



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Kurzfassung**

# **Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2021 – Juni 2022**

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte am 10. Dezember veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der siebte Bericht 2021/2022 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2021 bis 30. Juni 2022.

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

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht)

## Das Institut

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

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

# Inhalt

<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<hr/>	
<b>1 Inklusive Bildung: Gesamtstrategie und stärkere Verantwortung des Bundes nötig</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>2 Klimapolitik – menschenrechtliche Schutzpflichten jetzt ins Zentrum stellen</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>3 Situation an den EU-Außengrenzen zu Belarus</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>4 Fehlende Regelungen zum Schutz älterer Menschen</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>5 Auf dem Weg zu einer kind- und jugendgerechten Justiz</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>6 Mehr Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im Gesundheitswesen und in der Gesundheitspolitik</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem</b>	<b>11</b>
<hr/>	

## Einleitung

Dies ist der siebte Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte („Institut“) jährlich dem Bundestag vorlegt. Der Bericht befasst sich in diesem Jahr vertieft mit dem Recht auf Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Wir analysieren die Frage, wie und mit welchem Instrumentarium Deutschland ein inklusives Schulsystem für alle schaffen kann. Denn dazu verpflichtet die UN-Behindertenrechtskonvention. Hier sehen wir Bund und Länder gemeinsam in der Pflicht. Darüber hinaus greift der Bericht fünf weitere Themen auf, die im Berichtszeitraum (01. Juli 2021–30. Juni 2022) 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 hat das Institut öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestages, sowie Medienberichte ausgewertet. Bei den Bewertungen und Empfehlungen baut der Bericht auf Studien des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf.

Das Berichtsjahr war von drei teilweise miteinander verbundenen Krisen geprägt: dem Fortbestehen der Coronapandemie, dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und dem fortschreitenden Klimawandel mit seinen gravierenden Folgen. Aus menschenrechtlicher Perspektive seien in Bezug auf die Pandemie die Debatte um eine einrichtungsbezogene Impfpflicht im Dezember 2021 sowie um die Fortführung von Schutzmaßnahmen seit dem Frühjahr 2022 hervorgehoben. Bei Letzterer ist der politische Wille zu begrüßen, Schulschließungen zu vermeiden und so das Recht von Kindern auf schulische Bildung uneingeschränkt zu verwirklichen. Hinsichtlich des propagierten Paradigmenwechsels in der Coronapolitik hin zu mehr Eigenverantwortung ist hingegen daran zu erinnern, dass besonders gefährdete Menschen auf den Schutz durch andere angewiesen sind, um ihr Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wahrnehmen zu können.

Sofort nach Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine zeigte sich auch in Deutschland eine Welle der Hilfsbereitschaft für die aus der Ukraine fliehenden Menschen. Das große Engagement der (Zivil-)Gesellschaft war und ist ein ermutigender Ausdruck menschenrechtlicher Solidarität. Gerade auch im Hinblick auf möglicherweise erheblich steigende Flüchtlingszahlen im bevorstehenden Winter braucht es ein klares politisches Bekenntnis, weiterhin solidarisch zu bleiben, und es braucht finanzielle Unterstützung der Kommunen für die Aufnahme von Flüchtlingen. Die Reaktion der Europäischen Union, die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz anzuwenden, ermöglicht den Geflüchteten bislang unter anderem die sofortige Arbeitsaufnahme, ihren Kindern den unverzüglichen Schulbesuch und als Folge schnelle Integration. Wir erwarten, dass dies fortgesetzt wird, und wir hoffen, dass diese positive Erfahrung künftig auch für die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus anderen Staaten genutzt wird.

Auch für Deutschland wirkt sich der Krieg auf die Energieversorgung aus, als Folge von gemeinschaftlichen Sanktionen gegen Russland und russischen Lieferstopps. Das Bemühen der Bundesregierung, die Versorgung der Menschen und der Wirtschaft mit Energie sicherzustellen, ist auch menschenrechtlich geboten. Zugleich ist zu verhindern, dass die Maßnahmen die notwendige Energiewende konterkarieren. Ohne entschiedenes Engagement zur Reduktion von Treibhausgasen wird der Klimawandel in Form von übermäßiger Hitze, Dürre oder Fluten voranschreiten, mit weitreichenden Auswirkungen auf die Menschenrechte weltweit, aber auch in Deutschland. Hier sind schwierige Fragen der Ausgestaltung, Priorisierung und Reihung von Maßnahmen zu entscheiden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist dabei zu betonen: Die besonders betroffenen Menschen, also insbesondere einkommensarme Menschen, sind vorrangig in den Blick zu nehmen. Und bei der Frage der Finanzierung von Maßnahmen zum elementaren Schutz von Menschen hat der Staat „alle verfügbaren Mittel“ einzusetzen. Das bedeutet auch, neue Einnahmequellen zu erschließen, wenn die vorhandenen nicht ausreichen.

Das Institut wird die Entwicklungen in diesen drei Bereichen weiterhin beobachten. Wir hoffen, dass Bund und Länder die Impulse aus dem vorliegenden Bericht aufgreifen und so dazu beitragen, dass Deutschland die Menschenrechte schützt und fördert, im Inneren wie in seiner Politik nach außen.

## 1 Inklusive Bildung: Gesamtstrategie und stärkere Verantwortung des Bundes nötig

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem inklusiven Schulsystem. **Doch vielen Schüler\*innen mit Behinderungen in Deutschland wird dieser Zugang de facto verwehrt.**

Die Folge: Die selbstbestimmte Lebensgestaltung sowie die zukünftige gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ist wesentlich beeinträchtigt. **Deutschland benötigt eine Gesamtstrategie für inklusive Bildung, deren Kernelement eine stärkere Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsföderalismus sein sollte.**

Das Ziel: Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen an allgemeinbildenden Schulen inklusiv beschult und Förderschulen schrittweise abgebaut werden. So wie es die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Artikel 24 vorsieht, die seit 2009 in Deutschland gilt. An den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK muss sich Deutschland messen lassen. **Der Bund kann sich seiner Gesamtverantwortung zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems nicht durch Verweis auf die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich entziehen.**

Viele Landesregierungen bekennen sich vordergründig zur inklusiven Bildung, halten aber am Förderschulsystem für Schüler\*innen mit Behinderungen fest. Das Ergebnis: **Die Exklusionsquote, die den Anteil von Schüler\*innen an Förderschulen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler\*innen**

**abbildet, ist bundesweit seit Jahren nahezu gleichbleibend hoch.** Aktuell werden im Bundesdurchschnitt noch immer mehr als die Hälfte der Schüler\*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet. Die Förderschule ist in den meisten Bundesländern nach wie vor eine fest im Schulsystem verankerte Schulform. Schüler\*innen verlassen diese meist ohne Schulabschluss – der Beginn einer lebenslangen Exklusionskette: Sie wechseln oft in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit weniger Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Im Gegensatz dazu verweisen nationale und internationale Studien auf die Vorteile des inklusiven Unterrichts – bis hin zu einer bildungsökonomischen Kostenersparnis.

Auf Grundlage der Erfahrungen von Beratungsstellen illustriert das Deutsche Institut für Menschenrechte im Schwerpunktkapitel des Menschenrechtsberichts 2022 anhand von vier Fallbeispielen, auf welche **konkreten Hürden die Eltern und Schüler\*innen stoßen.** Es zeigt sich zum Beispiel, dass es für manche Eltern oft ein beträchtlicher Mehraufwand ist, einen inklusiven Schulplatz zu organisieren, anderen wird schon früh vermittelt, dass ihr Kind besser auf einer Förderschule aufgehoben sei. Auch gibt es Eltern, die nur aufgrund unzureichender Informationen die Förderschule wählen. Und immer wieder legen Lehrer\*innen beziehungsweise Regelschulen Schüler\*innen mit Behinderungen den Wechsel auf eine Förderschule unmissverständlich nahe.

Die Bundesländer sind bereits seit 2009 in der Pflicht, ihre Schulsysteme so zu reformieren, dass sie Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen optimal fördern und niemanden wegen einer körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigen ausgrenzen. **Fast 14 Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland zeigen allerdings nur sehr wenige Bundesländer ausreichend politischen Willen zum menschenrechtlich erforderlichen Aufbau eines inklusiven Schulsystems mit gleichzeitigem deutlichem Rückbau der Förderschulstandorte.** Eine Ausnahme bilden Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, die mit großem Engagement das Recht auf

inklusive Bildung umsetzen. Ganz anders Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und das Saarland, deren Exklusionsquoten auf eine Rückentwicklung hindeuten.

**Dass es Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich gibt, hat auch die amtierende Regierungskoalition erkannt. Sie strebt laut Koalitionsvertrag eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ an und erwägt eine Grundgesetzänderung.** Diese Ankündigung sollte so verstanden werden, dass sie auch die zentralen Herausforderungen beim Auf- und Ausbau eines inklusiven Schulsystems umfasst.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist angesichts dieses Gesamtbilds ein inklusives Bildungssystem in Deutschland ohne eine Stärkung der Bundeszuständigkeit schwer möglich. **Der Bund muss seine völkerrechtliche Handlungspflicht annehmen, die er mit Ratifizierung der UN-BRK eingegangen ist.** Im Sinne einer nachhaltigen Gesamtstrategie sollte die Bundesregierung einen kooperativen Föderalismus in der schulischen Bildung stärken.

Dazu empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte drei einander ergänzende Wege:

- Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 GG: Einführung einer ergänzenden Zuständigkeit des Bundes für bestimmte Elemente eines inklusiven Schulsystems außerhalb des pädagogischen Kernbereichs
- Artikel 91b GG: Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe zur Schaffung eines inklusiven Schulwesens zur Angleichung und Erweiterung der Standards
- Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern: „Pakt für Inklusion“.

## 2 Klimapolitik – menschenrechtliche Schutzpflichten jetzt ins Zentrum stellen

Hier Extremwetter wie die Flutkatastrophe im Sommer 2021, bei der 184 Menschen starben und das die betroffenen Regionen wochenlang unbewohnbar machte, dort der wegweisende Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021, in dem Teile des Klimaschutzgesetzes von 2019 für verfassungswidrig erklärt wurden: **Die Folgen einer versäumten Klimapolitik sind in Deutschland auf vielen Ebenen zu beobachten.** Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, die Menschen vor den aktuellen und künftigen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Dafür muss es angemessene Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen entwickeln und umsetzen.

Weltweit gefährden die Folgen des Klimawandels schon jetzt knapp die Hälfte der Menschheit und deren Menschenrechte, etwa das Recht auf Leben (Artikel 6, UN-Zivilpakt), Gesundheit (Artikel 12 UN-Sozialpakt), Nahrung, Wasser und Wohnung (Artikel 11), Arbeit (Artikel 6, 7), Bildung (Artikel 13) sowie Privat- und Familienleben (Artikel 17 UN-Zivilpakt). Davon zeugen auch die zahlreichen Klimaverfahren auf internationaler und regionaler Ebene, etwa vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in denen es – wie bei **der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – um die Grund- oder Menschenrechtsverletzungen aufgrund unzureichender staatlicher Maßnahmen gegen den Klimawandel geht.**

**In Deutschland sind einige Regionen besonders stark von Hitze und Dürre, andere von Starkregen und Überschwemmungen betroffen, ebenso bestimmte Bevölkerungsgruppen.**

Schätzungen zufolge gab es 2018 hierzulande 20.200 Todesfälle bei über 65-Jährigen in Zusammenhang mit Hitzeperioden; Hochwasser führt zu Schäden an Wohngebäuden und Infrastruktur; Ernteeinbußen infolge von Extremwetter können Lebensmittelpreise hochtreiben und so den Zugang zu Nahrung berühren.

Vor diesem Hintergrund bemängelt unter anderem der UN-Menschenrechtsausschuss, dass Deutschland nicht genügend darüber informiert, wie es die Bevölkerung vor den Folgen des Klimawandels schützt beziehungsweise schützen will.

Um die Versäumnisse der vergangenen Jahre aufzuholen, hat **die Ampel-Regierung ambitionierte klima- und energiepolitische Maßnahmen angekündigt und bereits in die Wege geleitet**. Der Koalitionsvertrag bezieht sich ausdrücklich auf den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und ist von einem klaren Bekenntnis zum Klimaschutz in allen Politikfeldern geprägt. Allerdings: Schon jetzt **ist abzusehen, dass die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichen. Hinzu kommt, dass die Energiekrise infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine eine am 1,5-Grad-Ziel ausgerichtete Klimapolitik erheblich erschweren könnte**.

Damit Deutschland seiner menschenrechtlichen Schutzpflicht besser nachkommt, muss es mehr und adäquate Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen gegen die Folgen des Klimawandels ergreifen. **Die von der Ampel-Regierung geplante „vorsorgende Anpassungsstrategie“ und ein bundesweites Klimaanpassungsgesetz sollten mit niedrigschwelliger Beteiligung aller relevanten Stakeholder erarbeitet werden und Folgendes gewährleisten:**

- konkrete, messbare und verbindliche Ziele
- bessere Datenlage und bessere Informationen zu den Folgen des Klimawandels
- gemeinsame menschenrechtsbasierte, koordinierte Klimaanpassungsmaßnahmen von Bund und Ländern
- menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzung von Klimaanpassungsmaßnahmen sowie Monitoring der Umsetzung

### 3 Situation an den EU-Außengrenzen zu Belarus

Menschen, die vor Krieg, Folter und Verfolgung in die Europäische Union (EU) fliehen, dürfen nicht an der Grenze abgewiesen werden. Sie haben das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren. Doch **Schutzsuchende erleben nicht nur massive Menschenrechtsverletzungen an den EU-Außengrenzen, sie werden teils auch instrumentalisiert**. Der EU-Anrainerstaat Belarus beispielweise lockte im Laufe der Jahre 2021 und 2022 Menschen aus Ländern wie Afghanistan, dem Jemen oder Mali an die Grenze zu Polen, Litauen und Lettland. Durch Zwang zur Weiterreise wollte Belarus die EU unter Druck setzen. **Die bisherige Reaktion der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten – inklusive Deutschlands – ist aus menschenrechtlicher Perspektive unzureichend**.

Humanitär inakzeptabel war zunächst die Situation an der polnisch-belarussischen Grenze, wo mindestens 17 Menschen starben. Allein im April 2022 strandeten dort etwa 2.000 Flüchtende. Sie erlitten Schläge und Rückschiebungen, Kälte, Hunger und Durst. Polnische Grenzbeamte\*innen zwangen sie in brutalen Pushbacks zurück nach Belarus – ein klarer Verstoß Polens gegen das Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention sowie gegen das Verbot der Kollektivausweisung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Doch **weder die EU-Kommission noch das EU-Parlament oder der Rat der EU zogen die polnische Regierung zur Rechenschaft**.

Auch Deutschland trat dem menschenrechtswidrigen Umgang mit den Schutzsuchenden nicht deutlich entgegen. Dabei **will die Ampel-Regierung laut Koalitionsvertrag, die „illegalen Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden“ und außerdem verhindern, dass „Menschen für geopolitische oder finanzielle Interessen instrumentalisiert werden“**. Der Koalitionsvertrag spricht sich außerdem für eine grundlegende Reform des Europäischen Asylsystems aus. Ziele seien eine faire Verteilung von Verantwortung und Zuständigkeiten bei der Aufnahme zwischen

den EU-Staaten sowie bessere Standards für Schutzsuchende in den Asylverfahren. **An diesen Vorhaben muss sich die Bundesregierung messen lassen.**

Die EU-Kommission reagierte auf das Vorgehen von Belarus und die Situation an den EU-Außengrenzen mit zwei Vorschlägen, die beide mit Stand Oktober 2022 noch nicht verabschiedet waren. Zum einen plant sie **auf sechs Monate begrenzte vorläufige Sofortmaßnahmen, die es Lettland, Litauen und Polen ermöglichen, temporär von einigen Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) abzuweichen.** Zum anderen möchte die Kommission **einen dauerhaften Notfallmechanismus im Falle von Instrumentalisierung einführen.** Dieser enthält zwar ein Bekenntnis der EU zu den Grund- und Menschenrechten, **birgt jedoch die Gefahr, das Pushbacks erleichtert oder gar als Ausnahmetatbestand dauerhaft etabliert werden.**

Die Rolle der Bundesregierung zu diesen Vorschlägen war mit Stand Oktober 2022 nicht öffentlich. **Die Fragen sind aber maßgeblich für die Zukunft eines an den Menschenrechten orientierten europäischen Asylsystems.**

**Deswegen empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte der Bundesregierung, sich unter anderem dafür einzusetzen, dass**

- die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten unmissverständlich und robust einfordert, den gemeinsamen europäischen Asyl-Acquis einzuhalten;
- die EU-Mitgliedstaaten jederzeit gewährleisten, dass Schutzsuchende einen Asylantrag stellen können und Menschen nicht an der Grenze zurückgedrängt werden (Pushbacks);
- der Europäische Rat die geplante Instrumentalisierungsverordnung und Ausnahmen vom Gemeinsamen Europäischen Asylsystem ablehnt und stattdessen sichere und alternative Zugangswege in die EU ausbaut;
- im deutschen Recht der Familiennachzug verbessert, Resettlement-Programme ausgeweitet und Bundesaufnahmeprogramme eingerichtet werden.

## 4 Fehlende Regelungen zum Schutz älterer Menschen

Ältere Menschen sind in Deutschland in vielerlei Hinsicht in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt. Davon zeugen etliche Herausforderungen und Probleme infolge der Coronapandemie sowie zunehmende Altersarmut und alltägliche Diskriminierung von Älteren. **Eine internationale Konvention, die sich explizit mit den Rechten Älterer befasst, gibt es nicht. Die menschenrechtlichen Probleme und Schutzlücken werden auch in Deutschland zunehmend anerkannt.**

Menschen in Alten- und Pflegeheimen oder in häuslicher Pflege litten in der Anfangsphase der Coronapandemie sehr unter den Schutzmaßnahmen, die ihr Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und ihre sozialen Kontakte massiv einschränkten. Später versuchte der Gesetzgeber, dieser Problematik unter anderem durch die einrichtungsbezogene Impfpflicht (ab März 2022) Rechnung zu tragen. **Nicht gänzlich ausgeschlossen ist nach wie vor das Risiko, bei einer pandemiebedingten Triage aufgrund des Alters und/oder einer Behinderung benachteiligt zu werden.** Im Triage-Verfahren, in dem das Institut eine Stellungnahme einreichte, verpflichtete das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2021 den Bund zu einer diskriminierungsfreien gesetzlichen Regelung. Der darauffolgende Entwurf des Bundesgesundheitsministeriums vom August 2022 ist jedoch nicht ausreichend. Der grund- und menschenrechtliche Grundsatz, dass jedes Leben gleich wertvoll ist und ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz des einzelnen Menschen gleichen verfassungsrechtlichen Schutz genießt, ist darin weiterhin nicht gewahrt. In der Praxis besteht die Gefahr einer Benachteiligung aufgrund des Lebensalters. Mit Stand Oktober 2022 war noch kein Gesetz verabschiedet.

Die Pandemie machte auch alltägliche Diskriminierungen von Älteren sichtbar. Sie profitieren beispielsweise wenig bis gar nicht von der Digitalisierung – exemplarisch sind die Schwierigkeiten, Impftermine online zu buchen. Das gilt vor allem für ältere Frauen und ältere Menschen mit Behinderungen sowie von Altersarmut Betroffene,

weil Letztere sich oft keine digitalen Endgeräte und keinen Internetanschluss leisten können. Das Bewusstsein hierfür ist in der Politik gering. **Weder in der Digitalisierungsstrategie noch im Gleichstellungsbericht oder im Bildungsbericht der Bundesregierung spielen Ältere eine signifikante Rolle.**

Altersarmut bleibt in Deutschland ein Thema von großer – auch menschenrechtlicher – Bedeutung. Armut hindert Menschen an sozialer Teilhabe, sie führt zu Gesundheitsproblemen und mit geringem Einkommen sinkt zudem die Lebenserwartung. **Aus menschenrechtlicher Sicht beginnt die Bekämpfung der Altersarmut mit dem diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt und mit angemessenen Löhnen.** Geringe Löhne führen zu geringen Rentenansprüchen; ältere Menschen – zum größeren Teil Frauen – können sich deswegen kaum aus eigener Kraft aus der Armutssituation befreien.

Nicht neu, aber **durch den Krieg in der Ukraine deutlich verschlechtert, war 2022 die Situation älterer Geflüchteter.** Deren Bedarfe müssen bei der Aufnahme in Deutschland berücksichtigt werden: Es braucht für sie einen schnellen Zugang zu Gesundheits- und Pflegeleistungen sowie weniger Hürden bei der Zusammenführung von Familien – inklusive der Großelterngeneration.

**Ein Paradigmenwechsel, um die Schutzlücken bei den Grund- und Menschenrechten älterer Menschen zu schließen, wäre eine internationale Konvention. Ältere würden dann – analog zur UN-Behindertenrechtskonvention – klar als Rechteinhaber\*innen statt als Hilfebezieher\*innen angesehen werden.** Erfreulicherweise zeigte Deutschland im Jahr 2022 dazu eine neue, positive Haltung. **Deswegen empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte der Bundesregierung,**

- sich national und international mit Nachdruck für die Entwicklung einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer einzusetzen und einen aktiven Part in den entsprechenden UN-Menschenrechtsgremien einzunehmen;
- Ältere in nationalen Diskussionen als Rechteinhaber\*innen zu sehen;
- verstärkt gegen Altersarmut vorzugehen.

## 5 Auf dem Weg zu einer kind- und jugendgerechten Justiz

Ob als Beteiligte in Asylverfahren, in familiengerichtlichen Verfahren (etwa bei der Scheidung der Eltern), als (Opfer-)Zeug\*innen oder Beschuldigte in (Jugend-)Strafverfahren – jährlich sind viele Kinder und Jugendliche in Deutschland in Justizverfahren involviert. Wie auch vielen Erwachsenen fehlt ihnen in der Regel Wissen über das Rechtssystem und die eigenen Rechte beziehungsweise das Vertrauen in die Justiz. Zusätzlich werden ihr Wohl und ihre Ansichten nicht immer ausreichend berücksichtigt, und ihr Zugang zum Recht ist oftmals von Erwachsenen abhängig. **Ein zentraler Eckpfeiler für die Gewährleistung der Kinderrechte in Deutschland ist deshalb eine kindgerechte Justiz.** Erfreulicherweise spiegelt sich dies in einigen aktuellen Politikentwicklungen.

Der Anspruch auf Zugang zum Recht wohnt allen Menschenrechten inne und ist auch als eigenes Menschenrecht ausdrücklich garantiert. Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) stellt zudem klar: **Kinder und Jugendliche sind nicht bloß Objekte der Fürsorge, sondern Träger\*innen eigener subjektiver Rechte – also auch rechtliche Akteur\*innen in Justizverfahren.** Eine kindgerechte Justiz stellt das Kindeswohl (best interests of the child, Artikel 3 UN-KRK) und das Recht des Kindes, gehört zu werden (Artikel 12 UN-KRK), unter Berücksichtigung des Einzelfalles in den Vordergrund. Für die Praxis in Deutschland bedeutet das unter anderem, dass die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Verfahrensbeteiligten (etwa Familiengerichte, Verfahrensbeistände, Jugendämter, Polizei) gestärkt und kindspezifische Qualifikationen gefördert werden müssen.

**Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die aktuellen Reformen im Sinne einer kindersensiblen Justiz und den Willen der Ampel-Koalition, diese weiterzuentwickeln.** Dazu sollte der Bundestag unter anderem das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder (Juli 2021) nachbessern. Familien- und Jugendrichter\*innen sowie Jugendstaatsanwält\*innen sollten – die mittlerweile erforderlichen – Qualifikationen in

(Entwicklungs-)Psychologie, Kommunikation mit Kindern und Jugendlichen sowie (Sozial-)Pädagogik nachweisen und sich regelmäßig fortbilden. Gleiches gilt für Verfahrensbeistände, die die Interessen des Kindes im Verfahren in den Blick nehmen und ihm eine Stimme darin geben. Es gehört außerdem zu den Aufgaben von Verfahrensbeiständen, gerichtliche Entscheidungen – die natürlich auch die Richter\*innen an das Kind kommunizieren – mit dem Kind zu erörtern. Wichtig ist eine kindgerechte Informationsvermittlung vor, während und nach der Anhörung des Kindes. Diese ist bisher nicht ausreichend sichergestellt. Das Kind sollte die Tragweite und Begründung einer Entscheidung tatsächlich verstehen.

Diese Verbesserungen im Sinne einer kindgerechten Justiz in Deutschland entsprechen den Vorgaben der UN-KRK und den Leitlinien des Europarates sowie den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes. Jedoch sind weitere Verbesserungen nötig. Es braucht insbesondere Leitfäden, wie diese Vorgaben gut in die justizielle Praxis in Deutschland umgesetzt werden können. **Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in einem gemeinsamen Projekt mit dem Deutschen Kinderhilfswerk sowie Expert\*innen aus Wissenschaft und Praxis kinderrechtsbasierte Kriterien für familiengerichtliche Verfahren entwickelt.** Diese Kriterien lassen sich auch auf andere Rechtsbereiche übertragen. **Ein nächster Schritt sollte sein, die Verfahrensrechte von jungen Beschuldigten im Jugendstrafverfahren weiter zu stärken.**

**Um eine kindgerechte Justiz zu schaffen, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte unter anderem:**

- weitere Praxisleitfäden und Kriterien (über das familiengerichtliche Verfahren hinaus) zu erstellen und umzusetzen;
- Kinder bei der Auswahl des Verfahrensbeistands zu beteiligen;
- kindgerechte Anhörungen durchzuführen;
- kindspezifische regelmäßige Fortbildungen von Justizangehörigen und die Bereitstellung der dafür nötigen sachlichen und finanziellen Mittel zu verankern.

## 6 Mehr Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im Gesundheitswesen und in der Gesundheitspolitik

Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet Deutschland zu einem gleichberechtigten, barrierefreien Zugang zum Gesundheitssystem. Das heißt: **Deutschland muss sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen die gleiche unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, Qualität und Standards erhalten wie Menschen ohne Beeinträchtigung.** Dafür müssen die Belange von Menschen mit Behinderungen im Gesundheitswesen und in der Gesundheitspolitik im Sinne eines Disability Mainstreaming – also als Querschnittsaufgabe – berücksichtigt werden. Dies setzt voraus, dass Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen einbezogen werden. Das ist in Deutschland aktuell nicht der Fall.

Im März 2022 konkretisierte die Bundesregierung zwar die Anforderungen an die außerklinische Intensivpflege und Betroffene konnten einige Anliegen einbringen, sehen aber weiterhin noch großen Nachbesserungsbedarf. Nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vereinbar ist, dass das Selbstbestimmungsrecht bei der Wahl des Leistungsortes eingeschränkt wird. Gleichermäßen problematisch ist, dass die Versorgungsstrukturen nicht flächendeckend gewährleistet sind. **Das kann dazu führen, dass intensivpflegebedürftige Menschen mit Behinderungen gezwungen sind, außerhalb ihrer Familien und ihres sozialen Umfelds zu leben.**

Seit November 2022 werden bei einem Krankenhausaufenthalt von Menschen mit Behinderungen die Kosten für Begleitpersonen (zum Beispiel Angehörige oder Vertrauenspersonen) übernommen. Nach jahrelangem Engagement von betroffenen Personen mit Behinderungen und zähen politischen Verhandlungen ist damit **die dringend erforderliche Finanzierung von Assistenz im Kranken-**

haus für viele Fälle nun gesetzlich verankert; einzelne Schutzlücken sind jedoch noch offengeblieben.

Im Sommer 2022 diskutierte der Gesetzgeber über die Frage, **wie insbesondere Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen im pandemiebedingten Triage-Fall wirksam vor Benachteiligung geschützt werden können**. Zuvor (im Dezember 2021) hatte das Bundesverfassungsgericht auf eine Verfassungsbeschwerde hin entschieden, dass der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht bisher nicht nachgekommen sei. Der darauf folgende Gesetzgebungsprozess zeigt erneut, welche Auswirkungen mangelndes Disability Mainstreaming und die unzureichende Partizipation von Menschen mit Behinderungen hat.

Letztlich zeigt sich, dass in Deutschland weiterhin und vorwiegend das medizinische Modell von Behinderung gilt. Die besonderen Bedarfe und Rechte von Menschen mit Behinderungen wie Teilhabegarantien, der Abbau von Barrieren, der Zugang zu selbstbestimmter Unterstützung und Assistenz sowie die gleichberechtigte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen werden noch nicht hinreichend umgesetzt.

**Es braucht ein Disability Mainstreaming auf allen Ebenen des Gesundheitssystems und der Gesundheitspolitik.** Deswegen begrüßt das Deutsche Institut für Menschenrechte, dass der Koalitionsvertrag der Ampel einen Aktionsplan für ein diverses, barrierefreies und inklusives Gesundheitswesen vorsieht, **und empfiehlt unter anderem:**

- gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderungen in gesundheitspolitischen Gesetzgebungsverfahren;
- obligatorische Bewusstseinsbildung für medizinisches und pflegerisches Personal zum menschenrechtsbasierten Modell von Behinderung;
- Barrierefreiheit von Arztpraxen und Kliniken;
- Selbstbestimmungsrecht über den Aufenthaltsort in der außerklinischen Intensivpflege und Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung;
- diskriminierungsfreie Regelungen für den Fall einer pandemiebedingten Triage.

## 7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

„Das Deutsche Volk bekennt sich [...] zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“, heißt es im **Grundgesetz (GG) Artikel 1 Absatz 2**. 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 Menschenrechtsschutzsystem eingebunden. Zu diesen Verträgen gehören zum Beispiel der **UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt, die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen, zum Beispiel vor deutschen Gerichten, machen die Menschenrechte auch verbindliche Vorgaben für Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung in Bund und Ländern. Eine Besonderheit sind **Individual- sowie Staatenbeschwerdeverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**. Im Berichtszeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 stellte der EGMR in keinem Urteil eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest.

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



## Impressum

### HERAUSGEBER

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

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2022

GESTALTUNG  
www.avitamin.de

LIZENZ  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



Die Langfassung dieses Berichts können Sie online als PDF-Dokument abrufen:  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2022](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2022)

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG  
DEZEMBER 2022  
ISSN 2511-1566 (Print)  
ISSN 2567-5893 (PDF)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

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