung stets menschenrechtsfundiert sein und die Dimensionen über, durch und für Menschenrechte beinhalten. Nur wenn Menschenrechte explizit benannt und bekannt werden, können sie das Potenzial entfalten, geachtet, gewährleistet und geschützt zu werden: Es macht eben einen Unterschied, ob es ein moralischer Appell ist, tolerant zu sein, oder eine staatliche Verpflichtung, vor Diskriminierung zu schützen.

Wichtig ist, dass die Maßnahmen von kontinuierlicher Reflexion, Evaluation und Verbesserung struktureller Bedingungen (etwa Verstetigung und Verankerung von Bildungsangeboten) begleitet werden.

51 DIE LINKE Bundestagsfraktion (25.11.2020): Rassismus langfristig bekämpfen. <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/rassismus-langfristig-bekaempfen/> (abgerufen am 21.09.2021).

52 Deutscher Bundestag (16.06.2020): Antrag der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Monika Lazar, Renate Künast, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Katja Keul, Filiz Polat, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Verfassungsfeindliche Tendenzen in der Polizei erkennen und entschlossen Angehen. Drucksache 19/20063.

53 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020), S. 9.

54 Bayerischer Rundfunk (08.12.2020): Opposition kritisiert Seehofers geplante Polizei-Studie. <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/opposition-kritisiert-seehofers-geplante-polizei-studie,Sla9MtY> (abgerufen am 21.09.2021).

55 Antidiskriminierungsstelle des Bundes (06.07.2020): Antidiskriminierungsstelle äußert Unverständnis über Absage von Racial-Profilings-Studie. [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2020/20200706\\_Absage\\_Racial\\_Profiling\\_Studie.html](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/aktuelles/DE/2020/20200706_Absage_Racial_Profiling_Studie.html) (abgerufen am 21.09.2021).

56 Bund Deutscher Kriminalbeamter (06.07.2020): Eine verpasste Chance – Warum auch die Polizei von einer Studie zu extremistischen Einstellungen und „racial profiling“ profitieren könnte. <https://www.bdk.de/der-bdk/was-wir-tun/aktuelles/eine-verpasste-chance-warum-auch-die-polizei-von-einer-studie-zu-extremistischen-einstellungen-und-racial-profiling-profitieren-koennte-1> (abgerufen am 21.09.2021).

57 Tagesschau (07.07.2020): „Ein Bären dienst“ für die Polizei. <https://www.tagesschau.de/inland/studie-polizei-rassismus-debatte-101.html> (abgerufen am 21.09.2021).

## Änderungen im Strafgesetzbuch (Maßnahme 34)

Der Gesetzgeber hat im Juni 2021 neben der Einführung eines Straftatbestandes für die Verbreitung von „Feindeslisten“ in § 126a StGB die Einführung eines Straftatbestandes der verhetzenden Beleidigung beschlossen. Mit dem neuen § 192a StGB soll die bestehende Strafbarkeitslücke zwischen Beleidigung (§ 185) und Volksverhetzung (§ 130) geschlossen und ein konsequentes Vorgehen gegen sogenannte Hassreden ermöglicht werden. Geschützt werden sollen Gruppen, die wegen ihrer nationalen, „rassischen“, religiösen oder ethnischen Herkunft, ihrer Weltanschauung, ihrer Behinderung oder sexuellen Orientierung verächtlich gemacht werden.<sup>58</sup>

Zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass der Schutzbereich des § 192a die Merkmale „Geschlecht“ und „Geschlechtsidentität“ nicht umfasse, mit der Konsequenz, dass cis-Frauen<sup>59</sup> sowie trans- und intergeschlechtliche Menschen als Betroffene von verhetzender Beleidigung nicht erfasst werden.<sup>60</sup> Ebenfalls kritisiert wird die gesetzliche Festschreibung des Begriffs der „rassischen Herkunft“ im Strafgesetzbuch. Der Rückgriff auf den biologischen Rasse-Begriff stehe zudem in direktem Widerspruch zu den Bemühungen, „Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz zu ersetzen.<sup>61</sup>

## Opferschutz / Stärkung von Unterstützungsstrukturen (Maßnahmen 39)

Als Teil des Maßnahmenpakets sollen von rassistischer und rechtsextremistischer Gewalt Betroffene besser unterstützt werden. Zu diesem Zweck

wurde Ende 2020 eine zentrale Online-Opferschutzplattform eingerichtet, die unter anderem Informationen zu opferrechtlichen Belangen sowie zu Unterstützungsmöglichkeiten und Entschädigungsleistungen für Betroffene von Straftaten bietet.<sup>62</sup> Außerdem werden die Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten und extremistischer Übergriffe ausgeweitet. Auch die Tätigkeit des/der Opferbeauftragten der Bundesregierung wird in Hinblick auf Vernetzung und Austausch von Akteuren aus dem Bereich Opferschutz ausgeweitet. Dazu soll mit bereits bestehenden Beratungsstellen ein Beratungszentrum mit Hotline für Betroffene von rassistischer Gewalt aufgebaut werden.<sup>63</sup>

Die Stärkung von Opferschutz und Betroffenennunterstützung ist aus menschenrechtlicher Perspektive zu begrüßen. Um den Zugang zu Unterstützungsangeboten sicherzustellen, sind flächendeckende, niedrigschwellige und zielgruppenspezifische Beratung und Weitervermittlung von Betroffenen nötig. Bereits etablierte zivilgesellschaftliche und migrantische Beratungsangebote sollten in den Aufbau des geplanten Beratungszentrums einbezogen und finanziell abgesichert werden.

## Weiterbildungen zu Rechtsextremismus / Rassismus / Antisemitismus in der Justiz (Maßnahme 35)

Die Bundesregierung sieht außerdem Maßnahmen zur Weiterbildung für die Justiz in den Bereichen Rechtsextremismus / Rassismus / Antisemitismus vor. Dazu zählen unter anderem Pilotprojekte des Deutschen Instituts für Menschenrechte, finanziert durch das BMJV.<sup>64</sup>

58 Bundesregierung (o. D), S. 9.

59 Frauen, die in dem ihnen bei der Geburt zugewiesenen weiblichen Geschlecht leben.

60 queer.de (25.05.2021): „Verhetzende Beleidigung“: Kein Schutz für Frauen und trans Menschen. [https://www.queer.de/detail.php?article\\_id=38949](https://www.queer.de/detail.php?article_id=38949) (abgerufen am 21.09.2021).

61 Siehe auch: Tabbara, Tarik (2021): Was heißt hier eigentlich ausufernd? Die widersprüchliche Dialektik von „Rasse“ und Rassismus zum Ende der Legislatur bei Einbürgerungsrecht und Grundgesetz. In: Verfassungsblog 24.06.2021. <https://dx.doi.org/10.17176/20210624-193225-0> (abgerufen am 21.09.2021).

62 [https://www.hilfe-info.de/WebS/hilfeinfo/DE/Home/home\\_node.html](https://www.hilfe-info.de/WebS/hilfeinfo/DE/Home/home_node.html) (abgerufen am 21.09.2021).

63 Bundesregierung (2021), S. 23.

64 Aktuell (2020-2022): Projekt „Rassismus, Antisemitismus, Rechtsextremismus – Stärkung von Strafverfolgung und Opferschutz“: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/geofoerderte-projekte/rassismus-antisemitismus-rechtsextremismus>; bereits abgeschlossenes Projekt (2017/18): „Rassismus und Menschenrechte – Stärkung der Strafjustiz“: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/geofoerderte-projekte/rassismus-und-menschenrechte-staerkung-der-strafjustiz> (beide abgerufen am 21.09.2021).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, dass menschenrechtsfundierte Bildungsangebote als fester Bestandteil von Aus-, Fort- und Weiterbildung der Justiz in den entsprechenden (regionalen und überregionalen) Fortbildungsstrukturen verankert werden.

Für den Erfolg des gesamten Maßnahmenpakets ist es aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte entscheidend, dass eine dauerhafte Finanzierung der Maßnahmen auch in der nächsten Legislaturperiode sichergestellt wird.<sup>65</sup> Zudem sollte ein Monitoring- und Berichtssystem für die Umsetzung des Maßnahmenpakets etabliert werden, das die Qualität und Nachhaltigkeit der Maßnahmen fördert.<sup>66</sup> Bisher ist das nicht vorgesehen.

### Studienerkenntnisse: Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\_innen

Zur Frage, wie verbreitet Rassismus in der Polizei tatsächlich ist, liegen so gut wie keine Daten vor. Der im Berichtszeitraum veröffentlichte Zwischenbericht eines Forschungsprojekts der Universität Bochum leistet einen zentralen Beitrag, um diese Forschungslücke zu schließen.

Das DFG-geförderte Projekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\_innen“ untersuchte im Zeitraum 2018–2020 polizeiliche Gewaltanwendung aus der Perspektive Betroffener. Datengrundlage war eine quantitative Online-Befragung Betroffener (n= 3.373) und 63 qualitative Expert\_innen-Interviews mit Vertreter\_innen aus Zivilgesellschaft, Justiz und Polizei.

Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass unter den Befragten deutlich häufiger People of Color (28 Prozent) und Personen mit Migrationshintergrund (22 Prozent) Personenkontrollen durch die Polizei erlebt hatten als Personen ohne Migrationshintergrund (14 Prozent).<sup>67</sup> Alle

befragten Betroffenen erstatteten selten Anzeige gegen Polizeibeamt\_innen, insbesondere deshalb, weil sie davon ausgingen, dass eine Anzeige ohnehin erfolglos wäre.<sup>68</sup> Die Autor\_innen kommen zu dem Schluss, dass das Dunkelfeld im Bereich rechtswidriger Gewaltausübung durch Polizeibeamt\_innen in Deutschlands mindestens fünfmal so groß ist wie das Hellfeld.<sup>69</sup>

Die Studie macht Tendenzen bezüglich der Diskriminierungserfahrung von Personen mit Migrationshintergrund und People of Color bei Kontakten mit der Polizei sichtbar. Die Autor\_innen sehen die Erkenntnisse weder als umfassend noch als abschließend, sondern als Ausgangspunkt für weitere, dringend benötigte Forschung.

Die Ergebnisse werden gestützt durch weitere Studien zu extremistischen Einstellungen von Polizist\_innen und institutionellen Strukturen, die Diskriminierung ermöglichen.<sup>70</sup>

## 2.2 Im Fokus: Institutioneller Rassismus in Polizei und Justiz

### 2.2.1 Strukturelle Misstände

Im Berichtszeitraum wurde debattiert, ob und in welchem Ausmaß es institutionellen Rassismus in den deutschen Sicherheits- und Ermittlungsbehörden gibt. Das Konzept des institutionellen Rassismus geht über die Auffassung von Rassismus als individuellem Verhaltens- und Denkmuster einzelner Akteur\_innen hinaus. Der Fokus liegt vielmehr auf den Auswirkungen von Routinen, Abläufen und Handlungsanleitungen, die in den Organisationsstrukturen staatlicher Institutionen verankert sind und deren Befolgung zu Diskriminierungen der Be-

65 Deutscher Bundestag (23.02.2021a), Frage 8, S. 3.

66 Deutscher Bundestag (18.05.2021), S. 2.

67 Abdul-Rahman u.a. (2020b), S. 23 f.

68 Abdul-Rahman u.a. (2020a), S. 66f.

69 Ebd., S. 82.

70 Für einen Überblick: Hunold / Wegner (2020).

troffenen, teilweise regelhaft, führen oder führen können.<sup>71</sup>

Die Existenz von institutionellem Rassismus wird von den meisten staatlichen Akteuren nach wie vor negiert. Dies wurde beispielsweise deutlich im Kontext der geplanten Rassismus-Studie in der Polizei (siehe Kapitel 2.1.6), als eine Maßnahme im Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. Anhaltende Defizite bei der Aufklärung rassistisch und antisemitisch motivierter Straftaten und im Umgang mit den Betroffenen – wie zuletzt im Rahmen der Ermittlungen zum Hanau-Attentat im Februar 2020 (siehe Kapitel 2.1.1) oder der Ermittlungen zur rechtsextremen Anschlagsserie in Berlin-Neukölln<sup>72</sup> – lassen auf strukturelle Missstände und Rassismus innerhalb der Behörden schließen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Betroffene berichten, dass Racial Profiling eine alltägliche polizeiliche Praxis sei. Auch der Abschlussbericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus spricht von „einer kollektiven Erfahrung polizeilichen Rassismus gegen Sinti\_ze und Rom\_nja“.<sup>73</sup>

Außerdem gibt es immer wieder – nicht zuletzt im Berichtszeitraum – Entwicklungen, die verdeutlichen, dass rassistische, antisemitische und rechtsextreme Vorfälle und Einstellungen in Polizei und Justiz keine Einzelfälle sind. Dazu zählen die in Bundeswehr, Polizei- und Sicherheitsbehörden aufgedeckten rechtsextremen Netzwerke (siehe Kapitel 2.1.2), aber auch die zahlreichen Ermittlungen gegen Polizeibeamt\_innen wegen Extremismusverdachts in mehreren Bundesländern sowie eine Reihe von unaufgeklärten Todesfällen nicht weißer Personen in Polizeigewahrsam.<sup>74</sup>

## 2.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Einsetzen des Kabinettsausschusses anerkannt hat, dass die Auseinandersetzung mit Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus von erheblicher politischer Bedeutung ist. Konkrete Maßnahmen und eine langfristige Strategie, um institutionellen Rassismus in Polizei und Justiz anzugehen, fehlen jedoch im beschlossenen Maßnahmenpaket.

Deutschland ist dazu verpflichtet, Menschen vor jeglichen Formen rassistischer Diskriminierung zu schützen. Diese Verpflichtung beinhaltet zugleich und ausdrücklich auch die Pflicht staatlicher Institutionen, nicht selbst zu diskriminieren. Insbesondere sind diese verpflichtet, Gesetze, Regeln und Routinen zu überprüfen, die zu rassistischer Diskriminierung führen können (Art. 2 a und b ICERD).

Die in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen und Reformen, die insbesondere aus den Empfehlungen des zweiten parlamentarischen NSU-Untersuchungsausschusses (2015–2017) hervorgegangen sind, sind nicht ausreichend, um wirksamen Schutz vor antisemitischer, rassistischer und rechtsextremer Gewalt oder vor Diskriminierung durch staatliche Institutionen zu gewährleisten. Die Empfehlungen internationaler und europäischer Menschenrechtsorgane mit Fokus auf institutionellem Rassismus und Antisemitismus wurden bislang nur unzureichend umgesetzt (etwa die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen für Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei und Maßnahmen zur Verhinderung von Racial Profiling).

71 Antidiskriminierungsstelle des Bundes: „Was ist struktureller, was ist institutioneller Rassismus?“, <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ueber-diskriminierung/diskriminierungsmerkmale/ethnische-herkunft-rassismus/ethnische-herkunft-rassismus-node> (abgerufen am 21.09.2021).

72 Tagesspiegel (31.05.2021): Rechtsextreme Anschlagsserie in Berlin-Neukölln: Experten sehen deutliche Defizite bei Ermittlungen. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/rechtsextreme-anschlagsserie-in-berlin-neukoelln-experten-sehen-deutliche-defizite-bei-ermittlungen/27236006.html> (abgerufen am 21.09.2021).

73 Unabhängige Kommission Antiziganismus (2021), S. 401.

74 Recherche der Kampagne „Death in Custody“, <https://doku.deathincustody.info/>. Zuletzt: Tod des 19-jährigen Quosay K. nach Polizeieinsatz (2021): Frankfurter Rundschau (14.04.2021): Jugendlicher stirbt nach Polizeieinsatz: Der Fall Qosay Kh. wirft Fragen auf. <https://www.fr.de/panorama/quosay-polizei-oldenburg-staatsanwaltschaft-tod-90459756.html> (abgerufen am 21.09.2021); Tod von Rooble Warsame in Polizeizelle (2019): taz (18. 7. 2020): Tod in Polizeigewahrsam: Wie starb Rooble Warsame? <https://taz.de/Tod-in-Polizeigewahrsam/15695327/> (abgerufen am 21.09.2021).

Die Leugnung und Verharmlosung von institutionellem Rassismus und Antisemitismus durch staatliche Akteure schafft ein Klima der Bedrohung und Angst für von Rassismus Betroffene und führt bei ihnen zu erheblichen Zweifeln an der Integrität von Polizei und Justiz.<sup>75</sup> Diese Leugnung und Verharmlosung leistet zugleich rassistischen Beleidigungen, Übergriffen und rechtsextremistischen Gewalttaten Vorschub und führt zur gesellschaftlichen Normalisierung von Rassismus.

### 2.2.3 Empfehlungen

#### Studienlage verbessern

Es fehlt nach wie vor an empirischen Erkenntnissen auf Basis unabhängiger Studien zu rassistischen Strukturen in der Polizei sowie zum Ausmaß und Effekten rassistischer und antisemitischer Gewalt durch die Polizei. Entsprechend sollten die Bundesregierung sowie die verantwortlichen Landesministerien Studien in Auftrag geben:

- Studie zu institutionellem Rassismus: zu Routinen, Abläufen und Handlungsanleitungen, die in den Organisationsstrukturen von Polizei verankert sind und deren Befolgung teilweise regelhaft zu Diskriminierungen führen oder führen können
- Studien zur Ermittlung des Ausmaßes von direkter und indirekter rassistischer und antisemitischer Diskriminierung durch die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes (Bundeskriminalamt, Bundespolizei) sowie der Länder (Landeskriminalämter, Landespolizeien)
- Untersuchungen zu rechtsextremen Netzwerken in den Sicherheits- und Ermittlungsbehörden
- Studien zu rechtsextremen, rassistischen oder antisemitischen Einstellungen bei Polizist\_innen, Kriminalbeamt\_innen
- Dunkelfeldstudien zur Erfassung von nicht angezeigten, rassistisch und antisemitisch motivierten Delikten (zum Beispiel zu Erfahrungen und Folgen von rassistischer oder antisemitischer Gewalt)

Dabei sollten Einschätzungen und Fachwissen der Zivilgesellschaft – unter anderem von migrantischen Selbstorganisationen und Opferberatungsstellen – einbezogen werden.

#### Racial Profiling als Polizeipraxis beenden

Eine wesentliche Grundlage für Racial Profiling sind polizeiliche Ermächtigungsnormen zur Durchführung von anlassunabhängigen Personenkontrollen (§§ 22 Abs. 1 a, 23 Abs. 1 Nr. 3 Bundespolizeigesetz, Landespolizeigesetze). Der Gesetzgeber in Bund und Ländern muss sicherstellen, dass Gesetze rassistischen Polizeikontrollen nicht Vorschub leisten. Es braucht eine grund- und menschenrechtliche Überprüfung und gegebenenfalls Streichung der entsprechenden Rechtsvorschriften auf Bundes- und Landesebene.

Darüber hinaus sollten Innenministerien und Polizeiführungen (1) mit unabhängigem externen Sachverstand polizeiliche Lagebilder sowie Einsatzpläne und -strategien der Polizeibehörden dahingehend überprüfen, inwiefern sie – implizit oder explizit – rassistische Kategorisierungen vornehmen; (2) eine stärkere und konsequente Vermittlung menschen- und grundrechtlichen Wissens in der polizeilichen Aus- und Fortbildung gewährleisten; sowie (3) ein unabhängiges Monitoring rassistischer Polizeigewalt und -praxen anregen.<sup>76</sup>

Die Evaluierung der Umsetzung der Maßnahmen im Hinblick auf ihre menschenrechtlichen Auswirkungen ist unerlässlich, um den Bedarf für Nachsteuerungen zu identifizieren und öffentlich Rechenschaft ablegen zu können.

#### Beschwerde- und Anlaufstellen einrichten

Bund und Länder sollten institutionell und personell von Polizei und Innenministerien unabhängige Beschwerdestellen einrichten, an die sich Betroffene von diskriminierender, insbesondere rassistischer, Polizeipraxis einschließlich -gewalt wenden können.

<sup>75</sup> Initiative 19. Februar Hanau (19.01.2021): Am 19. Februar ist der rassistische Anschlag in Hanau ein Jahr her. <https://19feb-hanau.org/2021/01/19/am-19-februar-ist-der-rassistische-anschlag-in-hanau-ein-jahr-her/> (abgerufen am 21.09.2021).

<sup>76</sup> Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).



Damit diese Stellen die Beschwerden effektiv und auch praktisch unabhängig untersuchen können, müssen sie mit Akteneinsichts-, Befragungs- und Inspektionsrechten sowie mit angemessenen Personal- und Sachmitteln ausgestattet sein. Der Zugang ist etwa durch die Möglichkeit der Eingabe auch mündlicher oder anonymer Beschwerden niedrigschwellig und vertrauensbildend auszugestalten, sodass die Stellen tatsächlich beansprucht werden. Zudem sollten die Stellen aus eigener Initiative Untersuchungen einleiten können und auch Beschwerden bearbeiten, die Dritte stellvertretend für Betroffene oder im allgemeinen Interesse einreichen. Entsprechend können die Stellen auch für Polizeibeamt\_innen als unabhängige Whistleblower-Stellen dienen, wenn diese rassistische, antisemitische oder andere menschenverachtende Vorkommnisse jenseits des Dienstweges melden wollen. Mit Einverständnis der Beschwerdeführenden sollen die Stellen das Ergebnis ihrer Untersuchungen mit Empfehlungen zur Abhilfe der Beschwer an die zuständigen Dienstvorgesetzten übermitteln dürfen, gegebenenfalls auch an die Staatsanwaltschaft. Die Beschwerdeführenden sind über den Fortgang des Verfahrens auf dem Laufenden zu halten. Die zuständigen Parlamente sind durch regelmäßige öffentliche Tätigkeitsberichte sowie Informationen über Vorgänge von besonderer Bedeutung zu unterrichten.<sup>77</sup>

### **Ermittlung und Ahndung von rassistisch motivierten Straftaten**

Die Fähigkeit, rassistisch und antisemitisch motivierte Straftaten zu erkennen, muss in der polizeilichen und justiziellen Ausbildung entwickelt werden. Dafür müssen Polizei und Justiz ihre Fortbildungsangebote im Bereich Rassismus und Antisemitismus intensivieren und verstetigen.

Außerdem sollten in allen Bundesländern Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften geschaffen werden, die auf die Ermittlung von sogenannter Hasskriminalität, insbesondere rassistisch und antisemitisch motivierten Straftaten, spezialisiert sind und gemeinsame Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen Organisationen etablieren – beispielsweise zum

Zwecke des Austauschs zu Form und Ausmaß rassistischer, antisemitischer Gewalt, zum Opferschutz und besonderen Bedarfen im Strafverfahren, zur gemeinsamen Entwicklung von Standards für die Bearbeitung entsprechender Straftaten.

### **Menschenrechtsbildung in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Justiz und Polizei verankern**

Zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus müssen Maßnahmen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Justiz und Polizei menschenrechtsfundiert, rechthebasiert und strukturell verankert sein. Menschenrechtsbildung muss ein verpflichtendes Querschnittsthema sein. Dabei geht es neben der reinen Wissens- und Wertevermittlung über Menschenrechte auch darum, dass Einstellungen reflektiert und gegebenenfalls geändert werden sowie ein aktives Handeln gegen Rechtsextremismus und Rassismus gefördert wird (vgl. Art. 2 Abs. 2 UN-MRBT).

Die Perspektiven von Betroffenen von Antisemitismus und rassistischer Diskriminierung (vor allem Schwarze Menschen und People of Color) sollten in die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Justiz- und Sicherheitsbehörden Eingang finden. Betroffengruppen sollten etwa bei der Entwicklung, der Durchführung und der Evaluation von Bildungsmaßnahmen für Strafverfolgungsbehörden, vor allem zum Verbot von Racial Profiling, beteiligt werden.<sup>78</sup>

Menschenrechtsbildung für Justiz- und Sicherheitsbehörden muss auf allen Handlungsebenen erfolgen: präventiv, um Rassismus und Rechtsextremismus vorzubeugen, als ein Teil der Intervention bei rechtsextremen und rassistischen Vorfällen sowie in deren Nachbereitung.

### **Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Antiziganismus systematisch aufgreifen**

Bund und Länder sollten gemeinsam zu Beginn der neuen Legislaturperiode die Empfehlungen der Unabhängigen Kommission Antiziganismus aufgreifen und einen Maßnahmenplan zur Um-

<sup>77</sup> Vgl. Töpfer (2014); Töpfer / Peter (2017).

<sup>78</sup> Siehe auch: UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2020), insbesondere Ziff. 42.

setzung der Empfehlungen erarbeiten, ihn mit den erforderlichen finanziellen Mitteln unterlegen und die Umsetzung kontinuierlich überprüfen.

## 2.3 Literatur

**Abdul-Rahman, Laila u.a.** (2020a): Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol), 2. Auflage. Bochum: Ruhr-Universität Bochum. <https://doi.org/10.13154/294-7737> (abgerufen am 21.09.2021)

**Abdul-Rahman, Laila u.a.** (2020b): Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung. Zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt\*innen“ (KviAPol). Bochum: Ruhr-Universität Bochum. <https://doi.org/10.13154/294-7738> (abgerufen am 21.09.2021)

**Abgeordnetenhaus Berlin** (23.06.2020): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten June Tomiak (GRÜNE) vom 10. Juni 2020 zum Thema: Black Lives Matter Demo am 6.6.2020 und Antwort vom 23. Juni 2020, Drucksache 18/23747

**Abgeordnetenhaus Berlin** (06.08.2021): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Benedikt Lux und June Tomiak (GRÜNE) vom 21. Juli 2021 zum Thema: Erfolge der EG Zentral – Chatgruppe mit rechtsextremem Inhalt in der Berliner Polizei und Antwort vom 06. August 2021, Drucksache 18/28222

**Antidiskriminierungsstelle des Bundes** (2021): Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Ersetzung der Wörter „seiner Rasse“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/stellungnahme\\_diskussionsentwurf\\_aenderung\\_gg\\_art\\_3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/stellungnahme_diskussionsentwurf_aenderung_gg_art_3.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bayerischer Landtag** (12.07.2019): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Florian Ritter SPD vom 19.03.2019 und Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Justiz vom 14.05.2019, Drucksache 18/2093

**Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundeskriminalamt** (2020): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019. Bundesweite Fallzahlen. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/pmk-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=11) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesregierung** (2021): Abschlussbericht des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/abschlussbericht-kabinettsausschuss-rechtsextremismus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/abschlussbericht-kabinettsausschuss-rechtsextremismus.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesregierung** (o. D.): Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Drucksache 19/28678 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes gegen sogenannte Feindeslisten. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Formulierungshilfe\\_Feindeslisten\\_Kindesmissbrauch\\_verhetzende\\_Inhalte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Formulierungshilfe_Feindeslisten_Kindesmissbrauch_verhetzende_Inhalte.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e.V.** (Bundesverband RIAS) (2020): Antisemitismus im Kontext der Covid-19-Pandemie. [https://report-antisemitismus.de/documents/2020-09-08\\_Rias-bund\\_Antisemitismus\\_im\\_Kontext\\_von\\_covid-19.pdf](https://report-antisemitismus.de/documents/2020-09-08_Rias-bund_Antisemitismus_im_Kontext_von_covid-19.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Cremer, Hendrik** (2020): Das Verbot rassistischer Diskriminierung. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Decker, Oliver / Brähler, Elmar** (Hg.) (2020): *Autoritäre Dynamiken: Alte Ressentiments – neue Radikalität*. Gießen: Psychosozial-Verlag

**DER SPIEGEL** (07.08.2020): Die dunkle Seite der Staatsmacht. Rechtsextreme bei Polizei und Bundeswehr. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextreme-bei-polizei-und-bundeswehr-die-dunkle-seite-der-staatsmacht-a-00000000-0002-0001-0000-000172378470> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutscher Bundestag** (21.02.2020): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 19/16980 – Rechte Netzwerke in Polizei und Bundeswehr – Erkenntnisse zu Franco A., Nordkreuz & Uniter e. V., Drucksache 19/17340

**Deutscher Bundestag** (11.12.2020): Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Öffentliche Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 des Kontrollgremiumsgesetzes zum Kontrollauftrag. Erkenntnisse, Beiträge und Maßnahmen von Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst zur Aufklärung möglicher rechtsextremistischer Netzwerke mit Bezügen zur Bundeswehr, Drucksache 19/25180

**Deutscher Bundestag** (23.02.2021a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Michael Leutert, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 19/26461 – Umsetzung der Vorhaben des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, Drucksache 19/26857

**Deutscher Bundestag** (23.02.2021b): Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 2020 (62. Bericht), Drucksache 19/26600

**Deutscher Bundestag** (11.03.2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/26201 – Rechtsextreme Vorgänge und politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, Drucksache 19/27502

**Deutscher Bundestag** (18.05.2021). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat, Dr. Irene Mihalic, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/26734 – Umsetzung des Maßnahmenpakets des Kabinettsausschusses zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Rassismus, Drucksache 19/29719

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): *Racial Profiling: Bund und Länder müssen polizeiliche Praxis überprüfen. Zum Verbot rassistischer Diskriminierung*. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021a): Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz Entwurf eines Gesetzes zur Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021b): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Änderung des Artikel 3 Absatz 3 – Streichung des Begriffs Rasse), BT-Drs. 19/20628, der Fraktion DIE LINKE, sowie zum Gesetzentwurf der Grünen zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3 Absatz 3 – Ersetzung des Wortes Rasse und Ergänzung zum Schutz gegen gruppenbezogene Menschenwürdeverletzungen), BT-Drs. 19/24434. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 21. Juni 2021. Berlin



**Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz** (2020): ECRI-Bericht über Deutschland. Sechste Prüfungsrunde. Veröffentlicht am 10. Dezember 2019. <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> (abgerufen am 21.09.2021)

**Experten-Kommission Verantwortung der Polizei in einer pluralistischen Gesellschaft – Die gute Arbeit der Polizeibeamten stärken, Fehlverhalten frühzeitig erkennen und ahnden** (2021): Abschlussbericht. [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712\\_abschlussbericht\\_expertenkommission.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/20210712_abschlussbericht_expertenkommission.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Habermann, Julia / Singelstein, Tobias** (2018): Praxis und Probleme bei der Erfassung politisch rechtsmotivierter Kriminalität durch die Polizei. Jena: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft. <https://dx.doi.org/10.19222/201804/02> (abgerufen am 21.09.2021)

**Hunold, Daniela / Wegner, Maren** (2020): Rassismus und Polizei. Zum Stand der Forschung. In: APuZ 70 (42–44), S. 27–32

**Initiative 19. Februar Hanau** (17.02.2021): Ein Jahr nach dem 19. Februar in Hanau. Die Kette behördlichen Versagens vor dem rassistischen Terroranschlag, in der Tatnacht und in den Monaten danach. <https://19feb-hanau.org/wp-content/uploads/2021/02/Kette-des-Versagens-17-02-2021.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland (ISD)** (2021): Stellungnahme zum Diskussionsentwurf des BMJV zur Ersetzung des Begriffs „Rasse“ in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. <https://isdonline.de/stellungnahme-zum-diskussionsentwurf-des-bmjbv-zur-ersetzung-des-begriffs-rasse-in-art-3-abs-3-s-1-gg/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Landtag von Baden-Württemberg** (28.09.2020): Kleine Anfrage des Abg. Nico Weinmann FDP/DVP und Antwort des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration. Zahl der Rechtsextremismus-Verdachtsfälle in den Sicherheitsbehörden des Landes, Drucksache 16/8887

**Mediendienst Integration** (14.10.2021): Rechtsextreme in Sicherheitsbehörden. <https://mediendienst-integration.de/artikel/rechtsextreme-in-sicherheitsbehoerden.html> (abgerufen am 21.09.2021)

**Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen** (2021): Stabsstelle Rechtsextremistische Tendenzen in der Polizei NRW. Abschlussbericht. Band 1 – Auftrag, Lagebild, Datenerhebungen und Handlungsempfehlungen. Düsseldorf. <https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/berichtstrechtsband1.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Schiemann, Anja** (2021): Projektskizze: Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten – MEGAVO. Münster: Deutsche Hochschule der Polizei. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/megavo-projektskizze.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/megavo-projektskizze.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

**taz** (2021): Hannibals Schattennetzwerk. Hintergründe zum Prozess gegen Franco A. <https://taz.de/Schwerpunkt-Hannibals-Schattennetzwerk/!t5549502/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Töpfer, Eric** (2014): Unabhängige Polizei-Beschwerdestellen. Eckpunkte für ihre Ausgestaltung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Töpfer, Eric / Peter, Tobias** (2017): Unabhängige Polizeibeswerdestellen. Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**UN, Committee on the Elimination of Racial**

**Discrimination** (2020): General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, UN Doc. CERD/C/GC/36

**Unabhängige Kommission Antiziganismus**

(2021): Perspektivwechsel – Nachholende Gerechtigkeit – Partizipation. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/bericht-unabhaengige-kommission-antiziganismus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/bericht-unabhaengige-kommission-antiziganismus.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (abgerufen am 21.09.2021)

**World Jewish Congress (WJC) (2019): Germany**

Anti-semitism Assessment Study. General Population Survey. [https://jedervierte.com/wp-content/uploads/2021/01/WJC-Germany-Antisemitism-Assessment-Survey\\_Topline-Results\\_General-Population2.pdf](https://jedervierte.com/wp-content/uploads/2021/01/WJC-Germany-Antisemitism-Assessment-Survey_Topline-Results_General-Population2.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Zick, Andreas / Küpper, Beate** (Hg.) (2021): Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21. Bonn: Dietz



# **3 Soziale Rechte – Regulierung unternehmerischer Sorgfalt in Lieferketten**

Rohstoffe, Produkte, Dienstleistungen: Im Zuge der Globalisierung hat sich der Welthandel rasant entwickelt. Fast 80 Prozent der Waren und Dienstleistungen des Welthandels stammen aus globalen Lieferketten, die immer länger, immer komplexer und – wie die Corona-Pandemie gezeigt hat – auch immer anfälliger für Störungen werden, ausgelöst beispielsweise durch Naturkatastrophen, IT- oder Telekommunikationsausfälle oder Pandemien. Weltweit arbeiten Erwachsene und Kinder teils unter ausbeuterischen und gesundheitsgefährdenden Bedingungen.

Bei der Herstellung von Produkten für den deutschen Markt kommt es immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen seitens der Unternehmen, Sub-Unternehmen oder Investoren. Betroffen sind häufig soziale Rechte, wie das Recht auf einen angemessenen Lohn (Art. 7 a) UN-Sozialpakt), das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Art. 7 b)) oder das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit (Art. 12). Bis heute geht es immer wieder darum: Wer ist in welchem Umfang verantwortlich für die Verwirklichung der Menschenrechte in der weltweiten Wirtschaft?

Die beiden Fallbeispiele verdeutlichen, wie wichtig menschenrechtliche Sorgfaltspflichten der Unternehmen sind – beispielsweise im Kakaosektor (Fallbeispiel 1) oder im Textilsektor (Fallbeispiel 2).

### Fallbeispiel 1: Ausbeuterische Kinderarbeit im Kakaosektor in Ghana und Côte d'Ivoire

Laut einer Studie<sup>79</sup> aus dem Jahr 2020 lag die Zahl der arbeitenden Kinder auf westafrikanischen Kakaoplantagen in Ghana und Côte d'Ivoire in den Jahren 2018/2019 bei etwa 1,56 Millionen. Jedoch ist nicht jede Form

von Kinderarbeit ausbeuterisch. Es kommt dabei insbesondere auf das Alter des Kindes, die Arbeitsdauer und die Art und Weise der Tätigkeit an. Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind im ILO-Übereinkommen Nr. 182 definiert. Im Kakaosektor betrifft das alle Formen von Zwangsarbeit und Kindersklaverei und alle Formen von Arbeit, die sich schädlich auf die Sicherheit oder auf die körperliche oder seelische Gesundheit des Kindes auswirken können.

In Ghana und Côte d'Ivoire arbeiten die Kinder häufig unter gesundheitsgefährdenden und ausbeuterischen Bedingungen von morgens bis abends auf Kakaoplantagen. Durch das Tragen schwerer Kakaosäcke, das Versprühen von giftigen Pestiziden und die Arbeit mit scharfen Werkzeugen wie Macheten gefährden sie ihre Gesundheit.<sup>80</sup> Zudem können sie in der Erntezeit häufig nicht die Schule besuchen, wodurch ihnen das Recht auf Bildung vorenthalten wird.

Darüber hinaus sind rund 10.000 Kinder in Ghana und Côte d'Ivoire von Zwangsarbeit, Kinderhandel und Sklaverei betroffen.<sup>81</sup> Manche von ihnen wurden aus den Nachbarländern Mali und Burkina Faso verschleppt und zur Arbeit auf den Kakaoplantagen gezwungen. Betroffene werfen Unternehmen vor, mit örtlichen Bauern zu kooperieren und Kakao von deren Plantagen zu kaufen, obwohl sie Kenntnis von dem Problem der ausbeuterischen Kinderarbeit beziehungsweise von Zwangsarbeit, Kinderhandel und Sklaverei vor Ort – das heißt am Anfang ihrer Lieferkette – haben.<sup>82</sup>

79 National Opinion Research Center (2020), S. 47.

80 Siehe INKOTA-netzwerk e.V. (2020), S.1; International Labour Organization / United Nations Children's Fund (2021); Eberlei (2019).

81 INKOTA-netzwerk e.V. (2020), S. 2.

82 So jüngst sechs ehemaligen Kindersklaven aus Mali in zwei Klagen gegen die Unternehmen Nestlé USA und Cargill vor US-amerikanischen Gerichten, beide im Juni 2021 vom US Supreme Court abgewiesen: Supreme Court of the United States (2021): Beschluss vom 17.06.2021, No. 19-416, Nestlé USA, Inc. v. Doe et al. und Supreme Court of the United States (2021): Beschluss vom 17.06.2021, No. 19-453, Cargill, Inc. v. Doe et al., [https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/19-416\\_i4dj.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/19-416_i4dj.pdf). Hauptstreitpunkt der Klagen aus dem Jahr 2005 war, ob mittels Anwendung des Alien Tort Act Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen entlang der gesamten Lieferkette verantwortlich gemacht werden können. Das Gericht sah es jedoch nicht als erwiesen an, dass Entscheidungen der Unternehmen in den USA zur Sklaverei der Betroffenen geführt hatten.

### Fallbeispiel 2: Prekäre Arbeitsbedingungen im Textilsektor in Bangladesch und Pakistan

Der Prozess gegen das Unternehmen KiK sollte die Frage nach der Mitverantwortung des deutschen Unternehmens für den mangelnden Brandschutz in einer pakistanischen Textilfabrik klären. Die Klage vor dem Landgericht Dortmund (Aktenzeichen: 7 O 95/15) wurde im Januar 2019 zwar abgewiesen (wegen Verjährung nach pakistanischem Recht), es gab also keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Rolle des Unternehmens bezüglich der Menschenrechtsverletzungen vor Ort.

Die Klage hat aber zweierlei verdeutlicht: Menschenrechtsverletzungen entstehen häufig am Anfang der Lieferkette und betreffen auch deutsche Unternehmen; und Betroffene von Menschenrechtsverletzungen stehen bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche und damit ihres effektiven Zugangs zum Recht in transnationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten vor zahlreichen Hürden.

Eine Studie<sup>83</sup> des Deutschen Instituts für Menschenrechte zeigt: Nach wie vor ist die Textilindustrie ein Sektor, in dem ausbeuterische Kinderarbeit stattfindet. Zudem sind in diesem Sektor unabhängige Gewerkschaften in den Produktionsländern häufig verboten, wodurch es keine Tarifverhandlungen gibt, sodass weder die schlechten Arbeitsbedingungen noch die niedrigen Löhne kollektiv thematisiert werden können. Auch sind die Sicherheitsstandards in den Fabriken häufig sehr niedrig und es kommt zum Einsatz von schädlichen Chemikalien, zu einem übermäßigen Wasserverbrauch und Umweltverschmutzung, unter anderem durch Pestizide, Insektizide und Düngemittel (in der Baumwollproduktion) und Treibhausgas-Emissionen. Dadurch werden wiederum grundlegende Menschenrechte, wie die Rechte auf Wasser und Nahrung auch der Bevölkerung im Umkreis von Produktionsstätten, beeinträchtigt.

Eine Studie aus dem Jahr 2019, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, verdeutlicht, dass ausbeuterische Kinderarbeit in den Lieferketten der Textilindustrie keine Seltenheit ist, vor allem im Baumwollanbau und in Nähereien.<sup>84</sup> Um die Ausbeutung und den Missbrauch von Kindern zu beenden, müssen neben einer konsequenter auf Kinderrechte ausgerichteten Entwicklungspolitik auch die Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden, auch mit Blick auf ausbeuterische Kinderarbeit in globalen Lieferketten.<sup>85</sup>

Deutschland ist verpflichtet, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Der Staat muss dabei auch Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass es nicht zu negativen Auswirkungen auf Menschenrechte durch Dritte kommt, das heißt durch Private wie etwa Wirtschaftsunternehmen. Dabei kommt dem Staat rechtlich wie auch in der Praxis die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte und ihre Durchsetzung gegenüber Dritten zu.

Dasselbe gilt für die Staaten im Globalen Süden: Ohne gute, an Menschenrechten orientierter Regierungsführung (Governance) in den Produktionsländern – beispielsweise durch das Zulassen unabhängiger Gewerkschaften, die Finanzierung ausreichender Arbeitsinspektion oder die Bereitstellung einer funktionierenden unabhängigen Gerichtsbarkeit und anderer Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Akteure und potenziell Betroffene – ist es kaum möglich, die Menschenrechte zu verwirklichen.

Unternehmen haben allerdings auch selbst eine Verantwortung, Menschenrechte zu achten. Dies gilt nicht nur für ihre Aktivitäten in Deutschland, sondern auch wenn sie in anderen Ländern investieren, produzieren lassen oder Rohstoffe von dort beziehen. Diese Verantwortung beschreiben die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP), die im Jahr 2011 einstimmig vom UN-Menschenrechtsrat angenommen wur-

83 Niebank (2019).

84 Eberlei (2019), S. 33.

85 Ebd., S. 77 ff.

den.<sup>86</sup> Um sicherzustellen, dass es entlang der eigenen Liefer- und Wertschöpfungskette nicht zu negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte kommt, müssen Unternehmen unter anderem folgendes tun: eine Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte verabschieden und Verfahren zur Verankerung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht sowie Verfahren zur Wiedergutmachung etwaiger nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen etablieren (Leitprinzipien 11–24). Sowohl Staaten als auch Unternehmen haben außerdem dafür zu sorgen, dass Betroffene im Falle einer Menschenrechtsverletzung Abhilfe erhalten.<sup>87</sup>

Was diese Verantwortlichkeiten für Unternehmen konkret bedeuten, wie weit sie reichen, was auch kleine und mittlere Unternehmen machen können und müssen – darüber wird in Deutschland seit Jahren intensiv diskutiert. Nach langen Debatten hat der Bundestag am 11. Juni 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) beschlossen. Zugleich wird auf europäischer Ebene und auf Ebene der Vereinten Nationen an einer rechtlichen Regulierung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen gearbeitet.

## 3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 3.1.1 Der Nationale Aktionsplan und das Monitoring

Mit dem Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) setzt die Bundesregierung die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte um, die sich sowohl an Staaten wie an Unternehmen wenden. Nachdem die Laufzeit des ersten NAP im Dezember 2020 abgelaufen ist (2016–2020), befindet sich dieser aktuell in der Überarbeitung. Der überarbeitete NAP soll 2021 oder 2022 verabschiedet werden. Laufende

Maßnahmen werden in der Überarbeitungszeit fortgesetzt.

Im NAP hat die Bundesregierung gegenüber den Unternehmen zunächst auf die Freiwilligkeit von Unternehmen gesetzt, um Menschenrechte durch Aktivitäten von Unternehmen zu schützen. Unternehmen sollen „ihrer Verantwortung zur menschenrechtlichen Sorgfalt nachkommen und entsprechende Managementinstrumente schaffen und anwenden, die das Risiko, an negativen Auswirkungen beteiligt zu sein, minimieren.“<sup>88</sup> Die Erwartung der Bundesregierung war, dass mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitskräften bis 2020 Maßnahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integriert haben.

Der im Februar 2021 veröffentlichte Abschlussbericht<sup>89</sup> des NAP-Monitorings kam zu dem Ergebnis, dass dieses Ziel nicht erfüllt worden war. Weniger als 20 Prozent der in Deutschland ansässigen und überprüften Unternehmen setzen ihre Sorgfaltspflichten, wie der NAP und die UNLP sie für Unternehmen vorsehen, um. Sowohl der NAP wie auch der Koalitionsvertrag sehen für diesen Fall vor, dass die Bundesregierung gesetzlich tätig wird und sich zudem für eine EU-weite Regelung einsetzt.<sup>90</sup> Die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten erfolgte unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).

### 3.1.2 Paradigmenwechsel weltweit

Parallel zur Entwicklung in Deutschland gab es im Berichtszeitraum Regulierungsvorhaben in anderen Staaten, auf Ebene der EU sowie der Vereinten Nationen. Dabei zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, weg von der freiwilligen Selbstverpflichtung, hin zur Verbindlichkeit und damit Regulierung von unternehmerischen Sorg-

<sup>86</sup> Deutsches Global Compact Netzwerk (2020).

<sup>87</sup> Siehe zum Thema außegerichtliche Abhilfe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2019), S. 110 ff.

<sup>88</sup> Auswärtiges Amt (2016), Kap. IV. Ziff. 2.1, S. 19.

<sup>89</sup> Auswärtiges Amt (2020).

<sup>90</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), Rn 7382–7385; Auswärtiges Amt (2016), S. 10.

faltspflichten zur Achtung der Menschenrechte in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten.

In Australien, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (UK) sind nationale Regulierungen bereits in Kraft getreten; in weiteren Staaten wie Finnland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz gibt es ebenfalls entsprechende nationale Vorhaben und Initiativen.<sup>91</sup> Dabei variiert die Ausgestaltung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten; Unterschiede gibt es insbesondere beim Schutzbereich, also den erfassten Menschenrechten, daneben auch beim Anwendungsbereich sowie bei der Ausgestaltung der Durchsetzungsmöglichkeiten der Regulierungen und Vorhaben.<sup>92</sup>

### Europäische Regulierung unternehmerischer Sorgfaltspflichten

Auf Ebene der Europäischen Union wirkte das BMAS im Berichtszeitraum im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft darauf hin, dass die Mitgliedstaaten im Dezember 2020 Ratsschlussfolgerungen zum Thema „Menschenrechte und gute Arbeit in globalen Lieferketten“ verabschiedeten. Erstmals haben sich darin alle 27 Mitgliedstaaten gemeinsam für ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz ausgesprochen.

Die Ratsschlussfolgerungen beinhalten drei zentrale Forderungen an die EU-Kommission: Erstens, sie soll einen Vorschlag für einen EU-Rechtsrahmen vorlegen, der unternehmerische Sorgfaltspflichten entlang globaler Lieferketten regelt. Zweitens, die EU-Kommission soll einen umfassenden Aktionsplan ausarbeiten, der einen verbindlichen Sorgfaltsstandard festlegt, kombiniert mit Unterstützung für europäische Unternehmen. Sie soll außerdem einheitliche Qualitätskriterien für nationale Aktionspläne „Wirtschaft und

Menschenrechte“ erarbeiten und europäische Branchendialoge initiieren. Und drittens wird die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten aufgefordert, die „Decent Work Agenda“ der EU von 2006 zu erneuern.<sup>93</sup>

Daraufhin gab es parallele Initiativen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zu einer europäischen Regulierung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Das Europäische Parlament kann in Gesetzgebungsprozessen auf Ebene der EU ein indirektes Initiativrecht geltend machen und hat dies mit der Vorlage eines legislativen Initiativberichts am 10. März 2021 getan. Die Europäische Kommission, die das eigentliche Initiativrecht bei Gesetzgebungsprozessen auf EU-Ebene innehat, wurde dadurch vom Europäischen Parlament formell zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfes aufgefordert. Sie erarbeitet derzeit einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie. Der Entwurf wird im vierten Quartal 2021 erwartet.

Der Vorschlag<sup>94</sup> des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 sieht vor, dass in der EU tätige Unternehmen ihre gesamten Liefer- und Wertschöpfungsketten prüfen müssen. Sie sollen menschenrechtlichen wie Umweltrisiken dort begegnen, wo diese am größten sind. Kommen Unternehmen dieser Sorgfaltspflicht nicht in angemessener Weise nach, sollen sie im Falle eines Schadens in zivilrechtliche Haftung genommen und zu Wiedergutmachung verpflichtet werden können. Der Vorschlag orientiert sich mit diesem Ansatz eng an den UNLP. Er wurde vom Europäischen Parlament mit 504 Stimmen (bei 79 Gegenstimmen und 112 Enthaltungen) angenommen und der Europäischen Kommission vorgelegt. Dem Vorschlag vorausgegangen waren umfassende Studien, die einen hohen Regulierungsbedarf im Bereich menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen ergaben.<sup>95</sup>

91 Übersicht zu nationalen und europäischen Vorhaben und Regulierungen verbindlicher menschenrechtlicher sowie umweltbezogener Sorgfaltspflichten, siehe BHHRC: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/national-regional-movements-for-mandatory-human-rights-environmental-due-diligence-in-europe/> (abgerufen am 21.09.2021).

92 Siehe hierzu auch Grabosch (2019).

93 EU, Council of the European Union (2020), Outcome of Proceedings, Council Conclusions on Human Rights and Decent Work in Global Supply Chains, Doc. 13512/20, 1 December 2020.

94 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2021 mit Empfehlungen an die Kommission zur Sorgfaltspflicht und Rechenschaftspflicht von Unternehmen (2020/2129(INL)).

95 Abschlussbericht der Studien: European Commission (2020).



Parallel dazu erarbeitet auch die Europäische Kommission einen Vorschlag, der für das vierte Quartal 2021 angekündigt ist. In einer öffentlichen Konsultation<sup>96</sup> brachten sich bis Anfang Februar 2021 europaweit Akteure mit insgesamt 473.461 beantworteten Fragebögen und 149 zusätzlichen Stellungnahmen ein, darunter auch das Deutsche Institut für Menschenrechte. Der EU-Justizkommissar bekräftigte Anfang März 2021, dass sich eine EU-Regulierung nicht nur auf Großunternehmen beschränken und die Lieferkette insgesamt in den Blick nehmen werde. Verstöße sollten nicht nur mit Bußgeldern belegt werden, vielmehr müssten Unternehmen auch zivilrechtlich haften. Ebenso prüfe die EU-Kommission strafrechtliche Folgen.<sup>97</sup>

### Vereinte Nationen

Auf Ebene der Vereinten Nationen erarbeiten die Staaten bereits seit 2015 ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Im Herbst 2021 wird der dritte Entwurf<sup>98</sup> eines solchen Abkommens diskutiert. Dieser orientiert sich im Wesentlichen an den UNLP und konkretisiert (als völkerrechtliches Abkommen) die staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten. Ein internationales Abkommen bietet den Vorteil, dass es einen übergeordneten internationalen Rechtsrahmen setzt, mit dem Ziel, weltweit einheitliche Regelungen, ein sogenanntes level-playing-field, zu schaffen.

### 3.1.3 Corona-Pandemie spielt(e) beschleunigende Rolle

Die Corona-Pandemie spielte für die beschriebene Entwicklung eine beschleunigende Rolle. Es kam zu einer verschärften Situation in Produk-

tionsländern. So haben Schätzungen zufolge in Bangladesch in 66 Tagen Lockdown im Zeitraum März bis Mai 2020 etwa 36 Millionen Menschen ihre Arbeit verloren.<sup>99</sup> Besonders hart getroffen waren Arbeiter\_innen in der Textilindustrie, unter anderem in Bangladesch, Indien, Kambodscha und Myanmar. Dort kam es zur Nichtabnahme geordneter Konfektionen mit entsprechenden Folgen für Arbeitnehmer\_innen vor Ort, die keinen Zugang zu staatlich subventionierter Kurzarbeit hatten und unter noch schlechteren Arbeitsbedingungen (etwa mangelnde Schutzausrüstung) litten.<sup>100</sup> Für bereits geleistete Arbeit blieb der Lohn aus, Abfindungen bei Kündigungen erfolgten nicht, das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 UN-Sozialpakt) wurde nicht gewährleistet – circa 25,5 Millionen Menschen rutschten in die extreme Armut ab.<sup>101</sup> In Indien haben Textilarbeiter\_innen im selben Zeitraum, März bis Mai 2020, etwa 57 Prozent ihrer regulären Gehälter verloren, während sich die Arbeitsbedingungen drastisch verschlechterten, einhergehend mit der Verletzung einer Vielzahl an Rechten in der Arbeit (Art. 7 UN-Sozialpakt, betreffend bspw. Arbeitszeiten, Arbeitsschutz und Mindestlöhne) und Gewerkschaftsrechten (Art. 8 UN-Sozialpakt).<sup>102</sup>

Auch der Wirtschaft wurde klar, dass Lieferketten durch die Pandemie verwundbar waren. Gleichzeitig bildeten sich in der Debatte um eine gesetzliche Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen zwei Lager: Während die Befürworter eines Gesetzes die Bundesregierung an ihr Bekenntnis im Koalitionsvertrag erinnerten und die baldige Einführung eines Gesetzes forderten, gab es andere Stimmen, die mahnten, vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie sollten derartige Überlegungen auf Eis gelegt werden, um die Wirtschaft nicht noch mehr zu belasten.

96 Konsultation der Europäischen Kommission zum Thema „Nachhaltige Unternehmensführung“: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_de) (abgerufen am 21.09.2021).

97 Frankfurter Allgemeine Zeitung (03.03.2021): <https://www.faz.net/aktuell/politik/reynders-eu-dringt-auf-noch-haerteres-lieferkettengesetz-17224251.html> (abgerufen am 21.09.2021).

98 Vereinte Nationen (2021): Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf> (abgerufen am 21.09.2021).

99 Scheper (2020) S. 17 f.

100 Ebd.; Paasch / Saage-Maaß / Leifker (2020).

101 Scheper (2020), S. 17–19.

102 Ebd., S. 19 ff.

## 3.2 Im Fokus: Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten

Die Diskussion um eine nationale Gesetzgebung beherrschte im Berichtszeitraum die fachliche und politische Debatte in Deutschland. Der Bundestag verabschiedete am 11. Juni 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). Es tritt am 1. Januar 2023 für Unternehmen in Kraft.

Das Gesetz in seiner verabschiedeten Fassung ist ein politischer Kompromiss. Es enthält Teile, die gut gelungen sind, wie das Verfahren für die behördliche Durchsetzung. In anderen Teilen entspricht das Gesetz den UN-Leitprinzipien nicht und hilft in der bestehenden Struktur auch Unternehmen zu wenig, mit der Herausforderung der Achtung menschenrechtlicher Sorgfalt in der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette effektiv umzugehen.

Die Diskussion über die zentralen Inhalte des Gesetzes drehte sich in Deutschland im Wesentlichen um vier Punkte (siehe auch Abbildung 2, S. 58): den Anwendungsbereich; den Referenzrahmen der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten; die Reichweite der Sorgfaltspflichten in die tiefere Lieferkette; und die Durchsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten, insbesondere das Thema zivilrechtliche Haftung.

### 3.2.1 Anwendungsbereich

Vom Gesetz umfasst sind gemäß § 1 Unternehmen, die „ihre Hauptverwaltung, ihre Hauptniederlassung, ihren Verwaltungssitz oder ihren satzungsmäßigen Sitz im Inland haben“, und deren kontrollierte Tochterunternehmen im Ausland. Zudem sind Unternehmen aus dem Ausland insofern erfasst, als sie eine Zweigniederlassung in Deutschland haben. Jedoch findet das Gesetz nur Anwendung auf große Unternehmen (ab 3.000 beschäftigte Arbeitnehmer\_innen). Ab 2024 wird dieser Wert auf 1.000 herabgesetzt.

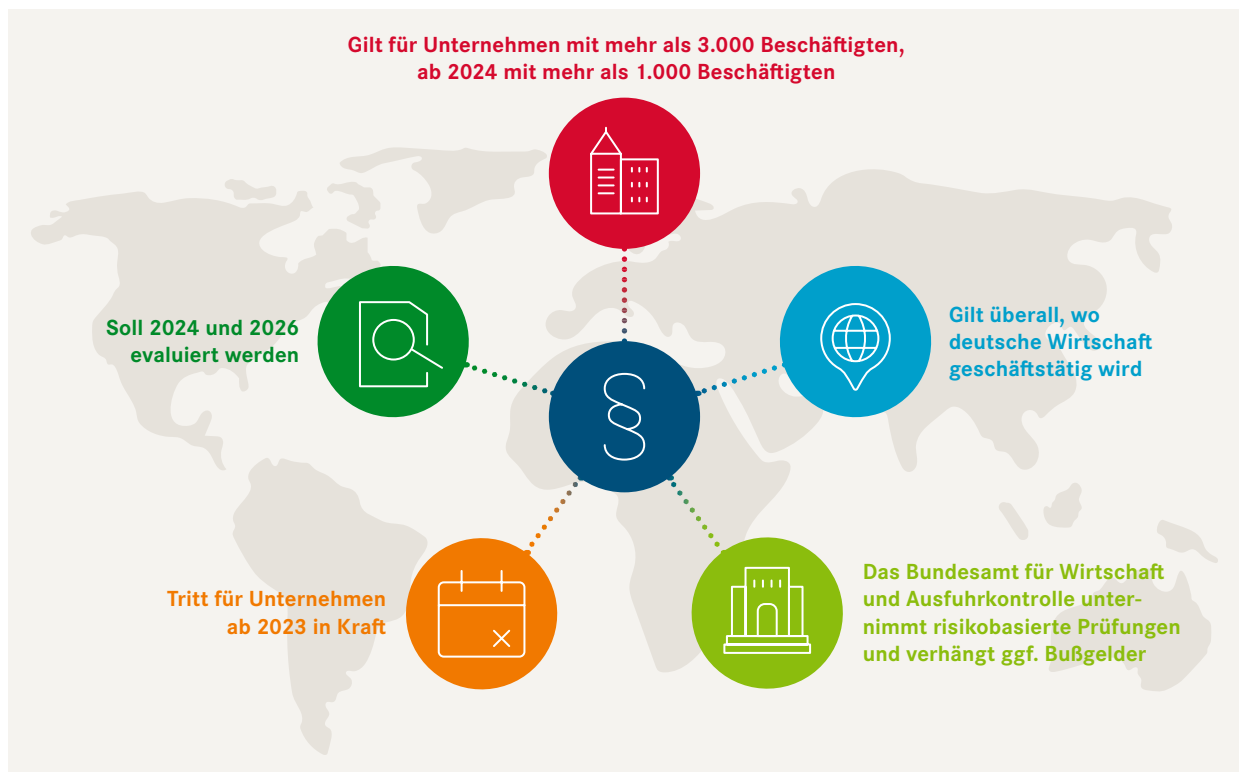
Der auf große Unternehmen begrenzte Anwendungsbereich widerspricht sowohl den UN-Leitprinzipien als auch dem im NAP vereinbarten Maßstab für das Monitoring (500 Mitarbeitende). Die UN-Leitprinzipien adressieren alle Unternehmen, denn die Auswirkung der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens auf die Menschenrechte hängt nicht von seiner Größe ab. Lediglich Umfang und Komplexität der Maßnahmen zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten variieren in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße, um die Angemessenheit zu gewährleisten. Der Entwurf für Eckpunkte eines Sorgfaltspflichtengesetzes (Eckpunktepapier) vom 10. März 2020, verfasst vom BMAS und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sah eine Grenze von mehr als 500 Arbeitnehmer\_innen vor, eine Größe, die das Deutsche Institut für Menschenrechte auch für das Gesetz im Rahmen der Verbändekonsultation als Kompromiss in der verhärteten Debatte befürwortete.<sup>103</sup>

### 3.2.2 Referenzrahmen der Sorgfaltspflichten

Das Gesetz benennt internationale Verträge, die geschützte Rechtspositionen beinhalten, die Unternehmen bei der Ausübung ihrer Sorgfaltspflichten achten müssen (§ 2 Abs. 1 in Verbindung mit der Anlage). Diese beinhalten sowohl menschenrechtliche als auch umweltbezogene Sorgfaltspflichten, unter anderem das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit sowie das Verbot der Beschäftigung eines Kindes unter 15 Jahren, das Verbot der Missachtung von Gewerkschaftsrechten und das Verbot, einen angemessenen Lohn vorzuenthalten. Aufgenommen sind Menschenrechte, die sich aus den acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ergeben, dem UN-Zivildpakt, dem UN-Sozialpakt sowie Pflichten aus drei Umweltabkommen, dem Minamata-Übereinkommen über Quecksilber, dem POPs-Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und dem Baseler Übereinkommen zur Beseitigung gefährlicher Abfälle.

103 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021), S. 4.

## Abbildung 2: Kerndaten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes



Der Referenzrahmen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entspricht damit überwiegend sowohl den UN-Leitprinzipien (Nr. 12) als auch dem im NAP identifizierten Mindestkanon der Menschenrechte im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Menschenrechtlich stringent und der staatlichen (völkerrechtlichen) Schutzpflicht Deutschlands nachkommend, hätte das Gesetz den Schutzbereich der Sorgfaltspflichten zudem auf die international anerkannten Menschenrechte ausdehnen sollen, die in den acht UN-Menschenrechtsabkommen verankert sind, die Deutschland ratifiziert hat. Diese umfassen neben dem in der Anlage zum LkSG erfassten UN-Sozialpakt und UN-Zivilpakt auch die Anti-Rassismus-Konvention, die Frauenrechtskonvention, die Anti-Folter-Konvention, die Kinderrechtskonvention mit ihren beiden Fakultativprotokollen, die Behindertenrechtskonvention und die Konvention gegen das Verschwindenlassen.

### 3.2.3 Reichweite in die tiefere Lieferkette

Das Gesetz sieht vor, dass ein Unternehmen die menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten im eigenen Geschäftsbereich und mit Blick auf seine unmittelbaren Zulieferer umsetzen muss. In einem abgestuften Verfahren sind die tiefere Liefer- und Wertschöpfungskette, das heißt die mittelbaren Zulieferer, nur dann von den Sorgfaltspflichten erfasst, wenn dem Unternehmen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, „die eine Verletzung einer menschenrechtsbezogenen oder einer umweltbezogenen Pflicht bei mittelbaren Zulieferern möglich erscheinen lassen (substantiierte Kenntnis)“ (§ 9 Abs. 3). Erst und nur dann hat das Unternehmen „anlassbezogen unverzüglich“ wesentliche Elemente der Sorgfaltspflichten (definiert in § 9 Abs. 3 Nr. 1–4) durchzuführen.

Die Reichweite der Sorgfaltspflichten in die tiefere Liefer- und Wertschöpfungskette war einer der Kernstreitpunkte im Gesetzgebungsverfahren. Menschenrechtlich besonders hervorzuheben ist das abgestufte Verfahren mit Blick

auf die Risikoanalyse (§§ 5 und 9).<sup>104</sup> Gemäß den UN-Leitprinzipien soll sich die Risikoanalyse auf alle tatsächlichen oder potenziellen nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen in der Lieferkette erstrecken (UNLP Nr. 18). Die UNLP stellen dabei klar: Im Fokus stehen die prioritären Risiken gemessen an der Schwere nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen – jedoch entlang der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette.<sup>105</sup> Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz knüpft jedoch die Risikoanalyse mit Blick auf die tiefere Lieferkette – und damit die mittelbaren Zulieferer – an Voraussetzungen (§ 9 Abs. 3) und legt den Fokus auf den eigenen Geschäftsbereich und die unmittelbaren Zulieferer des Unternehmens. Dadurch fokussiert sich die Risikoanalyse auf Branchen, in denen der Geschäftsbereich und der unmittelbare Zulieferer üblicherweise im Inland verortet sind und damit auf einen Bereich der Lieferkette, in dem weniger schwerwiegende menschenrechtliche Probleme zu erwarten sind. Hingegen finden die Teile der Liefer- und Wertschöpfungskette, in denen besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlich sind (ganz am Anfang der Lieferkette im Globalen Süden) nachrangige Beachtung. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck des Gesetzes und der UNLP.

### 3.2.4 Durchsetzung

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz sieht vor, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Umsetzung der Sorgfaltspflichten kontrolliert und durchsetzt (§§ 12 ff.). Es listet in § 24 Absatz 1 Ordnungswidrigkeiten auf und sieht in Absatz 2 für Verstöße gegen die einzelnen Sorgfaltspflichten (Ordnungswidrigkeiten) bei mindestens einfacher Fahrlässigkeit Bußgelder in Höhe von bis zu zwei Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes vor.

Bedauerlich ist allerdings, dass das Gesetz den Zugang zum Recht für Betroffene von Men-

schenrechtsverletzungen nicht erweitert hat. Das Eckpunktepapier von BMAS und BMZ vom 10. März 2020 sah eine zivilrechtliche Haftung von Unternehmen als Durchsetzungsmechanismus neben der behördlichen Durchsetzung vor. Dafür hätte im Gesetz ein eigenständiger deliktischer Haftungstatbestand geschaffen und dieser als Eingriffsnorm i.S.v. Artikel 16 Rom-II-VO ausgestaltet werden müssen. Dadurch wäre auch bei im Ausland eingetretenen Menschenrechtsverletzungen deutsches Recht anwendbar gewesen und Betroffenen der Zugang zu Recht vor deutschen Gerichten ermöglicht worden.<sup>106</sup>

Im Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch ein anderer Weg gewählt. In § 3 Absatz 3 heißt es nun: „Eine Verletzung der Pflichten aus diesem Gesetz begründet keine zivilrechtliche Haftung. Eine unabhängig von diesem Gesetz begründete zivilrechtliche Haftung bleibt unberührt.“ Die Möglichkeiten Betroffener, Schadensersatz einzuklagen und Zugang zu Wiedergutmachung zu erhalten, werden dadurch nicht erweitert. Es bleibt somit bei der bestehenden Rechtslage, die eine zivilrechtliche Haftung deutscher Unternehmen und eine Entschädigung Betroffener bei Auslandssachverhalten praktisch unmöglich macht.<sup>107</sup>

### 3.2.5 Empfehlungen

Mit der Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes wird es nach dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 2023 darauf ankommen, wie Unternehmen es umsetzen; aber auch darauf, wie das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle es kontrolliert und durchsetzt. Angesichts der Kompromisslösung des Gesetzes empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, dass die Bundesregierung die Umsetzung des LkSG eng begleitet und eine unabhängige Evaluation der Umsetzung durchführt. Die Evaluation sollte einen Fokus auf den Beitrag des Gesetzes zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien legen. Dabei gilt

104 Ebd., S. 10 ff.

105 Die Schwere nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen wird anhand von drei Kriterien bestimmt: dem Ausmaß und dem Umfang der Beeinträchtigung der Menschenrechte sowie der Irreversibilität, das heißt, inwieweit die Folgen der Menschenrechtsverletzung unumkehrbar und nicht wiedergutzumachen sind. Siehe Kommentare zu den UNLP Nr. 14 und 24 in: Deutsches Global Compact Netzwerk (DGCN) (2020), S. 18, 30.

106 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 6 ff.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2021), S. 16 f.

107 Siehe u.a. Krajewski u.a. (2018); Saage-Maaß (2014).

es, alle relevanten Stakeholder zu beteiligen und sukzessive Anpassungen, bis hin zu Erweiterungen der Sorgfaltspflichten, zu eruieren.

Mit Blick auf die Europäische Union sollte sich die Bundesregierung für eine EU-einheitliche Regulierung einsetzen. Diese würde einen regulatorischen „Flickenteppich“ in Europa verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb des EU-Binnenmarktes sicherstellen. Dabei sollte sich die Bundesregierung dafür aussprechen, dass die EU-Regulierung bestehende Hürden für Betroffene bei ihrem Zugang zum Recht abbaut, also die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen und den effektiven Zugang zu Gerichten für Betroffene auch bei transnational gelagerten Fällen in der EU ermöglicht. Zudem sollte die Bundesregierung dafür eintreten, dass der Anwendungsbereich der EU-Regulierung über Großunternehmen hinausgeht, also eine Vielzahl von Unternehmen erfasst, und die Regulierung insgesamt die Interdependenz von menschenrechtlichen und umweltbezogenen Risiken berücksichtigt.

Bei den internationalen Verhandlungen auf Ebene der Vereinten Nationen sollte Deutschland darauf hinwirken, dass die Europäische Union ein Verhandlungsmandat erhält. Bisher gestaltet die Europäische Union den Prozess nicht mit – die Europäische Kommission hat bislang (Stand Oktober 2021) keinen Vorschlag für ein Verhandlungsmandat erarbeitet.

### 3.3 Literatur

**Auswärtiges Amt** (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Auswärtiges Amt** (2020): Monitoring des Umsetzungsstandes der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Abschlussbericht. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2405080/23e76da338f1a1c06b1306c8f5f74615/201013-nap-monitoring-abschlussbericht-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Global Compact Netzwerk** (DGCN) (2020): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“, 3. Auflage. Berlin. [https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien\\_fuer\\_wirtschaft\\_und\\_menschenrechte.pdf](https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2019): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2018–Juni 2019. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch Unternehmen gesetzlich regeln. Erwartungen an ein Sorgfaltspflichtengesetz. Berlin.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Entwurf eines Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten vom 28. Februar 2021. Berlin.

**Eberlei, Walter** (2019): Ausbeutung und Missbrauch von Kindern weltweit beenden. Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Bonn, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). <https://publikationen.giz.de/qlink/ID=246562000> (abgerufen am 21.09.2021)

**Saage, Maaß, Miriam** (2014): Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen. Berlin: European Center for Constitutional and Human Rights e.V. (ECCHR). <https://www.ecchr.eu/publikation/unternehmen-zur-verantwortung-ziehen/> (abgerufen am 21.09.2021)

**European Commission** (2020): Study on due diligence requirements through the supply chain. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://doi.org/10.2838/39830>

**Scheper, Christian** (2020): Synthesebericht: Auswirkungen von COVID-19 auf die Textilindustrie. Bonn: FEMNET e.V. <https://webshop.inkota.de/file/2097/download?token=J8UOeWLU> (abgerufen am 21.09.2021)

**Grabosch, Robert** (2019): Unternehmen und Menschenrechte. Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15675.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**International Labour Organization / United Nations Children's Fund** (2021): Child Labour. Global estimates 2020, trends and the road forward. New York [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report\\_ILO\\_UNICEF\\_2021.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/08/Child-Labour-Report_ILO_UNICEF_2021.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Paasch, Armin / Saage-Maaß, Miriam / Leifker, Maren** (2020): Globale Lieferketten in der Corona-Krise: Menschenrechte auf dem Abstellgleis? Berlin: Initiative Lieferkettengesetz. <https://www.germanwatch.org/de/18742> (abgerufen am 21.09.2021)

**INKOTA-netzwerk e.V.** (2020): Kinderarbeit. Die bittere Seite der Schokolade. Berlin. <https://webshop.inkota.de/file/2110/download?token=rloFFjEj> (abgerufen am 21.09.2021)

**Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Krajewski, Markus u.a.** (Hg.) (2018): Zivil- und strafrechtliche Unternehmensverantwortung für Menschenrechtsverletzungen. Berlin, Heidelberg: Springer

**Niebank, Jan-Christian** (2019): Bringing human rights into fashion. Issues, challenges and underused potentials in the transnational garment industry. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**National Opinion Research Center** (2020): NORC Final Report: Assessing progress in reducing child labor in cocoa production in cocoa growing areas of Côte d'Ivoire and Ghana. Chicago: University of Chicago. [https://www.norc.org/PDFs/Cocoa%20Report/NORC%202020%20Cocoa%20Report\\_English.pdf](https://www.norc.org/PDFs/Cocoa%20Report/NORC%202020%20Cocoa%20Report_English.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)



## **4 Schutz vor Diskriminierung – die Frage der Triage**



Während der Corona-Pandemie gerieten die Intensivstationen im Berichtszeitraum (01.07.2020–30.06.2021) an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Eine Triage-Situation stand wiederholt im Raum, das heißt die Frage, welche\_r Patient\_in intensivmedizinische Versorgung (zum Beispiel Beatmungsgeräte) bekommt, wenn die Nachfrage größer ist als das Angebot, es also mehr Patient\_innen als Beatmungsgeräte gibt. In einer solchen Situation spitzt sich die Frage des diskriminierungsfreien Zugangs zu Gesundheitsversorgung zu. Es stellen sich Fragen wie: Wer wird überhaupt in eine Klinik gebracht? Wer erhält die notwendige Versorgung? Und nach welchen Kriterien wird entschieden, wenn es keine ausreichenden Kapazitäten gibt?

Bisher sind diese Fragen nicht gesetzlich geregelt. Der Bundestag hat es bislang abgelehnt, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Mit Stand Oktober 2021 ist ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, welches sowohl die Frage nach der Kompetenz des Gesetzgebers als auch nach möglichen Entscheidungskriterien klären soll. Derzeit orientieren sich Intensivmediziner\_innen an den Handlungsempfehlungen von Fachverbänden. Hier besteht aber speziell für ältere Menschen mit und ohne Behinderungen die Gefahr einer Diskriminierung, da sie von den dort verwendeten Kriterien signifikant häufiger betroffen sind als andere Gruppen.

Es zeigte sich bereits vor der Corona-Krise, dass Menschen mit Behinderungen spezifische Hürden beim Zugang zu gesundheitlichen Diensten und Einrichtungen begegnen, die auf eine strukturelle Benachteiligung im Gesundheitswesen hinweisen. COVID-19 verschärfte die Barrieren und Benachteiligungen nun aufgrund knapper werdender Ressourcen und führte gleichzeitig dazu, dass sich Menschen mit Behinderungen – aber auch ältere Menschen – in einer besonderen Gefährdungslage befinden. Sie sind – teilweise aufgrund ihrer Beeinträchtigungen, aber auch aufgrund diskriminierender struktureller Bedingungen im Gesundheitswesen – einem größeren Risiko ausgesetzt, schwerer an COVID-19 zu erkranken und gar zu sterben.

Deutschland ist gemäß Artikel 25 (Recht auf Gesundheit) i.V.m. Artikel 5 (Gleichberechtigung und

Nichtdiskriminierung) der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet, Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu medizinischer Versorgung zu gewähren. Die Situation der Verknappung von lebensnotwendigen Ressourcen ist ein existenzielles Thema, das insbesondere die Menschenwürde, das Sozialstaatsprinzip und den Diskriminierungsschutz betrifft. Diese grundgesetzlichen Gewährleistungen sind im Lichte der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus der UN-BRK zu verstehen und auszulegen.

## 4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 4.1.1 Anhängiges Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Mit Stand Oktober 2021 ist vor dem Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde zur Triage anhängig. Sie richtet sich gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers, der bisher keine Vorgaben für eine Triage-Situation gemacht hat – falls es im Rahmen der Corona-Pandemie zu Kapazitätsengpässen kommt.

#### Die Verfassungsbeschwerde

Die neun Beschwerdeführenden haben verschiedene Beeinträchtigungen und Vorerkrankungen, aufgrund derer sie nach der Definition des Robert-Koch-Instituts zu der Risikogruppe gehören, bei der im Fall einer Covid-19-Erkrankung mit schweren Krankheitsverläufen zu rechnen ist. Sie befürchten, aufgrund ihrer Beeinträchtigungen oder Vorerkrankungen und (in einem Fall) aufgrund des 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 sind. Das Kriterium „Erfolgsaussicht“ soll in einer Triage-Situation aber nach den bisherigen Empfehlungen handlungsleitend sein. Die

Beschwerdeführenden sind der Auffassung, der Gesetzgeber müsse seiner Schutzpflicht für Gesundheit und Leben diskriminierungsfrei und selbstverständlich auch für Menschen mit Behinderungen nachkommen.<sup>108</sup>

Einen Eilrechtsantrag der neun Beschwerdeführenden hat das Bundesverfassungsgericht im August 2020 abgelehnt. Es begründete die Ablehnung mit den damals aktuellen Infektionszahlen, aufgrund derer das Eintreten einer Triage-Situation in Deutschland nicht wahrscheinlich sei. Vielmehr sei eine eingehende Prüfung für das Anliegen erforderlich, die im Eilverfahren nicht möglich sei.<sup>109</sup>

Es ist offen, wann über die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache entschieden wird.

#### 4.1.2 Situation auf den Intensivstationen

Während der Corona-Pandemie kam es mehrfach zu der Situation, dass Intensivstationen an ihre Grenzen gerieten. Sie hatten nicht mehr ausreichend Versorgungskapazität für alle Patient\_innen, die einer intensivmedizinischen Behandlung bedurften. Im Berichtszeitraum standen teilweise kaum noch Intensivbetten zur Verfügung. So lag der Anteil der freien Intensivbetten am 16. April 2021 bei nur noch zwölf Prozent.<sup>110</sup> In der Folge wurden Operationen verschoben, Reserve-Intensivstationen geschaffen und Corona-Erkrankte

zu anderen, weiter entfernt liegenden Krankenhäusern transportiert. Die Frage von Triage stand mehrfach im Raum, verbunden mit der Angst vor schwierigen Abwägungsprozessen, für die es keine verbindlichen Vorgaben gibt.<sup>111</sup> In der Berichterstattung prominent war der Fall einer Klinik im sächsischen Zittau im Dezember 2020, in der laut inoffiziellen Aussagen des Klinikdirektors mehrfach triagiert werden musste.<sup>112</sup> Auch aus anderen Regionen Deutschlands wie Bayern und dem Saarland war immer öfter zu hören, dass das Gesundheitssystem an die Grenzen komme.<sup>113</sup>

Für die Ärzt\_innen entstanden in der Folge gravierende Rechtsunsicherheiten. Sie müssen in Grenzsituationen belastende Entscheidungen treffen, verschiedene rechtliche Risiken hinsichtlich zivil-, straf- und berufsrechtlicher Konsequenzen abwägen. Gleichzeitig erscheint das Verfahren für Patient\_innen intransparent, ruft Angst vor willkürlichen Entscheidungen hervor und ist mit existenziellen Unsicherheiten belastet.<sup>114</sup>

Das gilt insbesondere für die Personengruppen, bei denen eine Covid-19-Erkrankung mit einer hohen Sterbewahrscheinlichkeit verbunden ist: Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen. Mit Stand Juni 2021 machten die über 70-Jährigen insgesamt nur 13 Prozent der gemeldeten Covid-19-Fälle aus, ihr Anteil bei den durch Covid-19 verursachten Todesfällen lag aber bei 86 Prozent. Der Altersmedian der an Covid-19 verstorbenen Personen betrug 84 Jahre.<sup>115</sup> Vergleichbare

108 Bundesverfassungsgericht (14.08.2020): <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-074.html> (abgerufen am 21.09.2021).

109 Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 16. Juli 2020 – 1 BvR 1541/20, Rn. 6.

110 21.053 von 23.917 Betten waren belegt: Deutsche Welle (16.04.2020): Corona: In Deutschland geht es ohne Triage. <https://www.dw.com/de/corona-in-deutschland-geht-es-ohne-triage/a-57217358> (abgerufen am 21.09.2021).

111 Siehe etwa: Tagesschau (10.04.2021): Corona-Pandemie. Warnung vor drohender Triage. <https://www.tagesschau.de/inland/rki-corona-neuinfektionen-samstag-103.html> (abgerufen am 21.09.2021).

112 Mitteldeutscher Rundfunk (16.12.2020): Intensivbetten knapp. Klinikum Zittau bestätigt Berichte zu Triage bei Corona-Patienten nicht. <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/bautzen/goerlitz-weisswasser-zittau/corona-klinikum-zittau-triage-100.html> (abgerufen am 21.09.2021).

113 Tagesschau (16.12.2020): Corona-Lage in Sachsen. Triage-Aussage sorgt für Aufsehen. <https://www.tagesschau.de/inland/triage-aussage-sachsen-101.html>; Augsburg Allgemeine (18.12.2020): Corona-Pandemie. Wenn Ärzte über Leben und Tod entscheiden: Droht in Bayern Triage? <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Corona-Pandemie-Wenn-Aerzte-ueber-Leben-und-Tod-entscheiden-Droht-in-Bayern-Triage-id58760656.html>; taz (16.12.2020): Aktuelle Entwicklungen in der Coronakrise. Wirbel um Triage-Äußerungen. <https://taz.de/Aktuelle-Entwicklungen-in-der-Coronakrise/!5739509/> (alle abgerufen am 21.09.2021).

114 Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.01.2021): Überlastetes Gesundheitssystem. Wer beatmet wird, und wer nicht. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ueberlastetes-gesundheitssystem-wer-beatmet-wird-und-wer-nicht-17142601.html> (abgerufen am 21.09.2021).

115 Robert-Koch-Institut (2021), S. 13.

Zahlen zu Menschen mit Behinderungen liegen in Deutschland nicht vor.

In Großbritannien machen Menschen mit Behinderungen sechs von zehn aller Todesfälle im Zusammenhang mit dem Coronavirus aus, während laut Bevölkerungsumfragen nur 17,2 Prozent der Briten angeben, mit Behinderungen zu leben.<sup>116</sup> Dies verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen unverhältnismäßig stark von der Covid-19-Pandemie betroffen sind. Dazu gehören auch ältere Menschen mit Beeinträchtigungen.

### 4.1.3 Ethikrat und medizinische Fachgesellschaften: Empfehlungen zur Triage

Die zentrale Frage der Triage – nach welchen Kriterien Rettungsmittel verteilt werden, wenn es mehr Hilfebedürftige als Rettungsmittel gibt – ist in Deutschland gesetzlich nicht geregelt. Weder das Zivilschutzgesetz des Bundes noch die Katastrophenschutz- beziehungsweise Rettungsdienstgesetze der Länder (oder untergesetzliche Rechtsverordnungen) beinhalten eine solche Regelung.

Stehen Ärzt\_innen vor einer Triage-Situation, bieten ihnen drei rechtlich-unverbindliche Empfehlungen eine Orientierungshilfe. Alle drei sind während der ersten Pandemie-Welle im Frühjahr 2020 entstanden: die klinisch-ethischen Empfehlungen zur Entscheidung über die Zuteilung von Ressourcen der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) vom 25. März 2020<sup>117</sup> die Ad-hoc-Empfehlungen „Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise“ des Deutschen Ethikrats vom 27. März 2020<sup>118</sup> sowie die Stellungnahme der Bundesärztekammer vom 15. Mai 2020.<sup>119</sup>

Die Empfehlungen stehen nicht im Einklang mit den Grund- und Menschenrechten, da sie nicht ge-

eignet sind, einen diskriminierungsfreien Zugang zu gesundheitlicher Versorgung zu gewährleisten. Sie reflektieren nicht oder nicht hinreichend den grund- und menschenrechtlichen Rahmen, in dem sie sich bewegen, insbesondere findet keine Rückbindung an die UN-BRK oder andere menschenrechtliche Normen statt. Die umfassendste und konkreteste Empfehlung – die aus menschenrechtlicher Sicht sehr kritisch zu bewerten ist (siehe Kapitel 4.2) – stammt von der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI). Sie ist also von der Fachärzteschaft für die behandelnden Fachärzt\_innen entwickelt worden.

Der Deutsche Ethikrat beschränkt sich in seinen Empfehlungen auf den Verweis, das Grundgesetz würde im Wesentlichen negativ „den Bereich des nicht mehr Zulässigen“<sup>120</sup> beschreiben, und überlässt die Frage im Übrigen den medizinischen Fachgesellschaften. Die Bundesärztekammer verweist in ihrer Stellungnahme auf die Geltung des Gleichheitsgrundsatzes, verweist aber im Übrigen auf die medizinische Indikation, den Patientenwillen und die klinischen Erfolgsaussichten als zentrale Kriterien einer Allokationsentscheidung.<sup>121</sup>

### 4.1.4 Diskussion im Bundestag

Mit der Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Triage hat sich auch der Bundestag beschäftigt.

In seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat das Bundesgesundheitsministerium im April 2020 die Notwendigkeit verneint, per Gesetz zu regeln, nach welchen Kriterien im Falle unzureichender medizinischer Ressourcen über deren Zuteilung entschieden werden soll, und auf die gemeinsame Empfehlung der ärztlichen Fachgesellschaften und die Stellungnahme des Deut-

116 59,5 Prozent. Wert bezieht sich auf den Zeitraum bis 20.11.2020 (30.296 von 50.888 Todesfällen): Office for National Statistics (2020), S. 4.

117 Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) e.V. (2020).

118 Deutscher Ethikrat (2020).

119 Bundesärztekammer (2020).

120 Deutscher Ethikrat (2020), S. 4.

121 Ebd., S. 2.

schen Ethikrates verwiesen.<sup>122</sup> Der Gesundheitsausschuss des Bundestags hat sich im Dezember 2020 und im März 2021 mit Aspekten der Triage befasst – beide Sitzungen blieben folgenlos.<sup>123</sup> Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragte außerdem zur Frage der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung eine öffentliche Anhörung im Bundestagsausschuss für Recht und Verbraucherschutz. Der Antrag wurde abgelehnt.<sup>124</sup>

Medizinische Fachgesellschaften und die Zivilgesellschaft sind seit Beginn der Pandemie im Austausch zu Fragen der Triage: Die LIGA Selbstvertretung, die Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie sowie das Forum behinderter Juristinnen und Juristen haben im Mai 2020 einen digitalen Runden Tisch „Triage“ als zeitlich begrenzte Online-Diskussion ins Leben gerufen.<sup>125</sup> Ebenfalls im Mai 2020 hat das Deutsche Institut für Menschenrechte ein nichtöffentliches Fachgespräch mit Wissenschaft, Politik sowie Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem Kreis der Selbstvertretungsorganisationen, durchgeführt. Im Fokus stand der gleichberechtigte Zugang zu lebensrettenden Maßnahmen von Menschen mit Behinderungen in der Situation von Corona-bedingten Versorgungsengpässen.

In diesen und weiteren Fachgesprächen, unter anderem im Rahmen einer Veranstaltung des Deutschen Ethikrates im März 2021<sup>126</sup> und eines Werkstattgesprächs der Konrad-Adenauer-Stiftung im Dezember 2020<sup>127</sup>, wurde wiederholt eine umfangreiche parlamentarische Diskussion unter Einbindung interdisziplinärer Expertise und die Einleitung eines Gesetzgebungsprozesses gefordert.

#### 4.1.5 Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien zur Triage

Seit Beginn der Corona-Pandemie äußerten sich verschiedene internationale Menschenrechtsgremien über die befürchtete Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen. So forderte die UN-Generalversammlung<sup>128</sup> in einer Resolution vom 15. September 2020 alle Mitgliedstaaten auf, für den Schutz der am stärksten von der Pandemie Betroffenen zu sorgen, unter anderem Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen. Außerdem müsse jede Form der Diskriminierung vermieden werden – insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Gesundheitsversorgung sowie zu medizinischen Versorgungsgütern und medizinischer Ausrüstung.

Die UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen betonte, dass Menschen mit Behinderungen die Gewissheit verdienten, dass ihr Überleben eine gleich hohe Priorität wie bei Menschen ohne Behinderungen habe, und forderte die Staaten nachdrücklich auf sicherzustellen, dass bei knappen medizinischen Ressourcen ein diskriminierungsfreier Zugang zur Gesundheitsversorgung, einschließlich lebensrettender Maßnahmen, für Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist.<sup>129</sup> Ähnlich warnte die Unabhängige Expertin zu den Menschenrechten Älterer davor, dass Alter kein legitimer Grund sei, Menschen knappe beziehungsweise lebensrettende medizinische Ressourcen vorzuenthalten.<sup>130</sup>

Im Bericht an die UN-Generalversammlung griff die Unabhängige Expertin zu den Menschen-

122 Deutscher Bundestag (17.04.2020), S. 106.

123 Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (16.12.2020): Gesundheitsausschuss befasst sich mit Triage. Gesundheit/Ausschuss – 16.12.2020 (hib 1391/2020). <https://www.bundestag.de/presse/hib/813880-813880>; Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (03.03.2021): Triage erneut Thema im Gesundheitsausschuss. Gesundheit/Ausschuss – 03.03.2021 (hib 279/2021). <https://www.bundestag.de/presse/hib/826068-826068> (beide abgerufen am 21.09.2021).

124 Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (04.11.2020): Rechtsausschuss beschließt weitere Anhörungen. Recht und Verbraucherschutz/Ausschuss – 04.11.2020 (hib 1190/2020). <https://www.bundestag.de/presse/hib/803740-803740> (abgerufen am 21.09.2021).

125 Siehe: <https://runder-tisch-triage.de/> (abgerufen am 21.09.2021).

126 Deutscher Ethikrat (24.03.2021): Forum Bioethik: Triage – Priorisierung intensivmedizinischer Ressourcen unter Pandemiebedingungen. <https://www.ethikrat.org/forum-bioethik/triage-priorisierung-intensivmedizinischer-ressourcen-unter-pandemiebedingungen/> (abgerufen am 21.09.2021).

127 Konrad-Adenauer-Stiftung (2020).

128 UN, General Assembly (2020a), Ziff. 21.

129 UN, OHCHR (17.03.2020).

130 UN, Human Rights Council (27.03.2020).

rechten Älterer das Thema mehrfach auf. Die Pandemie habe gezeigt, dass Krankenhäuser in der Praxis einen Triage-Ansatz einführen, um auf unzureichende Ressourcen zu reagieren. Die in solchen Situationen erforderlichen Triage-Verfahren müssten sich an menschenrechtlichen Grundsätzen orientieren und in Einklang mit den Menschenrechten stehen. Sie dürften nicht altersdiskriminierend sein. Die Vorenthaltung oder Verweigerung einer medizinischen Behandlung nur aufgrund einer Altersgrenze oder eines sozialen Werts sei nach den internationalen Menschenrechtsbestimmungen verboten.<sup>131</sup>

Explizit Bezug auf die Menschenrechtsdimension von Triage-Kriterien nimmt auch die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Sie zeigte sich besorgt über selektive medizinische Richtlinien, die die Diskriminierung, der Menschen mit Behinderungen bei der Gesundheitsversorgung ausgesetzt sind, noch verstärken könnten. Solche Vorgaben offenbarten bisweilen medizinische Voreingenommenheit gegenüber Menschen mit Behinderungen hinsichtlich ihrer Lebensqualität und ihres sozialen Wertes. Zu diesen problematischen Instrumenten gehörten diskriminierende Triage-Richtlinien für die Zuteilung knapper Ressourcen.<sup>132</sup>

## 4.2 Im Fokus: Menschenrechtskonforme Entscheidungsgrundlage für Triage (schaffen)

### 4.2.1 DIVI-Kriterien

Die Empfehlung der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) ist aus menschenrechtlicher Sicht sehr kritisch zu bewerten. Sie schlägt vor, Patient\_innen nach dem Kriterium der klinischen Erfolgsaussicht zu priori-

sieren.<sup>133</sup> Entscheidend sei die Erfolgsaussicht der Behandlung in Bezug auf Überlebenschancen und Lebenserwartung. Diese sei für jede Patientin\_en individuell festzustellen und gegen die Erfolgsaussichten anderer Intensivpatient\_innen abzuwägen. Als Kriterien seien neben dem Schweregrad der aktuellen COVID-19-Erkrankung folgende heranzuziehen: zusätzlich vorhandene Vorerkrankungen (Komorbiditäten), die den Erfolg der intensivmedizinischen Behandlung erheblich erschweren, und der Grad der Gebrechlichkeit. Die DIVI geht bei ihren Erwägungen grundsätzlich vom Gleichheitssatz aus. Nach Maßgabe der deutschen Rechtsordnung dürften weder kalendarisches Alter noch soziale Kriterien, eine bestimmte Grunderkrankung oder Beeinträchtigung das „alleinige“ Kriterium für die Bereitstellung medizinischer Ressourcen sein.<sup>134</sup>

### 4.2.2 Menschenrechtliche Bewertung der DIVI-Kriterien

Die DIVI-Empfehlungen können zwar zu keiner ausdrücklichen, aber zu einer verdeckten und damit mittelbaren Diskriminierung führen (trotz des Bekenntnisses der DIVI zum Gleichheitssatz).

Die für geringe Erfolgsaussichten benannten Kriterien Lebenserwartung, Komorbiditäten und Gebrechlichkeit (nach der Clinical Frailty Scale<sup>135</sup>) umfassen auch körperliche Beeinträchtigungen, sodass es bei der Anwendung der Empfehlungen zu einer Benachteiligung von Menschen mit entsprechenden Beeinträchtigungen kommen kann. Das gilt insbesondere für neuronale Muskelerkrankungen wie spinale Muskelatrophie, aber auch für Herzerkrankungen oder für gravierende Mehrfachbehinderungen. Bei der Gebrechlichkeitsbewertung<sup>136</sup> führen auch Faktoren wie Assistenz- oder Hilfsmittelbedarfe automatisch zu einer niedrigeren Bewertung, Personen mit diesen Bedarfen haben allein schon deshalb eine geringere Chan-

131 UN, General Assembly (2020b), Ziff. 17, 36, 81.

132 UN, OHCHR (2020), S. 1 f.

133 Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) e.V. (2020), S. 6.

134 Ebd., S. 5.

135 Rockwood (2005); siehe auch: Deutsche Gesellschaft für Geriatrie e.V. (2020).

136 Nach der Klinischen Frailty-Skala, die hierbei zur Anwendung kommt: Deutsche Gesellschaft für Geriatrie e.V. (2020).



ce auf eine Notfall- bzw. intensivmedizinische Behandlung.

Die von der DIVI verwendeten Kriterien stellen speziell für ältere Menschen mit und ohne Behinderungen eine mittelbare Diskriminierung dar, da sie von beiden Kriterien (Lebenserwartung und Gebrechlichkeit) wesentlich häufiger betroffen sind als jüngere Gruppen. Hinter den scheinbar objektiv bestimmbaren Erfolgsaussichten versteckt sich die Bewertung von Leben. Die anhand der Clinical Frailty Scale vorzunehmenden Entscheidungen tragen zu einer Objektivierung von Menschenleben bei und führen zu einem Vergleich zwischen Individuen, die aufgrund einer Erfolgsprognose die Chance erhalten, gerettet zu werden, und denjenigen, die aufgrund mangelnder Erfolgsaussicht keine intensivmedizinische Behandlung erhalten. Eine solche Aufrechnung von Menschenleben gegen Menschenleben ist mit der Würde des Menschen nach Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar und deshalb verfassungswidrig.

Vermeintlich geringe Erfolgsaussichten einer medizinischen Behandlung stellen daher auch keinen zulässigen Sachgrund zur Rechtfertigung einer solchen Diskriminierung dar. Auch ein absehbarer Tod oder eine kurze Lebensdauer sind kein Grund, einen Menschen zugunsten eines anderen zu opfern. Menschliches Leben und menschliche Würde genießen ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz des einzelnen Menschen gleichen verfassungsrechtlichen Schutz.<sup>137</sup>

Der potenziellen Gefahr einer solchen Anwendbarkeit der DIVI-Empfehlungen muss Deutschland als Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention Einhaltung gebieten. Deutschland hat sich zur Achtung, dem Schutz und der Gewährleistung der

Rechte von Menschen mit Behinderungen bekannt. Die im Kontext Triage zentralen Menschenrechte sind in Abbildung 3 dargestellt.

Essenziell ist dabei die Nichtdiskriminierung (Art. 3b) UN-BRK, Art. 5 UN-BRK). Deutschland ist verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung auch durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen (Art. 4 UN-BRK).

Artikel 25 UN-BRK erlegt den Vertragsstaaten auf, die Angehörigen der Gesundheitsberufe zu verpflichten, Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen zu lassen, und Maßnahmen zu treffen, die eine diskriminierende Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung oder -leistungen verhindern. Sie müssen dabei auch berücksichtigen, dass älteren Menschen mit Behinderungen diese Diskriminierung bei der Bereitstellung von medizinischer Versorgung noch häufiger droht.<sup>138</sup>

Auch Artikel 10 UN-BRK, der das Recht auf Leben für alle Menschen mit Behinderungen garantiert, kommt hier zum Tragen. Das umfasst das Recht jedes Menschen, nicht willkürlich oder unrechtmäßig durch den Staat oder dessen Organe des Lebens beraubt zu werden; und die Verpflichtung des Staates, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, jedem Menschen das Leben zu ermöglichen. Artikel 11 UN-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um in Gefahrensituationen, einschließlich humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

### Abbildung 3: Zentrale Menschenrechte im Kontext Triage



<sup>137</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (2006): Urteil vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05, Rn. 132.

<sup>138</sup> Weller (2018), S. 732 f.

Aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gemäß Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz folgt, dass der Gesetzgeber die für die Ausübung der Grundrechte wesentlichen Entscheidungen selbst im parlamentarischen Verfahren treffen muss. Allokationsentscheidungen von lebensnotwendigen Ressourcen sind in diesem Sinne wesentlich. In menschenrechtlicher Hinsicht ergibt sich ein Recht von Menschen mit Behinderungen auf diskriminierungsfreien Zugang zu medizinischer Versorgung aus dem Recht auf Leben, dem Recht auf das höchste erreichbare Maß an Gesundheit und dem Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung.

### 4.2.3 Empfehlungen

Es ist Pflicht des Bundesgesetzgebers, zu regeln, welche Kriterien bei der Entscheidung für oder gegen eine intensivmedizinische Behandlung bei unzureichenden Ressourcen zu beachten sind. Ziel muss es sein, Entscheidungsspielräume diskriminierungsfrei festzulegen und menschenrechtlich und verfassungsrechtlich begründete Prinzipien als Grundlage von Priorisierungsentscheidungen zu entwickeln.

Dabei muss einerseits festgelegt werden, welche Erwägungen für die Patient\_innenauswahl keine Rolle spielen dürfen. Aus menschenrechtlicher Sicht gehören dazu Aspekte wie Lebenswert, Lebensqualität, noch zu erwartende Lebenszeit, Leistungen für die Gesellschaft oder Alter.

Bei der Formulierung entsprechender positiver Kriterien (welche Erwägungen handlungsleitend sind) gilt es einerseits die grundlegenden Werteentscheidungen des Grundgesetzes zu achten, und andererseits darum Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz im Lichte des Diskriminierungsschutzes aus der UN-BRK auszulegen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung muss sicherstellen, dass nicht doch wieder diskriminierende Kriterien der Erfolgsaussicht in sie hineininterpretiert werden können. Aus Gleichheitsgesichtspunkten kommen für die weitere Diskussion die Kriterien Dringlichkeit, zeitliche Priorität und Zufall in Betracht.

Schließlich sind vom Gesetzgeber verfahrensrechtliche Vorgaben zu bestimmen. So ist zu berück-

sichtigen, dass – wie es weithin gegenwärtig auch Praxis ist – zuerst zu prüfen ist, ob andere Einrichtungen noch freie Kapazitäten haben, bevor eine Triage-Situation angenommen wird. Zusätzlich sind verfahrensrechtliche Flankierungen gesetzlich zu verankern (unter anderem Organisations- und Verfahrensregeln, Mehr-Augen-Prinzip, gegebenenfalls unter Hinzuziehung einer Ad-hoc-Ethikgruppe).

Alle gesetzlichen Regelungen sollten unter breiter Partizipation der betroffenen Disziplinen und Interessenvertretungen, unter anderem von Menschen mit Behinderungen und Älteren, entwickelt und fachlich ausgefüllt werden.

## 4.3 Literatur

**Bundesärztekammer** (2020): Orientierungshilfe der Bundesärztekammer zur Allokation medizinischer Ressourcen am Beispiel der SARS-CoV-2-Pandemie im Falle eines Kapazitätsmangels. In: Deutsches Ärzteblatt 117 (20), A1084–A1087

**Deutsche Gesellschaft für Geriatrie e.V.** (2020): Clinical Frailty Scale (CFS). [https://www.dggeriatrie.de/images/Bilder/PosterDownload/200331\\_DGG\\_Platat\\_A4\\_Clinical\\_Frailty\\_Scale\\_CFS.pdf](https://www.dggeriatrie.de/images/Bilder/PosterDownload/200331_DGG_Platat_A4_Clinical_Frailty_Scale_CFS.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) e.V.** (2020): Entscheidungen über die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen im Kontext der COVID-19-Pandemie. Version 2. Klinisch-ethische Empfehlungen. 2. überarbeitete Fassung vom 17.04.2020. <https://www.divi.de/joomlatools-files/docman-files/publikationen/covid-19-dokumente/200417-divi-covid-19-ethik-empfehlung-version-2.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutscher Bundestag** (17.04.2020): Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Corinna Rüffer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Drucksache 19/18555, S. 106

**Deutscher Ethikrat** (2020): Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise. Ad-hoc-Empfehlung 27.03.2020. Berlin. <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-corona-krise.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Konrad-Adenauer-Stiftung** (2020): Werkstattgespräch Triage am 11. Dezember 2020. Programm und Präsentationen. <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Triage-Werkstattgespr%C3%A4ch+2020+-+Programm+und+Pra%CC%88sentationen.pdf/07f79214-6699-4172-a159-b591ec267e93> (abgerufen am 21.09.2021)

**Office for National Statistics** (2020): Updated estimates of coronavirus (COVID-19) related deaths by disability status, England: 24 January to 20 November 2020. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/deaths/articles/coronaviruscovid19relateddeathsbydisabilitystatusenglandandwales/24januaryto20november2020> (abgerufen am 21.09.2021)

**Robert-Koch-Institut** (2021): Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). 13.07.2021 – Aktualisierter Stand für Deutschland. [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Jul\\_2021/2021-07-13-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jul_2021/2021-07-13-de.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen am 21.09.2021)

**Rockwood, Kenneth u. a.** (2005): A global clinical measure of fitness and frailty in elderly people. In: CMAJ 173 (5), S. 489–495

**UN, General Assembly** (2020a): Comprehensive and coordinated response to the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, UN Doc. A/RES/74/306

**UN, General Assembly** (2020b): Impact of the coronavirus disease (COVID-19) on the enjoyment of all human rights by older persons, UN Doc. A/75/205

**UN, Human Rights Council** (27.03.2020): “Unacceptable” – UN expert urges better protection of older persons facing the highest risk of the COVID-19 pandemic. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25748&LangID=E> (abgerufen am 21.09.2021)

**UN, OHCHR** (2020): COVID-19 and the rights of persons with disabilities: Guidance. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19\\_and\\_The\\_Rights\\_of\\_Persons\\_with\\_Disabilities.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**UN, OHCHR** (17.03.2020): COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? – UN rights expert. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725> (abgerufen am 21.09.2021)

**Weller, Penelope** (2018): Art. 25: Health. In: Bantekas, Ilias u.a. (Hg.) (2018): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 705–733





# **5 Asyl, Flucht und Migration – Familiennachzug**

Bereits seit einigen Jahren sind international Schutzberechtigte, also anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, in Deutschland mit gravierenden rechtlichen und praktischen Problemen konfrontiert, wenn sie ihre Kernfamilie nachholen möchten. Viele von ihnen sind seit Jahren von ihren Eltern, Kindern oder Geschwistern getrennt. Dies hat schwerwiegende Auswirkungen auf ihr Wohlbefinden und ihre Möglichkeit, in Deutschland Fuß zu fassen.

Das Recht auf Familie ist grund- und menschenrechtlich verbrieft (Art. 6 GG, Art. 8 EMRK). Sofern minderjährige Kinder betroffen sind, ist außerdem die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) zu beachten. Demnach sind Anträge zur Familienzusammenführung ausdrücklich „beschleunigt“ zu bearbeiten (Art. 10 UN-KRK), wobei das Kindeswohl der betroffenen Kinder vorrangig berücksichtigt werden muss (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK).

Daraus ergibt sich zwar kein uneingeschränktes Recht auf Familiennachzug, eine pauschale Ablehnung eines solchen Gesuchs ist aber unzulässig. Ob ein solches Recht besteht, ist abhängig von der Familienkonstellation und muss im Einzelfall geprüft werden. Von besonderer Relevanz ist dabei, ob die Familie zumutbar im Herkunftsland gemeinsam leben könnte. Letzteres ist bei international Schutzberechtigten üblicherweise auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen – wegen der Verfolgungssituation, drohender schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen oder eines jahrelangen, andauernden Bürgerkriegs im Herkunftsland.

### Studien zeigen: Familiennachzug fördert Integration

Wenn Geflüchtete über lange Zeit von ihrer Familie getrennt sind, hat das weitreichende Folgen: Das Warten auf die Eltern, Geschwister oder Kinder und die Unsicherheit über deren Verbleib löst bei den betroffenen Menschen Gefühle von Perspektivlosigkeit und Verzweiflung aus.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt, dass ein nicht unerheblicher Teil der Geflüchteten in Deutschland zwangsweise getrennt von Mitgliedern ihrer Kernfamilie lebt. Die repräsentative Studie aus dem Jahr 2018, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland geflüchtete Personen im Alter zwischen 18- und 49 Jahren befragt hat, kommt zu dem Erkenntnis: Neun Prozent haben minderjährige Kinder, die im Ausland leben; zwölf Prozent der Geflüchteten haben eine\_n Ehepartner\_in im Ausland zurückgelassen.<sup>139</sup>

Die DIW-Studie zeigt auch, dass es für das Wohlbefinden der Geflüchteten von zentraler Bedeutung ist, ob ihr\_e Ehepartner\_in und/oder minderjährige Kinder in Deutschland sind oder nicht. Befindet sich die Kernfamilie in Deutschland, sind die Geflüchteten wesentlich zufriedener mit ihrem Leben. Dies hat wiederum Auswirkungen auf das Ankommen beziehungsweise die Integrationsfähigkeit in Deutschland. Zu vergleichbaren Erkenntnissen kommen auch andere Studien der vergangenen Jahre.

Besonders schwierig ist die Situation für unbegleitete Minderjährige. Ihre Integration wird durch den verhinderten Familiennachzug stark erschwert.<sup>140</sup> Eine aktuelle Studie des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung fokussiert sich auf die Perspektive von unbegleiteten Minderjährigen, die nach dem 1. November 2015 nach Deutschland gekommen sind. Diese wurden unter anderem zu ihrem psychischen Wohlbefinden befragt. Das Wohlergehen der Familie stand dabei an der Spitze der Lebensbereiche, über die sie sich am meisten Sorgen machten.<sup>141</sup>

139 Gambaro u.a. (2018).

140 Allgemein zum verwehrten Familiennachzug als Integrationshemmnis: OECD (2019); Schiefer (2017); UNHCR Österreich (2013). Speziell zur Situation von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten: Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BumF) (2018); Thomas u.a. (2018).

141 Scholaske / Kronenbitter (2021), S. 79.

## 5.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 5.1.1 Familiennachzug zu unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten

#### Anhängiges Verfahren beim EuGH: Familiennachzug bei eingetretener Volljährigkeit

Ein für die Gewährung des Familiennachzugs in Deutschland zentrales Verfahren ist mit Stand Oktober 2021 anhängig beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Das Bundesverwaltungsgericht hatte im April 2020 ein Verfahren ausgesetzt und legte dem EuGH eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vor, die sich auf die Vereinbarkeit der deutschen Regelung zum Elternnachzug mit den europarechtlichen Vorgaben aus der EU-Familiennachzugsrichtlinie bezogen.<sup>142</sup> Dabei geht es unter anderem um zwei Fragen: Zu welchem Zeitpunkt muss das Kind (welches in Deutschland als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt ist und zu dem der Nachzug erfolgen soll), minderjährig gewesen sein? Steht den Eltern nach der Volljährigkeit des Kindes ein unabhängiges Aufenthaltsrecht zu?

Nach bisheriger Praxis in Deutschland erlischt der Anspruch der Eltern auf Familiennachzug zu ihrem unbegleiteten, als Flüchtling anerkannten Kind, wenn dieses vor Erteilung der Einreisevisa volljährig wird. Anträge auf Nachzug der Eltern scheitern oft aufgrund langer Visaverfahren (wie sie insbesondere noch immer bei Familienangehörigen aus Syrien, Eritrea oder Somalia zu erwarten sind), da die Kinder während des Verfahrens 18 Jahre alt werden. Der Nachzug ist somit von der Bearbeitungsdauer der Visumsanträge abhängig, die die Antragstellenden in der Regel nicht beeinflussen können. Auch sehen sich viele mit dem Problem der Dokumentenbeschaffung konfrontiert, wenn es in ihrem Heimatland kein funktionierendes Urkundenwesen gibt oder die Erbringung der Nachweise sehr zeitaufwendig und/oder teuer ist. Das

Deutsche Institut für Menschenrechte bekräftigte 2020 in einer Stellungnahme, dass unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge unter einem besonderen Schutz stehen. Der Nachzugsanspruch darf nicht von der Länge der Verfahren abhängig sein und damit in der Hand der Behörden liegen.<sup>143</sup>

Der EuGH hatte bereits 2018 in einem die Niederlande betreffenden Fall entschieden, dass es für den Nachzugsanspruch der Eltern zum unbegleiteten minderjährigen Flüchtling auf die Minderjährigkeit zum Zeitpunkt der Asylantragstellung des Kindes ankomme. Diese Entscheidung wurde damals von Flüchtlingsorganisationen in Deutschland als großer Durchbruch bezeichnet und wegen des Grundsatzes der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts auch als für Deutschland anwendbar zu erachten.<sup>144</sup> Das Auswärtige Amt argumentierte hingegen, dass dieses EuGH-Urteil auf Deutschland nicht anwendbar sei, weil die Rechtslage in den Niederlanden von der in Deutschland abweiche.<sup>145</sup>

Eine Entscheidung des EuGH in Bezug auf die deutsche Praxis steht noch aus.

### 5.1.2 Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten

#### Kontingentierung (1000 Visa / Monat) bei Weitem nicht ausgeschöpft

Familienmitgliedern der Kernfamilie (Ehepartner\_innen, Eltern, minderjährigen Kindern) kann für den Nachzug nach Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Als Reaktion auf die Einreise vieler Schutzsuchender in den Jahren 2015 und 2016 hat der Gesetzgeber den Anspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte beschränkt. Bereits seit August 2018 besteht eine gesetzliche Kontingentierung: Pro Monat kann nur 1.000 Personen der Familiennachzug (zu subsidiär Schutzberechtigten) genehmigt werden.

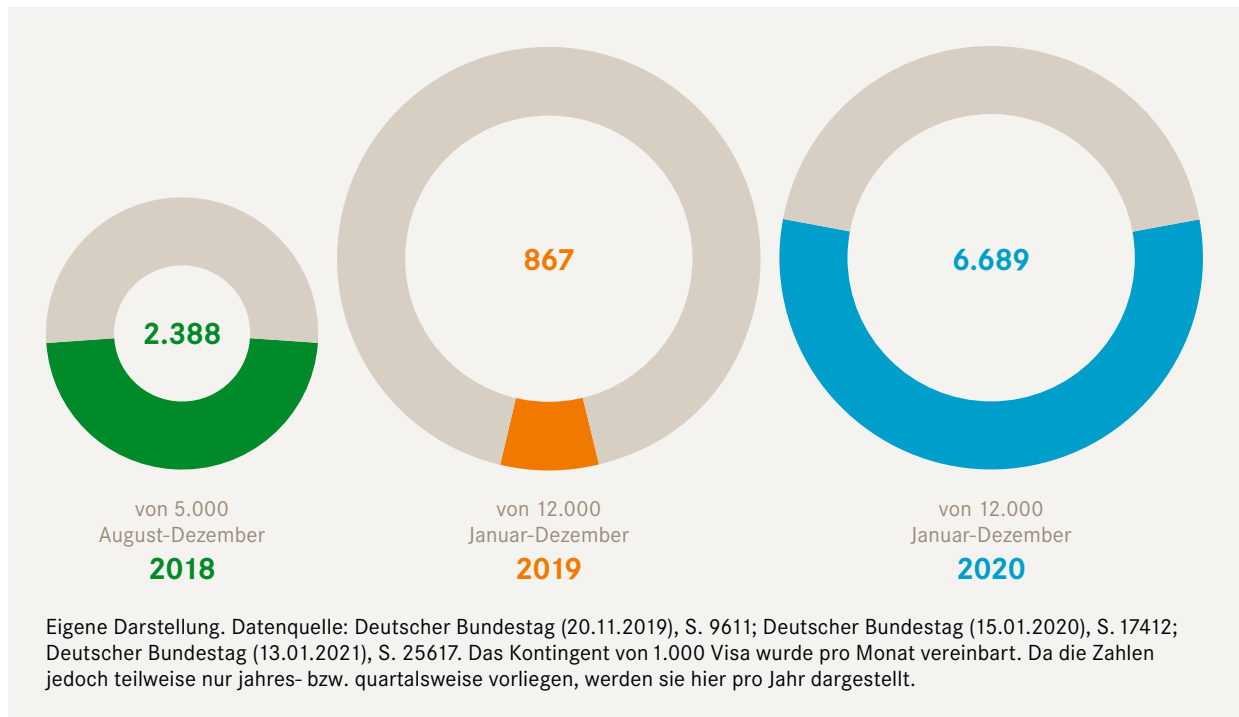
142 Bundesverwaltungsgericht (2020): Beschluss vom 23.04.2020, 1 C 9.19.

143 Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 5.

144 Zum Beispiel: Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (13.04.2018).

145 Ausführlicher: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020), S. 5.

#### Abbildung 4: Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten: Größe des nicht ausgeschöpften Visa-Kontingents (von den vereinbarten 1.000 pro Monat)



Dieses Kontingent wurde in kaum einem Monat erfüllt – und das bereits lange vor dem corona-bedingten Rückgang der Nachzugszahlen. Die Größe des nicht ausgeschöpften Kontingents lag dabei im Jahr 2018 bei 2.388 Visa (von möglichen 5.000), 2019 bei 867 Visa sowie 2020 bei 6.689 Visa (jeweils von möglichen 12.000) (Abbildung 4).

Dem gegenüber steht eine sehr hohe Zahl von Terminanfragen Nachzugswilliger: Allein im Dezember 2020 lagen noch etwa 11.400 Terminanfragen für Visa zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten vor.<sup>146</sup> Mit Stand Oktober 2021 wurden die nicht ausgeschöpften Kontingente aus 2020 bislang nicht ins Jahr 2021 übertragen. Als Gründe für die zu geringen Erteilungszahlen werden von Anwälten und Zivilgesellschaft unter anderem genannt: lange Wartezeiten auf einen Botschaftstermin, intransparentes, langwieriges, bürokratisches Verfahren sowie nicht ausreichendes Personal in den Auslandsvertretungen.<sup>147</sup>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte kritisiert die unterschiedliche Behandlung von aner-

kannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in Bezug auf den Familiennachzug.<sup>148</sup> Die Situation beider Gruppen ist vergleichbar: Auch subsidiär Schutzberechtigten ist eine Rückkehr in ihr Herkunftsland und ein gemeinsames Familienleben dort aufgrund einer Bürgerkriegssituation auf absehbare Zeit nicht zumutbar. Daher sollte die Kontingentierung wieder aufgehoben werden, zumal sich das Verfahren in der Praxis als sehr zeitaufwendig, bürokratisch und intransparent erwiesen hat.

#### Bundesverwaltungsgericht: Schutz der Ehe und Familie muss besonders berücksichtigt werden

In einer Entscheidung zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten machte das Bundesverwaltungsgericht im Dezember 2020 deutlich, dass der Schutz von Ehe und Familie beziehungsweise das Kindeswohl besonders berücksichtigt werden müssen.

<sup>146</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (13.01.2021), S. 25618.

<sup>147</sup> Siehe z.B. Krause u.a. (2021), S. 3–13, 17.

<sup>148</sup> Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 8; Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 9.

In dem Fall ging es um den Nachzug der Ehefrau und des vierjährigen Kindes zum in Deutschland als subsidiär Schutzberechtigter anerkannten Ehemann und Vater. Die Familie befand sich sieben Jahre auf der Flucht. In dieser Zeit wurde die Ehe geschlossen und das Kind geboren. In Deutschland erhielt jedoch lediglich das Kind ein Visum, der Antrag der Ehefrau wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Ehe nicht „vor der Flucht“ geschlossen wurde (§ 36a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).

Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass auch der Mutter ein Visum zum Familiennachzug gewährt werden müsse: Der besondere Schutz von Ehe und Familie aus Artikel 6 Absatz 1 und 2 Satz 1 Grundgesetz und Artikel 8 EMRK gebiete es, das Interesse der Betroffenen an der Wiederherstellung der familiären Lebensgemeinschaft bei jeder Entscheidung zum Familiennachzug angemessen zu berücksichtigen. Sind Kinder betroffen, müsse das Kindeswohl gemäß der UN-Kinderrechtskonvention bei der Entscheidung besondere Berücksichtigung finden.<sup>149</sup>

Die Entscheidung betraf nur subsidiär Geschützte, aber der grund- und menschenrechtliche Grundsatz, dass Schutz von Ehe und Familie und Kindeswohl bei allen Entscheidungen zum Familiennachzug berücksichtigt werden müssen, gilt bei allen Entscheidungen – also auch für anerkannte Flüchtlinge.

### **Ausschuss zum UN-Sozialpakt: Deutschland muss Familienzusammenführung gewährleisten und Verfahren besser ausgestalten**

In seinen Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands hat sich der UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bereits im Jahr 2018 sehr kritisch zu den Regelungen zum Familiennachzug in Deutschland geäußert.<sup>150</sup>

Der Ausschuss empfiehlt, die Kontingentierung von 1.000 Visa/Monat (Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten) aufzuheben. Er weist außer-

dem darauf hin, dass die Verfahren zur Familienzusammenführung mithilfe gebündelter und klarer Verfahren und Kriterien organisiert sein müssten; praktische und verwaltungsrechtliche Hürden für die Familienzusammenführung sollten verringert werden. Nicht zuletzt sollten die Behörden in Deutschland es beiden Elternteilen und den Geschwistern erlauben, ohne Hürden nachzuziehen, wenn ein\_e unbegleitete\_r Minderjährige\_r als erstes Familienmitglied in den Aufnahmestaat einreist.

## **5.2 Im Fokus: Geschwister-nachzug zu unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten**

Im Jahr 2020 wurden 406 unbegleitete minderjährige Geflüchtete als Flüchtlinge anerkannt oder ihnen wurde der subsidiäre Schutz in Deutschland zuerkannt.<sup>151</sup> Das heißt, diese Kinder sind ohne Eltern und Geschwister in Deutschland angekommen.

### **5.2.1 Gesetzliche Möglichkeiten zum Nachzug – in der Praxis fast unmöglich**

Minderjährige Geschwister von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten haben nach deutschem Recht keinen Anspruch darauf, mit den Eltern gemeinsam zu ihrer Schwester oder ihrem Bruder nach Deutschland nachzuziehen.

Rein theoretisch kommt ein Nachzug gemäß § 36 Absatz 2 AufenthG in Frage: Sie könnten dann als „sonstige Familienangehörige“ bei Vorliegen einer „außergewöhnlichen Härte“ nachziehen; alternativ über § 32 AufenthG als Kindernachzug mit den Eltern, wobei sie in der Praxis zeitgleich mit den Eltern einreisen. Beide Varianten setzen voraus, dass der in Deutschland lebende minderjährige Schutzberechtigte nachweisen muss, dass ausrei-

149 Bundesverwaltungsgericht (2020): Urteil vom 17.12.2020, 1 C 30/19; ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 11.

150 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018), Ziff. 28 und 29.

151 Deutscher Bundestag (30.3.2021), S. 50.

chender Wohnraum für die Familie vorliegt und in der Regel der Lebensunterhalt gesichert ist.<sup>152</sup>

In der Praxis sind diese Voraussetzungen für die Betroffenen unmöglich zu erfüllen, die Anträge der Geschwister auf Visumserteilung werden demnach überwiegend abgelehnt.<sup>153</sup> Eine statistische Erfassung der abgelehnten Anträge erfolgt nicht.<sup>154</sup> In der Folge stehen die Elternteile vor der unzumutbaren Entscheidung, entweder ihre Kinder im Herkunftsland oder im Erstaufnahmeland allein zurückzulassen, auf den Nachzug zum in Deutschland lebenden Kind zu verzichten oder sich aufzuteilen.

Begrüßenswert ist, dass zwei Bundesländer – Berlin und Schleswig-Holstein – von diesen Erfordernissen (ausreichender Wohnraum, gesicherter Lebensunterhalt) absehen. Sie haben im Wege eines Erlasses beziehungsweise auf Grundlage von Verfahrenshinweisen die zuständigen Ausländerbehörden angewiesen, von diesen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen beim Geschwisternachzug regelmäßig abzusehen. Aus der Praxis wird berichtet, dass in den übrigen Bundesländern, in denen keine vergleichbare Weisungslage vorliegt, der gesetzliche Spielraum durch die Verwaltung in vielen Fällen nicht genutzt wird.<sup>155</sup>

## 5.2.2 Debatte im politischen Raum

Im Berichtszeitraum hat die Fraktion von Bündnis 90/die Grünen einen Gesetzentwurf zur Neuregelung des Geschwisternachzugs vorgelegt.<sup>156</sup> Dieser sieht vor, dass der Nachzug der gleichzeitig mit ihren Eltern einreisenden minderjährigen

Geschwister nicht mehr unter die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung und des ausreichenden Wohnraums gestellt wird. Zudem sollte es für den Nachzugsanspruch der Eltern und Geschwister entscheidend sein, dass der oder die in Deutschland lebende Schutzberechtigte zum Zeitpunkt der Asylantragstellung minderjährig war. Über den Antrag wurde im Rahmen der 19. Legislaturperiode nicht entschieden.

Die hier lebenden unbegleiteten minderjährigen Schutzsuchenden werden in der politischen und medialen Debatte teilweise als „Ankerkinder“ bezeichnet, die von den Eltern bewusst losgeschickt würden, um später die Familien nachzuholen.<sup>157</sup> Dabei gibt es keinerlei belastbare Daten, die diese Behauptung stützen würden.<sup>158</sup>

## 5.2.3 Menschenrechtliche Bewertung

Das Recht auf Familie ist grund- und menschenrechtlich verbrieft, beispielsweise in Artikel 6 Grundgesetz und Artikel 8 EMRK. Davon umfasst ist auch die Beziehung zwischen Geschwistern. Laut UN-Kinderrechtskonvention bedeutet die vorrangige Gewährung des Kindeswohls (Art. 3 Abs. 1 KRK) auch, dass die Familieneinheit gewahrt wird.<sup>159</sup> Der UN-Kinderrechtsausschuss hat diesen Grundsatz auf Verfahren zum Familiennachzug übertragen und dabei explizit auch minderjährige Geschwister mit erfasst.<sup>160</sup> Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat Deutschland im letzten Staatenberichtsverfahren 2018 für die Beschränkungen und Hürden beim Nachzug von Geschwisterkindern kritisiert.<sup>161</sup>

152 Siehe dazu den Runderlass des Auswärtigen Amts von 20.03.2017 an alle Auslandsvertretungen (Gz.: 508-3-543.53/2): <https://www.asyl.net/rsdb/M24862/> (abgerufen am 21.09.2021).

153 Eckert (2021), S. 2, 7.

154 Deutscher Bundestag (22.10.2020), S. 10.

155 Eckert (2020), S. 194.

156 Deutscher Bundestag (02.03.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern in Deutschland (AufenthG), Drucksache 19/27189.

157 So etwa: Deutsche Welle (01.10.2015): Die Hoffnung ruht auf den „Ankerkindern“. <https://www.dw.com/de/die-hoffnung-ruht-auf-den-ankerkindern/a-18751852> (abgerufen am 21.09.2021); Frankfurter Allgemeine Zeitung (14.12.2015); Gonzalez Mendez de Vigo / Karpenstein (2019), S. 262.

158 Thomas u. a. (2018), S. 58.

159 Cremer (2017), S. 315.

160 UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families / Committee on the Rights of the Child (16.11.2017), Rn 32, 37.

161 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018), Ziff. 28, 29.



Aufgrund der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur völkerrechtskonformen Anwendung des innerstaatlichen Rechts haben die zuständigen Behörden – Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden – die Vorgaben aus der EMRK, dem UN-Sozialpakt und der UN-KRK bei ihren Entscheidungen über Anträge zum Familiennachzug zu anerkannten minderjährigen Flüchtlingen zu berücksichtigen.<sup>162</sup> Der EGMR leitet aus Artikel 8 EMRK zudem eine prozessuale Verpflichtung ab. Danach sind Behörden und Gerichte gehalten, bei einer Verweigerung des Familiennachzugs mit Beteiligung von Kindern besonders zu begründen, warum die Interessen der Minderjährigen hinter den staatlichen Interessen der Migrationskontrolle zurücktreten müssen.<sup>163</sup>

### 5.2.4 Empfehlungen

Aktuell gibt es keine explizite Rechtsgrundlage für den Geschwisternachzug zu anerkannten minderjährigen Flüchtlingen.

Um den Vorgaben aus der EMRK, dem UN-Sozialpakt und der UN-KRK eine einheitliche und vollumfängliche Geltung zu verschaffen, muss der Bundestag den Geschwisternachzug explizit regeln, vergleichbar zum Elternnachzug gemäß § 36 Absatz 1 und § 36a Absatz 1 AufenthG.

Was geregelt werden sollte, solange es keine explizite Rechtsgrundlage für den Geschwisternachzug gibt:

- Die Innenministerien der Bundesländer sollten regeln, dass bei der aktuell genutzten Vorschrift – nämlich Erteilung eines Visums nach § 32 Absatz 1 AufenthG (Kindernachzug über die gleichzeitig einreisenden Eltern) oder nach § 36 Absatz 2 AufenthG (sonstige Familienangehörige) – von der Wohnraumerfordernis und der Sicherung des Lebensunterhalts abgesehen wird. Entsprechend geregelt haben dies bereits

Schleswig-Holstein und Berlin. Sie haben per Erlass beziehungsweise auf Grundlage von Verfahrenshinweisen die zuständigen Ausländerbehörden angewiesen, von diesen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen beim Geschwisternachzug regelmäßig abzusehen.<sup>164</sup>

- Die Ausländerbehörden sollten bei der Prüfung von Visumsanträgen zum Geschwisternachzug in Ausübung ihres Ermessens auf die Voraussetzungen (ausreichender Wohnraum, gesicherter Lebensunterhalt) verzichten.

## 5.3 Literatur

**Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BumF)** (2018): Kinder brauchen Familie: Familiennachzug vereinfachen! Berlin. <https://www.unicef.de/download/153154/4c5034f22f01cb441a552ba7f42cbfb9/hintergrundpapier-familiennachzug-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Cremer, Hendrik** (2017): Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige: Eltern dürfen nachziehen – Geschwister nicht? In: ZAR 37 (8), S. 312–318

**Deutscher Bundestag** (22.10.2020): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Margarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/21795 – Familiennachzug zu Schutzberechtigten unter besonderer Berücksichtigung des Geschwisternachzugs, Drucksache 19/23586

**Deutscher Bundestag** (20.02.2019): Plenarprotokoll 19/82, Stenografischer Bericht, 82. Sitzung

**Deutscher Bundestag** (15.01.2020): Plenarprotokoll 19/139, Stenografischer Bericht, 139. Sitzung

<sup>162</sup> Eckert (2020), 192-194; Cremer (2017), S. 316-317.

<sup>163</sup> EGMR (2016): El Ghatet v. Schweiz, 08.11.2016, 56971/10, Rn. 47.

<sup>164</sup> Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration, Schleswig-Holstein (08.03.2020): Familiennachzug von minderjährigen, ledigen Kindern, die mittelbar einem Geschwisterkind mit Schutzstatus nachziehen. Gz. IV 203 -7587/2020. [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MILISH\\_20200309-Erlass-Familiennachzug.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILISH_20200309-Erlass-Familiennachzug.pdf); Landesamt für Einwanderung, Berlin (2021): Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin. <https://www.berlin.de/einwanderung/service/downloads/artikel.875097.php>, S. 329 (beide abgerufen am 21.09.2021).



**Deutscher Bundestag** (13.01.2021): Plenarprotokoll 19/203, Stenografischer Bericht, 203. Sitzung

**Deutscher Bundestag** (30.03.2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/26738 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020, Drucksache 19/28109

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (03.07.2020): Aktuelle Rechtsprechung zum Familiennachzug zu Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, WD 3 - 3000 - 135/20

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016): Das Recht auf Familie. Familieneinheit von Kindern und Eltern ermöglichen – auch für subsidiär Geschützte. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Hürden beim Familiennachzug. Das Recht auf Familie für international Schutzberechtigte. Berlin

**Gambaro, Ludovica u.a.** (2018): Lebenszufriedenheit von Geflüchteten in Deutschland ist deutlich geringer, wenn ihre Kinder im Ausland leben. In: DIW Wochenbericht 2018 (42), S. 905–916

**Eckert, Sophia** (2020): Der Geschwisternachzug. In: Asylmagazin 2020 (6–7), S. 189–197

**Eckert, Sophia** (2021): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) BT-Drs. 19/27189. Ausschussdrucksache 19 (4) 878 F. Berlin: Save the Children. <https://www.bundestag.de/resource/blob/848486/537f63bfe8e1be101966deab1c3a2896/A-Drs-19-4-878-F-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.** (13.04.2018): EuGH: Volljährig gewordene UMF behalten Recht auf Familiennachzug. <https://www.nds-fluerat.org/30937/aktuelles/eugh-volljaehrig-gewordene-umf-behalten-recht-auf-familiennachzug/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (14.12.2015): Ankerkinder allein auf der Flucht. <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/immer-mehr-unbegleitete-minderjaehrige-beantragen-asyl-13966166.html> (abgerufen am 21.09.2021)

**Gonzalez Mendez de Vigo, Nerea / Karpenstein, Johanna** (2019): Junge Geflüchtete zwischen Jugendhilfe und ordnungsrechtlichen Paradigmen. In: Forum Erziehungshilfen 25 (5), S. 260–265

**Krause, Sigrun u. a.** (2021): Zerrissene Familien. Praxisbericht und Rechtsgutachten zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Berlin: JUMEN e.V. [https://jumen.org/wp-content/uploads/2021/03/Zerrissene-Familien\\_Praxisbericht-und-Rechtsgutachten-zum-Familiennachzug-zu-subsi%C3%A4r-Schutzberechtigten\\_-M%C3%A4rz-2021.pdf](https://jumen.org/wp-content/uploads/2021/03/Zerrissene-Familien_Praxisbericht-und-Rechtsgutachten-zum-Familiennachzug-zu-subsi%C3%A4r-Schutzberechtigten_-M%C3%A4rz-2021.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**OECD** (2019): Family ties: How family reunification can impact migrant integration. In: OECD (Hg.): International Migration Outlook 2019. Paris: OECD Publishing, S. 167–207

**Schiefer, David** (2017): Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/downloads/Studie\\_Wie\\_gelingt\\_Integration.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/downloads/Studie_Wie_gelingt_Integration.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Scholaske, Laura / Kronenbitter, Lara** (2021): Subjektive Perspektiven und Lebenslagen von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten und jungen Volljährigen in Deutschland. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung

**Thomas, Stefan u.a.** (2018): Unbegleitete minderjährige Geflüchtete. Ihre Lebenssituationen und Perspektiven in Deutschland. Bielefeld: transcript

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (2018): Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, (E/C.12/DEU/CO/6) vom 12. Oktober 2018. Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB\\_Menschenrechtsschutz/ICESCR/6.\\_Staatenbericht/ICESCR\\_Staatenbericht\\_DEU\\_6\\_Abschl\\_2018.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/6._Staatenbericht/ICESCR_Staatenbericht_DEU_6_Abschl_2018.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families /UN, Committee on the Rights of the Child** (16.11.2017): Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, UN Doc. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

**UNHCR Österreich** (2013): Fördernde und hemmende Faktoren. Integration von Flüchtlingen in Österreich. Deutsche Kurzzusammenfassung des nationalen UNHCR-Berichts. Teil einer vergleichenden EU-Studie. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5295a6f66> (abgerufen am 21.09.2021)



**6 Kinderrechte –  
Kinder als Träger\_innen  
eigener Rechte stärken,  
auch in Pandemie-Zeiten**

Die Pandemie hat deutlich gemacht: Kinder werden von staatlicher Seite immer noch nicht angemessen als Rechtsträger\_innen wahrgenommen. Statt **mit** ihnen zu reden wurde meist **über** sie gesprochen. Um die Ausbreitung von Covid-19 zu verhindern, waren monatelang Schulen und Kitas geschlossen, Kinder und Jugendliche konnten weder ihre Altersgenoss\_innen sehen noch Freizeitangebote wahrnehmen, und viele waren beim digitalen Lernen weitestgehend auf sich selbst gestellt. Sie waren somit in ihren Rechten auf Bildung, auf soziale Teilhabe, auf Spiel und Freizeit, auf Gesundheit und in ihrem Recht auf Schutz vor Gewalt eingeschränkt. Ihre Meinung wurde bei den politischen Entscheidungen im Berichtszeitraum nicht gehört und erst später berücksichtigt.

Deutschland ist seit 1992 zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verpflichtet. Die UN-KRK begründet Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte wie beispielsweise das Recht auf Schutz vor Gewalt, das Recht auf Bildung oder das Recht auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischem Leben. Die UN-KRK ist 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.<sup>165</sup> So würden insbesondere auch die vier Grundprinzipien der UN-KRK Eingang in das Grundgesetz finden (Abbildung 5). Diese sind:

Kindeswohlprinzip (Art. 3 Abs. 1), Beteiligung von Kindern (Art. 12), Nichtdiskriminierung (Art. 2) sowie das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6). Dadurch würden alle Menschen unter 18 Jahren als Rechtsträger\_innen gestärkt. Über die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz wird seit Langem diskutiert (siehe Kapitel 6.2).

## 6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Bei den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurden Kinder und Jugendliche zunächst nicht als gefährdete Gruppe angesehen – ausgehend von der Erkenntnis (zu Beginn der Pandemie), dass eine Covid-19-Erkrankung bei Kindern und Jugendlichen in der Regel weniger schwerwiegend verläuft als bei Erwachsenen. Später wurden insbesondere Jugendliche oftmals pauschalisierend als eine homogene Gruppe dargestellt und für steigende Zahlen verantwortlich gemacht, ohne dass es hierfür wissenschaftliche Belege gab.<sup>166</sup> Erst mit der Frage, welche Bedeutung sie für das Pandemiegeschehen haben (als „Treiber der Pandemie“) stieg das Interesse vonseiten politischer Akteure, insbesondere nachdem Kritik an erneuten und langandauernden Kita- und Schulschließungen lauter wurde.

### Abbildung 5: Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention



<sup>165</sup> Zuletzt 2021 im Rahmen der List of Issues für das Staatenberichtsverfahren: UN, Committee on the Rights of the Child (2021), Ziff. 2(b); außerdem 2014 in den Abschließenden Bemerkungen: UN, Committee on the Rights of the Child (2014), Ziff. 10.

<sup>166</sup> Vgl. <https://www.jugendhilfeportal.de/fokus/coronavirus/artikel/jugendbilder-in-zeiten-von-corona-engagement-verantwortung-und-solidaritaet-jenseits-von-corona/> (abgerufen am 21.09.2021).

Erste Studien mit Blick auf die Infektionsdynamik in Kindertageseinrichtungen (Kitas) und Schulen entstanden im Juni 2020, nach dem ersten Lockdown.<sup>167</sup> Das vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte Forschungsprojekt „Corona-KiTa“, durchgeführt vom Deutschen Jugendinstitut und Robert-Koch-Institut, untersucht bis Ende Dezember 2021 die Folgen des Corona-Virus für die Kindertagesbetreuung.<sup>168</sup> In der sozialwissenschaftlichen und medizinisch-epidemiologischen Studie werden Kinder, Fachpersonal, Tagespflegepersonen und Eltern regelmäßig zu ihren Erfahrungen befragt. Ziel ist es, Risiken besser einschätzen und Lösungsansätze identifizieren zu können. Konkret: Die Ergebnisse der Studien sollen helfen, zum einen die jetzige Situation besser zu managen und zum anderen in Zukunft in ähnlichen Situationen handlungsfähig zu bleiben.

Studien der Krankenkassen verdeutlichten auch, dass die Corona-Pandemie gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen hat, beispielsweise zu einem Anstieg der Krankenhausbehandlungen wegen Adipositas und Essstörungen<sup>169</sup> und zu viel mehr Stress<sup>170</sup> führte.

### 6.1.1 Belange von Kindern während der Pandemie nicht ausreichend berücksichtigt

Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurden anfänglich getroffen, ohne Kinder anzuhören und ihre Meinungen zu berücksichtigen. Dies kritisierte auch die Kinderkommission des Deutschen Bundestages und mahnte frühzeitig, dass jede politische Entscheidung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie die Kinderrechte stärker berücksichtigen müsse.<sup>171</sup>

Bei der Einrichtung des Krisenstabs der Bundesregierung zu Beginn der Pandemie wurden die Belange von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zunächst nicht mitgedacht. So war die Familienministerin nicht Teil dieses Krisenstabs.<sup>172</sup> Selbstorganisationen und Vertretungen von Kindern und Jugendlichen, beispielsweise der Bundesjugendring oder die Bundesschüler\_innenvertretung, wurden von der Bundesregierung nicht gehört, genauso wenig wie Kinder- und Jugendparlamente auf Landes- und kommunaler Ebene.<sup>173</sup>

Familien schlossen sich in einem Aktionsbündnis „Familien in der Krise“ zusammen und starteten erfolgreiche Online-Petitionen, um die Familien- und Bildungspolitik auf die politische Pandemie-Agenda zu bringen.<sup>174</sup> Dies gelang unter anderem mit der Online Konferenz „Familien in der Corona Pandemie unterstützen“, die im November 2020 vom BMFSFJ veranstaltet wurde.<sup>175</sup> Doch auch hier stand nicht im Vordergrund, ob und wie

167 Zwischenberichte siehe <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/aktuelles/news/article/774-corona-kita-studie-registrierung-fuer-die-studie-startet.html> (abgerufen am 21.09.2021).

168 Langmeyer u.a. (2020). Die Ergebnisse der Studie werden fortlaufend auf folgender Seite veröffentlicht: <https://corona-kita-studie.de/> (abgerufen am 21.09.2021).

169 DAK-Gesundheit (09.11.2021): Corona: Alarmierende Folgen für Kinder und Jugendliche. <https://www.dak.de/dak/bundesthemen/corona-alarmierende-folgen-fuer-kinder-und-jugendliche-2480802.html#/> (abgerufen am 21.09.2021).

170 KKH Kaufmännische Krankenkasse (03.06.2021): Corona stresst 77 Prozent der Schüler. <https://www.kkh.de/presse/presse-meldungen/schuelerstress> (abgerufen am 21.09.2021).

171 Deutscher Bundestag (07.05.2020): Pressemitteilung: Kinderkommission: Bedürfnisse und Rechte von Kindern in der Corona-Pandemie nicht aus dem Blick verlieren. <https://www.bundestag.de/resource/blob/694638/ac02d6edf056ef6bd6d111385fe1637d/Situation-der-Kinder-inder-Coronapandemie-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021).

172 Anfängliche Besetzung des Krisenstabes abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/regierungshandeln-covid19-1740548> (abgerufen am 21.09.2021).

173 Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2020), S. 6.

174 Siehe: <https://www.familieninderkrise.com/> (abgerufen am 21.06.2021).

175 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (24.11.2020): Familien in der Corona-Pandemie unterstützen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/covid19-familien-unterstuetzen-eu-ratspraesidentschaft-162468> (abgerufen am 21.09.2021).

Kinder ihre Rechte gemäß UN-KRK wahrnehmen können.

Die mangelnde Beteiligung und das damit einhergehende Ohnmachtsgefühl von Jugendlichen machten auch bundesweite Studien deutlich: Forschende der Universitäten Hildesheim und Frankfurt am Main befragten in der bundesweiten „Juco“-Studie 1+2 jeweils über 6.000 Jugendliche ab 15 Jahre.<sup>176</sup> Sie sollten von ihren Erfahrungen und Perspektiven während der Corona-Zeit berichten. Eine zentrale Erkenntnis: Viele junge Menschen fühlten sich von politischen Verantwortungsträger\_innen übergangen und sahen ihre Interessen nicht vertreten.<sup>177</sup>

Mit Beginn der zweiten Welle im Herbst 2020 machten unter anderem das Bundesjugendkuratorium als Beratungsgremium des BMFSFJ<sup>178</sup> sowie Kinder- und Jugendorganisationen wie das Deutsche Kinderhilfswerk und die Bundesschüler\_innenkonferenz<sup>179</sup> wiederholt auf die fehlende Einbeziehung der Interessen und Bedarfe von Kinder- und Jugendlichen aufmerksam.

In der Folge wurden vonseiten politischer Verantwortungsträger\_innen in Bund und Ländern erste Schritte unternommen. So fand beispielsweise am 11. März 2021 ein Jugendhearing statt, in dem sich die Bundesjugendministerin über die Bedürfnisse der Jugendlichen informieren ließ.<sup>180</sup>

Insgesamt kritisieren Interessenverbände bis heute, dass die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in der Pandemie nur unzureichend be-

rücksichtigt wurden und werden. Das zeigte sich zum Beispiel auch in der Debatte um die Schulöffnungen im April/Mai 2021 beziehungsweise zu Beginn des Schuljahres 2021/22 im Herbst 2021. In Berlin etwa wurden bei der Verabschiedung eines 2G-Modells (geimpft oder genesen) für Veranstaltungen und Einrichtungen Kinder unter 12 Jahren (für die bis dato kein Impfstoff zugelassen war) zunächst vergessen. Eine Ausnahme musste nachträglich vorgeschrieben werden.<sup>181</sup>

### 6.1.2 Zugang zu Bildung / Lehrmaterialien

Besonders betroffen von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie waren Menschen in verletzlichen Lebenslagen. Deren gleichberechtigter Zugang zu Grund- und Menschenrechten war teilweise stark eingeschränkt. So hat das Deutsche Institut für Menschenrechte früh angemahnt, dass Pauschalmaßnahmen, die alle Bevölkerungsgruppen adressieren, bestehende Benachteiligungen verstärken können.<sup>182</sup>

Bei Kindern wurde dies insbesondere beim ungleichen Zugang zum Recht auf Bildung deutlich: So mussten beispielsweise Mehrbedarfe für den Zugang zum digitalen Lernen zuhause für Kinder aus armutsbetroffenen Haushalten teilweise erst mittels Klagen erstritten werden. Anschaffungen von beispielsweise Tablets oder Laptops oder gar die Versorgung des Haushaltes mit einem WLAN-Anschluss kamen so erst verzögert den betreffenden Kinder zugute.<sup>183</sup>

176 Andresen u.a. (2020a); Andresen u.a. (2020b).

177 Andresen u.a. (2020a).

178 Vgl. Deutsches Jugendinstitut e.V. (2021): Kindheit und Jugend in Zeiten von Corona. Konsequenzen für die aktuelle und zukünftige Kinder- und Jugendpolitik. Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums. [https://bundesjugendkuratorium.de/data/pdf/press/bjk\\_2021\\_corona.pdf](https://bundesjugendkuratorium.de/data/pdf/press/bjk_2021_corona.pdf) (abgerufen am 21.09.2021).

179 Deutsches Kinderhilfswerk (29.09.2020).

180 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (12.03.2021): Corona und die Folgen für junge Menschen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/-jugendhearing-corona-und-die-folgen-fuer-junge-menschen-174110?view=> (abgerufen am 21.09.2021).

181 Senatskanzlei Berlin (15.09.2021): Pressemitteilung: Senat beschließt Ausnahme von Kindern unter 12 Jahren vom 2G-Optionsmodell. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1126713.php> (abgerufen am 21.09.2021).

182 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020a); Deutsches Institut für Menschenrechte (13.05.2020): Pressemitteilung: Kinder und Kinderrechte in Corona-Zeiten stärker in den Mittelpunkt stellen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/pressemitteilung-zur-corona-pandemie-kinder-und-kinderrechte-in-corona-zeiten-staerker-in-den-mittelpunkt-stellen> (abgerufen am 21.09.2021).

183 Siehe z.B. Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (2020): Urteil vom 25.05.2020, L 7 AS 719/20 B ER. In dem Verfahren konnte eine Schülerin ein Tablet für schulische Zwecke als pandemiebedingten Mehrbedarf durchsetzen.



Mit diesen Problemen waren insbesondere geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften konfrontiert: Es fehlte zunächst an mehrsprachigen Informationen, die Unterstützung durch Ehrenamtliche fiel zeitweise ersatzlos weg, ruhige Lernorte konnten nicht geschaffen werden und der Zugang zu Online-Angeboten wurde nicht gewährleistet oder konnte mangels digitaler Infrastruktur nicht wahrgenommen werden.<sup>184</sup>

### 6.1.3 Schutz vor Gewalt

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hatte den Vertragsstaaten zu Beginn der Pandemie nahegelegt, gezielte Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt zu ergreifen.<sup>185</sup>

Während der Corona-Krise haben Kinder und Jugendliche vermehrt Gewalt erfahren oder sind Zeug\_innen von Gewalt geworden, beispielsweise im häuslichen Umfeld. Darauf deuten Zahlen zur häuslichen Gewalt aus Gewaltschutzambulanzen<sup>186</sup> sowie Studien<sup>187</sup> hin. Mit Blick auf sexualisierte Gewalt verzeichnet die polizeiliche Kriminalstatistik einen deutlichen Anstieg der gemeldeten Straftaten im Bereich „Sexueller Missbrauch von Kindern“.<sup>188</sup> Von einer hohen Dunkelziffer ist auszugehen.

Um die fehlenden Schutzräume zu adressieren, rief das BMFSFJ die Kampagne „Zuhause nicht sicher“ ins Leben. Seit Mai 2020 wurde bundesweit in 26.000 Supermärkten über Hilfsangebote bei häuslicher Gewalt informiert.<sup>189</sup> Auch das öffentlich-rechtliche Fernsehen informierte mit Sendungen zu „Corona und Gewalt zuhause“. Anhand kurzer Videos wurde Kindern und Jugendlichen

erklärt, was im Falle von Gewalt getan werden kann.<sup>190</sup>

Auch in Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen war das Recht auf Schutz vor Gewalt – insbesondere auch für Kinder und Jugendliche – nicht mehr ausreichend gewährleistet. Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens führten dazu, dass der Zugang für Sozialarbeitende und Ehrenamtliche nur noch sehr beschränkt möglich war, Unterstützungsangebote fielen weg. Zudem waren Sammelunterkünfte für geflüchtete Menschen häufig von Kollektivquarantänen betroffen. Gerade die Ausgangsbeschränkungen haben häusliche Gewalt in den Unterkünften sowie psychische Belastungen deutlich gefördert. Der Wegfall eines Großteils der unterstützenden Hilfeangebote kann gerade in einer solchen Belastungssituation fatale Folgen haben.<sup>191</sup>

## 6.2 Im Fokus: Kinderrechte ins Grundgesetz

Kinder und Jugendliche spielten in politischen Entscheidungsprozessen im Kontext der Pandemie kaum eine Rolle. Sie wurden als Individuen und in ihren Bedürfnissen und Rechten übergangen. An eine Grundgesetzänderung im Sinne der UN-KRK ist die Erwartung geknüpft, diesen Zustand zu beenden. Mit der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz wäre davon auszugehen, dass die Belange von Kindern und Jugendlichen deutlich besser wahrgenommen würden, politische Entscheidungen nicht mehr ohne Berücksichtigung von Kindern getroffen zustande kämen und alle staatlichen Stellen ihre Pflicht zur Umsetzung der

184 UNHCR / Deutsches Komitee für UNICEF (2021); Rude (2020).

185 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020b).

186 Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Berlin (02.07.2020).

187 Technische Universität München (02.06.2020).

188 Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2021), S. 14.

189 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (o. D.): Poster-Aktion gegen häusliche Gewalt. <https://staerker-als-gewalt.de/initiative/poster-aktion-haeusliche-gewalt> (abgerufen am 21.09.2021).

190 ZDF (11.10.2020): Corona und Gewalt zuhause: Was tun? <https://www.zdf.de/kinder/logo/gewalt-zu-hause-was-tun-100.html>; ZDF (09.10.2020): @Kalinka08 – Melde dich bitte. <https://www.zdf.de/kinder/film-ab/kalinka08-melde-dich-bitte-darum-gehts-102.html> (abgerufen am 21.09.2021).

191 Deutsches Komitee für UNICEF / Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

Kinderrechte im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention wahrnehmen würden.

Auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat eine Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz empfohlen: Deutschland solle der UN-KRK Vorrang vor dem einfachen Recht verschaffen.<sup>192</sup> Dies würde durch die Aufnahme der Grundprinzipien der UN-KRK in das Grundgesetz realisiert.

### 6.2.1 Regierungsentwurf zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz

Die Regierungsparteien hatten sich im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode auf die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz geeinigt.<sup>193</sup> Dies geschah fast 30 Jahre nach Inkrafttreten der UN-KRK in Deutschland erstmalig. Nach ersten Formulierungsempfehlungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe und einem Entwurf aus dem BMJV wurde Anfang 2021 ein Regierungsentwurf vorgelegt.<sup>194</sup>

Der Entwurf sah eine Erweiterung von Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz wie folgt vor:  
„Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Die Meinungen von Politiker\_innen und Kinderrechtsexpert\_innen hinsichtlich des Entwurfes gingen weit auseinander.<sup>195</sup> Auch in der Zivilgesellschaft stieß der Entwurf auf breite Kritik, unter anderem beim Aktionsbündnis Kinderrechte (Deutsches Kinderhilfswerk, Deutscher Kinderschutzbund, UNICEF Deutschland), das sich bereits seit 1994 für eine explizite Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz und eine bessere Wahrnehmung von Kindern bei staatlichen Maßnahmen in Deutschland einsetzt.<sup>196</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte äußerte sich wiederholt sehr kritisch zu der vorgelegten Formulierung.<sup>197</sup>

Der Entwurf wurde auch in der rechtswissenschaftlichen Debatte kontrovers diskutiert: Für die einen stellt die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz einen längst überfälligen Schritt dar,<sup>198</sup> für die anderen erscheint sie überflüssig,<sup>199</sup> und wieder andere waren unglücklich über die gewählte systematische Stellung des vorgeschlagenen Absatz 2 in Artikel 6 Grundgesetz oder aber beruhigt, dass die Elternrechte und -pflichten im Entwurf hervorgehoben wurden<sup>200</sup>. Einstimmigkeit bestand lediglich in der Sorge, dass der vorgelegte Entwurf, verglichen mit der aktuellen Rechtslage, einen Rückschritt dargestellt hätte.<sup>201</sup>

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags kamen zu der Einschätzung, dass der Regierungsentwurf die Grundrechte von Kindern zwar besser sichtbar mache, das geltende Verfassungsrecht aber nur wiederhole. Er gab darüber hinaus zu bedenken, dass die sehr offenen Formulierungen bezüglich des Kindeswohls und der Elternver-

192 UN, Committee on the Rights of the Child (2014), Ziff. 10; UN, Committee on the Rights of the Child (2003), Ziff. 21.

193 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), S. 21.

194 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (19.01.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE\\_Kinderrechte.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Kinderrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 21.09.2021).

195 Das Unternehmen PluraPolit hat Stimmen von Politiker\_innen und Expert\_innen eingefangen und sie zu ihrer Stellung zum Thema „Kinderrechte ins Grundgesetz“ befragt: <https://plurapolit.de/2021-kinderrechte/> (abgerufen am 21.09.2021).

196 Zum Appell: <https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/2021/03/25/organisationen-fordern-kinderrechte-ins-grundgesetz/> (abgerufen am 21.09.2021).

197 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a); Deutsches Institut für Menschenrechte (2021b); Deutsches Institut für Menschenrechte (2019).

198 U.a. Donath (11.05.2021).

199 U.a. Wapler (2021); Jestaedt (2021).

200 Donath (2021); Becker (03.05.2021); Kirchhof (14.05.2021).

201 U.a. Wittmann (2021); Deutschlandfunk (01.06.2021).

antwortung nicht absehbare Interpretationsspielräume für die Rechtsanwender\_innen eröffnen könnten.<sup>202</sup>

Nach einem langen und zähen Prozess wurde deutlich, dass sich im Bundestag keine Zwei-Drittel Mehrheit für den Entwurf finden ließ, die für eine Änderung des Grundgesetzes notwendig gewesen wäre. Eines hat die Debatte zweifellos erreicht: Die Aufmerksamkeit für die Kinderrechte und der Bekanntheitsgrad der UN-KRK stieg in dieser Zeit deutlich.

### 6.2.2 Menschenrechtliche Bewertung des Entwurfs

Grundsätzlich ist die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz zu begrüßen. Allerdings sieht das Deutsche Institut für Menschenrechte beim gescheiterten Entwurf aus dem Mai 2021 erheblichen Nachbesserungsbedarf. Der Entwurf bleibt signifikant hinter dem bestehenden Gewährleistungsgehalt der UN-KRK, dem Artikel 24 Grundrechtecharta sowie hinter der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück und hätte eine Verschlechterung für die Rechte des Kindes bedeutet.<sup>203</sup>

Wäre der vorgeschlagene Entwurf angenommen worden, hätte sich der Verfassungsgeber in Widerspruch zu von der Bundesrepublik bereits eingegangenen völker- und europarechtlichen Verpflichtungen gesetzt.<sup>204</sup> Denn insbesondere Artikel 3 UN-KRK und Artikel 12 UN-KRK sehen unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls umfassende Teilhabe- und Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche vor. Davon ließ sich kaum etwas in dem Entwurf wiederfinden. Vielmehr wurden bereits bestehende Rechtsgrundsätze wiederholt, was die Gefahr in sich trug, dass ein von

Unsicherheit geprägtes inhaltsleeres neues Grundrecht entsteht, das zudem hinter dem Schutz durch bestehende Grundrechte zurückbliebe.<sup>205</sup>

Eine „vorrangige“ Berücksichtigung des Kindeswohls (im Sinne von Art. 3 Abs. 1 UN-KRK) war nicht vorgesehen. Stattdessen sah der Entwurf vor, das Wohl des Kindes „angemessen“ zu berücksichtigen. Dies ist allerdings eine verfassungsrechtlich leere Formulierung, da jede grund- und menschenrechtlich geschützte Rechtsposition im Rahmen von Abwägungsprozessen angemessen zu berücksichtigen ist. Der Mehrwert einer „vorrangigen“ Berücksichtigung des Kindeswohls läge gerade in dem besonderen Gewicht: Im Rahmen staatlicher Entscheidungen müssen Abwägungen im Zweifel für das Kind ausfallen, es bestehen eine besondere Begründungspflicht zugunsten des Kindes sowie Darlegungs- und Beweislasten. Diese starke Stellung ist der Tatsache geschuldet, dass Kinder sich typischerweise aufgrund ihres Entwicklungsstandes, ihres rechtlichen Status sowie des Umstandes, dass sie häufig nicht in der Lage sind, sich auszudrücken, oder in ihrer Ausdrucksweise nicht wahrgenommen werden, in einer strukturell bedingten benachteiligten Situation befinden.<sup>206</sup> Diesem Machtgefälle kann durch starke Kinderrechte im Grundgesetz entgegengewirkt werden.

Im gescheiterten Entwurf sollten Kinderrechte im gleichen Absatz wie Elternrechte und Elternpflichten geregelt werden. Dies hätte zu einem rechtssystematischen Fehlverständnis geführt: Das Verhältnis Eltern–Kind soll durch die klare Benennung der Kinderrechte im Grundgesetz nicht berührt werden; es geht um das Verhältnis zwischen Kind und Staat; zwischen Eltern- und Kinderrechten soll es gerade nicht zu einem Spannungsverhältnis kommen.<sup>207</sup>

202 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (01.02.2021).

203 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a).

204 Mehr dazu: Gerbig (2020).

205 Zu den einzelnen Kritikpunkten siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2021a).

206 Deutsches Institut für Menschenrechte (2019).

207 Donath (2020).

### 6.2.3 Empfehlungen

Die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz im Sinne der UN-KRK sollte der Bundestag in der kommenden Legislaturperiode rasch angehen.

Der Bundesgesetzgeber sollte einen Gesetzentwurf vorlegen, der nicht hinter europäischen und internationalen Vorgaben zurückbleibt. Wichtig ist, dass die Rechtsposition von Kindern signifikant gestärkt wird und sich die vier Grundprinzipien der UN-KRK in dem Entwurf wiederfinden: Diskriminierungsverbot (Art. 2), Vorrang des Kindeswohls (Art. 3), das Recht auf Leben und persönliche Entwicklung (Art. 6) und die Achtung vor der Meinung und dem Willen des Kindes (Art. 12).

Fest verankert werden sollte dabei das vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl (best interests of the child) nach dem Wortlaut des Artikels 3 UN-KRK sowie die Beteiligungs- und Mitspracherechte von Kindern und Jugendlichen gemäß Artikel 12 UN-KRK. Erst wenn dies erfolgt ist, werden Kinder als eigene Träger\_innen von Rechten von allen staatlichen und privaten Stellen auf Augenhöhe wahrgenommen werden können.

Auch die Menschenrechtskommissarin des Europarats Dunja Mijatović drängte im Juli 2021 Deutschland zur Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz und betonte, dass es „höchste Zeit“ sei, insbesondere die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen bei den sie betreffenden politischen Entscheidungen sowie das Prinzip der vorrangigen Kindeswohlberücksichtigung festzuschreiben.<sup>208</sup> Der Wortlaut des Artikels 24 EU-Grundrechtecharta und seine Entstehungsgeschichte können als Lern- und Erfolgsgeschichte verstanden werden und als Orientierung für die Formulierung eines neuen Vorschlages dienen.

Hinsichtlich des Erarbeitungsprozesses besteht ebenso Verbesserungsbedarf: Glaubwürdig und nachhaltig kann der Prozess nur dann sein, wenn er auch unter Beteiligung von Kindern- und Jugendlichen erfolgt.

## 6.3 Literatur

**Andresen, Sabine u.a.** (2020a): Erfahrungen und Perspektiven von jungen Menschen während der Corona-Maßnahmen. Erste Ergebnisse der bundesweiten Studie JuCo. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim. <https://doi.org/10.18442/120> (abgerufen am 21.09.2021)

**Andresen, Sabine u.a.** (2020b): „Die Corona-Pandemie hat mir wertvolle Zeit genommen“ – Jugendalltag 2020. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim. <https://dx.doi.org/10.18442/163> (abgerufen am 21.09.2021)

**Andresen, Sabine u.a.** (2021): Das Leben von jungen Menschen in der Corona-Pandemie. Erfahrungen, Sorgen, Bedarfe. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. <https://dx.doi.org/10.11586/2021021> (abgerufen am 21.09.2021)

**Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)** (2020): Jugend stärken – auch und gerade unter Corona-Bedingungen unerlässlich! Zwischenruf der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin. [https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2020/AGJ-Zwischenruf\\_Jugend\\_st%C3%A4rken.pdf](https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2020/AGJ-Zwischenruf_Jugend_st%C3%A4rken.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Becker, Florian** (03.05.2021): Entwürfe für eine Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte (BT-Drucksachen 19/28138; 19/10552; 19/10622). <https://www.bundestag.de/resource/blob/839782/3c87d96fecc01eb1fe750337f635bd07/stellungnahme-becker-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2021): Polizeiliche Kriminalstatistik 2020. Ausgewählte Zahlen im Überblick. Berlin. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/pks-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

<sup>208</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights (13.07.2021): Letter to Christine Lambrecht. <https://rm.coe.int/letter-to-ms-christine-lambrecht-federal-minister-for-family-affairs-o/1680a33500> (abgerufen am 21.09.2021).

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (01.02.2021): Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Fragen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19. Januar 2021, WD 3 - 3000 - 013/21.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2019): Kinderrechte ins Grundgesetz. Zum Referententwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020a): Kinderrechte in Zeiten der Corona-Pandemie. Kinderrechtsbasierte Maßnahmen stützen und schützen. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020b): Stellungnahme des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes zu COVID-19. Deutsche Übersetzung der Stellungnahme vom 8. April 2020. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme\\_des\\_UN-KRK-Ausschusses\\_zu\\_Covid19.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme_des_UN-KRK-Ausschusses_zu_Covid19.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021a): Kinderrechte ins Grundgesetz. Aktualisierte Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021b): Kinderrechte ins Grundgesetz. Fragen zum aktuellen Regelungsvorschlag von Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/factsheet-kinderrechte-ins-grundgesetz> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Kinderhilfswerk** (29.09.2020): Pressemitteilung: Schluss mit Schul- und Bildungsgipfeln ohne Beteiligung der Kinder und Jugendlichen. <https://www.dkhw.de/presse/pressemitteilungen/presse-details/schluss-mit-schul-und-bildungsgipfeln-ohne-beteiligung-der-kinder-und-jugendlichen/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Komitee für UNICEF e.V. / Deutsches Institut für Menschenrechte** (2020): Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer. Köln, Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Studie\\_Gewaltschutz\\_in\\_Unterkuenften\\_fuer\\_gefluechtete\\_Menschen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Studie_Gewaltschutz_in_Unterkuenften_fuer_gefluechtete_Menschen.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutschlandfunk** (01.06.2021): Kinderrechte ins Grundgesetz. Humanwissenschaftler Klundt: „Der Gesetzentwurf ist ein Rückschritt“. [https://www.deutschlandfunk.de/kinderrechte-ins-grundgesetz-humanwissenschaftler-klundt.680.de.html?dram:article\\_id=498157](https://www.deutschlandfunk.de/kinderrechte-ins-grundgesetz-humanwissenschaftler-klundt.680.de.html?dram:article_id=498157) (abgerufen am 21.09.2021)

**Donath, Philipp** (2020): Warum Kinderrechte ins Grundgesetz gehören. In: Verfassungsblog 01.01.2020. <https://dx.doi.org/10.17176/20200102-053806-0> (abgerufen am 21.09.2021)

**Donath, Philipp** (2021): Das Kindergrundrecht darf nicht ins staatliche Wächteramt platziert werden. In: JuWissBlog 2021 (28). <https://doi.org/10.17176/20210316-154359-0> (abgerufen am 21.09.2021)

**Donath, Philipp** (11.05.2021): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu BT-Drucksachen 19/28138, 19/10552 und 19/10622. <https://www.bundestag.de/resource/blob/841504/e2a01015b9fec1772004e8333c185fc7/stellungnahme-donath-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Gerbig, Stephan** (2020): Kinderrechte ins Grundgesetz – Potenzial für eine menschenrechtliche Erfolgsgeschichte. In: Verfassungsblog 05.03.2020. <https://dx.doi.org/10.17176/20200305-214640-0> (abgerufen am 21.09.2021)

**Jestaedt, Matthias** (2021): „Kinderrechte im Grundgesetz“ statt „Kinderrechte ins Grundgesetz“: Zwischenstand in einer un abgeschlossenen Debatte. In: Das Jugendamt 94 (7–8), S. 358–363

**Kirchhof, Gregor** (14.05.2021): Die lange Debatte über die Kinderrechte des Grundgesetzes und der bemerkenswerte Kompromiss der Bundesregierung. <https://www.bundestag.de/resource/blob/841952/64a6619eb7f6f5f41fa2a66a5d582371/stellungnahme-kirchhof-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 19. Legislaturperiode. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

**Langmeyer, Alexandra u.a.** (2020): Kind sein in Zeiten von Corona. Ergebnisbericht zur Situation von Kindern während des Lockdowns im Frühjahr 2020. München: Deutsches Jugendinstitut (DJI). [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/dasdji/news/2020/DJI\\_Kindsein\\_Corona\\_Ergebnisbericht\\_2020.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/news/2020/DJI_Kindsein_Corona_Ergebnisbericht_2020.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**PluraPolit** (2021): Sollten Kinderrechte im Grundgesetz verankert werden? <https://plurapolit.de/2021-kinderrechte/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Rude, Britta** (2020): Geflüchtete Kinder und Covid-19: Corona als Brennglas vorhandener Problematiken. In: ifo Schnelldienst 73 (12), S. 46–57

**Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Berlin** (02.07.2020): Pressemitteilung: Anstieg häuslicher Gewalt und Kindesmisshandlung im Zuge der Corona-Pandemie. <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.954934.php> (abgerufen am 21.09.2021)

**Technische Universität München** (02.06.2020): Häusliche Gewalt während der Corona-Pandemie. Erste große Studie zu Erfahrungen von Frauen und Kindern in Deutschland. <https://www.tum.de/nc/die-tum/aktuelles/pressemitteilungen/details/36053/> (abgerufen am 21.09.2021)

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2003): General comment No. 5 (2003). General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), UN Doc. CRC/GC/2003/5

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2013): General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), UN Doc. CRC/C/GC/14

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2014): Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany. UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2021): List of issues in relation to the combined fifth and sixth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/Q/5-6

**UNHCR / Deutsches Komitee für UNICEF e.V.** (2021): Empfehlungen von UNHCR und UNICEF Deutschland zum Bildungszugang asylsuchender Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen. Berlin, Köln. [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2021/08/Empfehlungen-von-UNHCR-und-UNICEF\\_Einzelseiten\\_web.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2021/08/Empfehlungen-von-UNHCR-und-UNICEF_Einzelseiten_web.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Wapler, Friederike** (2021): Und ewig grüßt das Kindeswohl. In: Verfassungsblog 14.01.2021. <https://dx.doi.org/10.17176/20210114-181910-0> (abgerufen am 21.09.2021)

**Wittmann, Antje** (2021): Kinderrechte im Grundgesetz: Regierungsentwurf ist ein Rückschritt. Statement vom 09.03.2021. Berlin: Deutscher Anwaltverein. <https://anwaltverein.de/de/newsroom/kinderrechte-im-grundgesetz-regierungsentwurf-ist-ein-r%C3%BCckschritt> (abgerufen am 21.09.2021)

# **7 Menschen mit Behinderungen – Rechtliche Betreuung**



Im Berichtszeitraum wurde das Betreuungsrecht in Deutschland grundlegend reformiert. Das Betreuungsrecht 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 Unterstützungsbedarf hat, der 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. Jedoch können weiterhin Entscheidungen gegen den natürlichen Willen der betreuten Person getroffen werden, wenn andernfalls eine erhebliche Gefahr für diese Person oder ihr Vermögen bestünde. Falls Betreuer\_innen den Wünschen nicht entsprechen, ist der mutmaßliche Wille ausschlaggebend.

Aus menschenrechtlicher Sicht sind ersetzende Entscheidungen durch Dritte problematisch, denn jede Person hat das Recht auf Selbstbestimmung. Menschen mit Behinderungen genießen in allen Lebensbereichen, gleichberechtigt mit anderen, Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art. 12 UN-BRK). Dass Menschen mitunter Unterstützung bei ihren Entscheidungen benötigen, darf nicht dazu führen, dass ihnen grundlegende Menschenrechte abgesprochen werden. Die UN-BRK steht für einen Paradigmenwechsel: Das System der ersetzenden Entscheidungsfindung ist durch ein System der unterstützten Entscheidungsfindung abzulösen. Letzteres bedeutet, dass stets Wille und Präferenzen der unterstützungsbedürftigen Person geachtet werden.<sup>209</sup>

Je nach Aufgabenkreis können unterschiedliche Menschenrechte betroffen sein, etwa das Recht der informierten und freiwilligen Einwilligung in medizinische Behandlungen (Art. 25 UN-BRK: Recht auf Gesundheit), das Recht auf Schutz vor rechtswidrigem Freiheitsentzug durch eine Unterbringung in einer psychiatrischen Einrichtung (Art. 14 UN-BRK: Freiheit und Sicher-

heit der Person) oder das Recht zu entscheiden, wo und mit wem sie wohnen (Art. 19 UN-BRK: Selbstbestimmte Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft).

### Ablauf und Zuständigkeit im Betreuungsverfahren

Die Bestellung einer rechtlichen Betreuung läuft (vereinfacht) wie folgt ab:

1. Eine Betreuung wird angeregt durch die betroffene Person selbst oder Dritte, wie beispielsweise Familienmitglieder oder Einrichtungen (Betreutes Wohnen, Pflegeheim etc.).
2. Das Betreuungsgericht bestellt ein medizinisches Gutachten mit dem Ziel, festzustellen, ob eine Krankheit oder Behinderung vorliegt, die eine Betreuung medizinisch rechtfertigt.
3. Die Betreuungsbehörde schreibt einen Sozialbericht, der erörtert, ob andere Unterstützungsmaßnahmen statt einer rechtlichen Betreuung in Betracht kommen beziehungsweise wie die Betreuung ausgestaltet sein soll. Grundlage für diesen Bericht ist ein Gespräch mit der betroffenen Person.
4. Auf Grundlage des Sozialberichts, des medizinischen Gutachtens und einer persönlichen Anhörung der betroffenen Person entscheidet das Gericht, ob die angeregte Betreuung erforderlich ist. Das Gericht muss außerdem eine\_n Verfahrenspfleger\_in für das Betreuungsverfahren bestimmen, wenn es für die Wahrnehmung der Interessen der betroffenen Person erforderlich ist.
5. Ist eine Betreuung erforderlich, bestimmt das Betreuungsgericht den Umfang der rechtlichen Betreuung (Aufgabenbereiche), den Zeitraum und die betreuende Person.
6. Bei allen genannten Schritten sind die Wünsche der Person zum Ob, Wie und Wer der Betreuung zu berücksichtigen.

<sup>209</sup> Merkmale des Systems der Unterstützten Entscheidungsfindung: Deutsches Institut für Menschenrechte (2015), Ziffer 17 (S. 5) und 29 (S. 8-9).

Wie viele Menschen in Deutschland derzeit eine rechtliche Betreuung haben, ist unklar. Die vorhandenen Zahlen sind veraltet. Zum 31. Dezember 2015 bestand für etwa 1.280.900 Personen eine rechtliche Betreuung.<sup>210</sup> Für 2016 und die folgenden Jahre liegen keine bundesweiten Zahlen mehr vor. Grund dafür ist eine Umstellung der Betreuungsstatistik. Ab 2018 ist eine ausführliche Datenerhebung in gerichtlichen Betreuungsverfahren vorgesehen. Bisher konnte das BMJV jedoch keine Zahlen veröffentlichen, weil viele Bundesländer ihre Zahlen nicht melden. Es bleibt unklar, warum das so ist.<sup>211</sup>

Auch aus den veralteten Zahlen wird deutlich: Eine rechtliche Betreuung betrifft einen nicht unerheblichen Teil der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Ende 2015 waren dies circa 1,55 Prozent.<sup>212</sup> Aufgrund der oben erwähnten Umstellungen in der Statistik sind die Zahlen nur bedingt vergleichbar, trotzdem wird deutlich, dass es große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt: Während die Betreuungsdichte in Baden-Württemberg am 31. Dezember 2016 bei rund 10 Menschen je 1.000 Einwohner\_innen lag, war sie in Mecklenburg-Vorpommern doppelt so hoch (21,67). Alle anderen Länder lagen dazwischen (soweit Zahlen verfügbar sind).<sup>213</sup> Diese Unterschiede lassen sich nicht ohne Weiteres erklären.<sup>214</sup>

Vor dem Hintergrund der grund- und menschenrechtlich sensiblen Fragen, die an der rechtlichen Betreuung hängen (etwa Unterbringung, Zwangsbehandlung und Sterilisation) ist die fehlende Datengrundlage hochproblematisch. Deutschland ist verpflichtet, Daten zu erheben, die zur Umsetzung der Menschenrechte, insbesondere auch

der UN-BRK vonnöten sind (Art. 31 UN-BRK). Dazu gehören auch aktuelle, bundesweite Erkenntnisse zur Frage, wie viele und welche Menschen in Deutschland eine rechtliche Betreuung haben.

## 7.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 7.1.1 Betreuung in Corona-Zeiten

Die Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie haben insbesondere auch viele Betreuungsverhältnisse betroffen. Damit Betreuer\_innen ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können, ist der persönliche Kontakt in der Regel unverzichtbar. Gerade der Kontakt zu Personen in Wohngruppen oder Einrichtungen war erschwert oder am Anfang der Pandemie mancherorts unmöglich.<sup>215</sup>

Bei der Novellierung des Infektionsschutzgesetzes vom 18.11.2020<sup>216</sup> berücksichtigte der Gesetzgeber, dass ein Mindestmaß an sozialem Kontakt möglich sein muss (§ 28 a) Abs. 2, S. 2 Infektionsschutzgesetz). Der Verband der Berufsbetreuer\_innen, die größte Interessenvertretung der Berufsbetreuer\_innen, riet seinen Mitgliedern zum Schutz vor COVID-19-Infektionen Termine vor Ort zu verschieben beziehungsweise auf ein absolut unverzichtbares Ausmaß zu reduzieren. Stattdessen könnten alternative Kommunikationsformen – online oder schriftlich – gewählt werden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es äußerst wichtig, dass alle Möglichkeiten, persönlichen

210 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), S. 656. Gründe für die Einrichtung einer Betreuung sind insbesondere intellektuelle Beeinträchtigungen/Lernschwierigkeiten, dementielle Erkrankungen, psychische Erkrankungen, einschließlich solcher, die infolge einer Abhängigkeitserkrankung entstehen, und sehr selten körperliche Beeinträchtigungen, siehe: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018a), S. 71 f., 86.

211 Betreuungsgerichtstag u.a. (29.06.2021).

212 1.276.538 von 82.175.700. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), S. 657.; Statistisches Bundesamt (26.08.2016): Pressemitteilung: 82,2 Millionen Einwohner am Jahresende 2015 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/08/PD16\\_295\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/08/PD16_295_12411.html) (abgerufen am 21.09.2021).

213 Deinert (2016).

214 So auch: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004), S. 38. U.a. werden strukturelle Faktoren angeführt: höherer Altersdurchschnitt der Bevölkerung, niedriges Durchschnittseinkommen mit geringerer Möglichkeit zur privaten Hilfe, siehe: Diekmann / Oeschger (2011), S. 284.

215 Deutsche Vereinigung für Rehabilitation (2021), S. 15.

216 Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020, erschienen in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 52, ausgegeben zu Bonn am 18. November 2020, S. 2397, hier S. 2397.

Kontakt aufzunehmen, ausgeschöpft werden, wenn dies von der betreuten Person gewünscht ist, und zwar auch dann, wenn ein erhöhter Aufwand betrieben werden muss, um die Gesundheit zu schützen.

Zu Beginn der Pandemie diskutierte die Justiz darüber, ob auf eine persönliche Anhörung in betreuungsrechtlichen Verfahren, also etwa betreffend die Einrichtung oder Erweiterung einer Betreuung oder auch bei einer Unterbringung, verzichtet werden könne. Diskutiert wurde dabei unter anderem: Ist in Pandemie-Zeiten aufgrund des akuten und offenkundigen Infektionsrisikos ein genereller Anhörungsverzicht zum Schutz der Gesundheit zulässig? Gibt es Alternativen zur persönlichen Anhörung – können etwa auch ein Telefonat oder eine Videokonferenz ausreichen? Kann der erforderliche Datenschutz dabei sichergestellt werden?<sup>217</sup>

Im Oktober 2020 bekräftigte der Bundesgerichtshof, dass in einem Betreuungsverfahren auch in Zeiten der Corona-Pandemie nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen von einer persönlichen Anhörung abgesehen werden kann.<sup>218</sup>

### 7.1.2 Verhandlungen zum Oviedo-Protokoll des Europarates

Im Berichtszeitraum stand die Verabschiedung des Oviedo-Protokolls an.<sup>219</sup> Das Oviedo-Protokoll ist ein Zusatzprotokoll zur Oviedo-Konvention (Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin) des Europarats. Die Konvention ist 1999 in Kraft getreten und enthält wichtige Grundsätze zu

den Mindeststandards in der Biomedizin. Es gibt verschiedene ergänzende Protokolle zu Einzelfragen, wie beispielsweise Klonen, Gentests oder Transplantationsmedizin. Deutschland hat die Oviedo-Konvention selbst nicht unterzeichnet oder ratifiziert. Es ist aber im Ausschuss für Bioethik des Europarates vertreten und stimmberechtigt.

Das Oviedo-Protokoll befasst sich mit Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung von Menschen mit psychosozialen Beeinträchtigungen und lässt Zwangsmaßnahmen ausdrücklich zu. Das Protokoll verwendet den diskriminierenden Begriff „psychische Störung“ und legt auch einen medizinischen Begriff von Behinderung zugrunde, der als überholt anzusehen ist.

Aus diesem Grund haben sich der UN-Ausschuss zur Behindertenrechtskonvention sowie verschiedene UN-Sonderberichterstatter\_innen gegen das Protokoll ausgesprochen: Das Protokoll bleibe hinter den Standards der UN-BRK zurück, die sich gegen Zwangsmaßnahmen aufgrund einer Behinderung ausspricht. Die Annahme des Protokolls würde zu fragmentierten, widersprüchlichen Rahmenbedingungen für Menschen mit Behinderungen führen. Es könnte – wenn auch unbeabsichtigt – die Institutionalisierung von Menschen mit Behinderungen festigen und zu einer Zunahme des Rückgriffs auf Zwang führen.<sup>220</sup> Auch Behindertenverbände in Deutschland sprechen sich gegen eine Verabschiedung des Oviedo-Protokolls aus,<sup>221</sup> ebenso das Deutsche Institut für Menschenrechte.<sup>222</sup>

Am 2. November 2021 beschloss das Bioethische Komitee des Europarates das Oviedo-Protokoll

217 U.a. Grotkopp (2020); Beckmann (2020); Braun (2020); Götsche (2020).

218 Bundesgerichtshof (2020): Beschluss vom 14.10.2020, XII ZB 235/20.

219 Council of Europe (09.10.2018): Draft Additional Protocol concerning the protection of human rights and dignity of persons with mental disorder with regard to involuntary placement and involuntary treatment. <https://www.coe.int/en/web/bioethics/-/frequently-asked-questions-on-draft-additional-protocol-concerning-the-protection-of-human-rights-and-dignity-of-persons-with-mental-disorder-with-reg> (abgerufen am 21.09.2021).

220 UN, OHCHR (28.05.2021). Siehe auch: ENNHRI (07.06.2021): ENNHRI releases Statement calling on Council of Europe Member States to oppose the adoption of the Additional Protocol to the Oviedo Convention. <https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-releases-statement-calling-on-council-of-europe-member-states-to-oppose-the-adoption-of-the-additional-protocol-to-the-oviedo-convention/> (abgerufen am 21.09.2021).

221 European Disability Forum (25.03.2021): Join the #WithdrawOviedo campaign to end coercion in psychiatry. <https://www.edf-feph.org/join-the-withdrawoviedo-campaign-to-end-coercion-in-psychiatry/> (abgerufen am 21.09.2021).

222 Deutsches Institut für Menschenrechte (03.11.2021): Pressemitteilung: Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderungen in Europa in Gefahr. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/selbstbestimmungsrechte-von-menschen-mit-behinderungen-in-europa-in-gefahr> (abgerufen am 08.11.2021).

dem Ministerrat zur Verabschiedung vorzulegen. Auch Deutschland stimmte für die Verabschiedung und kommt damit seiner Verpflichtung als Vertragsstaat der UN-BRK nicht nach. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die Verabschiedung verhindert wird: Vor der finalen Entscheidung des Ministerkomitees wird das Zusatzprotokoll dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Prüfung vorgelegt.<sup>223</sup>

## 7.2 Im Fokus: Reform des Betreuungsrechts

Zentrale Entwicklung im Berichtszeitraum war die Reform des Betreuungsrechts.<sup>224</sup> Diese wurde am 5. März 2021 vom Bundestag und am 26. März 2021 vom Bundesrat verabschiedet. Sie tritt zum 1. Januar 2023 in Kraft. Aus dem Reformprozess wurden Zwangsmaßnahmen von Anfang an ausgenommen.

### Studienerkenntnisse: Wie kann Betreuung vermieden werden?

Der Reform des Betreuungsrechts vorausgegangen waren zwei umfassende Studien<sup>225</sup> (beauftragt vom BMJV), die die Qualität im Betreuungsrecht und die Einhaltung des Erforderlichkeitsgrundsatzes untersuchten.

Zentrales Ergebnis der Studien<sup>226</sup> ist, dass eine nennenswerte Zahl von Betreuungen vermieden werden kann:

Bis zu 15 Prozent der Betreuungen könnten vermieden werden, wenn sogenannte vorge-schaltete Hilfsangebote zur Verfügung stünden oder besser genutzt würden, wie beispielsweise der allgemeine Sozialdienst, der sozialpsychiatrische Dienst, Schuldnerberatungsstellen oder auch Angebote des ambulanten betreuten

Wohnens. Diese Angebote fehlen aber teilweise in den Kommunen vollständig oder sind nicht mit ausreichend Personal ausgestattet.

Auch eine Verbesserung des Sozialverwaltungsverfahrens (Beratung, Antragstellung und Durchsetzung der sozialen Leistungen) könnte dazu beitragen, Betreuungen zu vermeiden. Bei fünf bis 25 Prozent der gerichtlich eingerichteten Betreuungen steht dies im Vordergrund. Viele rechtliche Betreuer\_innen berichten, dass es Mitarbeiter\_innen bei den Sozialleistungsträgern an Verständnis für die Situation der betroffenen Personen fehlt.

Die Studien kommen auch zu dem Ergebnis, dass eine bessere Vernetzung und Kenntnis von Unterstützungsangeboten durch die betreuungsgerichtlichen Akteure (Betreuungsbehörden, Gerichte) zur Vermeidung von Betreuungen beitragen könnte.

Im Folgenden sind einige aus menschenrechtlicher Sicht zentrale Aspekte der Reform dargestellt.

### 7.2.1 Zentrale Aspekte der Reform

#### Wunsch und Wille statt Wohl (unterstützte Entscheidungsfindung)

Zentraler Punkt der Reform ist die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Menschen. Eine unterstützte Entscheidungsfindung im Sinne der UN-BRK soll handlungsleitend für alle an der Betreuung beteiligten Akteure sein. Das bedeutet in erster Linie, dass Wunsch und Wille der betreuten Person ausschlaggebend dafür sein sollen, wie die betreuende Person handelt.

Dies äußert sich auch darin, dass der Begriff des „Wohls“ – bisher leitend für das Betreuungshandeln – abgeschafft wurde. Durch die Streichung soll klargestellt werden, dass objektive Erwägungen, wie etwa „x oder y wäre besser / vernünftiger für die betreute Person“ nicht als Maßstab heran-

223 Ebd.

224 Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 4. Mai 2021.

225 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018a); Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018b).

226 Zur Vermeidung insbesondere Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018b), S. 147 ff.

gezogen werden dürfen. Wunsch und Wille des betreuten Menschen sind ausschlaggebend und zentraler Maßstab für das Betreuerhandeln, die Eignung der betreuenden Person und die gerichtliche Aufsicht. Die betreute Person soll besser informiert und stärker eingebunden, Pflichtwidrigkeiten der Betreuenden besser erkannt und sanktioniert werden.

Der Grundsatz, dass Wunsch und Wille der betreuten Person ausschlaggebend sein sollen, wird durch die Reform gestärkt. Allerdings sind auch nach dem neuen Gesetz die Betreuerbestellung sowie die Anordnung eines Einwilligungsvorbehaltes gegen den natürlichen Willen möglich, wobei der verfahrensrechtliche Schutz durch kürzere Überprüfungsfristen und die Bestellung eines Verfahrenspflegers gestärkt werden soll.

Die Rechtsgrundlagen zu Zwangsmaßnahmen, Unterbringung und anderen freiheitsentziehende Maßnahmen sowie die ärztliche Behandlung gegen den Willen sind im Wesentlichen unverändert übernommen worden. Der Begriff des Wohls ist gestrichen worden, ausschlaggebend sind das Vorliegen einer Gefahr der Selbsttötung oder ein erheblicher gesundheitlicher Schaden.

### **Betreuung ja, aber nur wenn unbedingt nötig (Erforderlichkeitsgrundsatz)**

Das neue Betreuungsgesetz soll auch die Grundlagen dafür schaffen, dass Betreuung nur im tatsächlich erforderlichen Maße angeordnet wird. Dafür soll der bereits bestehende Erforderlichkeitsgrundsatz in Zukunft besser umgesetzt werden – sowohl im Hinblick auf vermeidbare rechtliche Betreuungen, als auch im Hinblick auf das Tätigwerden bestellter rechtlicher Betreuer\_innen.

So ist zum Beispiel der Grundsatz „Unterstützen vor Vertreten“ sehr viel deutlicher gefasst. Die betreuende Person soll in erster Linie unterstützen und nur dann vertreten, wenn dies erforderlich ist (§§ 1821, 1823 Bürgerliches Gesetzbuch). Das bedeutet: Vorrangige Aufgabe der Betreuenden ist es, die Person mit Unterstützungsbedarf zu beraten und unterstützen. Damit soll auch der öffent-

lichen Wahrnehmung entgegengewirkt werden, dass die betreute Person geschäftsunfähig wäre beziehungsweise dass im Falle einer Betreuung nur noch ihr\_e Betreuer\_in rechtlich wirksame Erklärungen abgeben könnte. Sobald bekannt ist, dass jemand eine rechtliche Betreuung hat, wird in der Praxis, etwa bei Banken, Geschäften oder in Krankenhäusern, häufig nur noch mit der betreuenden Person kommuniziert.

Das neue Gesetz stellt außerdem klar, dass die Aufgabenbereiche vom Betreuungsgericht im Einzelnen und möglichst konkret angeordnet werden müssen (zum Beispiel: Geltendmachung eines Rentenanspruchs, Gesundheitsvorsorge hinsichtlich einer bestimmten medizinischen Maßnahme). Die Anordnung einer „Betreuung in allen Angelegenheiten“ ist damit zukünftig unzulässig. Zwar wird es Fälle geben, in denen das Gericht alle Aufgabenbereiche in den Aufgabenkreis einer betreuenden Person aufnimmt (damit entsteht in manchen Fällen faktisch wieder die Situation, dass jemand „in allen Angelegenheiten“ betreut wird). Durch die Umkehr erhofft sich der Gesetzgeber dennoch, dass nur die wirklich erforderlichen Aufgaben erfasst werden.

Nicht zuletzt sollen andere Hilfen Vorrang genießen. Die Betreuungsbehörde muss prüfen, ob – statt einer Betreuung – auch andere Formen der Unterstützung angeboten werden können. Gesetzlich wurde nun unter anderem konkretisiert, dass es zur Vermittlung anderer Hilfen insbesondere auch gehört, einen Kontakt zwischen der betroffenen Person und dem sozialen Hilfesystem herzustellen sowie diese gegebenenfalls bei der Antragstellung zu unterstützen.

### **Registrierungsverfahren und Mindesteignungskriterien für Betreuer\_innen**

Neu ist, dass sich Betreuer\_innen in Zukunft bei einer Betreuungsbehörde registrieren lassen und Mindestvoraussetzungen zur Qualifikation erfüllen müssen.<sup>227</sup> Bisher musste man keine bestimmte Qualifikation mitbringen, um Betreuer\_in zu werden. Ab der zehnten Betreuung durfte man sich Berufsbetreuer\_in nennen. Das Feld der Berufs-

227 Die konkreten Voraussetzungen waren mit Stand Oktober 2021 noch unklar.



betreuer\_innen ist demnach weit gefächert – von Rechtsanwält\_innen über Sozialarbeiter\_innen bis hin zu Quereinsteiger\_innen aus verschiedenen Bereichen (Studium oder Ausbildung ist nicht erforderlich). Es ist umstritten, ob diese „Aufwertung“ der Berufsbetreuung gut ist: Kritik kommt beispielsweise von Menschen mit Psychiatrie-Erfahrung: Die Berufsbetreuung werde sich durch diese Entwicklung als eigener Berufsstand etablieren und das System der Fremdbestimmung weiter befördern.<sup>228</sup> Auch Ärzt\_innen sehen die Stärkung der Berufsbetreuer\_innen zum Teil sehr kritisch.<sup>229</sup>

### Ehegattennotvertretungsrecht

Einer der umstrittensten Punkte im Gesetzgebungsverfahren war die Einführung eines Notvertretungsrechts für Ehepartner\_innen. Das nun verabschiedete Notvertretungsrecht erlaubt Ehepartner\_innen in Fragen von Gesundheits-sorge und freiheitsentziehenden Maßnahmen, sechs Monate für ihre\_n Partner\_in zu entscheiden. Praktiker\_innen hatten vehement gegen eine solche Regelung gesprochen, da so das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen massiv einschränkt sei: Wenn gewünscht, könnten entsprechende Vorkehrungen mit bereits etablierten Instrumenten getroffen werden (zum Beispiel einer Vorsorgevollmacht).<sup>230</sup>

## 7.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Die Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts ist insgesamt ein Schritt in Richtung von mehr Selbstbestimmung der betroffenen Personen. Der Begriff des Wohls ist aufgehoben und der Grundsatz „Unterstützung vor Vertretung“ hervorgehoben. Es müssen nun von staatlicher Seite weitere Schritte unternommen werden, um zu prüfen, ob eine Betreuung vermeidbar ist, indem andere, vornehmlich soziale, Hilfen greifen.

Allerdings werden zentrale Anforderungen der UN-BRK in der aktuellen Reform nicht ausreichend umgesetzt. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist es problematisch, dass eine Betreuung dazu ermächtigt, dass Entscheidungen notfalls gegen den natürlichen Willen getroffen werden können. Nach der neuen Gesetzesformulierung ist dann der mutmaßliche Wille dieser Person zu ermitteln. Der UN-Fachausschuss lehnt es jedoch ausdrücklich ab, dass über eine Feststellung von bestimmten Fähigkeiten die rechtliche Handlungsfähigkeit überhaupt eingeschränkt werden kann. Die menschenrechtliche Kritik ist also, dass über die Denkfigur des "krankheitsbedingt unfreien Willens" das Selbstbestimmungsrecht in der konkreten Situation negiert wird.

### Unterstützte Entscheidungsfindung statt Betreuung

Grundlegend ist die inklusive Gestaltung und Zugänglichkeit von Unterstützungsangeboten für alle Menschen. Weder die Art und Schwere der Beeinträchtigung noch die Kommunikationsform noch externe Faktoren (etwa Kosten) dürfen Personen an ihrer Inanspruchnahme hindern. Der Wille und die Präferenzen müssen sowohl während des Prozesses der Entscheidungsfindung als auch bei der Entscheidung, ob eine Person und welche Person unterstützend tätig wird, unbedingt geachtet werden. Ein System der Unterstützten Entscheidungsfindung ist in der Praxis zu etablieren. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen listet insgesamt neun Kriterien auf, die die Unterstützte Entscheidungsfindung charakterisieren (Abbildung 6, S. 100). Sicherungsmaßnahmen sind zum Schutz vor Missbrauch vorzusehen. Unterstützung darf nie gegen den Willen oder ohne Einwilligung der Person angeordnet werden oder zur Einschränkung grundlegender Rechte der Person führen.<sup>231</sup>

228 Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V. (23.11.2020).

229 Arbeitskreis der Chefärztinnen und Chefärzte der Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie an Allgemeinkrankenhäusern in Deutschland (07.08.2020).

230 Siehe etwa Deutscher Juristinnenbund (14.12.2020).

231 Deutsches Institut für Menschenrechte (2015), S. 8–9.

## Abbildung 6: Unterstützte Entscheidungsfindung: Kriterien des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen



### Studie: Wie erleben Menschen mit Lernschwierigkeiten eine rechtliche Betreuung?

Bisher gibt es kaum empirische Erkenntnisse zur Frage, inwiefern Menschen durch ihre rechtliche Betreuung bei ihrer selbstbestimmten Lebensführung unterstützt werden. Eine partizipativ angelegte Interview-Studie aus dem Jahr 2021<sup>232</sup> widmet sich dieser Frage aus der Perspektive rechtlich betreuter Menschen mit Lernschwierigkeiten. Im Rahmen der Studie wurden auch Schulungen zum Thema Betreuungsrecht für diese Personengruppe durchgeführt (in Kooperation mit der Selbstvertretungsorganisation Mensch zuerst e.V.).

Zentrales Ergebnis der Studie: Die rechtliche Betreuung wird von den Betroffenen selten als Unterstützung bezüglich eigenständiger Entscheidungen (und deren Umsetzung) erlebt. Zwar übernehmen die rechtlichen Betreuer\_innen wichtige Aufgaben, zum Beispiel die Kommunikation mit Behörden, die Verwaltung der eigenen Finanzen oder die Vermittlung in eine Wohnform (beispielsweise Betreutes Wohnen).

Diese Aufgaben werden in vielen Fällen aber stellvertretend vollzogen, ohne dass die betroffene Person aktiv einbezogen wird. Viele Befragte sehen die eigenen Wünsche und Präferenzen als nicht ausreichend berücksichtigt an; dies hängt vor allem mit einem unzureichenden persönlichen Kontakt zwischen betreuter und betreuender Person zusammen, so die Studie.

Insbesondere Bewohner\_innen institutionalisierter Wohnformen (wie etwa Wohnheime, Wohngruppen) berichten darüber, dass sie kaum Möglichkeiten der Selbstbestimmung haben: Die Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden der Einrichtung und ihrer rechtlichen Betreuung geschehe häufig über ihren Kopf hinweg; sie orientiere sich eher an den reibungslosen Abläufen innerhalb des Unterstützungssystems als an ihren individuellen Wünschen und Bedarfen.

Die Interviewstudie verweist außerdem auf teilweise erhebliche Wissenslücken rechtlich betreuter Menschen mit Lernschwierigkeiten: Viele können die konkreten Aufgabenkreise ihrer Betreuung nicht vollständig benennen und scheinen nicht zu wissen, dass sie auch mit Betreuung weiterhin eigenständig Rechtsgeschäfte tätigen können. Laut Studie gibt es diesbezüglich einen hohen Informationsbedarf betreuter Menschen und einen Mangel an zugänglichen Informationsquellen. Andere Studien<sup>233</sup> zeigen, dass vergleichbare Wissensdefizite auch aufseiten der rechtlichen Betreuer\_innen existieren.

### 7.2.3 Empfehlungen

Um Selbstbestimmung zu fördern und Betreuungen zu vermeiden, sollten Bund und Länder die Angebote der sogenannten anderen Hilfen ausbauen. Dabei handelt es sich um einen Oberbegriff für verschiedene Leistungsangebote, die Menschen mit Unterstützungsbedarf in rechtlichen Angelegenheiten wahrnehmen (können) – beispielsweise der allgemeine Sozialdienst, der sozialpsychiatrische Dienst, Schuldnerberatungsstellen oder auch Angebote des ambulanten betreuten Wohnens. Kennzeichnend dabei ist, dass – anders als bei der Betreuung – keine gesetzliche Vertretungsmacht eingeräumt wird.

#### Unterstützte Entscheidungsfindung umfassend umsetzen

In erster Linie sollte es darum gehen, dass Menschen mit Unterstützungsbedarf Zugang zu entsprechenden Angeboten und sozialen Leistungen haben – ohne dass eine Betreuung eingerichtet werden muss. Es existiert bereits eine Vielzahl von Instrumenten und Möglichkeiten (geregelt im Sozialrecht), allerdings werden die Möglichkeiten im Einzelfall häufig nicht ausgeschöpft.

Dies liegt unter anderem daran, dass beteiligte Akteure (betroffene Personen, Sachbearbeiter\_innen, Betreuer\_innen) teilweise keine Kenntnisse über

232 Offergeld (2021).

233 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2018), S. 57 ff.



alle zur Verfügung stehenden (sozial-)rechtlichen Möglichkeiten haben. Es ist dringend erforderlich, dass einerseits die staatlichen Träger (wie Rentenversicherung, Krankenversicherung oder Jobcenter) untereinander besser kommunizieren und tatsächlich auch Leistungen „aus einer Hand“ anbieten, wie es beispielsweise das Bundesteilhabegesetz vorsieht. Zum anderen müssen die Mitarbeitenden der Träger auch für die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert werden und diese qualitativ hochwertig beraten, welche Leistungsansprüche im konkreten Fall bestehen.

Auch die Anbieter von Leistungen sollten in den Blick genommen werden. Es ist ihre Aufgabe, bei Entscheidungen und deren Umsetzung zu unterstützen, damit Menschen mit Unterstützungsbedarf selbstbestimmt leben können. Diese sollten zum Beispiel gemäß ihren eigenen Wünsche und Präferenzen zu verschiedenen Wohnmöglichkeiten beraten werden. Viele betreute Menschen erleben stattdessen bei der Entscheidung für ihre Wohnform kaum Mitspracherecht.<sup>234</sup>

### **Empowerment- und Informationsangebote bereitstellen**

Auch Menschen mit Unterstützungsbedarf sollten in Empowerment-Schulungen lernen, welche Rechte sie haben. Viele Personen, die eine rechtliche Betreuung bestellt bekommen, sind sich nicht bewusst, dass sie weiterhin rechtlich handlungsfähig sind. Oft bestehen Unsicherheiten bezüglich der konkreten Befugnisse der betreuenden Person.<sup>235</sup> Menschen mit Unterstützungsbedarf benötigen Empowerment- und Informationsangebote. Auf kommunaler Ebene sollten hierfür niedrigschwellige und unabhängige Beratungsstellen angeboten werden.

### **Bundesweite Fachstelle für Unterstützte Entscheidungsfindung einrichten**

Es sollte eine bundesweite Fachstelle für Unterstützte Entscheidungsfindung eingerichtet werden, wie sie bereits im Reformprozess diskutiert wurde. Eine solche Stelle könnte beispielsweise Schulungen für betreute Menschen und verschiedene Akteur\_innen des Betreuungswesens anbieten, in denen die menschenrechtlichen Vorgaben des Betreuungsrechts vermittelt würden. Außerdem könnte die Fachstelle die Entwicklung von Ansätzen und Methoden unterstützter Entscheidungsfindung vorantreiben.

### **Zwangmaßnahmen abschaffen**

Der Bundesgesetzgeber sollte das Betreuungsrecht nach der Reform dahingehend ändern, dass die Betreuung sowie Maßnahmen gegen den Willen einer Person und die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts gegen den Willen abgeschafft werden. Eine künftige Reform müsste darauf abzielen, die Zwangsmaßnahmen im Betreuungsrecht abzuschaffen.<sup>236</sup> Maßnahmen wie die zwangsweise Unterbringung, Fixierung / Ruhigstellung durch Medikamente oder die zwangsweise medizinische Behandlung aufgrund einer Behinderung sind mit der UN-BRK nicht vereinbar.<sup>237</sup> Bund und Länder sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass keine Zwangsmaßnahmen aufgrund einer Behinderung mehr erfolgen.<sup>238</sup>

### **Datengrundlage verbessern**

Es braucht dringend eine bessere Datengrundlage: Es ist daher erforderlich, dass das Bundesamt für Justiz die jeweils aktuellen Daten zum Betreuungsrecht aus allen Bundesländern vorhält. Die Betreuungsgerichte müssen die statistischen Daten in betreuungsgerichtlichen Verfahren (sogenannte B-Statistik) zuverlässig erbringen.<sup>239</sup> Auch die Be-

<sup>234</sup> Offergeld (2021).

<sup>235</sup> Ebd.

<sup>236</sup> UN, General Assembly (2017).

<sup>237</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2018), S. 57 ff. (Kapitel: Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene).

<sup>238</sup> Siehe zu den strukturellen Rahmenbedingungen auch: UN, General Assembly (11.01.2019); World Health Organization (2021).

<sup>239</sup> Gemäß „Anordnung über die statistischen Daten in Verfahren des Betreuungsgerichts“ (B-Statistik) werden die Daten bereits nach Geschlecht und Geburtsjahr differenziert.

treuungsbehörden sollten eine bundeseinheitliche Statistik für die in ihrem Aufgabenbereich anfallenden Aufgaben einführen. Nicht zuletzt sollten die psychiatrischen und somatischen Kliniken beziehungsweise Abteilungen ebenso wie Einrichtungen der Behindertenhilfe Zahlen zu Unterbringungen und freiheitsentziehenden Maßnahmen dokumentieren und zur Verfügung stellen.

Die Daten sollten jeweils nach Geschlecht, Geburtsjahr und Beeinträchtigungsart differenziert werden; zusätzlich nach Wohnform (für Betreuungsgerichte und -behörden) sowie Grund und Dauer der Maßnahme (für psychiatrische Kliniken / Abteilungen, Einrichtungen der Behindertenhilfe).<sup>240</sup>

## 7.3 Literatur

**Arbeitskreis der Chefärztinnen und Chefarzte der Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie an Allgemeinkrankenhäusern in Deutschland** (ackpa) (07.08.2020): Stellungnahme von ackpa zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 23.06.2020. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2020/Downloads/081020\\_Stellungnahme\\_ackpa\\_RefE\\_Vormundschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2020/Downloads/081020_Stellungnahme_ackpa_RefE_Vormundschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

**Beckmann, Rainer** (2020): Kein genereller Anhörungsverzicht in Betreuungs- und Unterbringungssachen aufgrund der Corona-Pandemie. In: FamRZ 67 (10), S. 735–737

**Betreuungsgerichtstag e.V. u.a.** (29.06.2021): Kasseler Forum. Statistik / Datenerhebungen im Betreuungswesen. [https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Kasseler\\_Forum/210629\\_Stellungnahme\\_Statistik\\_und\\_Datenerhebung.pdf](https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Kasseler_Forum/210629_Stellungnahme_Statistik_und_Datenerhebung.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Braun, Christian** (2020): Der Stellenwert der persönlichen Anhörung und des persönlichen Eindrucks in Betreuungs- und Unterbringungssachen. In: FamRZ 67 (10), S. 737–740

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2018a): Qualität in der rechtlichen Betreuung. Abschlussbericht. Köln: Bundesanzeiger Verlag. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht\\_Qualitaet\\_rechtliche\\_Betreuung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht_Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2018b): Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“. Köln: Bundesanzeiger Verlag. [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht\\_BandI+II\\_Forschungsvorhaben\\_Erforderlichkeitsgrundsatz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht_BandI+II_Forschungsvorhaben_Erforderlichkeitsgrundsatz.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Bonn. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 21.09.2021)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2004): Die Lebenslage älterer Menschen mit rechtlicher Betreuung. Abschlussbericht zum Forschungs- und Praxisprojekt der Akademie für öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/78932/459d4a01148316eba579d64cae9e1604/abschlussbericht-rechtliche-betreuung-data.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

<sup>240</sup> EU-OHCHR Bridging the Gap I: Human Rights indicators for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in support of a disability inclusive 2030 Agenda for Sustainable Development, Article 12 CRPD, available: <https://bridgingthegap-project.eu/crpd-indicators/> (abgerufen am 30.09.2021).

**Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V.**

(23.11.2020): Stellungnahme zur geplanten Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts. <https://bpe-online.de/stellungnahme-zur-geplanten-reform-des-vormundschafts-und-betreuungsrechts/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deinert, Horst** (2016): Betreuungszahlen 2015. In: BtPrax 2016 (6), S. 218–220.

**Deutsche Vereinigung für Rehabilitation**

(DVfR) (2021): Sicherung der Teilhabe während und nach der Pandemie: Problemlagen, Herausforderungen, Handlungsoptionen. Abschlussbericht zum Corona-Konsultationsprozess der Deutschen Vereinigung für Rehabilitation „Teilhabe und Inklusion in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie – Auswirkungen und Herausforderungen“. [https://www.dvfr.de/fileadmin/user\\_upload/DVfR/Downloads/Projektberichte/Konsultationsprozess-Berichte-6-2021/Abschlussbericht\\_bf.pdf](https://www.dvfr.de/fileadmin/user_upload/DVfR/Downloads/Projektberichte/Konsultationsprozess-Berichte-6-2021/Abschlussbericht_bf.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutscher Juristinnenbund (djb)** (14.12.2020): Stellungnahme: 20-34 zur Anhörung im Rechtsausschuss zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts – BT-Drs. 19/24445. <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st20-34> (abgerufen am 21.09.2021)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2015): Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht (UN Dok. CRPD/C/GC/1 vom 19. Mai 2014. Berlin)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2018): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Diekmann, Andrea / Oeschger, Gerold** (Hg.) (2011): Menschen und Rechte – Behindertenrechtskonvention und Betreuung. Berichte vom 12. Vormundschaftsgerichtstag vom 4. – 6. November 2010 in Brühl und BEPOS-Abschlussbericht über das Projekt „Betreuungsoptimierung durch soziale

Leistungen (BEPOS)“ – eine Untersuchung in Schwerin 2008 und 2009. Bochum: Eigenverlag Betreuungsgerichtstag e.V. [https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Betrifft\\_Betreuung/11\\_Menschen\\_und\\_Rechte.pdf](https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Betrifft_Betreuung/11_Menschen_und_Rechte.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Götsche, Frank** (2020): Persönliche Anhörung in Gerichtsverfahren zu Corona-Zeiten. In: FamRZ 67 (11), S. 820–823

**Grotkopp, Jörg** (2020): Persönliche Anhörung des Betroffenen in Betreuungs-, Unterbringungs- und Freiheitsentziehungssachen zu Zeiten der sog. Corona-Krise. In: FamRZ 67 (9), S. 659–661

**Offergeld, Jana** (2021): Unterstützung der Selbstbestimmung oder fremdbestimmende Stellvertretung? Rechtliche Betreuung aus der Perspektive von Menschen mit Lernschwierigkeiten. Weinheim: Beltz Juventa

**UN, General Assembly** (2017): Annex: Guidelines on the right to liberty and security of persons with disabilities. In: UN, General Assembly: Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/72/55, S. 16–21

**UN, General Assembly** (11.01.2019): Rights of persons with disabilities. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, UN Doc. A/HRC/40/54

**UN, OHCHR** (28.05.2021): UN rights experts call on Council of Europe to stop legislation for coercive mental health measures. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27126&LangID=E> (abgerufen am 21.09.2021)

**World Health Organization** (2021): Guidance on community mental health services: Promoting person-centred and rights-based approaches. Geneva. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1350330/retrieve> (abgerufen am 21.09.2021)

# **8 Internationales – Globale Impfgerechtigkeit**

Der Berichtszeitraum (01.07.2020–30.06.2021) war maßgeblich durch die Corona-Pandemie geprägt. Die Entwicklung von Impfstoffen ab Frühjahr 2020 war ein Meilenstein in der Eindämmung von COVID-19. Schwere Verläufe konnten mit einer Impfung vermieden, die überproportional hohe Sterberate von älteren Menschen und solchen mit Vorerkrankungen signifikant gesenkt werden und auch die Fallzahlen gingen zunächst zurück.<sup>241</sup>

Darüber hinaus erfüllt eine Impfung gegen COVID-19 weitere gesundheitspolitische Ziele: Eine sehr hohe Impfquote in der Bevölkerung führt zu einem gewissen Schutz für Ungeimpfte (zum Beispiel für Kinder unter 12 Jahren, für die Impfstoffe noch nicht ausreichend getestet sind).<sup>242</sup> Je geringer die Impfquote, desto mehr Möglichkeiten hat das Virus, sich durch Mutation zu „verbessern“ – dies hat das Auftreten der Virusvarianten im Jahr 2021 deutlich gezeigt.<sup>243</sup> Eine schnelle und weltweit gleichmäßige Impfung kann damit auch dem Entstehen und der Ausbreitung weiterer Mutationen entgegenwirken.

Gesundheitspolitisch ist die Pandemie nur einzudämmen, wenn eine größtmögliche Anzahl von Menschen weltweit Impfungen erhält. Menschenrechtlich haben sich alle 171 Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet, ihrer Bevölkerung einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem wirksamen Impfstoff zu ermöglichen. Darüber hinaus haben Staaten die Verpflichtung, auch durch internationale Unterstützung und Zusammenarbeit die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt in anderen Ländern voranzubringen.

Deutschland hat sich zur Umsetzung des UN-Sozialpakts verpflichtet, der in Artikel 12 das Recht auf Gesundheit regelt. Der gleichberechtigte Zu-

gang zu Impfstoffen ergibt sich aus der Pflicht der Staaten, Maßnahmen „zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten“ zu ergreifen (Art. 12 Abs. 2 (c)). Dies betont auch der UN-Ausschuss, der über die Umsetzung des Sozialpakts wacht: Der Staat sei verpflichtet, gegen verbreitete Infektionskrankheiten, die in der Gemeinschaft auftreten, zu immunisieren (Art. 12 Abs. 2 (b)) sowie entsprechende Maßnahmen zur Prävention, Behandlung und Bekämpfung zu ergreifen (Art. 12 Abs. 2 (c)). Diese staatlichen Verpflichtungen seien von „vergleichbarer Priorität“ wie die Kernverpflichtungen des Sozialpakts.<sup>244</sup> Wie alle Sozialpaktrechte ist auch dieses Recht auf Zugang zu Impfstoffen diskriminierungsfrei zu gewähren, das heißt, unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft und anderem Status.

Neben den beschriebenen Verpflichtungen von Staaten auf ihrem Territorium haben die Vertragsstaaten auch eine menschenrechtliche Verpflichtung, andere Staaten bei der Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit zu unterstützen (sogenanntes Kooperationsgebot, Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt). Internationale Zusammenarbeit soll also Drittstaaten dabei unterstützen, ihre Kernverpflichtungen unter den Menschenrechtspakten umzusetzen.<sup>245</sup>

Daneben ist das Schädigungsverbot („do-no-harm“) ein integraler Bestandteil vieler internationaler Verpflichtungen.<sup>246</sup> Eine Schädigung liegt nach Einschätzung des UN-Sozialpaktausschusses zum Beispiel vor, wenn Staaten versäumen, beim Abschluss von Verträgen, wie in diesem Fall mit multinationalen Unternehmen, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen mit Blick auf das Recht auf Gesundheit zu berücksichtigen.<sup>247</sup>

241 Für Effekte der Impfungen in Deutschland siehe Waize u.a. (2021). Daten für weitere Länder: Ritchie u.a. (2020): <https://ourworldindata.org/covid-deaths> (abgerufen am 21.09.2021).

242 Mit Stand August 2021 gibt es verschiedene Betrachtungen zur Schutzwirkung einer Impfung für nicht Geimpfte und zur Höhe der Impfquote, damit sich ein solcher Schutz entfaltet: Aschwanden (2021); zur Diskussion z.B. hier: <https://covid19-projections.com/twitter-threads/> (abgerufen am 21.09.2021).

243 Einen Überblick über aktuelle Varianten: [https://cov-lineages.org/global\\_report.html](https://cov-lineages.org/global_report.html) (abgerufen am 21.09.2021).

244 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), Ziff. 44, Abs. b und c; UN, OHCHR (2021), Ziff. 31. Zur Diskussion um Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit: Müller (2016).

245 Deutlich beschreibt dies der Sozialpaktausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung 14: UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000).

246 Ausführlich: Bogdandy / Villarreal (2021), S. 111–112; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020), S. 39.

247 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), Ziff. 50; ausführlich zu internationalen Verpflichtungen: Ebd., Ziff. 38–42; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020), S. 38.

Ob die unten beschriebenen Einkaufspraktiken von Impfdosen diesen Tatbestand erfüllen, ist in der menschenrechtlichen Literatur noch nicht abschließend geklärt.<sup>248</sup> Und letztlich trifft auch Pharma-Unternehmen eine menschenrechtliche Verantwortung, nämlich qualitätsgesicherte Medikamente, inklusive Impfstoffe, herzustellen, die für alle Menschen zugänglich sind.<sup>249</sup>

Nach Abschluss der ersten Studien und Zulassungen von Impfstoffen war während des gesamten Berichtszeitraums Impfstoff nicht in ausreichender Menge vorhanden. Daher hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Oktober 2020 Empfehlungen veröffentlicht, wie Staaten eine Priorisierung von zu impfenden Gruppen vornehmen, die knappe Ressource Impfstoff also verteilen sollen: Zunächst die Beschäftigten im Gesundheitswesen, die aufgrund ihrer Tätigkeit das höchste Ansteckungs- und Verbreitungsrisiko aufweisen sowie die Gruppen, die aufgrund ihres hohen Alters das höchste Sterberisiko haben.<sup>250</sup> Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen, wie der Sozialpaktausschuss,<sup>251</sup> unterstützten diese Empfehlung einhellig.

## 8.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 8.1.1 Impfstoff: Eine knappe Ressource

Die Entwicklung von Impfstoffen sowie der Aufbau von Produktionskapazitäten ist ein langwieriger Prozess. Vor dem Hintergrund war es beispiellos, wie überaus schnell Pharmaunternehmen – mit Hilfe sehr hoher öffentlicher Förderung – mehrere Impfstoffe entwickelt haben, Zulassungsverfahren

in Gang gesetzt und Produktionskapazitäten für Impfungen gegen Sars-CoV 2 aufgebaut wurden. So begann im März 2020 die erste klinische Studie eines Impfstoffs in den USA; ein Jahr später gab es sieben von der WHO zugelassene Impfstoffe. Mit Stand Mitte September 2021 gab es nach WHO Angaben 117 Impfstoffe in klinischer Prüfung.<sup>252</sup>

Bei der Produktionskapazität gab es jedoch enorme Engpässe: Für 2020 wurde eine Produktion von 837 Millionen Impfdosen kalkuliert, hergestellt wurden 31 Millionen. Anfang März 2021 waren schließlich 413 Millionen Dosen hergestellt,<sup>253</sup> während der Bedarf für 2021 auf 14 Milliarden Dosen geschätzt wurde. So viel wäre nötig, um die für eine Pandemieeindämmung notwendigen 75 Prozent der Weltbevölkerung impfen zu können.

Diese Engpässe haben vor allem mit den komplizierten Lieferketten und – je nach genutzter Technologie – hohen Anforderungen an Produktionsstandorte zu tun; die einzelnen Bestandteile der Impfstoffe – zum Beispiel Nährlösungen, Spezialchemikalien, spezielle Glasampullen – kommen aus aller Welt beziehungsweise müssen in großem Umfang hergestellt und geliefert werden. Bestehende pharmazeutische Produktionsstätten benötigen spezielle Anlagen, Fachkräfte und Sicherheitsroutinen und können nicht einfach umgerüstet werden.<sup>254</sup> Insgesamt gab es im Frühjahr 2021 weltweit nur um die 200 Produktionsstätten bei circa 120 Unternehmen, die zum damaligen Zeitpunkt technisch für eine Produktion von Impfstoffen in Frage kamen.<sup>255</sup>

Erst im Laufe von 2021 sind Standorte im Globalen Süden für die Produktion von COVID-Impfstoffen erschlossen worden: Von den sieben von der WHO zugelassenen Impfstoffen finden inzwischen einige Produktionsschritte in Südamerika, Süd-

248 Bogdandy / Villarreal (2021), S. 111–112; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2021), Ziff. 4.

249 UN General Assembly (2008), Ziff. 45.

250 World Health Organization (2020), S. 11.

251 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2020), Ziff. 5.

252 World Health Organization (2021): COVID-19 vaccine tracker and landscape. <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines> (Stand 17.09.2021, Daten abgerufen am 21.09.2021).

253 Airfinity (2021), S. 2–3.

254 Kirchhof (2021), S. 5–9.

255 Daten zitiert nach ebd. S. 11. Eine Übersicht über Herstellungskapazitäten und -partnerschaften, die die NGO Knowledge Ecology International aus öffentlich zugänglichem Material erstellt hat, ist hier abrufbar, allerdings ohne Angabe des Standes des Datensatzes: <https://www.keionline.org/covid-19-vaccine-manufacturing-capacity> (abgerufen am 21.09.2021).

afrika und Ägypten statt;<sup>256</sup> Hauptproduzenten von Covid-19 Impfstoffen waren 2021 China, die EU, Indien und die USA.<sup>257</sup>

## 8.1.2 Impfstoff: Ungerechte Verteilung

### Beschaffungspraktiken / Vorverträge

Auf die Impfstoff-Knappheit haben Staaten sehr unterschiedlich reagiert. Wenngleich es viele Stimmen gab, darunter Bundeskanzlerin Merkel und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen,<sup>258</sup> die sich dafür einsetzten, Impfstoffe selbst oder die entsprechende Technologie zur Impfstoffentwicklung als ein Gut zu sehen, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden darf (also ein sogenanntes Öffentliches Gut<sup>259</sup>), war die Praxis eine andere: Länder mit hohem Einkommen schlossen – in der Regel nicht öffentlich gemachte – Vorverträge mit

den jeweiligen Unternehmen, die Impfstoffe entwickelten und produzierten, so die EU im August 2020 mit Astra-Zeneca.<sup>260</sup> Sie taten dies, obgleich unter WHO-Führung im April 2020 eine gemeinschaftliche Beschaffungs- und Verteilungsplattform eingerichtet worden war (siehe Abschnitt 8.2.1). Diese Staaten erhielten damit die produzierten Impfdosen als erste und begannen auch als erste mit dem Impfen.<sup>261</sup> Andere Staaten, meist Länder mit mittlerem oder niedrigem Einkommen, konnten vergleichbare Vorbestellungen nicht machen (Tabelle 6).<sup>262</sup> Wieder andere, primär China und Russland, entwickelten eigene Impfstoffe und produzierten sie vor Ort.

Die ersten Vorverträge schlossen die USA und Großbritannien im März 2020, für den Oxford-Impfstoff AstraZeneca. Am Ende des Sommers 2020 hatten Großbritannien, die EU und Kanada über diese Verträge mehr Impfdosen bestellt, als für die ansässige Bevölkerung notwendig waren.

**Tabelle 6: Vorab bestellte Impfdosen nach Anzahl und Besteller (im März 2021)**

Anzahl der durch Vorverträge gesicherten Impfdosen	Besteller/Käufer
4,6 Milliarden	Länder mit hohem Einkommen
1,5 Milliarden	Länder mit mittlerem Einkommen im oberen Bereich
690 Millionen	Länder mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich
670 Millionen	Länder mit geringem Einkommen

Quelle: <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinepurchases>, mit Stand März 2021, siehe auch Irwin (2021).

256 Für eine Abbildung von Produktionsstandorten und -partnerschaften siehe: Duke Global Health Innovation Center (o. D.): Vaccine Manufacturing. <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinemanufacturing> (Stand 10.09.2021, abgerufen am 21.09.2021).

257 Airfinity (2021); Guetta-Jeanrenaud u.a. (2021); Taylor (19.03.2021).

258 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (24.04.2020): Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen der WHO-Spenden-Videokonferenz-1746960; Ghebreyesus, Tedros Adhanom / von der Leyen, Ursula (30.09.2020): A global pandemic requires a world effort to end it – none of us will be safe until everyone is safe. <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/a-global-pandemic-requires-a-world-effort-to-end-it-none-of-us-will-be-safe-until-everyone-is-safe> (beide abgerufen am 21.09.2021)

259 Die kontroversen Diskussionen auf UN-Ebene fasst Love (2020) zusammen.

260 Zu den Vorverträgen, siehe 't Hoen / Boulet (28.01.2021); Deutscher Bundestag (2020), S. 6; Vorvertrag der EU mit Wirkung vom 27.08.2020: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu\\_apa\\_-\\_executed\\_-\\_az\\_redactions.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_apa_-_executed_-_az_redactions.pdf) (abgerufen am 21.09.2021).

261 Phelan u.a. (2020).

262 Ähnlich sind Staaten mit hohem Einkommen schon 2009 verfahren, als sie sich einen Großteil aller Impfdosen gegen die Schweinegrippe durch Aufkauf sicherten: Phelan u.a. (2020), S. 800 f.



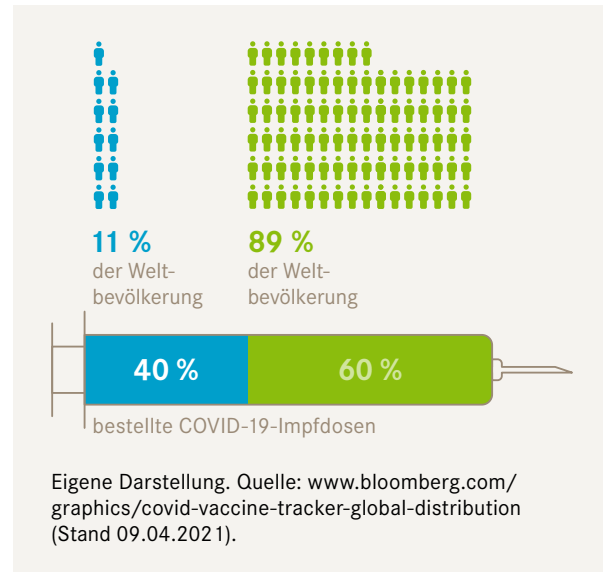
Ähnliche Berechnungen stellt das Web-Portal des Informationsdienstleisters Bloomberg an, das im März 2021 eine Gesamtzahl von 9,6 Milliarden vorverkauften Impfdosen errechnete. Gerechter verteilt, hätten diese ausgereicht, mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung vollständig zu impfen.<sup>263</sup>

### Auswirkungen der Beschaffungspraktiken

Die Auswirkung der beschriebenen Beschaffungspraktiken zeigte sich auch am Verlauf der verabreichten Impfungen und der Durchimpfungsquote nach Ländern: Während in den Ländern mit hohem Einkommen schon im Dezember 2020 mit Impfungen begonnen wurde und im April 2021 in einigen Ländern mit hohem Einkommen die Impfquote über 20 Prozent lag, waren zum gleichen Zeitpunkt in anderen Weltregionen Impfungen gerade erst angelaufen. Im September 2021 waren in den reichsten Ländern der Welt circa 75 Prozent der weltweiten Impfdosen verimpft worden; in den 52 ärmsten Ländern der Welt nur 3,5 Prozent.<sup>264</sup> Im Ergebnis waren auf dem afrikanischen Kontinent im September 2021 nur 3,27 Prozent der Bevölkerung vollständig geimpft.<sup>265</sup>

Im April 2021 befanden sich 40 Prozent aller Impfdosen in den 27 wohlhabendsten Staaten, in denen elf Prozent der Weltbevölkerung leben (Abbildung 7).<sup>266</sup> Bei einer täglichen weltweiten Impfrate von 17 Millionen Dosen wurde zum gleichen Zeitpunkt modellhaft errechnet, dass weitere 21 Monate notwendig seien, um 75 Prozent der Weltbevölkerung zu impfen.<sup>267</sup>

### Abbildung 7: Verteilung bestellter COVID-19-Impfdosen auf die Weltbevölkerung im April 2021



Diese Schätzung verschleiert die sehr unterschiedliche Situation in einzelnen Ländern: Hätte es ab April 2021 innerhalb der EU elf Monate gedauert, um bei gleichbleibenden Parametern 75 Prozent der Bevölkerung zu impfen, wären es zum Beispiel aufgrund mangelnder Verfügbarkeit von Impfstoff für Ägypten, Angola, Bangladesch Georgien, Guatemala, Iran und Namibia zum gleichen Zeitpunkt zehn Jahre gewesen.<sup>268</sup>

Anders ausgedrückt: Der Stand der Impfstoffvorbestellungen und -verteilung führte im Frühjahr 2021 dazu, dass die Pandemie sich in vielen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen für Jahre weiter ausbreiten und festsetzen kann. Dies ist eine gesundheitliche, ökonomische und soziale Bedrohung für Menschen in diesen Ländern

263 <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/contracts-purchasing-agreements.html> (Stand und letzte Aktualisierung am 01.03.2021, abgerufen am 21.09.2021).

264 <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/> (Stand 20.09.2021, Daten abgerufen am 20.09.2021).

265 Dabei gibt es eine große Bandbreite der Impfquoten in den einzelnen afrikanischen Staaten. Sie lag im September 2021 in Marokko beispielsweise bei 45% und in Tansania bei 0%. <https://africacdc.org/covid-19-vaccination/> (Daten abgerufen am 21.09.2021, Stand 15.09.2021).

266 <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>, Daten abgerufen am 21.09.2021, Stand 09.04.2021.

267 Ebd.

268 <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>, Daten abgerufen am 21.09.2021, Stand 09.04.2021. Berechnungen für Impffortschritte 2021 sind hier visualisiert: <https://www.airfinity.com/insights/global-vaccination-forecast> (Stand 12.05.2021, abgerufen am 24.08.2021).

und ihre Volkswirtschaften sowie eine weltweite Bedrohung.

Die Pandemie lässt sich nicht an Grenzen aufhalten und ihre volkswirtschaftlichen Kosten schlagen sich weltweit nieder, selbst wenn Teile des Globalen Nordens die Pandemie durch Impfungen eindämmen und Übersterblichkeit reduzieren können.<sup>269</sup>

## 8.2 Im Fokus: Mehr Impfgerechtigkeit – aber wie?

### 8.2.1 Gemeinsam beschaffen und verteilen: COVAX

Um unter Bedingungen der Knappheit den menschenrechtlich und gesundheitspolitisch gebotenen weltweiten Zugang zu Impfungen sicherzustellen, gründeten die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Impfallianz GAVI und die Forschungsplattform CEPI im April 2020 gemeinsam den koordinierten Beschaffungs- und Verteilungsmechanismus COVAX, mit UNICEF als einem zentralen operativen Partner.

COVAX sollte Impfdosen für die teilnehmenden Staaten aus einer Hand beschaffen und sie gleichberechtigt an alle teilnehmenden Staaten verteilen: Alle Staaten sollen über COVAX Impfstoffe für drei Prozent, anschließend für zwanzig Prozent ihrer Bevölkerungen beziehen können und ihn anhand der von der WHO aufgestellten Priorisierungsempfehlungen verteilen. Diese gemeinsame Beschaffungs- und Verteilungsplattform sollte helfen, Produktionskosten und damit Preise zu senken sowie Forschung und Entwicklung zu finanzieren.<sup>270</sup>

Durch gemeinsame Beschaffung von großen Mengen sinkt auch der Preis, Impfdosen werden damit für alle Staaten preiswerter und für die Bevölkerung zugänglicher. Da COVAX eine Palette von Impfstoffen bezieht beziehungsweise deren Entwicklung unterstützt, würden Produktionsengpässe oder andere Schwierigkeiten nicht in gleicher Weise ins Gewicht fallen wie bei einzelstaatlichen Beschaffungen von wenigen ausgewählten Herstellern.

### Stränge und Finanzierung von COVAX

COVAX hat mehrere, voneinander abhängige Stränge. Aus dem Strang für Länder mit hohem und hohem mittlerem Einkommen (Self-Financing Facility) können diese bei COVAX Impfstoffe einkaufen, für maximal 50 Prozent ihrer Bevölkerung. Die Preise sind so kalkuliert, dass dieser Strang langfristig und verlässlich Mittel generiert, die für den zweiten Strang, aber auch für Forschung und Entwicklung genutzt werden können.

Der zweite Strang (Advance Market Commitment) wird aus Entwicklungsgeldern subventioniert. Deutschland ist einer der wichtigsten Geber in diesem Strang.<sup>271</sup> Länder mit niedrigem und niedrigem bis mittlerem Einkommen sollen aus diesem Strang zu einem verminderten Preis Impfstoffe für bis zu 20 Prozent der jeweiligen Bevölkerung beziehen können.

Im Dezember 2020 richtete COVAX einen dritten Strang ein, mit dessen Hilfe diejenigen Länder, die vormals durch die oben beschriebenen direkten Vorverträge mit den Pharmaunternehmen den Markt leer bestellt hatten, ihre jeweiligen Überschüsse an den zweiten Strang von COVAX verschenken können. Mit Stand Mitte September 2021 sollten von 917 Millionen Dosen, die Länder mit hohem Einkommen spenden wollen, 740 Millionen Dosen an COVAX gehen.<sup>272</sup> Die übrigen Dosen nutzen Staaten bilateral und spenden sie

269 Cakmaklı et al (2021) schätzen, dass 40 Prozent der weltweiten Kosten für den Mangel an Impfgerechtigkeit von Ländern mit hohem Einkommen getragen werden, da bei Fortdauer der Pandemie im Globalen Süden wichtige Absatz- und Zulieferermärkte zusammenbrechen.

270 Umfassend dargestellt bei Bogdandy / Villarreal (2021); Voss (2020).

271 Siehe <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles/germany> und <https://www.statista.com/chart/24244/donations-to-covax-by-country/> (beide abgerufen 21.09.2021).

272 <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinedonations> (Stand 10.09.2021, Daten abgerufen 21.09.2021).

primär nach geostrategischen statt gesundheitsbezogenen / gesundheitspolitischen Erwägungen an andere Staaten, betreiben also sogenannte Impfdiplomatie.<sup>273</sup>

Hatten im Sommer 2020 noch einzelne Staaten die meisten Impfdosen durch Vorverträge gesichert, war im April 2021 COVAX der größte Besteller; 1,12 Milliarden Dosen waren bereits bestellt, mit einer potenziellen Ausdehnung auf zwei Milliarden Dosen.<sup>274</sup> Die Auslieferung von über COVAX beschafften Impfdosen startete im Februar 2021; bis April 2021 waren 38,4 Millionen Dosen in 102 Länder ausgeliefert, bis September 2021 297 Millionen Dosen in 141 Länder.<sup>275</sup>

Im Frühjahr 2021 kam es allerdings erneut zu Produktionsengpässen, die auch COVAX betrafen: Exportbeschränkungen der USA für bestimmte Produkte unterbrachen die Lieferkette. Aus diesem und anderen Gründen stoppte Indien, der größte Impfstoffhersteller im Globalen Süden und Haupthersteller für COVAX, im März 2021 seine Lieferungen an COVAX, auch um die nationale Versorgung in der dritten Welle sicherzustellen.<sup>276</sup>

## 8.2.2 Technologietransfer: Produktionskapazität im Globalen Süden schaffen

COVAX als Beschaffungs- und Verteilungsplattform ist nur einer der Bausteine des von der WHO und ihren Partnern eingerichteten Programms „Access to Covid 19 Tools (ACT)-Accelerator“.<sup>277</sup> Das Programm soll die Forschung und Entwicklung von Tests, Behandlungsmöglichkeiten und Impfstoffen voranbringen und die Voraussetzung dafür schaffen, dass mehr Impfstoff produziert werden kann. Ein Kernbestandteil dieses umfassenden Programms ist der „Covid-19 Technology Access Pool (C-TAP)“, der im Mai 2020 auf Initiative Costa Ricas eingerichtet wurde.<sup>278</sup>

Auf dieser Plattform können Pharmaunternehmen ihr patentiertes Wissen und Know-how mit potenziellen Herstellern (mit oder ohne Gegenleistung) teilen, sie treten also zugunsten der gesellschaftlichen Funktion der Impfstoffherstellung, vermeidbares Sterben zu verhindern, von ihren alleinigen Rechten am geistigen Eigentum zurück.<sup>279</sup> Das Zusammenbringen von Unternehmen, die Patente halten, und potenziellen Herstellern soll dazu führen, dass schnell mehr Impfstoff für die Mehrheit der Weltbevölkerung hergestellt werden kann.

- 
- 273 Ein Überblick über zugesagte und tatsächlich ausgelieferte Spenden an COVAX sowie bilaterale Spenden findet sich hier: <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinedonations> (Stand 10.09.2021, Daten abgerufen 21.09.2021). Siehe auch: <https://www.rnd.de/politik/china-und-australien-hofieren-inselstaaten-im-pazifik-impfdiplomatie-mit-beigeschmack-NW5ZZNKJYVBFLONMJPGAZ6S6QY.html> und <https://www.sueddeutsche.de/politik/biden-impfstoff-coronavirus-g7-1.5318528> (beide abgerufen am 21.09.2021).
- 274 <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccineprocurement> (Daten abgerufen 9.04.2021, Daten nicht mehr online verfügbar). Daten mit Stand 17.09.2021 finden sich hier: <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinepurchases> (abgerufen 22.09.2021).
- 275 World Health Organization (08.04.2021): COVAX reaches over 100 economies, 42 days after first international delivery. <https://www.who.int/news/item/08-04-2021-covax-reaches-over-100-economies-42-days-after-first-international-delivery> und <https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard> (kein Stand angegeben), (beide abgerufen am 21.09.2021).
- 276 BBC (03.08.2021): India vaccination: Does it have enough doses for all adults? <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-55571793>; Health Policy Watch (26.03.2021): COVAX Needs 'Urgent' Donation Of 10 Million Vaccine Doses For Last 20 Countries In Global Queue – After Indian Supply Suspended. <https://healthpolicy-watch.news/covax-needs-urgent-donation/> (beide abgerufen am 10.08.2021).
- 277 Siehe: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator> und WHO (2021): What is the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, how is it structured and how does it work? [https://www.who.int/publications/m/item/what-is-the-access-to-covid-19-tools-\(act\)-accelerator-how-is-it-structured-and-how-does-it-work](https://www.who.int/publications/m/item/what-is-the-access-to-covid-19-tools-(act)-accelerator-how-is-it-structured-and-how-does-it-work) (abgerufen am 21.09.2021). Ein wesentlicher weiterer Baustein ist die Unterstützung von Gesundheitssystemen bei der Umsetzung v.a. von Behandlungen und Impfungen, dazu UN, General Assembly (2008), Ziff. 43; zur Debatte: Hanrieder (2021), S. 145–149.
- 278 <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool> (abgerufen am 21.09.2021).
- 279 Gebildet analog zum 2010 gegründeten „Medicines Patent Pool“, in den führende Entwickler von HIV-Medikamenten ihre Patente abgegeben haben, siehe 't Hoen / Boulet (2021). Zur gesellschaftlichen Funktion von Pharmaunternehmen siehe die 2008 entwickelten Richtlinien „Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines“ in: UN, General Assembly (2008).

## Patente und Lizenzen

Ein Patent ist ein maximal 20-jähriges Schutzrecht für eine Erfindung, wie zum Beispiel einen Impfstoff oder seine Bestandteile. Der Schutz von Erfindungen dient auch der Innovationkraft von Wissenschaft und Forschung. Wer ein Patent innehat, kann (muss aber nicht) anderen die Nutzung der Erfindung untersagen, also verbieten, dass das geschützte Produkt durch andere hergestellt wird. Die allermeisten Unternehmen und Einrichtungen, die internationalen Patentschutz beantragen, kommen aus einer kleinen Anzahl von Ländern im Globalen Norden.<sup>280</sup>

Nichts hindert Patentinhaber\_innen jedoch daran, ihr Wissen zu teilen, gegen Gebühr oder ohne: Sie können Dritten zum Beispiel die Nutzung ihrer Erfindung erlauben, durch die Vergabe von sogenannten Lizenzen.<sup>281</sup> Unter bestimmten Bedingungen können Staaten sogar sogenannte Zwangslizenzen erteilen, also zum Beispiel Unternehmen, die Patente halten, dazu zwingen, einer Produktion des geschützten Guts durch Dritte zuzustimmen. Letzteres ist ein umständliches, aber durchaus übliches Verfahren für einige Medikamentengruppen.<sup>282</sup>

Eine Analyse der niederländischen NGO Farmater Verantwoording (Pharmaceutical Accountability Foundation) zeigt, dass bis Januar 2021 kein einziger der zwölf untersuchten Impfstoffentwickler ein Bekenntnis gemacht hatte, an C-TAP mitzuwirken.<sup>283</sup> Auch in den oben beschriebenen geschlossenen Vorverträgen zwischen Impfstoff-

entwicklern und einzelnen Staaten, zum Beispiel seitens der EU, sind Impfstoffentwicklern keinerlei Pflichten auferlegt worden, ihre Patente der Allgemeinheit in irgendeiner Weise zur Verfügung zu stellen, beispielsweise im Rahmen von C-TAP. In den untersuchten Vorverträgen haben sich einige Pharmaunternehmen sogar ein Veto bezüglich der Weitergabe von abgenommenen Impfstoffen durch die bestellenden Staaten vorbehalten.

Insgesamt enthalten die Vorverträge mit Pharmaunternehmen also keinerlei Instrumente, die das vorher öffentlich geäußerte Verständnis von Impfstoff als „öffentlichem Gut“ (s.o.) in die jeweiligen Vereinbarungen eingeschrieben haben.<sup>284</sup> Impfstoffbestellende Staaten aus dem Globalen Norden, darunter die EU, haben sich damit – obgleich sie die Impfstoffentwicklung mit zum Teil über 90 Prozent aus öffentlichen Geldern gefördert haben<sup>285</sup> – einen relevanten Teil ihrer Gestaltungsmacht- und -instrumente für ihren Beitrag zu mehr globaler Impfgerechtigkeit gleichsam von Pharmaunternehmen „abhandeln“ lassen.

Einen weiteren Weg zu mehr globaler Impfgerechtigkeit strebten im Berichtszeitraum auch andere Initiativen an; die prominenteste ist der Vorschlag von Indien und Südafrika vom Oktober 2020, die Welthandelsorganisation (WTO) solle Patente der Pharmaunternehmen aussetzen. So würde mittel- und langfristig eine kostengünstige Produktion der Impfstoffe durch Hersteller im Globalen Süden, wo die (bislang ungeimpfte) Mehrheit der Weltbevölkerung lebt, möglich. Vorbild dieser Initiative ist die Herstellung von HIV-Medikamenten: Erst durch die Aussetzung der Patente war eine Her-

280 Siehe <https://www.wipo.int/edocs/infodocs/en/ipfactsandfigures/> (Stand Februar 2021, Daten abgerufen 19.08.2021).

281 So schloss Astra-Zeneca im Juni 2020 mit dem Serum Institute of India eine entsprechende Lizenzvereinbarung: AstraZeneca (04.06.2020): AstraZeneca takes next steps towards broad and equitable access to Oxford University's potential COVID-19 vaccine. <https://www.astrazeneca.com/media-centre/articles/2020/astrazeneca-takes-next-steps-towards-broad-and-equitable-access-to-oxford-universitys-potential-covid-19-vaccine.html>. Einen Überblick über die verschiedenen frühen Strategien der Impfstoffentwickler bietet eine führende Patentschutzorganisation: IAM (19.11.2020): Your guide to covid-19 vaccine stakeholders' IP strategies. <https://www.iam-media.com/coronavirus/your-guide-covid-19-vaccine-stakeholders-ip-strategies> (Stand 19.11.2020), (beide abgerufen am 19.08.2021).

282 Knapp erklärt hier: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/public\\_health\\_faq\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/public_health_faq_e.htm) (abgerufen am 19.08.2021). Ein Überblick über Medikamentengruppen, für die in einzelnen Staaten Zwangslizenzen eingeführt wurden, findet sich hier: <http://tripsflexibilities.medicineslawandpolicy.org/> (kein Stand des Datensatzes, abgerufen am 19.08.2021).

283 Pharmaceutical Accountability Foundation (2021): Good Covid-19 Company Practices. <https://www.farmatervantwoording.nl/wp-content/uploads/2021/03/20210303-GCCP-ScoreCard.pdf> (Stand 03.02.2021, abgerufen am 21.09.2021); siehe auch Hanrieder (2021), S. 146.

284 Umfassend zuletzt untersucht durch Boulet u.a. (2021), S. 10–11, 30–31, 33, 39.

285 Für einen umfassenden Überblick über Investitionen in Forschung und Entwicklung, siehe Global Health Centre (2021).

stellung der Medikamente zu einem Preis möglich, der für Menschen erschwinglich war, die im Globalen Süden mit HIV leben.<sup>286</sup> Die USA, Heimatstaat vieler Pharmaunternehmen und bislang eherer Verfechter des Patentschutzes, schlossen sich Anfang Mai 2021 dem Vorschlag an; die EU-Kommission, ebenfalls Heimatregion vieler Pharmaunternehmen, blieb verhalten, ebenso die Bundesregierung.<sup>287</sup>

Der Vorschlag ist umstritten und konnte bislang keine Mehrheit gewinnen, aber Gespräche auf WTO-Ebene begannen im Juni 2021; ihre Dauer wird auf mindestens ein Jahr geschätzt.<sup>288</sup> Gegner des Vorschlags, darunter die Pharmaindustrie und die Staaten, in denen die Branche vorwiegend beheimatet ist, argumentieren durchaus richtig, dass das Aussetzen von Patenten für Impfstoffe das Problem der Knappheit an Rohmaterialien, benötigter Expertise und möglichen Produktionsstandorten nicht kurzfristig lösen wird.

Befürworter\_innen argumentieren, dass eine mittel- und langfristige Erhöhung der Produktion zu erschwinglichen Preisen so lange nicht möglich sein wird, bis die Patente nicht ausgesetzt werden, da sonst mögliche Hersteller einen Rechtsstreit befürchten und entsprechend nicht investieren. Die schleppende oder nicht vorhandene freiwillige Weitergabe von Impftechnologie, zum Beispiel im Rahmen von C-TAP, gilt ihnen als bereiteter Beleg dafür, dass die Mehrheit der impfstoffentwickelnden Unternehmen und ihre Heimatstaaten nicht von allein bereit sind, ihren Teil zu mehr Impfstoffgerechtigkeit beizutragen.<sup>289</sup>

### 8.2.3 Menschenrechtliche Bewertung

COVAX wird von einer Mehrheit der Staaten im Globalen Norden verbal und mit Finanzmitteln unterstützt; auch und insbesondere von Deutsch-

land. Staatenvertreter\_innen heben seine Bedeutung für den mittel- und langfristigen Zugang zu Impfungen auch für Menschen in Ländern mit niedrigen Einkommen hervor.

Die kurzfristige Chance, von Beginn an mehr globale Impfgerechtigkeit zu erreichen, schien jedoch bereits im Frühjahr 2021 vertan. Einkommensstarke Länder hatten Impfstoffe direkt bei den Herstellern vorab reserviert, traten damit in Konkurrenz zu COVAX und trieben als indirekten Effekt die Preise nach oben. Von der Idee einer gemeinsamen Plattform für Beschaffung und Verteilung zum Zweck der gleichzeitigen globalen Pandemiebekämpfung und mehr Impfstoffgerechtigkeit blieb nicht viel übrig; COVAX hat sich zu einem Instrument entwickelt, mit dem schleppend Impfungen für die Mehrheit der Menschen in Ländern mit niedrigem Einkommen organisiert werden, durch Finanzierungsbeiträge oder Impfdosenspenden aus Ländern mit hohem Einkommen.

Eine Beschaffung und Verteilung über COVAX hätte die Möglichkeit geboten, nationale und internationale Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt als gleichzeitige Verpflichtung anzuerkennen und umzusetzen. Damit wäre auch anerkannt worden, dass der Zugang zu Impfstoffen gegen eine tödliche Krankheit Teil eines international anerkannten Menschenrechts ist – und kein Akt der Wohltätigkeit, der auf Basis von Überschuss-Spenden oder Entwicklungshilfe finanziert werden sollte.

Dass viele Pharmaunternehmen wie auch die Staaten, in denen erstere ihren Sitz haben, so zögerlich mit Technologietransfer an C-TAP sowie mit der Gewährung von Lizenzen und der Aussetzung von Patenten sind, hat die Produktionsengpässe und die komplizierte Lieferkettensituation nicht entschärft. Ob die Bestellpraktiken durch wohlhabende Länder eine Schädigung weniger wohlhabender Länder darstellten (und damit eine Verletzung von

286 Otieno (2020).

287 Deutscher Bundestag (2021), S. 1–3.

288 Eine Übersicht zu unterstützenden und ablehnenden Staaten auf der Webseite der Kampagne: <https://msfaccess.org/no-patents-no-monopolies-pandemic> (Stand 20.07.2021, Daten abgerufen am 21.09.2021). Das EU-Parlament verabschiedete im Juni 2021 eine vorsichtige Unterstützung für den Antrag auf temporäre Aussetzung des Patentschutzes: European Parliament (2021): European Parliament resolution of 10 June 2021 on meeting the global COVID-19 challenge: Effects of the waiver of the WTO TRIPS Agreement on COVID-19 vaccines, treatment, equipment and increasing production and manufacturing capacity in developing countries (2021/2692(RSP)).

289 Zusammenfassung der Argumentationslinien: Steinbeis / Dalkilic (2021).



Sozialpaktspflichten), werden die menschenrechtlichen Gremien zu klären haben; ebenso, ob das Spenden von überschüssigen Impfdosen einen Verstoß gegen das Schädigungsverbot ausgleicht oder nicht.

### 8.2.4 Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte weder selbst noch im EU-Rahmen Beschaffungsverträge mit Impfstoffherstellern abschließen ohne Regelungen zur freiwilligen Patentweitergabe an C-TAP oder vergleichbare Initiativen. Beschaffungsverträge sollten, im Rahmen des wettbewerbsrechtlich Möglichen, für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Die Bundesregierung sollte im Rahmen der EU alle Möglichkeiten für eine kurz-, mittel- und langfristige Erhöhung der Produktion von Impfdosen und ihre gerechte Verteilung ausschöpfen, inklusive Zwangslizenzierungen und Patentfreigaben.

Deutsche Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe sollten überprüfen, ob ihr Umsteuern auf Unterstützung von Staaten zur Eindämmung der Pandemie Ressourcen aus anderen Bereichen der Internationalen Zusammenarbeit im Gesundheitswesen abzieht, und dem entschieden entgegenzutreten. Zentral bleibt die Stärkung der Gesundheitssysteme gerade in Ländern mit niedrigem Einkommen, denn nur funktionierende Gesundheitssysteme sind überhaupt in der Lage, Impfstoffe zu transportieren, zu lagern und zu verabreichen sowie entsprechende Impfkampagnen durchzuführen.

Die Finanzierung von COVAX durch ODA-Mittel sollte Deutschland auf hohem Niveau weiterführen und sich im OECD-Kreis auch bei anderen Staaten dafür einsetzen.

Das Spenden von Impfdosen an Länder mit geringerem Einkommen ist durch die oben beschriebenen Beschaffungspraktiken der Länder mit hohem Einkommen notwendig geworden. Deutschland und die EU sollten ihre „überbestellten“ Impfdosen über COVAX spenden, damit sie nach den men-

schenrechtskonformen WHO-Kriterien<sup>290</sup> verteilt werden können, und nicht, wie bereits geschehen und auch von anderen Staaten weltweit praktiziert, nach geopolitischen Erwägungen im Globalen Süden verteilt werden.

Impfstoffentwickelnde Unternehmen sollten ihrer gesellschaftlichen Funktion gerecht werden, indem sie mindestens durch freiwillige Weitergabe der Impfstofftechnologie vermeidbares Sterben verhindern. Sie sollten auch hinsichtlich der Preisgestaltung ihrer unternehmerischen Verantwortung nachkommen, Menschenrechte zu achten. Derzeitige Preisstrukturen für viele Impfstoffe, aber auch andere Medikamentengruppen verhindern de facto den Zugang großer Teile der Weltbevölkerung zu grundlegenden Medikamenten.

## 8.3 Literatur

**Airfinity** (2021): COVID-19 vaccine production. Summit. [https://www.ifpma.org/wp-content/uploads/2021/03/Airfinity\\_global\\_summit\\_master\\_final.pdf](https://www.ifpma.org/wp-content/uploads/2021/03/Airfinity_global_summit_master_final.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Aschwanden, Christie** (2021): Five reasons why COVID herd immunity is probably impossible. In: *Nature* 591 (7851), S. 520–522

**Bogdandy, Armin von / Villarreal, Pedro A.** (2021): The role of international law in vaccinating against COVID-19: Appraising the COVAX Initiative. An approach to inform planning and subsequent recommendations based on epidemiological setting and vaccine supply scenarios. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 81 (1), S. 89–116

**Boulet, Pascale u.a.** (2021): Advanced Purchase Agreement for COVID-19 Vaccines. Analysis and Comments. Study for The Left in the European Parliament. <https://left.eu/content/uploads/2021/07/Advanced-purchase-agreements-1.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)

290 S.o. und World Health Organization (2020).

**Cakmaklı, Cem u.a.** (2021): The economic case for global vaccinations: An epidemiological model with international production networks. Paris: International Chamber of Commerce (ICC). <https://iccwbo.org/publication/the-economic-case-for-global-vaccinations/> (abgerufen am 09.04.2021)

**Deutscher Bundestag** (2020): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Sylvia Gabelmann, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/23627 – Die COVAX-Fazilität und der Beitrag Deutschlands für die gerechte globale Verteilung von Impfstoffen gegen COVID-19, Drucksache 19/24155

**Deutscher Bundestag** (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/30355 – Patentschutz, Produktion und Verteilung bei Corona-Impfstoffen weltweit, Drucksache 19/31145

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2020): Die Corona-Pandemie im Lichte des Völkerrechts (Teil 2). Völkerrechtliche Pflichten der Staaten und die Rolle der Weltgesundheitsorganisation, WD 2 - 3000 - 038/20

**Global Health Centre** (2021): COVID-19 vaccines R&D investments. Geneva. <https://www.knowledgeportalia.org/covid19-r-d-funding> (mit Stand 08.07.2021, Daten abgerufen am 19.08.2021).

**Guetta-Jeanrenaud, Lionel u.a.** (2021): A world divided: Global vaccine trade and production. In: Bruegel Blog 20.07.2021. <https://www.bruegel.org/2021/07/a-world-divided-global-vaccine-trade-and-production/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Hanrieder, Tine** (2021): Globale Gesundheitssicherung, nur wie? Kontroversen eines Politikfelds. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Corona. Pandemie und Krise. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 143–150

**Irwin, Aisling** (2021): What it will take to vaccinate the world against COVID-19. In: Nature 592 (7853), S. 176–178. <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00727-3>

**Kirchhof, Jasmina** (2021): Die Rolle des Staates in der Impfstoffproduktion. Technologische Restriktionen und ökonomische Ableitungen. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper\\_2021-Impfstoffproduktion.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2021/IW-Policy-Paper_2021-Impfstoffproduktion.pdf) (abgerufen am 21.09.2021)

**Love, James** (2020): The use and abuse of the phrase “Global Public Good”. In: Developing Economics Blog 16.07.2020. <https://developingeconomics.org/2020/07/16/the-use-and-abuse-of-the-phrase-global-public-good/> (abgerufen am 21.09.2021)

**Müller, Amrei** (2016): Die Konkretisierung von Kernbereichen des Menschenrechts auf Gesundheit. Internationale Debatten zu „Minimum Core Obligations“. In: Frewer, Andreas / Bielefeldt, Heiner (Hg.): Das Menschenrecht auf Gesundheit. Bielefeld: transcript, S. 125–168

**Otieno, Eric** (2020): Access delayed is access denied. <https://africasacountry.com/2020/06/access-delayed-is-access-denied> (abgerufen am 11.10.2021)

**Phelan, Alexandra L. u.a.** (2020): Legal agreements: Barriers and enablers to global equitable COVID-19 vaccine access. In: The Lancet 396 (10254), S. 800–802

**Steinbeis, Maximilian / Dalkilic, Evin** (2021): Drei Krisen und ein Waiver. In: Verfassungsblog 07.05.2021. <https://verfassungsblog.de/drei-krisen-und-ein-waiver/>

**Taylor, Andrea u.a.** (19.03.2021): Issue brief: Deciphering the manufacturing landscape for Covid-19 vaccines. <https://launchandscalefaster.org/sites/default/files/documents/Speedometer%20Issue%20Brief-COVID%20Manufacturing%20Landscape%2019%20March%202021.pdf> (abgerufen am 21.09.2021)



**'t Hoen, Ellen** (23.03.2020): Covid-19 and the comeback of compulsory licensing. <https://medicineslawandpolicy.org/2020/03/covid-19-and-the-come-back-of-compulsory-licensing/> (abgerufen am 21.09.2021)

**'t Hoen, Ellen / Boulet, Pascale** (28.01.2021): The European Commission says Covid-19 vaccines should be global public goods, but do their agreements with pharma reflect this? <https://medicineslawandpolicy.org/2021/01/the-european-commission-says-covid-19-vaccines-should-be-global-public-goods-but-do-their-agreements-with-pharma-reflect-this/> (abgerufen am 21.09.2021)

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2000): General Comment No. 14 (2000). The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN Doc. E/C.12/2000/4

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2020): Statement on universal and equitable access to vaccines for the coronavirus disease (COVID-19). UN Doc. E/C.12/2020/2

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2021): Statement on universal affordable vaccination for COVID-19, international cooperation and intellectual property. UN Doc. E/C.12/2021/1

**UN, General Assembly** (2008): Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. UN Doc. A/63/263

**UN, OHCHR** (2021): Central role of the State in responding to pandemics and other health emergencies, and the socioeconomic consequences thereof, in advancing sustainable development and the realization of all human rights. UN Doc. A/HRC/47/23

**Voss, Maike** (2020): An der Kreuzung: Die Verteilung eines Covid-19-Impfstoffes. In: Lippert, Barbara u.a. (Hg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021. Berlin: Stiftung Wissenschaft Und Politik, S. 40–44

**Waize, Maria u.a.** (2021): Die Impfung gegen COVID-19 in Deutschland zeigt eine hohe Wirksamkeit gegen SARS-CoV-2-Infektionen, Krankheitslast und Sterbefälle. Analyse der Impfeffekte im Zeitraum Januar bis Juli 2021. In: Epidemiologisches Bulletin 2021 (35), S. 3–10

**World Health Organization** (2020): WHO SAGE roadmap for prioritizing uses of COVID-19 vaccines in the context of limited supply. Latest update: 16 July 2021. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1357250/retrieve> (abgerufen am 21.09.2021)

## 9 Anhang

## 9.1 Abbildungen

Abbildung 1:	70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention: Meilensteine	30
Abbildung 2:	Kerndaten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes	58
Abbildung 3:	Zentrale Menschenrechte im Kontext Triage	69
Abbildung 4:	Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten: Größe des nicht ausgeschöpften Visa-Kontingents (von den vereinbarten 1.000 pro Monat)	76
Abbildung 5:	Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention	84
Abbildung 6:	Unterstützte Entscheidungsfindung: Kriterien des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen	100
Abbildung 7:	Verteilung bestellter COVID-19-Impfdosen auf die Weltbevölkerung im April 2021	109

## 9.2 Tabellen

Tabelle 1:	Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	25
Tabelle 2:	Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen	26
Tabelle 3:	Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	27
Tabelle 4:	Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	27
Tabelle 5:	Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	28
Tabelle 6:	Vorab bestellte Impfdosen nach Anzahl und Besteller (im März 2021)	108

## 9.3 Abkürzungen

<b>Art.</b>	Artikel
<b>AufenthG</b>	Aufenthaltsgesetz
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>bspw.</b>	beispielsweise
<b>BvR</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>bzw.</b>	beziehungsweise
<b>CoE</b>	Europarat (Council of Europe)
<b>COVAX</b>	Covid-19 Vaccines Global Access
<b>C-TAP</b>	Covid-19 Technology Access Pool
<b>DIMR</b>	Deutsches Institut für Menschenrechte
<b>DIMRG</b>	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
<b>DIVI</b>	Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin
<b>DIW</b>	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
<b>Ebd.</b>	Ebenda
<b>ECRI</b>	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
<b>etc.</b>	et cetera
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>f. bzw. ff.</b>	folgend
<b>GAVI</b>	the Vaccine Alliance (früher: Global Alliance for Vaccines and Immunisation)
<b>GFK</b>	Genfer Flüchtlingskonvention
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>Gz.</b>	Geschäftszeichen

---

<b>i.S.v.</b>	im Sinne von
<b>i.V.m.</b>	in Verbindung mit
<b>ICERD</b>	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>Kita</b>	Kindertageseinrichtung
<b>KSK</b>	Kommando Spezialkräfte
<b>LkSG</b>	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>NSU</b>	Nationalsozialistischer Untergrund
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>PMK</b>	Politisch motivierte Kriminalität
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>u.a.</b>	unter anderem/ und andere
<b>UN</b>	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
<b>UN-BRK</b>	UN-Behindertenrechtskonvention
<b>UNHRC</b>	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
<b>UNICEF</b>	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
<b>UN-KRK</b>	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
<b>UNLP</b>	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
<b>UN-MRBT</b>	UN-Erklärung über Menschenrechtsbildung und -training
<b>v.a.</b>	vor allem
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>WHO</b>	Weltgesundheitsorganisation
<b>WTO</b>	Welthandelsorganisation
<b>Ziff.</b>	Ziffer







## 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 | DEZEMBER 2021

ISSN 2511-1566 (Print)

ISSN 2567-5893 (PDF)

2. geänderte Auflage, Februar 2022

### LIZENZ

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



### ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021):  
Entwicklung der Menschenrechtssituation in  
Deutschland Juli 2020 – Juni 2021. Bericht an den  
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.  
Berlin

### INFORMATIONEN ZUM BERICHT

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

### GESTALTUNG

MedienMélange: Kommunikation!

### GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

### DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100% Altpapier



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

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