Deutscher Bundestag **Drucksache 20/4984**

20. Wahlperiode 15.12.2022

Unterrichtung

durch das Deutsche Institut für Menschenrechte

Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland im Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022

Zugeleitet mit Schreiben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 12. Dezember 2022 gemäß § 2 Absatz 5 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

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.

Redaktion

Dr. Claudia Engelmann, stellvertretende Leitung der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Mitwirkung

Nele Allenberg, Marc-Philipp Antoine, Dr. Sabine Bernot, Dr. Claudia Engelmann, Nina Eschke, Sophie Funke, Bettina Hildebrand, Kerstin Krell, David Kroen, Dr. Susann Kroworsch, Matthias Leiß, Peter Litschke, Dr. Claudia Mahler, Daniela Marquordt, Franca Maurer, María José Ortúzar Escudero, Dr. Sandra Reitz, Prof. Dr. Beate Rudolf, Dr. Britta Schlegel, Dr. Miriam Schroer-Hippel, Michael Windfuhr

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2021 – Juni 2022

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

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.

Berlin, im Dezember 2022

Professorin 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

Kurzfassung 11

1 Inklusive Bildung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – Bundeszuständigkeit stärken 21

1.1 Einleitung 23

1.2 Das Recht auf inklusive Bildung 25
1.2.1 Menschenrechtliche Grundlagen 25
1.2.2 Kritik an Deutschland durch den UN-Ausschuss UN-BRK 31
1.2.3 Das Recht auf Bildung im Grundgesetz 32
1.2.4 Zwischenfazit 35

1.3 Inklusion in Deutschlands Schulen 35
1.3.1 Inklusive Bildung: Rechtliche Verankerung und fehlender politischer Wille 35
1.3.2 Erkenntnisse aus der Bildungswissenschaft 37
1.3.3 Entwicklung der Exklusionsquote 38
1.3.4 Auswirkungen auf die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und Beförderung von Exklusionsketten 41
1.3.5 Zwischenfazit 43

Erfahrungen aus der Praxis 29
I: Besuch einer inklusiven Schule ist mit hohem Aufwand verbunden 30
II: Aufgrund äußerer Behinderungen wird keine inklusive Schule gefunden 31
III: Eltern stimmen dem Besuch einer Förderschule zu – ohne ausreichende Informationen erhalten zu haben 34
IV: Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schule legen Wechsel auf Förderschule nahe 36

1.4 Stärkung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems 43
1.4.1 Erweiterung der verfassungsrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten 45
1.4.2 Bildungsstaatsvertrag zwischen Bund und Ländern 50
1.4.3 Zwischenfazit 51

1.5 Fazit 51

1.6 Literatur 53

2 Klimapolitik in Deutschland: Menschenrechtliche Schutzpflichten 59

2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 63
2.1.1 Nachbesserungen Bundes-Klimaschutzgesetz 63
2.1.2 Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 63
2.1.3 Menschenrechtliche Pflicht: Staaten sind für die Auswirkungen des Klimawandels verantwortlich 64
2.1.4 Klimaschutz in der neuen Legislaturperiode 65

2.2 Im Fokus: Flutkatastrophe im Sommer 2021 68

2.3 Empfehlungen 70

2.4 Literatur 71

3 Umgang mit Schutzsuchenden an den EU-Außengrenzen zu Belarus 75

3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 77
3.1.1 Anstieg der Zahl von Schutzsuchenden an den EU-Außengrenzen 77
3.1.2 Situation Schutzsuchender im polnisch-belarussischen Grenzgebiet 78
3.1.3 Einstweilige Maßnahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 79
3.1.4 Rechtliche Einordnung des Verhaltens Polens 80
3.1.5 Kritik der Menschenrechtskommissarin des Europarats 81

3.2 Im Fokus: Umgang der EU und Deutschlands mit dem völkerrechtswidrigen Verhalten Polens 81
3.2.1 Reaktion der EU auf die Situation an der polnisch-belarussischen Grenze 81
3.2.2 Bewertung der EU-Reaktion 83
3.2.3 Empfehlungen 84

3.3 Literatur 85

4 Rechte älterer Menschen mit einer UN-Konvention stärken 87

4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 89
4.1.1 Situation Älterer während der Pandemie 89
4.1.2 Altersarmut 92
4.1.3 Ältere Geflüchtete 94

4.2 Im Fokus: Internationale Konvention für die Rechte Älterer 94
4.2.1 Auf dem Weg zu einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer 95
4.2.2 Deutschlands Rolle 95
4.2.3 Empfehlungen 96

4.3 Literatur 97

5 Kindgerechte Justiz 101

5.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 103
5.1.1 Veränderungen im Familienrecht 103
5.1.2 Europarat und Europäische Union 105
5.1.3 Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien 105

5.2 Im Fokus: Kinderrechtsbasierte Kriterien im Gerichtsverfahren 106
5.2.1 Projekt: Entwicklung kinderrechtsbasierter Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren 106
5.2.2 Empfehlungen 109

5.3 Literatur 110

6 Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen 113

6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum 114
6.1.1 Neuregelung der außerklinischen Intensivpflege 114
6.1.2 Assistenz im Krankenhaus 117
6.1.3 Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei pandemiebedingter Triage 118

6.2 Im Fokus: Mangelndes Disability Mainstreaming 121
6.2.1 Strukturelle Missstände 121
6.2.2 Menschenrechtliche Bewertung 121

6.3 Empfehlungen 123

6.4 Literatur 124

7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem 127

7.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands 128

7.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien 128

7.3 Meilensteine: 30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland 135

7.4 Literatur 136

8 Anhang 141

8.1 Abbildungen 142

8.2 Tabellen 142

8.3 Abkürzungen 143

Kurzfassung

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 Russland 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 Grenzbeamt*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 Europäische Rat 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. Gleichermaßen 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, Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden.

1 Inklusive Bildung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – Bundeszuständigkeit stärken

In Kürze

- Als Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist Deutschland verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu verwirklichen. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem solchen System. Es ist menschenrechtlich zwingend erforderlich, sie an allgemeinbildenden Schulen inklusiv zu beschulen. Förderschulen müssen schrittweise abgebaut werden.

- Die Länder müssen daher die bestehenden Schulsysteme so reformieren, dass sie alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen optimal fördern und niemanden wegen einer körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung ausgrenzen.

- Die Datenlage zeigt: Aktuell werden im Bundesdurchschnitt noch immer mehr als die Hälfte der Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet. Nur in wenigen Bundesländern findet der menschenrechtlich gebotene Aufbau eines inklusiven Schulsystems mit gleichzeitigem deutlichem Rückbau der Förderschulstandorte statt. Die Fortschritte der Länder sind unzureichend und weichen zum Teil stark voneinander ab.

- Die Exklusionsquote (Anteil der Schüler*innen, die in Förderschulen unterrichtet werden im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler*innen) stagniert bundesweit seit Jahren auf einem nahezu gleichbleibend hohen Niveau. Eine Prognose sieht keine deutlichen Verbesserungen bis 2030/2031.

- Hinzu kommt, dass die Exklusionsquoten zwischen den einzelnen Bundesländern sehr stark auseinandergehen: In Bremen lag sie zuletzt bei 0,9 Prozent, in Sachsen-Anhalt bei 6,5 Prozent. In vier Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Saarland) ist sie in den letzten zehn Jahren zudem wieder angestiegen. Diese Rückentwicklung steht im eklatanten Widerspruch zur UN-BRK, die eine progressive Entwicklung fordert.

- Die Förderschule, die in den allermeisten Fällen ohne einen Schulabschluss endet, stellt meist nur den Auftakt einer lebenslangen Exklusionskette dar: Die Betroffenen wechseln oft in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

- Nach fast 14 Jahren – 2009 trat die UN-BRK für Deutschland in Kraft – ist die Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems ohne nachhaltige Gesamtstrategie nicht zu erwarten. Der Bund muss seine völkerrechtliche Handlungspflicht, die er mit der Ratifizierung der Konvention eingegangen ist, annehmen. Er kann sich seiner Gesamtverantwortung zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems nicht durch den Verweis auf die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich entziehen. Bund und Länder sind gemeinsam in der Pflicht, das Bildungssystem inklusiv umzugestalten.

- Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich daher mit der Frage befasst, welche Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus geeignet sind, um ein inklusives Schulsystem entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK umzusetzen.

- Die amtierende Regierungskoalition sieht deutlichen Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit im Bildungsbereich: Sie strebt laut Koalitionsvertrag eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ in der Bildung an und zieht eine Grundgesetzänderung in Betracht. Diese Ankündigungen sollten so verstanden werden, dass auch die zentralen Herausforderungen beim Auf- und Ausbau eines inklusiven Schulsystems von diesen politischen Vorhaben umfasst sind.

- Angemessene Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus in der schulischen Bildung lassen sich auf drei einander ergänzenden Wegen finden:

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

1.1 Einleitung

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet Deutschland, ein inklusives Bildungssystem zu schaffen. Das Ziel: Schüler*innen mit und ohne Behinderungen sollen zusammen lernen und aufwachsen. Gleichzeitig muss das Förderschulsystem nach und nach abgebaut werden. Während Kinder und Jugendliche mit Behinderungen beispielsweise in Italien oder den skandinavischen Staaten bereits seit vielen Jahren erfolgreich im inklusiven allgemeinen Schulsystem unterrichtet werden, zeigen sich in Deutschland fast 14 Jahre nach Inkrafttreten der UN-BRK große Umsetzungsdefizite.

Viele Landesregierungen bekennen sich zwar vordergründig zur Umsetzung der inklusiven Bildung, erhalten aber gleichzeitig das Angebot an Förderschulen für Schüler*innen mit Behinderungen aufrecht und bauen es sogar aus. Damit perpetuieren sie ein Sondersystem, das den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands (insbesondere Artikel 24 UN-BRK) widerspricht: Deutschland muss ein inklusives allgemeines Schulwesen aufbauen, separierende Strukturen – also Förderschulen – sind auf Dauer nicht tragbar.

Ein Blick in die Bundesländer zeigt: Derzeit werden im Bundesdurchschnitt weit über die Hälfte der Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet, nämlich sechs von zehn Kindern. Dabei gibt es drastische Unterschiede zwischen den Bundesländern: Während in Bremen lediglich eines von zehn Kindern an der Förderschule unterrichtet wird (9,9 Prozent), sind es in Bayern sieben von zehn (68,9 Prozent).[1] Die Förderschule ist dabei in der Regel der Beginn einer lebenslangen Exklusion: Denn die Aussonderung in Förderschulen, die in den allerwenigsten Fällen mit einem Schulabschluss endet, geht bei den meisten jungen Erwachsenen in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt über (siehe Abschnitt 1.3.4).

Es gibt gelingende Inklusion.[2] Dank jahrzehntelanger Arbeit zahlreicher Wegbereiter*innen der Inklusionsbewegung aus Elternschaft, Wissenschaft, Schule und Politik gibt es Beispiele der erfolgreichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allgemeinbildende Schulen und vielfältige, wenn auch regional sehr unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungen damit. Es existiert eine Vielzahl an Modellen für gute, inklusive Bildung – auch wenn sie oft wenig bekannt sind.[3]

Nur wenige Bundesländer setzen das Menschenrecht auf inklusive Bildung jedoch mit großem Engagement um, darunter Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein. In den anderen Bundesländern zeigen sich gegenläufige Tendenzen. Nicht nur stagniert dort der Umsetzungsprozess der UN-BRK. Vielmehr hat die Debatte um die inklusive Bildung bedauerlicherweise einen Punkt erreicht, an dem die Bedeutung der menschenrechtlichen Vorgaben zum Aufbau eines inklusiven Bildungssystems sogar weniger ernst genommen wird als noch vor einigen Jahren (siehe Kapitel 1.3).

1 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).
2 Einzelheiten zu Gelingensbedingungen siehe unter Kapitel 1.2.1.
3 Ebd. Der von 2009 bis 2019 ausgelobte Jakob Muth-Preis für inklusive Schule hat außerdem einzelne Leuchttürme und neue überzeugende Ansätze gewürdigt. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/jakob-muth-preis/preistraeger (abgerufen am 26.10.2022).

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, muss Deutschland unverzüglich seine Bereitschaft steigern, seine Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems zu erfüllen: Menschen mit Behinderungen müssen dringend Zugang zum allgemeinen Bildungssystem erhalten. Diese Verpflichtung aus Artikel 24 BRK ist eine, die Deutschland unabhängig von seiner innerstaatlichen Kompetenzverteilung als Ganzes hat. Zwar kann der Staat im Rahmen dieser Kompetenzregelung festlegen, dass die Länder die Hoheit über die Bildungspolitik haben und damit auch für ein inklusives Bildungssystem verantwortlich sind. Wenn sich jedoch zeigt, dass dies bei bestehender Kompetenz- und Finanzmittelverteilung in der überwiegenden Mehrheit der Länder über lange Zeit – hier knapp 14 Jahre seit Inkrafttreten der UN-BRK in Deutschland – nicht erfolgt und weder die völkerrechtliche Verpflichtung als solche noch Abmahnungen auf UN-Ebene (siehe Abschnitt 1.2.2) zu einem Umsteuern führen, dann stellt sich mit besonderer Dringlichkeit die Frage, ob die Kompetenzverteilung noch sachgerecht ist und ob der Bund und Länder nicht eine Veränderung dieser Verteilung anstreben müssen, um einen menschenrechtskonformen Zustand zu erreichen.

Denn: Aktuell wird mehreren Generationen von Schüler*innen mit Behinderungen in diskriminierender Weise ihr Recht auf Bildung verwehrt – und damit sowohl ihre selbstbestimmte Lebensgestaltung als auch ihre gesellschaftliche und politische Teilhabe wesentlich beeinträchtigt. Vorgetragene Gründe seitens der Länder – seien es unzureichende personelle oder finanzielle Ressourcen, Widerstände und Vorbehalte aus Reihen der Lehrkräfte[4] oder der Eltern – sind überwindbar, wenn der ernsthafte politische Wille zur Umsetzung da ist und sachlich falsche Einwände widerlegt werden.[5]

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat sich daher mit der Frage befasst, wie der kooperative Föderalismus so gestärkt werden kann, dass ein inklusives Schulsystem entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK in Deutschland verwirklicht wird. Im Anschluss an die Darstellung der menschenrechtlichen Grundlagen (Kapitel 1.2) verdeutlicht ein Überblick über aktuelle Statistiken und Studien, dass inklusive Bildung in Deutschland derzeit nicht ausreichend verwirklicht wird (Kapitel 1.3). Anhand von vier Fallbeispielen werden typische Hindernisse einer inklusiven Beschulung vor Ort thematisiert, mit denen sich Eltern und Kinder häufig konfrontiert sehen. In Kapitel 4 wird aus juristischer Sicht analysiert, welche Möglichkeiten die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung zulässt, die Verantwortung des Bund zu stärken, und/oder ob eine Grundgesetzänderung angestrebt werden muss, um eine bundesseitige Beförderung der inklusiven Bildung zu realisieren.

Die Bundesregierung, die laut Koalitionsvertrag eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ in der Bildung anstrebt und eine Grundgesetzänderung in Betracht zieht[6], und der Bundestag stehen daher nun vor der entscheidenden Aufgabe, die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen beziehungsweise zu schaffen, um das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen zu gewährleisten und ein inklusives Bildungssystem zu schaffen.

4 Siehe Fallbeispiel 2 (Seite 31) und 4 (Seite 36).
5 Siehe unter Kapitel 1.2.1 und 1.3.2.
6 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 94.

Exklusionsquote[7] – Deutschland im internationalen Vergleich

Mit seiner hohen Exklusionsquote gehört Deutschland[8] im europäischen Vergleich zu den Schlusslichtern. Auch wenn die Vergleichbarkeit nationaler Fördersysteme eingeschränkt und die Daten daher nur als grober Anhaltspunkt dienen[9], zeigen sie doch, dass eine inklusive Beschulung von Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf bereits in vielen europäischen Ländern selbstverständlicher Standard ist.

Im europäischen Durchschnitt wurden 2018 1,55 Prozent der Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung exklusiv unterrichtet.[10] Zu den Ländern mit deutlich erhöhten Exklusionsquoten, sprich über 3 Prozent, gehören neben Deutschland auch Belgien, Lettland, die Niederlande und die Slowakei, während mehr als die Hälfte der europäischen Länder nur ein Prozent (oder deutlich weniger) ihrer Schüler*innen in einer Sonderschule unterrichten. Italiens Exklusionsquote kann mit 0 Prozent angegeben werden, da das Land bereits in den 1970er Jahren seine Sonderschulen systematisch zurück- und das Schulsystem umgebaut hat.[11] Portugal (0,1 Prozent) und Norwegen (0,2 Prozent) befinden sich ebenfalls am positiven Ende der Skala. Ländern mit einer niedrigen Exklusionsquote ist gemein, dass sie unter anderem offen gegenüber einer leistungsbezogenen Diversität sind und dort gemeinsames Lernen von Klasse 1 bis 9/10 ohne äußere Leistungsdifferenzierung, aber mit binnendifferenziertem und individualisiertem Lernen mit multiprofessionellen Teams stattfindet.[12]

1.2 Das Recht auf inklusive Bildung

1.2.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Im März 2009 ist für die Bundesrepublik Deutschland die im Jahr 2006 verabschiedete UN-Behindertenrechtskonvention in Kraft getreten. Die UN-BRK gilt innerhalb Deutschlands gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz im Rang eines einfachen Bundesgesetzes[13] und ist daher von allen staatlichen Organen umzusetzen und einzuhalten sowie bei der Anwendung anderer Gesetze, aber auch des Grundgesetzes, zur Auslegung heranzuziehen.

Die UN-BRK verbrieft keine neuen Menschenrechte, sondern konkretisiert und ergänzt bereits bestehende für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen erstmalig in einem eigenen Völkerrechtsvertrag. Mit der UN-BRK soll ein Paradigmenwechsel weg vom Fürsorgeprinzip und hin zu einer auf Inklusion und Teilhabe ausgerichteten Politik in der Wahrnehmung und im Umgang mit Menschen mit Behinderungen vollzogen werden, wobei die Abkehr von einem medizinischen, defizitorientierten hin zu einem menschenrechtlichen Behinderungsbegriff ein zentraler Bestandteil ist.[14] Behinderung entsteht demnach durch das Zusammenwirken von realen oder zugeschriebenen langfristigen körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen sowie Einstellungen und Barrieren der sozialen Umwelt, die bewirken, dass die Betroffenen an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe gehindert werden (vgl. lit. e der Präambel) – oder wie die Behindertenbewegung den Perspektivwechsel auf den Punkt bringt: Behindert ist man nicht, behindert wird man.

---

7 Die Exklusionsquote ergibt sich aus dem Anteil der Schüler*innen in Förderschulen an der Gesamtzahl der Schüler*innen (Jahrgänge 1 bis 9/10 und Förderschulen).

8 Ausführlich zur Entwicklung der Exklusionsquote in Deutschland siehe unter Abschnitt 1.3.3.

9 European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020). Die Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung sammelt und veröffentlicht regelmäßig Daten zur sonderpädagogischen Förderung in europäischen Ländern. Ihre Erhebung beruht allerdings nicht auf einheitlichen Diagnosekriterien und Verfahren. Der Statistik der EASIE liegt eine Operationalisierung von „Special Educational Needs" zugrunde, die mit einem sonderpädagogischen Feststellungsverfahren und Gutachten vergleichbar ist. Vertiefend und zu den Grenzen des Vergleichs: Steinmetz u.a. (2021), S. 71 ff.

10 EASIE spricht von Segregation (Exklusion), wenn Schüler*innen mit Special Educational Needs in getrennten Gebäuden unterrichtet werden oder mehr als 80 Prozent der Unterrichtszeit in Sonderklassen verbringen. Siehe European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020), S. 82.

11 Ferri (2019), S. 547 ff.

12 Steinmetz u.a. (2021), S. 74 ff.

13 Bundesverfassungsgericht (2006): Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 19.09.2006, 2 BvR 2115/01, Rn. 52.

14 Vgl. Bielefeldt (2009), S. 6 ff.; Aichele (2010), S. 14–15.

Im Hinblick auf Bildung erfasst der Behinderungsbegriff der UN-BRK demnach folgende Kinder und Jugendliche: diejenigen, bei denen ein sonderpädagogischer Förderbedarf in einem der Förderschwerpunkte[15] formell und längerfristig durch eine entsprechende Diagnose zugeschrieben worden ist; aber auch solche, die eine längerfristige sonderpädagogische Förderung erhalten, auch wenn ein formales Feststellungsverfahren nicht durchgeführt wurde.[16]

Die UN-Behindertenrechtskonvention konkretisiert in Artikel 24 das Menschenrecht auf Bildung mit Blick auf die Situation und die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen. Demnach ist Deutschland verpflichtet, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu verwirklichen sowie Diskriminierungen und Aussonderungen zu verhindern.[17] Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem solchen System. Sie dürfen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Schulsystem ausgeschlossen werden (Artikel 24 Absatz 2 lit. a UN-BRK). Sie haben vielmehr ein Recht auf Zugang zu einem inklusiven[18], hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen (lit. b). Kinder und Jugendliche mit Behinderungen müssen im allgemeinen Schulsystem eine individuell notwendige sonderpädagogische Unterstützung und Förderung erhalten, um die Gewährleistung eines inklusiven hochwertigen Schulunterrichts sicherzustellen.[19] Es muss daher ein dem Unterstützungsangebot an den Förderschulen gleichwertiges Angebot sichergestellt sein.

Angemessene Vorkehrungen

Die UN-BRK sichert Menschen mit Behinderungen als Teil des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots ein Recht auf angemessene Vorkehrungen zu.[20] Droht eine Benachteiligung, die durch eine zumutbare Maßnahme verhindert werden kann, hat ein Mensch mit einer Beeinträchtigung ein Recht auf diese Maßnahme.[21] Sie bedeutet keine Privilegierung oder Besserstellung, sondern sorgt dafür, dass dieser Mensch in einer bestimmten Situation „gleichberechtigt mit anderen“ ist.

Angemessene Vorkehrungen können beispielsweise darin bestehen, unterschiedliche Kommunikationsformen innerhalb der Klasse anzubieten oder Lernenden eine Schreibassistenz oder assistive Technologien (wie beispielsweise Vergrößerungssoftware oder Spracheingaben) zur Verfügung zu stellen und zu gestatten. Auch ein weitgehend barrierefreies Produkt oder Gebäude kann angesichts der Vielfalt individueller Beeinträchtigungen angemessene Vorkehrungen, beispielsweise vergrößerte Hinweisschilder, notwendig machen. Dabei ist es möglich, dass zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssen oder ein zeitlicher Mehraufwand entsteht.[22] Welcher Aufwand für den Verpflichteten nicht mehr zumutbar ist, muss im Einzelfall – gegebenenfalls auch durch Gerichte – bestimmt werden.[23]

---

15 In Deutschland unterscheidet man acht Förderschwerpunkte („Lernen“, „Geistige Entwicklung“, „Emotionale und soziale Entwicklung“, „Sprache“, „Körperliche und motorische Entwicklung“, „Hören“, „Sehen“, „Kranke“) sowie einen neunten Förderschwerpunkt für die Schüler*innen, die nicht in andere Schwerpunkte passen bzw. mehrfach betroffen sind.

16 Riedel (2010); Wrase (2018).

17 Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 UN-BRK.

18 Die deutsche Übersetzung, die Begriffe wie „integrativ“ und „Integration“ verwendet, gehört nicht zu den sechs verbindlichen UN-Amtssprachen (vgl. Artikel 50 UN-BRK). Nach verbindlichem Wortlaut (z. B. „inclusive education system), historischem Kontext, Systematik und den menschenrechtlichen Zielsetzungen der UN-BRK ist ein „inklusives“ Bildungssystem gemeint, ausführlich zur Debatte: Degener (2012), S. 405 ff.

19 Weitere Konkretisierungen ihrer Rechte, einschließlich dazugehöriger Gewährleistungen und Vorgaben geeigneter und erforderlicher Schritte sind in Art. 24 Abs. 2 lit. c bis e UN-BRK ausdrücklich normiert.

20 Vgl. dazu Artikel 2 Unterabsatz 3 letzter Halbsatz sowie Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK.

21 Vgl. auch UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (26.04.2018), S. 6–8.

22 Aichele (2012), S. 2.

23 Ebd.

Darüber hinaus müssen „angemessene Vorkehrungen“ (reasonable accommodation, siehe Kasten) für die Bedürfnisse des einzelnen Kindes getroffen werden, das heißt „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen“ (Artikel 2 UN-BRK).

Es ist menschenrechtlich zwingend erforderlich, die inklusive Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen an allgemeinbildenden Schulen zum Regelfall zu machen; Förderschulen müssen schrittweise abgebaut werden. Die Herausforderung für die Bildungspolitik der Länder besteht darin, die bestehenden Schulsysteme so zu reformieren, dass sie alle Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen optimal fördern und niemanden wegen einer körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung ausgrenzen.

Außer in der UN-Behindertenrechtskonvention ist das Menschenrecht auf Bildung und seine diskriminierungsfreie Umsetzung auch in anderen UN-Menschenrechtsverträgen enthalten, unter anderem in dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zum Recht auf Bildung existiert eine Unterteilung in vier Strukturelemente, die in Anlehnung an die englische Terminologie als „4-A-Ansatz“ [24] bezeichnet werden und dabei helfen sollen, es genauer zu bestimmen: Danach ist das Recht auf Bildung erst verwirklicht, wenn Bildung für alle verfügbar (available), zugänglich (accessible), annehmbar (acceptable) und adaptierbar (adaptable) ist.[25] Die Verfügbarkeit (availability) von Bildung umfasst die Pflicht der Vertragsstaaten, ein flächendeckendes öffentliches Angebot an Bildung mit einer angemessenen personellen und sachlichen Mittelausstattung (unter anderem qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lernmittel) zur Verfügung zu stellen.[26] Zugänglichkeit (accessibility) meint den physischen, aber vor allem auch den ökonomischen und diskriminierungsfreien Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen;[27] Annehmbarkeit der Bildungsangebote (acceptability) die Gewährleistung von qualitativ hochwertigen und angemessenen, also auf die Bedürfnisse und Lebenslagen der Schüler*innen abgestimmten Unterrichtsinhalten.[28] Die Gewährleistungsdimension der Adaptierbarkeit (adaptability) stellt auf die fortlaufende Anpassung des Bildungsangebots auf sich verändernde Bedingungen ab.[29] Die vorliegende Studie befasst sich in erster Linie mit dem Zugang zu Bildung, aber auch die anderen drei Strukturelemente müssen für die volle Umsetzung des Rechts auf Bildung erfüllt sein. Im Hinblick auf inklusive Bildung sind angepasste Methoden und Inhalte von Bedeutung.

Deutschland ist verpflichtet, ab Inkrafttreten der UN-BRK die Rahmenbedingungen inklusiver Bildung schnellstmöglich, wirksam und zielgerichtet unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel weiter zu verbessern (sogenannte schrittweise Verwirklichung, Progressionsvorbehalt).[30] Der Staat muss jedoch einzelne Elemente des Rechts, seinen Kernbereich, sofort umsetzen. Das bedeutet, dass Bund und Länder sofort alle verfügbaren Mittel dafür einsetzen müssen.[31] Dazu gehört etwa das Diskriminierungsverbot (Artikel 24 UN-BRK i.V.m. Artikel 5 Absatz 2 UN-BRK) – also der individuelle Zugang zu inklusiver Bildung. Dafür ist ein expliziter Rechtsanspruch auf den Zugang zu einer allgemeinbildenden Schule mit gemeinsamem Unterricht für Schüler*innen mit und ohne Behinderungen zu schaffen. Diese unmittelbar

24 Entwickelt von der früheren UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf Bildung Katarina Tomaševski und von den UN-Gremien übernommen, vgl. UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (08.12.1999), Ziff. 6 ff.

25 Vgl. Niendorf / Reitz (2016), S. 20 f.

26 Vgl. Poscher / Rux / Langer (2008), S. 36; Beiter (2006), S. 478 ff.

27 Vgl. Beiter (2006), S. 477, 487 ff.

28 Dazu Niendorf / Reitz (2016), S. 24 ff.

29 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (08.12.1999), Ziff. 6.

30 Ebd., Ziff. 43 ff.

31 Siehe auch Aichele / Kroworsch (2017).

aus der UN-BRK anwendbare Verpflichtung wird noch immer oft verkannt. Teilweise enthalten die Landesschulgesetze noch Vorbehalte, die eine inklusive Beschulung davon abhängig machen, ob entsprechende Ressourcen an einer allgemeinbildenden Schule vorhanden sind. Dies ist nicht mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands vereinbar. Ein solches Recht ergibt sich nicht nur aus der UN-BRK, sondern auch aus Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz (GG).[32]

Neben dem gesetzlichen Rechtsanspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung lassen sich aus Artikel 24 UN-BRK und der diesen Artikel konkretisierenden Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 zum Recht auf inklusive Bildung[33] weitere Bedingungen ableiten, die auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Kommunen wie auch der Schulen konsequent umgesetzt werden müssen, damit ein qualitativ hochwertiger inklusiver Unterricht gelingt:

Für die unterschiedlichen Aufgaben, die Bund, Länder und die Kommunen bei der Entwicklung eines inklusiven Bildungswesens haben, muss es einen gemeinsamen Planungsrahmen geben, der die materiellen, räumlichen, personellen und finanziellen Voraussetzungen zur Umsetzung unter Einbeziehung der zentralen Interessengruppen konkretisiert und darauf zielt, ein akzeptiertes, sozialräumliches und schrittweises Vorgehen zu erreichen.

Inklusive Schulen berücksichtigen, dass jedes Kind nach seinen individuellen Fähigkeiten gefördert und gefordert wird. Damit dies gelingt, bedarf es einer hinreichenden Anzahl an Fachkräften in multiprofessionellen Teams, die mit einer verlässlichen Grundausstattung versehen sind und durch Unterstützungs- und Fortbildungsmaßnahmen fortlaufend begleitet werden.

Außerdem muss die technische, bauliche und sächliche Ausstattung der Schule an die Bedürfnisse der Kinder angepasst sein. So gibt es an einer inklusiven Schule beispielsweise Ruhe- und Therapieräume, bei Bedarf Möglichkeiten zum Lernen in Peergroups und individuelle Förder-, Unterstützungs- und Versorgungsmaßnahmen. Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass jedes Kind gefördert wird und sein Wohl im Mittelpunkt steht.

Aus menschenrechtlicher Sicht ergibt sich zusammengefasst somit Folgendes: Die im Schulsystem vorhandenen Ressourcen müssen so umgeschichtet werden, dass die individuelle Unterstützung des Kindes (etwa die an der Förderschule gewährte sonderpädagogische Unterstützung) in einem inklusiven Lernumfeld an den allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung steht. Ziel muss es sein, die individuelle Förderung sowie erforderliche sächliche oder personelle Unterstützung für das Schulkind im allgemeinen System zu leisten und in diesem Zuge auch die segregierenden Strukturen zugunsten der inklusiven Angebote abzubauen.

Verschiedene Begründungsversuche zur Legitimation der Sonderbeschulung sind nicht haltbar. Die teilweise verbreitete Ansicht, es gebe Schüler*innen, denen das allgemeinbildende Schulsystem nicht gerecht werden könne, sondern nur eine besondere Förderung in einer geschützten Lernumgebung außerhalb dieses Systems, nur dort könne der Erfolg dieser Förderung sichergestellt werden,[34] ist durch deutsche Vergleichsstudien und eine Vielzahl internationaler empirischer Studien im Leistungsbereich widerlegt; die Studien belegen vielmehr die Vorteile des inklusiven Unterrichtens gegenüber dem segregierenden (siehe Abschnitt 1.3.4).

32 Die „Sonderschul"-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 1997 (BVerfGE 96, 288), wonach die Sonderschulzuweisung unter Verweis auf die dort geleistete sonderpädagogische Förderung der Kinder als nichtdiskriminierend eingeordnet wurde, kann nach dem Inkrafttreten der UN-BRK, die bei der Auslegung von Verfassungsrecht zu berücksichtigen ist (vgl. Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, Rn. 62), sowie im Hinblick auf bildungswissenschaftliche Erkenntnisse über die nachteiligen Auswirkungen der Sonderbeschulung (siehe unten unter 1.3.2) nicht mehr aufrechterhalten werden.

33 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016). Siehe dazu erläuternd auch Kroworsch (2017).

34 Hänsel (2003), S. 593. Vertiefend: Steinmetz u.a. (2021), S. 69–73.

Auch ein dauerhaftes Elternwahlrecht, also die Wahl der Eltern zwischen einer Förderschule und einer allgemeinbildenden Schule für ihr Kind, widerspricht dem Auftrag der UN-BRK und ist so nicht haltbar. Die staatliche Aufgabe liegt darin, ein inklusives Bildungssystem aufzubauen, das den Bedarfen aller Schüler*innen – ob mit oder ohne Beeinträchtigungen – gerecht wird und damit eine Wahl zwischen diesen unterschiedlichen Schulformen obsolet macht. Dieser Verantwortung kann Deutschland sich nicht über das Konstrukt des Elternwillens entledigen.[35] Mit Blick auf die aktuelle Situation ist festzustellen, dass das politisch oft zitierte Elternwahlrecht ein bloßes „Scheinwahlrecht" bleibt, wenn nicht auch wohnortnahe Angebote einer hochwertigen inklusiven Beschulung vorhanden sind (siehe Fallbeispiel 1, S. 30). Nur dann wäre eine echte Wahlmöglichkeit gegeben. Dies ist jedoch zumeist nicht der Fall. Keinesfalls kann es aber gegen den von der UN-BRK vorgeschriebenen Umbau des Schulsystems ins Feld geführt werden.

Erfahrungen aus der Praxis: Hürden im Zugang zu inklusiver Bildung vor Ort

Studien und Statistiken belegen eindrücklich die stockende Umsetzung inklusiver Bildung in Deutschland (siehe Kapitel 1.3). Auf welche konkreten Hürden Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und ihre Familien vor Ort bei der Suche einer inklusiven Regelschule stoßen, ist allerdings noch nicht systematisch untersucht worden. Diese Forschungslücke kann in dieser Studie nicht geschlossen werden. Im Verlauf des Textes werden aber vier typische Fallverläufe geschildert (S. 30, S. 31, S. 34 und S. 36), die zeigen, wie der Zugang zu inklusiver Bildung vor Ort immer wieder erschwert wird. Sie beruhen auf langjähriger Beratungspraxis von Selbstvertretungsorganisationen.

Die typischen Verläufe werden mit Fallbeispielen aus Sicht der Eltern von Kindern mit Behinderungen unterlegt. Vermittelt über die zivilgesellschaftlichen Expert*innen wurden dazu vier ausführliche Interviews mit Eltern über ihre Erfahrungen im Bemühen um eine inklusive Beschulung geführt. Die Fallbeispiele illustrieren Hürden beim Zugang zu Regelschulen. Sie erlauben keine repräsentativen Aussagen, stellen aber vertiefte Einblicke in die Lebenserfahrungen der Familien dar. Sie zeigen von Expert*innen als typisch gekennzeichnete strukturelle Hürden beim Zugang zu inklusiver Bildung und verdeutlichen den daraus resultierenden Handlungsbedarf.

Die Erfahrungsberichte und Fallbeispiele lassen vor dem Hintergrund der UN-BRK bereits mögliche Ansatzpunkte für einen besseren Zugang zu inklusiver Beschulung erkennen: Notwendig sind inklusive Schulen in Wohnortnähe, strukturelle Erleichterungen beim Zugang zu wohnortfernen inklusiven Schulen, zum Beispiel durch einen Fahrdienst, die Entwicklung und Stärkung einer pro-inklusiven Haltung bei Fachkräften aller Institutionen, die mit Kindern arbeiten, die Sicherstellung einer fachgerechten Beratung und Information aller Eltern von Kindern mit Behinderungen, eine Sensibilisierung der Fachkräfte, um Eltern, die zugewandert sind und/oder einer von Rassismus betroffenen Gruppe angehören, fachgerechte Informationen zu vermitteln, die bessere Ausstattung von allgemeinbildenden Schulen mit Kompetenzen und Ressourcen für inklusive Bildung sowie die Etablierung inklusiver Beschulung als pädagogischer Anspruch von allgemeinbildenden Schulen.

35 Aichele / Kroworsch (2017), S. 4.

Erfahrungen aus der Praxis I

Besuch einer inklusiven Schule ist mit hohem Aufwand verbunden

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass Eltern von Kindern mit Behinderungen der Weg in die Förderschule leicht gemacht werde. Der Weg in eine inklusive Beschulung sei hingegen mit großen Anstrengungen verbunden. So werde für den Besuch einer Förderschule automatisch ein Fahrdienst gestellt, nicht so hingegen, wenn es Eltern gelänge, einen Platz an einer inklusiven Regelschule zu finden. Diese liege oft weiter vom Wohnort entfernt, denn inklusive Schulen in Wohnortnähe seien weiterhin selten. Für die Eltern stelle es einen großen Aufwand dar, den Schulweg zur inklusiven Schule zu organisieren. Dies zeigt Fallbeispiel 1.

Fallbeispiel 1: Herr und Frau B. entschieden sich gegen das „Rundum-sorglos-Paket“ der Förderschule – ein großer Mehraufwand für sie

Herr und Frau B. entschieden sich für eine inklusive Beschulung ihrer Tochter. Die 17-jährige Marta, die ein Downsyndrom hat, besuchte eine inklusive Förderklasse einer Gesamtschule mit einem Angebot bis zur 10. Klasse. Aufgrund der Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr für Kinder mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ stellte sich die Frage, wo Marta ihren Schulbesuch fortsetzt. Das fußläufig erreichbare technische Berufskolleg hat kein inklusives Angebot und kam zum Bedauern der Eltern nicht in Betracht. Somit kamen allein eine reine Förderschule oder ein inklusiv ausgerichtetes Berufskolleg mit einzelnen Förderklassen infrage. Marta bevorzugte das Kolleg und bewarb sich erfolgreich um einen Platz.

Der Schulweg war jedoch ein Problem. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln würde Marta 75 Minuten pro Strecke benötigen, mit mehrfachem Umstieg in unbekannter Umgebung. Daher beantragten die Eltern einen Fahrdienst. Sie wollten die gleiche Leistung beanspruchen, die Kindern mit Förderschulbesuch automatisch gewährt wird. Dadurch waren sie genötigt, ihre berufliche und gegebenenfalls gesundheitliche Situation offenzulegen. Frau B. erfüllte als Freiberuflerin die notwendigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Fahrdiensts nicht, weshalb sie insgesamt drei Stunden Fahrzeit pro Tag hätte aufbringen müssen, um Marta auf dem Schulweg zu begleiten. Frau B. war es wegen der eigenen psychischen Erschöpfung nach vielen Jahren der Durchsetzung einer inklusiven Beschulung ihrer Tochter nicht möglich, diese Kraftanstrengung auf sich zu nehmen. Sie war verärgert über die geforderte Offenlegung der persönlichen Situation, während Kinder, die auf Förderschulen beschult werden, die Unterstützung durch den Fahrdienst ohne Zutun der Eltern und unabhängig von deren beruflicher und gesundheitlicher Situation zur Verfügung gestellt wird. Aus ihrer Sicht gibt es für Kinder auf Förderschulen ein „Rundum-sorglos-Paket“, da Fahrdienst und Betreuung automatisch zur Verfügung gestellt werden und die Schule finanziell gut ausgestattet sei, wohingegen Eltern bei einer inklusiven Beschulung einen immensen Aufwand für gleiche Unterstützungsleistungen betreiben müssten.

Da sich die Bereitstellung eines Fahrdienstes so schwierig gestaltete, entschied sich die Familie für eine Wegebegleitung für Marta, die sie parallel beantragt hatte. Zum Zeitpunkt des Interviews suchte sie eine Integrationshelferin mit 40 Stunden Wochenarbeitszeit.
(Interview mit Frau und Herrn B., Juni 2022)

1.2.2 Kritik an Deutschland durch den UN-Ausschuss UN-BRK

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen[36] hat 2016 für alle Vertragsstaaten der UN-BRK erläutert, was die Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Systems konkret bedeutet: Es müssten systemische Veränderungen des Schulwesens vollzogen werden, um das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu einem hochwertigen inklusiven Unterricht in jedem individuellen Fall sicherzustellen. Dabei hat er erneut betont, dass Staaten, die ein Sonderschulsystem aufrechterhalten, ihre menschenrechtliche Verpflichtung nicht erfüllen.[37]

Der UN-Ausschuss überprüft regelmäßig, inwieweit Deutschland die Verpflichtungen aus der UN-BRK umgesetzt hat. Bereits 2015 rügte er die Bundesrepublik wegen der trennenden Doppelstruktur von allgemeinbildender Schule und Förderschule: Deutschland komme seiner Verpflichtung zur Umsetzung der UN-BRK nicht nach, solange es neben dem allgemeinen Schulsystem ein Sonderschulsystem aufrechterhalte.[38] Der Ausschuss betonte, dass die Umsetzung des Rechts auf inklusive Bildung als transformativer Prozess im Rahmen einer systemischen Reform zu begreifen sei, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehe.[39] Dafür müsse die Politik die Rahmenbedingungen anpassen – vor allem Gesetze, Konzepte und Finanzierung, aber auch Bildungs- und Ausbildungsinhalte, Lehrmethoden, Strukturen und Strategien.[40] Insbesondere sei sicherzustellen, dass auf allen Bildungsebenen sogenannte angemessene Vorkehrungen (siehe Kasten S. 26) bereitgestellt würden.

Diese klare Einordnung des UN-Ausschusses widerlegt verschiedene Irrtürmer im deutschen Diskurs bezüglich des Verständnisses von Artikel 24 UN-BRK, die bis heute von Skeptiker*innen und Gegner*innen der Inklusion hochgehalten werden. Dies betrifft insbesondere solche, die versuchen, Förderschulschulstrukturen als vermeintlichen Teil eines inklusiven Systems einzugliedern oder deren Aufrechterhaltung über ein Elternwahlrecht zu rechtfertigen.[41]

Erfahrungen aus der Praxis II

Aufgrund äußerer Behinderungen wird keine inklusive Schule gefunden

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass vielen Eltern von Fachkräften ganz verschiedener Einrichtungen bereits früh und wiederholt nahegelegt werde, ihr Kind solle eine Förderschule besuchen. Häufig sei eine pro-inklusive Haltung – etwa bei Fachkräften aus der Frühförderung, dem Kindergarten oder Schulen – nicht zu erkennen beziehungsweise fehle gänzlich. Fallbeispiel 2 schildert, wie eine Mutter, die eine inklusive Beschulung ihres Kindes wünscht, mit viel Mühe erreicht, dass ihr Kind wenigstens nicht die Förderschule „Geistige Entwicklung“, sondern die Förderschule „Hören“ besucht, da sie hofft, dass ihr Kind dort mehr lernt.

Fallbeispiel 2: Frau X. wurde immer wieder gesagt, ihr Sohn werde auf eine Förderschule kommen

Der 15-jährige Felix hat ein Downsyndrom und ein vermindertes Hörvermögen. Seiner Mutter Frau X. wurde von verschiedenen Einrichtungen wiederholt gesagt, dass ihr Sohn „an eine För-

36 Der Ausschuss überwacht die weltweite Umsetzung der Konvention. Er besteht aus 18 Expert*innen mit Behinderungen und trifft sich zweimal im Jahr im Genf. Dort berät der Ausschuss jeweils über die Umsetzung der UN-BRK in ausgewählten Vertragsstaaten, veröffentlicht als Ergebnis dieser Prüfung die „Abschließenden Bemerkungen“, überprüft Individualbeschwerden oder verabschiedet „Allgemeine Bemerkungen“, die sich mit einzelnen Artikeln der UN-BRK auseinandersetzen und diese auslegen.

37 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016). Siehe dazu erläuternd auch Kroworsch (2017).

38 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (13.05.2015), Ziff. 45 f.

39 Ebd.

40 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016), Ziff. 9

41 Aichele / Kroworsch (2017), S. 3.

derschule gehöre“: Vom Vorschulunterricht der integrativen Kita wurde Felix ausgeschlossen – mit der Begründung, dass er ohnehin keine allgemeinbildende Schule besuchen werde. Im Rahmen der Frühförderung des Sozialpädiatrischen Zentrums sowie bei einem späteren Intelligenztest wurde der Mutter prognostiziert, dass ihr Kind auf die Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ gehen werde. Frau X. wollte allerdings nicht, dass ihr Kind in eine „Schonraumfalle“ gepackt wird, sondern bevorzugte, dass Felix eine inklusive Schule besucht. Sie befürchtete, dass ihr Kind an einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung“ nicht genug lernen würde.

Um Felix überhaupt einen Vorschulunterricht zu ermöglichen, meldete sie ihn bei der Vorschule der Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Hören“ an. Nach ihrer Einschätzung wird ihr Kind dort mehr lernen als an der Förderschule „Geistige Entwicklung“ .[42] Dort wurde ihr gesagt, dass Kinder mit Downsyndrom in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) kämen und Felix daher auf die Förderschule „Geistige Entwicklung“ gehöre. Diese Schule war 50 km entfernt und kam auch logistisch nicht infrage. Frau X merkte, dass ihr Kind bei der Förderschule „Hören“ nicht willkommen war.

Frau X. stelle ihr Kind in der Grundschule im gleichen Ort vor. Diese lehnte die Aufnahme entschieden ab. Der Arbeitsaufwand sei zu hoch und es sei zu erwarten, dass Felix dort gemobbt werde. Erneut wurde ihm die Förderschule „Geistige Entwicklung“ empfohlen. Frau X. erfuhr, dass die Kita der Grundschule bereits im Vorfeld des Gesprächs die vermeintlich fehlende Eignung von Felix mitgeteilt hatte.

Die zweite Wahl von Frau X. fiel auf die Förderschule „Hören“. Die Einrichtung lehnte die Aufnahme von Felix wegen dessen intellektueller Beeinträchtigung ab. Unterstützt durch eine Beratungsstelle, erwirkte Frau X. bei Gericht die Einschulung ihres Kindes an dieser Schule.

Nach der Grundschulzeit erkundigte sich Frau X. nach einem Platz an der wohnortnahen Gesamtschule. Die Ablehnung wurde mit der hohen Auslastung sowie fehlenden Kapazitäten für ein Kind mit Beeinträchtigungen begründet. Frau X. zog andere Förderschulen in Betracht, ohne eine zufriedenstellende Lösung zu finden. Felix blieb deshalb weiterhin an der Förderschule „Hören“, die noch immer Vorbehalte gegen seine Beschulung hegte. Die Auseinandersetzung mit der Schule empfindet Frau X. als sehr belastend. (Interview mit Frau X, Juni 2022)

1.2.3 Das Recht auf Bildung im Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem zentralen Beschluss aus dem November 2021 zur „Bundesnotbremse II“ (Schulschließungen als Maßnahme gegen die COVID-19-Pandemie) erstmals das Grundrecht auf schulische Bildung anerkannt. Dabei hat es ein subjektives Recht der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Staat aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 GG hergeleitet.[43] Danach sollen Kinder und Jugendliche sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten entwickeln können. Die Verpflichtung, ihr Recht auf schulische Bildung zu gewährleisten, muss – so das Bundesverfassungsgericht – im Einklang mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, auch aus der UN-BRK, geschehen.[44]

Das Gericht hat sich zudem für eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen der UN-

42 Die Einschätzung der Mutter korrespondiert mit Zielsetzungen, die in ihrem Bundesland für Förderschulen „Hören“ bzw. „Geistige Entwicklung“ auf Webseiten der Schulträger kommuniziert werden. Demnach verfolgen Förderschulen „Hören“ dort das Ziel, Jugendliche zu einem regulären Schulabschluss zu führen, wobei auch lernzielabweichende Abschlüsse möglich sind; an Förderschulen „Geistige Entwicklung“ wird hingegen überwiegend ein lernzielabweichender Schulabschluss erreicht.

43 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21.

44 Ebd., Rn. 66 ff. Das Gericht zählt folgende europa- und völkerrechtliche Verpflichtungen auf: Völkerrechtliche Gewährleistungen aus Artikel 13 IPwskR, Artikel 28 UN-KRK, Artikel 2 des 1. ZP EMRK, Artikel 22 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 24 UN-BRK sowie Artikel 14 EU-GRCh.

Fachausschüsse ausgesprochen, also deren „Allgemeinen Bemerkungen“ und Entscheidungen in Individualbeschwerdeverfahren, denen es „erhebliches Gewicht“ zuspricht.[45] Diese Bezugnahme ist gewichtig, weil das Bundesverfassungsgericht damit zum Ausdruck bringt, dass es beim Recht auf Bildung die menschenrechtlichen Standards anlegt, die auf europäischer und internationaler Ebene anerkannt sind. Relevant ist in diesem Zusammenhang beispielsweise die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Recht auf Bildung, die verschiedene Gewährleistungsdimensionen entwickelt hat, die das deutsche Verfassungsrecht so (noch) nicht anerkannt hat, wie etwa das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen oder auf angemessene Vorkehrungen für Schüler*innen mit Behinderungen.[46]

Zwar erkennt das Bundesverfassungsgericht der Gesetzgebung zu bestimmten Maßnahmen der „Bundesnotbremse II“ – beispielsweise im Hinblick auf Struktur und Organisation des Schulsystems – grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum zu (auch wegen prognostischer Unsicherheiten).[47] Jedoch bleibt der Gesetzgeber beim Ausfüllen von Gestaltungsspielräumen aber an (andere) Grundrechte, insbesondere das Diskriminierungsverbot, gebunden.

Daraus ergibt sich: Die Ausführungen des Gerichts, dass sich aus dem Grundrecht auf Bildung kein individueller Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des Schulsystems herleiten lässt,[48] kann nicht dahingehend verstanden werden, dass sie sich auch auf die menschenrechtlich gebotene Änderung des Schulsystems hin zu einem inklusiven erstrecken. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall keinen Anlass hatte, sich zu inklusiver Beschulung zu äußern, hat es an seiner ständigen Rechtsprechung[49] festgehalten, die Grundrechte im Lichte der völkerrechtlichen Menschenrechte auszulegen. Daraus ergibt sich, dass das in der Entscheidung anerkannte Grundrecht auf Bildung auch inklusive Bildung umfasst, da sich Deutschland mit Ratifizierung der UN-BRK zur Gewährleistung eines solchen klar verpflichtet hat.

Das Gericht sieht das Recht auf „gleichen Zugang zu schulischer Bildung“ als verletzt, wenn „Zugangsvoraussetzungen willkürlich oder diskriminierend ausgestaltet oder angewendet werden“.[50] Daraus lässt sich – unterstützt durch den unmittelbaren Verweis des Gerichts auf Artikel 24 Absatz 2 lit. a bis c UN-BRK[51] – ableiten, dass der Gleichheitsgrundsatz nicht nur für den Schulzugang, sondern als Ausprägung des gleichen Zugangs auch für die Schul- und Lernbedingungen gelten muss. Daran ändert aus menschenrechtlicher Sicht auch der vom Gericht aufgestellte „Vorbehalt des Möglichen“ nichts, der umfassen soll, „ob und inwieweit (...) die nur begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel verwendet werden sollen“[52], denn es geht hier – anders als im Fall vor dem Bundesverfassungsgericht – um das Diskriminierungsverbot, das unmittelbar und nicht progressiv zu verwirklichen ist.

Aus der Pflicht zur diskriminierungsfreien Umsetzung des Rechts auf Bildung ergeben sich zudem Handlungspflichten des Gesetzgebers im Fall von „Situationen struktureller Ungleichheit“, so das Bundesverfassungsgericht.[53] Denn wie es in seinem Triage-Beschluss ausgeführt hat, kann eine staatliche Handlungspflicht bestehen, wenn mit einer Benachteiligung wegen Behinderung Gefahren für hochrangige grundrechtlich geschützte Rechtsgüter

45 Ebd., Rn. 172.
46 Wrase (2021).
47 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21, Rn. 54, 123.
48 Ebd., Rn. 52.
49 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2004): Beschluss des Zweiten Senats vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, Rn. 317f.; Bundesverfassungsgericht (2015): Beschluss des Zweiten Senats vom 15.12.2015, 2 BvL 1/12, Rn. 65.
50 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21; 1 BvR 1069/21, Rn. 60.
51 Ebd., Rn. 69.
52 Ebd., Rn. 56.
53 Ebd.

einhergehen.[54] Zwar machen die Grund- und Menschenrechte keine Vorgaben für die staatliche Kompetenzverteilung. Im föderalen Staat ist aber alle Staatsgewalt, also Bund und Länder gemeinsam, dafür verantwortlich, die menschenrechtlichen Pflichten wirksam zu erfüllen. Wenn über einen sehr langen Zeitraum wie hier seit 2009 bei bestehender Kompetenz- und Finanzmittelverteilung hochrangige grundrechtlich geschützte Rechtsgüter verletzt werden, erwächst für Bund und Länder die Pflicht, eine Veränderung dieser Verteilungen anzustreben. Im Falle ausschließlicher Länderkompetenzen wie hier ist also auf eine unterstützende Kompetenz des Bundes hinzuwirken.

Erfahrungen aus der Praxis III

Eltern stimmen dem Besuch einer Förderschule zu – ohne ausreichende Informationen erhalten zu haben

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass Eltern oftmals nicht die notwendigen Informationen erhalten, die eine Wahl zwischen Förderschule und inklusiver Beschulung ihres Kindes erlauben. Dies gelte besonders für Eltern, die nach Deutschland zugewandert sind. In Fallbeispiel 3 fehlte es zum einen an ausreichender Sprachmittlung, zum anderen an Informationen über den verminderten Leistungsanspruch an Förderschulen, die nicht durchgängig zu erwartende Durchlässigkeit zwischen Förder- und allgemeinbildenden Schule sowie über das Recht des Kindes auf eine Beschulung an einer allgemeinbildenden Schule. Das Beispiel verdeutlicht, dass zusätzliche Barrieren für eine inklusive Beschulung bestehen, wenn Eltern mit dem deutschen Schulsystem nicht vertraut sind, etwa da sie zugewandert sind.

Fallbeispiel 3: Frau M. ging davon aus, dass ihr Kind in einer Förderschule besser Deutsch lernen und nach kurzer Zeit auf die Grundschule wechseln würde

Frau M. kam mit ihrer Familie vor sechs Jahren nach Deutschland. Ihr Kind Lisa besuchte ab dem vierten Lebensjahr die Kita. Lisa wies eine verzögerte sprachliche Entwicklung auf und wurde logopädisch gefördert. Die Kita sagte Frau M., dass Lisa aufgrund ihrer Sprachdefizite auf die Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ gehöre. Frau M. konnte dem Gespräch aufgrund geringer Deutschkenntnisse nur teilweise folgen, eine Übersetzung gab es nicht. Frau M. hatte keine Informationen über Förderschulen, vielmehr nahm sie an, dass die Förderschule „Lernen“ eine Art Sprachschule sei. Über Alternativen zur Förderschule wurde sie in dem Gespräch nicht aufgeklärt. Sie bat um einen längeren Verbleib ihres Kindes an der Kita. Dies lehnte die Einrichtung ab. So willigte Frau M. ein, Lisa an einer Förderschule „Lernen“ anzumelden. Sie vertraute der Einschätzung der Erzieher*innen und dachte, es wäre gut, wenn Lisa dort besser Deutsch lernen würde. Zudem wurde Frau M. mitgeteilt, dass Lisa nach zwei Jahren auf eine Grundschule wechseln könne.

Von der Förderschule „Lernen“ war Frau M. enttäuscht, da ihr Kind Deutsch lernen sollte, dort aber vor allem Kinder nichtdeutscher Muttersprache waren. Im Verlauf der ersten beiden Schuljahre normalisierten sich Lisas Sprachfähigkeiten und es wurde klar, dass sie lediglich verzögert angefangen hatte, Deutsch zu sprechen. Deshalb entschied Frau M., dass ihr Kind auf die reguläre Grundschule wechseln solle. Doch das Schulamt lehnte dies ab. Entgegen der ursprünglichen Information wurde Frau M. nun mitgeteilt, dass Lisa erst nach dem Ende der Grundschulzeit die Schule wechseln könne. Frau M. wollte weiterhin einen Schulwechsel und war über die widersprüchlichen Informationen verärgert.

54 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 16. 12. 2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 94.

Es folgte ein Konflikt mit dem Schulamt. Frau M. erhielt dabei Unterstützung durch eine Beratungsstelle und durch eine Verwandte mit guten Deutschkenntnissen. Diese konnten gegenüber dem Schulamt einen Schulwechsel an die Grundschule durchsetzen. Ohne diese Unterstützung wäre dies aus Sicht von Frau M. nicht möglich gewesen. Für Frau M. ist klar: Rückblickend wurde ihr mit dem Rat zur Förderschule nicht geholfen und sie wurde falsch informiert. An der Grundschule wiederholte Lisa die zweite Klasse, der Förderbedarf wurde aufgehoben, die Logopädie beendet. Sie lernt erfolgreich an der gleichen Schule wie ihr Geschwisterkind und hat dort viele Freunde.
(Interview mit Frau M., Juni 2022)

1.2.4 Zwischenfazit

Deutschland ist aus Artikel 24 UN-BRK verpflichtet, ein inklusives Schulsystem zu verwirklichen sowie Aussonderungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Förderschulen zu beseitigen. Diese Pflicht besteht seit dem Inkrafttreten der UN-BRK; seitdem müssen die Voraussetzungen für einen qualitativ hochwertigen Unterricht innerhalb eines inklusiven Bildungssystems schrittweise geschaffen sowie Förderschulen abgebaut werden; sie sind nicht Teil eines inklusiven Systems – wie der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auch bei der Staatenprüfung Deutschlands im Jahr 2015 deutlich zum Ausdruck gebracht hat und die trennende Doppelstruktur als Verstoß gegen die UN-BRK mit Aufforderung zu strukturellen Anpassungen bewertete.

Das bestehende Schulsystem muss dafür so reformiert werden, dass die individuelle Unterstützung jedes Kindes mit Behinderungen in einem inklusiven Lernumfeld an den allgemeinbildenden Schulen zur Verfügung steht. Das Recht auf den diskriminierungsfreien Zugang zu inklusiver Bildung ist zudem sofort zu gewähren.

Das vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Beschlusses zur „Bundesnotbremse II“ November 2021 anerkannte Grundrecht auf schulische Bildung muss im Lichte der Verpflichtung aus der UN-BRK als Grundrecht auf inklusive schulische Bildung verstanden werden.

1.3 Inklusion in Deutschlands Schulen

1.3.1 Inklusive Bildung: Rechtliche Verankerung und fehlender politischer Wille

Nach der Ratifikation der UN-BRK durch Deutschland im Jahr 2009 begannen die Bundesländer mit deren Umsetzung. Dabei waren ihre Ausgangspunkte sehr unterschiedlich. Einige Länder wie Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein hatten schon viele Jahre Erfahrung gesammelt mit dem gemeinsamen Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern und der sonderpädagogischen Förderung im gemeinsamen Unterricht. Für andere Bundesländer bestand damals und besteht bis heute eine weitreichende schulische Ausgliederung in Förderschulen. Die unterschiedliche Startposition ist einer der Gründe, weshalb ein inklusives Schulsystem auch fast 14 Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-BRK in den Ländern sehr unterschiedlich vorangekommen ist. Ein weiterer Grund ist der unterschiedlich stark ausgeprägte politische Wille zur Umsetzung der UN-BRK: Während Bundesländer wie Bremen, Hamburg oder Schleswig-Holstein den Auftrag zur Gestaltung eines inklusiven Unterrichts bereitwillig angenommen haben, haben sich andere Länder, etwa Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz oder das Saarland – zwar rhetorisch, nicht aber der Sache nach – und entsprechend unzureichend engagiert (siehe Abschnitt 1.3.2 und 1.3.3).

Die unterschiedliche Situation in den Bundesländern zeigt sich unter anderem mit Blick in die Schulgesetze. Bei der Frage, inwieweit diese mit den menschenrechtlichen Vorgaben aus den UN-BRK vereinbar sind, ergeben sich erhebliche Diskrepanzen. Bisher ist nur in den Schulgesetzen von

Bremen und Hamburg ein ausdrückliches Recht auf schulische Inklusion ohne Vorbehalt verankert.[55] Die Schulgesetze aller anderen Bundesländer enthalten Regelungen, die im Widerspruch zu Artikel 24 Absatz 1 und 2 UN-BRK stehen: Zum einen deswegen, weil sie immer noch keinen Vorrang der gemeinsamen Beschulung gesetzlich verankert haben, zum anderen, weil sie unzulässige Ressourcenvorbehalte (in elf von 16 Bundesländern, siehe Abschnitt 1.2.1) oder andere Einschränkungen des Rechts auf inklusive Bildung vorsehen. So hat beispielsweise in Baden-Württemberg die Schulaufsichtsbehörde (im Einvernehmen mit den beteiligten Schulträgern) die Möglichkeit, nur ausgewählte gemeinsame Unterrichtsformate und gemeinsame Aktivitäten anzubieten.[56] Auch die Entscheidung, rechtlich zu verankern, dass Inklusion nicht flächendeckend angeboten werden muss, sondern auf ausgewählte Standorte zu beschränken ist (Schwerpunkt- bzw. Profilschulen), ist vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Artikel 24 UN-BRK äußerst fragwürdig, da auch hier ein Parallelsystem für Schüler*innen mit Behinderungen befördert wird.[57]

Zudem lässt die Auswertung der Schulgesetze, Verordnungen und Durchführungsvorschriften in den Ländern sowie der jeweiligen Inklusionskonzepte und politischen Umsetzungsmaßnahmen erkennen, dass nicht einmal ein Drittel der Länder eine systemische Überführung der Förderschulstrukturen in ein inklusives System verfolgt.[58] Nur Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen (beschränkt auf den Bereich „Lernen“) sowie Mecklenburg-Vorpommern (beschränkt auf die Bereiche „Lernen“ und „Sprache“) haben eine systemische Transformation von Förderschulen eingeleitet mit dem Ziel, separierende Lernorte für Lern-, Sprach- und Entwicklungsstörungen aufzulösen. In allen anderen Ländern sind derzeit keine vergleichbaren Bestrebungen zu verzeichnen.[59]

Erfahrungen aus der Praxis IV

Lehrkräfte der allgemeinbildenden Schule legen Wechsel auf Förderschule nahe

Selbstvertretungsorganisationen und Beratungsstellen beschreiben, dass auch an Regelschulen Lehrkräfte darauf hinwirken, dass Schüler*innen mit Behinderungen an eine Förderschule wechseln. Fallbeispiel 4 zeigt, dass die Lehrkräfte einer Grundschule nicht in der Lage oder bereit waren, ein Kind mit Behinderungen entsprechend seinen Bedarfen zu fördern und in sozialen Interaktionen im Schulalltag zu begleiten. Das Beispiel wirft die Frage auf, inwiefern an Regelschulen einerseits die Bereitschaft für Inklusion vorhanden ist und anderseits die dafür notwendigen Ressourcen und Expertise.

Fallbeispiel 4: Die Klassenlehrerin sagte Frau A., dass für ein behindertes Kind kein Platz auf der Schule sei

Jasmin besucht eine reguläre Grundschule. Als Kleinkind wurde bei ihr Autismus diagnostiziert. Sie wurde vor Schulbeginn logopädisch, ergotherapeutisch und durch das Sozialpädiatrische Zentrum gefördert.

Der Schulstart war für Jasmin eine große Herausforderung, da sie sich an die vielen Kinder gewöhnen und ruhig zuhören musste. Nach kurzer Zeit beschwerte sich die Klassenlehrerin über Jasmins soziales und emotionales Verhalten. Ihre Mutter, Frau A., nahm eine ablehnende Grundhaltung der Lehrerin wahr, die sich aus ihrer Sicht nicht mit einem Kind mit Behinderungen auseinandersetzen wollte. Frau A. hoffte, die Klassenlehrerin durch eine positive schulische Entwicklung von Jasmin umstimmen zu können.

55 Beispielsweise heißt es in § 12 Absatz 1 des Hamburgischen Schulgesetzes: „(1) Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf haben das Recht, allgemeine Schulen zu besuchen. Sie werden dort gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern ohne sonderpädagogischen Förderbedarf unterrichtet und besonders gefördert.“

56 Ausführlich dazu Steinmetz u.a. (2021), S. 136 ff.

57 Ausführlich dazu ebd., S. 119 ff.

58 Ebd., S. 182–183.

59 Ebd., S. 201.

Jasmin wurde durch eine Schulassistenz unterstützt.

Jasmin hatte Freude am Lernen und machte schulisch große Fortschritte. Sie orientierte sich an positiven Vorbildern und fühlte sich wohl. Die Beschwerden der Klassenlehrerin gegenüber Frau A., anderen Eltern, Lehrkräften und der Schulleitung hielten jedoch an. Mehrfach sagte die Klassenlehrerin Frau A., dass ein Kind mit Behinderungen wie Jasmin keinen Platz an der Schule hätte. Die Klassenlehrerin drängte Frau A. zum Schulwechsel auf die Förderschule „Geistige Entwicklung".

Frau A. setzte den Verbleib ihrer Tochter an der Grundschule zunächst durch. Sie nahm Nachteile in Kauf, wie die Betreuung ihrer Tochter zu Hause bei einem Ausfall der Schulassistenz. Die Klassenlehrerin setzte eine Kurzzeitbeschulung von Jasmin durch, sodass sie die Schule für kürzere Zeit besuchte als andere Kinder. Für Frau A. bedeutete das eine große zeitliche Belastung. Sie empfand dies als Schikane. Der anhaltende Konflikt mit der Lehrerin belastete Frau A. stark.

Auch die Schulleiterin drängte zum Schulwechsel. Frau A. sah sich schließlich zur Zustimmung gezwungen. Sie meldete Jasmin an einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt „Geistige Entwicklung" an. Als dort kein Platz war, wurde das Kind einer anderen Förderschule zugewiesen. Frau A. war erschüttert, da diese Schule einen schlechten Ruf hatte. Nach dem Wechsel verschlechterten sich die Fähigkeiten und das Sozialverhalten von Jasmin. Sie wirkte niedergeschlagen und traurig. Eines Tages sagte sie, „Mama, ich möchte arbeiten." Für Frau A. war deutlich, dass Jasmin unterfordert war und ihr die Struktur des Unterrichts und positive Vorbilder fehlten. Frau A. bemüht sich um den Wechsel an eine andere inklusive Grundschule. Die Entscheidung steht aus.
(Interview mit Frau A., Mai 2022)

1.3.2 Erkenntnisse aus der Bildungswissenschaft

Neben der menschenrechtlichen Verpflichtung, ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten, zeigen auch bildungswissenschaftliche Studien deutlich, dass es einen Wandel in der Bildungspolitik braucht:

Aktuelle deutsche Vergleichsstudien[60] sowie eine Vielzahl internationaler empirischer Studien im Leistungsbereich[61] belegen mehr Vorteile des inklusiven Unterrichtens gegenüber dem segregierenden. Das heißt, dass Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen messbar mehr lernen und in ihrer Lese- beziehungsweise Rechtschreibkompetenz erfolgreicher als Schüler*innen an Förderschulen sind.[62] Eine anspruchsvolle und fordernde Lernatmosphäre bietet die Chance auf individuelle Leistungsentwicklungen und unterstützt Schüler*innen, einen Schulabschluss zu erreichen (siehe Abschnitt 1.3.4). Unabhängig davon, ob Kinder oder Jugendliche mit Behinderungen in der Klasse sind, entspricht der Umgang mit Vielfalt beziehungsweise binnendifferenziertes Lernen wissenschaftlich dem neuesten Stand des Unterrichtens.

Darüber hinaus können keine Benachteiligungen für den Lernfortschritt von Schüler*innen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf nachgewiesen werden, die gemeinsam mit Schüler*innen mit einem solchen Bedarf unterrichtet werden, im Vergleich zu der Gruppe, die nicht gemeinsam mit Schüler*innen mit sonderpädagogischen Förderbedarf lernt.

60 Unter der Einschränkung, dass sie sich bisher nur auf einzelne Förderschwerpunkte („Lernen", „Emotionale und soziale Entwicklung" und „Sprache") beziehen und nur die Grundschule bzw. die ersten vier Schuljahre der Förderschulen in den Blick genommen haben.

61 Bildungsvergleichsstudien zeigen insbesondere, dass Kinder mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf „Lernen" oder mit anderen Förderbedarfen vom inklusiven Unterricht profitieren. Schüler*innen mit Behinderungen, die an allgemeinbildenden Schulen lernen, sind beispielsweise in ihrer Lese- und Rechtschreibkompetenz erfolgreicher als Kinder an Förderschulen, vgl. Neumann (2017). Siehe auch Baker (1995); Ruijs / Peetsma (2009); Markussen (2004); Myklebust (2006).

62 Neumann (2017), S. 39–48.

Vielmehr können auch Schüler*innen ohne sonderpädagogischen Förderbedarf von der Expertise eines interdisziplinären Fachkräfteteams profitieren.

Förderschulen lassen sich auch nicht über ihre Lernerfolge rechtfertigen. Es gibt bisher keine Studien, die eine wirksame „Förderung“ von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen durch die Förderschule belegen.[63] Ganz im Gegenteil: Ein Großteil der Schüler*innen an Förderschulen verlässt diese ohne Abschluss und findet keine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Bildungsökonomisch betrachtet bedeutet eine inklusive Beschulung auf lange Sicht nicht zuletzt auch eine Kostenersparnis: Auch wenn klar ist, dass die Start-/Transformationskosten für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems zunächst hoch sind (Mehrausgaben für zusätzliche Lehrkräfte und für eine steigende Zahl von Integrationshelfer*innen, für die Sicherung von Barrierefreiheit und oftmals für die Bereitstellung zusätzlicher Unterrichtsräume etwa für die Arbeit mit Kleingruppen), ist eine Doppelstruktur aus inklusivem Unterricht in allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen das kostenintensivere Modell.

Um in den allgemeinbildenden Schulen einen guten inklusiven Unterricht sicherzustellen, braucht es sonderpädagogische beziehungsweise Inklusionsfachkräfte. Diese sind notwendig, da die allgemeinpädagogischen Lehrkräfte bisher nicht im erforderlichen Maße im Umgang mit Heterogenität, Beeinträchtigungen und Inklusionspädagogik aus- und fortgebildet wurden. Solange aber sonderpädagogische Lehrkräfte überwiegend in den Förderschulen verbleiben, steigen für die Landesregierungen die Kosten (durch Einstellung sonder- beziehungsweise inklusionspädagogisch versierter Fachkräfte an den allgemeinbildenden Schulen sowie Erhöhung der dazugehörigen Ausbildungskapazitäten).[64] Außerdem verursacht das Fortbestehen von Doppelstrukturen höhere Ausgaben für die Errichtung und den Unterhalt von Schulgebäuden. Beispielsweise bleiben die Unterhaltungsausgaben für die fortbestehenden Förderschulen auch bei sinkenden Schüler*innenzahlen in etwa auf ihrem früheren Niveau.[65]

Wenn nicht mehr benötigte Förderschulen geschlossen werden, gewinnen die Kommunen finanzielle Spielräume, um sukzessive weitere Schulen auf Inklusion umzustellen. Minderausgaben können auch dadurch entstehen, dass mehr Schüler*innen in wohnortnahen allgemeinbildenden Schulen unterrichtet werden und daher weniger Aufwand für den Schülertransport erforderlich ist. Hinzu kommt, dass es Entlastungseffekte für Folgekosten in den Bereichen Gesundheit, Einkommenssicherung, Kinderfürsorge und im Bereich der Sozialversicherungssysteme gibt, da ein höherer Bildungsgrad häufig zu höherem Einkommen, besserer Gesundheit, vermehrter politischer Partizipation und einer höheren Lebenserwartung führt. Kanada beispielsweise hat ein inklusives Bildungssystem umgesetzt, wodurch das Bruttosozialprodukt um 7,7 Prozent stieg.[66]

1.3.3 Entwicklung der Exklusionsquote

Bei immer mehr Kindern wird heutzutage ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt – deutschlandweit wurden 2020 im Vergleich zu 2008 knapp 21 Prozent mehr Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung beschult (insgesamt 582.418 Schüler*innen). Dieser Trend ist in erster Linie damit zu erklären, dass es in den allgemeinen Schulen mehr Diagnostik und infolgedessen auch mehr erkannte Bedarfe von sonderpädagogischer

63 Weishaupt (2017).

64 Ein besonders markantes Beispiel ließ sich in Schleswig-Holstein finden: Dort lernten im Schuljahr 2015/2016 insgesamt 836 Schüler*innen im Förderbereich Sprache, 49 davon in Förderzentren. Um dieser kleinen Schülergruppe ein nur annähernd hinreichend differenzierendes Lehrangebot zu sichern, liegt die Schüler*innen-Lehrer*innen-Relation bei 3,9:1. Zum Vergleich: In den allgemeinbildenden Schulen dieses Schwerpunktes plant das Land mit einem Relationswert von 6,0:1 und versorgt damit fast doppelt so viele Schüler*innen, vgl. Klemm (2016), S. 9.

65 Klemm / Preuß-Lausitz (2017), S. 25.

66 Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (2014), S. 14.

Förderung gibt. Schüler*innen werden diagnostiziert, die vorher ohne Diagnose (und deshalb auch ohne sonderpädagogischen Förderbedarf) unterrichtet worden wären. Für diese Entwicklung bieten viele Bundesländer einen Anreiz, da die allgemeinen Schulen für zusätzlich diagnostizierte Schüler*innen zusätzliche Ressourcen erhalten. So ist an allgemeinen Schulen die Zahl der Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung drastisch angestiegen: von 88.664 im Jahr 2008 um 187 Prozent auf 254.465 im Jahr 2020. Das heißt, dass mittlerweile sehr viele Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Regelschule unterrichtet werden.

Dabei ist aber von besonderer Bedeutung: Dieser Anstieg überschätzt das Ausmaß des Fortschritts im Bereich der inklusiven Bildung. Denn der hohe Anteil an Kindern mit sonderpädagogischer Förderung an allgemeinen Schulen ist gerade nicht gleichbedeutend mit einem gesellschaftlichen Trend zu inklusiver Bildung für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen. Vielmehr ist der Anteil derjenigen, die weiterhin in Förderschulen beschult werden, im Verhältnis zu allen Schüler*innen nahezu gleichbleibend. Das heißt, die Rolle der Förderschule als Ort der gesonderten Beschulung bleibt auch bei mehr sonderpädagogischer Förderung innerhalb von allgemeinen Schulen ungebrochen – gerade für diejenigen Kinder, die nicht erst aufgrund des Trends zur stärkeren Diagnostik von Nachteilsausgleichen profitieren, sondern die stärkere Formen von Beeinträchtigungen haben und denen neben der Förderschule keine Alternativen angeboten werden.[67]

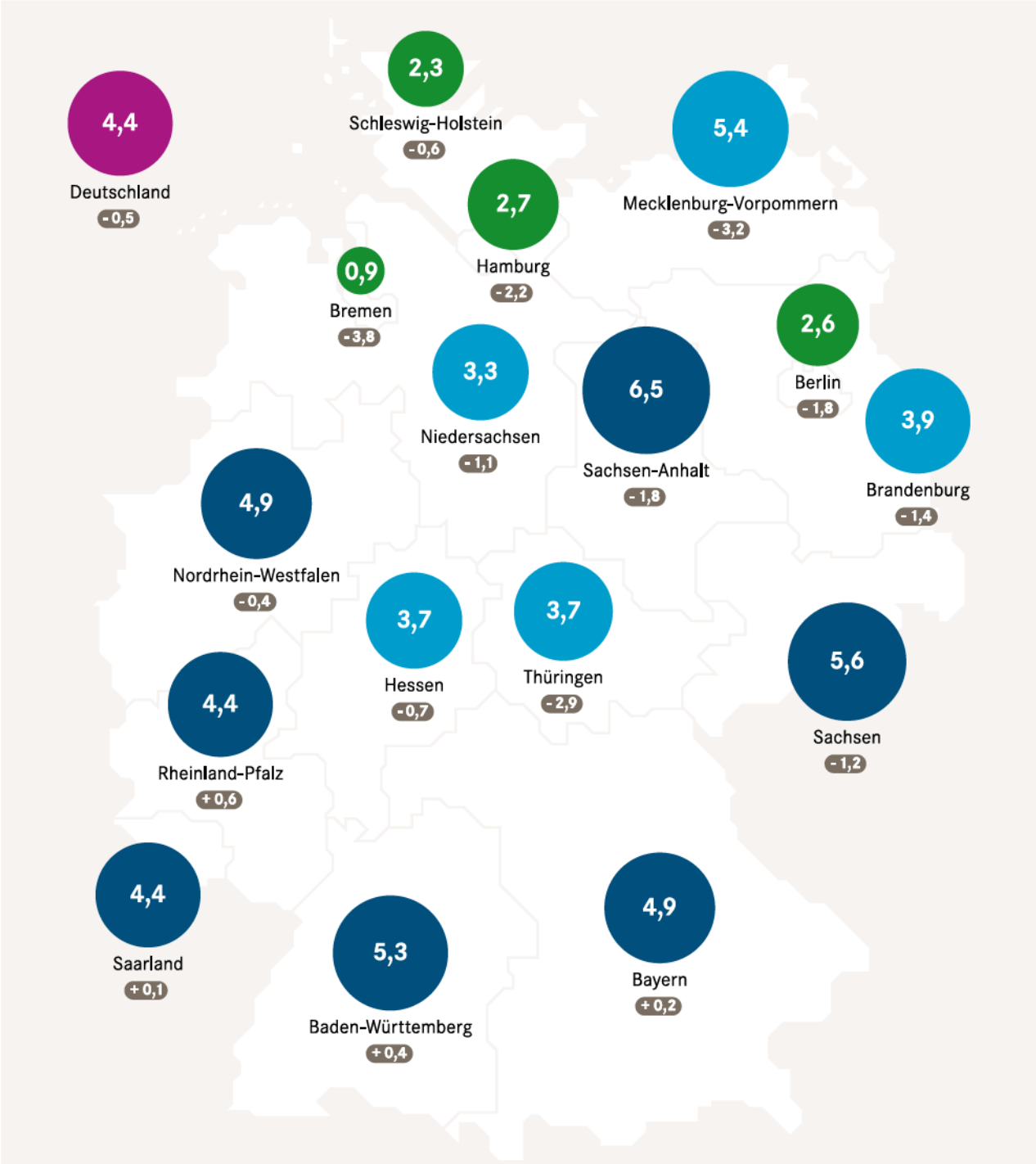
Um zu beurteilen, inwieweit alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von der Art und Schwere der Beeinträchtigungen von inklusiver Bildung profitieren können, ist die Exklusionsquote ausschlaggebend. Sie zeigt, wie sich der Anteil der Schüler*innen, die in Förderschulen unterrichtet werden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler*innen entwickelt. Die Exklusionsquote ist seit mehreren Jahren im Bundesdurchschnitt nahezu gleichbleibend hoch (Abbildung 1, S. 40): Im Schuljahr 2008/2009 – als die UN-BRK in Deutschland in Kraft trat – lag sie deutschlandweit bei 4,9 Prozent. Das heißt, dass 4,9 Prozent der Schüler*innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf segregierend in Förderschulen unterrichtet wurden. Mehr als zehn Jahre später, zum Schuljahr 2020/2021, ist die Quote lediglich auf 4,4 Prozent gesunken.[68] Es sind insgesamt 327.953 Schüler*innen exklusiv in Förderschulen unterrichtet worden.[69]

Mit Blick auf die Exklusionsquote der einzelnen Bundesländer sind sehr große Unterschiede erkennbar (Abbildung 1, S. 40). Bremen wies 2020 mit 0,9 Prozent die niedrigste Exklusionsquote und den stärksten Rückgang derselben seit 2010 auf (-3,5 Prozentpunkte). Schleswig-Holstein, Berlin und Hamburg wiesen ebenfalls Exklusionsquoten von unter 3 Prozent auf. Diese Länder beschulen demnach den geringsten Anteil von Kindern und Jugendlichen in Förderschulen. Demgegenüber liegt in Sachsen-Anhalt mit einer Exklusionsquote von 6,5 Prozent im Jahr 2020 der im Ländervergleich höchste Anteil exklusiver Beschulung vor. Auch Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg verfügen über hohe Exklusionsquoten. Bemerkenswert ist auch, dass die Exklusionsquoten in vier Bundesländern in der Dekade zwischen 2010 bis 2020 angestiegen sind, nämlich in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland. Diese haben sich damit immer weiter von der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems entfernt.

Mithilfe von Exklusionsquoten und ihrer Entwicklung (sowie weiterer Prozess- und Strukturindikatoren[70]) lassen sich Ländergruppen bilden, mittels derer darstellbar ist, welche Länder die zentralen Verpflichtungen aus Artikel 24 UN-BRK erfüllen und welche systematisch dagegen verstoßen. Eine

67 Klemm (2018), S. 9.
68 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).
69 Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).
70 Steinmetz u.a. (2021), S. 79 ff.

Abbildung 1: Exklusionsquoten der Länder 2020 und ihre Veränderung gegenüber 2009



- Inklusionsorientierte Bundesländer: Exklusionsquote auf (sehr) niedriges Niveau gesunken
- Entwicklungsambivalente Bundesländer: Exklusionsquote gesunken, aber noch auf mittlerem Niveau
- Strukturpersistente Bundesländer: Exklusionsquote stagniert oder ist gestiegen
- +/- Veränderung gegenüber 2009

Alle Angaben in Prozent.

Eigene Darstellung basierend auf:
Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022); Steinmetz u.a. (2021), Tabelle 17, S. 210 f.

Studie aus dem Jahr 2021 kommt hier zu einer Einteilung nach inklusionsorientierten, entwicklungsambivalenten und strukturpersistenten Bundesländern, die noch einmal deutlich macht, wie groß die Abweichungen innerhalb Deutschlands sind.[71]

Eine Prognose ist dramatisch: In Deutschland ist bis 2030/2031 mit keiner Trendwende zu rechnen. Nach einer Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz ist bundesweit von einer Stagnation der Exklusionsquote bei einem Wert von 4,2 Prozent bis zum Schuljahr 2030/2031 auszugehen.[72] Auch werden sich die einzelnen Länder den Vorausberechnungen zufolge (weiter) auseinanderentwickeln: Zum einen ist laut Vorausberechnung in Ländern wie Bayern, Hessen oder auch Mecklenburg-Vorpommern mit steigenden Exklusionsquoten zu rechnen, zum anderen werden für die drei Stadtstaaten, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein sinkende Exklusionsquoten prognostiziert.[73]

1.3.4 Auswirkungen auf die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und Beförderung von Exklusionsketten

Diese schleppenden und ungleichen Entwicklungen verletzen Kinder mit Behinderungen massiv in ihren Rechten und haben fatale Folgen für ihre Bildungs- und Teilhabechancen.[74] In der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung liegt zudem ein Schlüssel dafür, dass Kinder mit Behinderungen ihr Selbstwertgefühl und das Bewusstsein entwickeln können, dass sie die gleiche Würde besitzen wie andere Kinder auch. Der Zwang, eine Förderschule zu besuchen, die sich oftmals nicht in unmittelbarer Wohnortnähe befindet, hat gravierende Auswirkungen auf die soziale Teilhabe der Kinder: Dem Kind fehlen am Wohnort Kontakte zur gleichaltrigen Bezugsgruppe, in der es soziale Orientierung sucht. Durch lange Fahrtwege von und zur Förderschule oder fehlende Anschlüsse wird zudem die Teilnahme an Freizeitmöglichkeiten oder anderen Angeboten im persönlichen Lebensumfeld erschwert.

Besonders besorgniserregend ist: Eine Förderschule ist nur der Beginn von lebenslangen Exklusionsketten, in denen Kinder mit Behinderungen auch als Erwachsene oft verhaftet bleiben. Abgänger*innen von Förderschulen wechseln mehrheitlich in berufsvorbereitende Maßnahmen und nur selten in eine Ausbildung oder ein Studium.[75] Jugendliche mit Behinderungen beginnen jedoch auch nach Ende einer berufsvorbereitenden Maßnahme nur selten eine reguläre Ausbildung in einem anerkannten Beruf, ein Großteil beginnt eine theoriereduzierte Ausbildung oder besucht den Ausbildungsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen. Es handelt sich somit um Ausgrenzungsspiralen, die nur einzudämmen sind, indem ein Kind von Anfang an inklusiv lebt und lernt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die geringe Durchlässigkeit des Förderschulsystems in das allgemeine Bildungssystem: Bundesweit betrachtet wechselten im Schuljahr 2016/2017 gut dreimal so viele Schüler*innen zwischen den Jahrgangsstufen 6 und 10 von einer allgemeinen Schule zu einer Förderschule als umgekehrt (8.088 zu 2.627).[76]

---

71 Ebd., S. 205 ff.

72 Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018); Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2019).

73 Berechnungen durch Klemm (2020) (vgl. die Tabellen A5 und A6) auf der Grundlage von Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018), Tabelle A5; Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2019), Tabelle A6.

74 Vgl. auch die allgemeine Kritik an der potenziell auch für die Inklusion problematischen Mehrgliedrigkeit des deutschen Schulsystems, wenn beispielsweise an Gymnasien kein inklusiver Unterricht stattfinden soll. Siehe dazu unter anderem UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz (2007).

75 Dies zeigt eine vertiefende Analyse von Daten des Nationalen Bildungspanels (NEPS) mit 11.755 ehemaligen Schüler*innen, die im Jahr 2015/2016 befragt wurden (Hess 2019, S. 17–20). Die Mehrheit der Abgänger*innen von Förderschulen wechselte nach dem Verlassen der Schule in berufsvorbereitende Maßnahmen (65,1 Prozent), nur ein kleiner Teil begann eine berufliche Ausbildung oder ein Studium (16 Prozent). Abgänger*innen von Hauptschulen wechselten nur zu 27 Prozent in solche Maßnahmen, bei den Abgänger*innen von Regelschulen insgesamt waren es nur 12,3 Prozent. Eine Ausbildung oder ein Studium begannen hingegen 53 Prozent der ehemaligen Hauptschüler*innen und 57 Prozent der Abgänger*innen von Regelschulen insgesamt.

76 Bellenberg (2020), S. 31.

Hinzu kommt, dass in Deutschland – trotz intensiver Personalressourcen und Fachlichkeit, die in dieser Schulart stecken – derzeit 72,7 Prozent (Stand: 2020) der Schüler*innen die Förderschule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen.[77] Selbst wenn sie den Abschluss schaffen, haben sie mit dem Stigma „Förderschule“ oft nur sehr eingeschränkte Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, sogar wenn die verglichenen Gruppen in Bezug auf die familiären Ressourcen, kognitiven Grundfertigkeiten und sozialstrukturellen Merkmale vergleichbar sind.[78] Schüler*innen von Förderschulen geben an, oft jahrelang unter dem Stigma der Anomalität zu leiden.[79] Das gilt besonders bei dem Besuch einer Förderschule für „Lernbehinderte“.[80] Kinder und deren Eltern „schämen“ sich für einen Förderschulbesuch.[81]

Das Erreichen eines Schulabschlusses stellt jedoch eine wichtige Voraussetzung für den Zugang zu einer Ausbildung in einem anerkannten Beruf dar. Nach Schätzungen auf der Grundlage verfügbarer Daten führt der Weg der Mehrheit der Jugendlichen mit Behinderungen jedoch in Sonderformen (der Ausbildung).[82] Nach der Schule wechselt der Großteil der Abgänger*innen mit sonderpädagogischer Förderung zunächst für mindestens ein Jahr in das sogenannte Übergangssystem berufsvorbereitender Maßnahmen.[83] Im Anschluss an berufsvorbereitende Maßnahmen gelingt es den wenigsten, eine Vollausbildung in anerkannten Berufen zu absolvieren.[84] Über die Hälfte der Schulabgänger*innen mit Förderbedarf erlernt keinen anerkannten Ausbildungsberuf.[85] Das differenzierte Übergangssystem mit seinen vielfältigen Fördermaßnahmen kann es nicht leisten, der Benachteiligung im Hinblick auf mangelnde Ausbildungszugänge ausreichend entgegenzuwirken, vielmehr trägt es teilweise zu einer Verfestigung und Fortschreibung bereits bestehender Ungleichheiten bei.[86]

Ein überproportionaler Anteil der Förderschüler*innen kommt darüber hinaus aus armen, vom Bildungswesen nicht erreichten Bevölkerungsgruppen und/oder hat eine familiäre Einwanderungsgeschichte, deren sozialer Status durch den Besuch einer Förderschule verfestigt wird.[87] Ein nichtinklusives Bildungssystem verhindert demnach auch die Entwicklung hin zu einer inklusiveren Gesellschaft. So lag beispielsweise der Anteil von Schüler*innen ohne deutsche Staatsangehörigkeit an Förderschulen im Schuljahr 2020/2021 bei 15 Prozent und war nur in Hauptschulen höher (28 Prozent).[88] Dabei sind Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationsgeschichte, die über einen deutschen Pass verfügen, nicht erfasst.

Politisch muss bei der inklusiven schulischen Bildung angesetzt werden, um eine inklusive Gesellschaft zu erreichen. Besonders Kinder, die neben ihrer Beeinträchtigung auch beispielsweise aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Herkunft, Zugehörigkeit zu einer diskriminierten Gruppe oder ihrer Sprache Teilhabebarrieren erfahren, machen eigene Diskriminierungserfahrungen, die wiederum Auswirkungen haben auf ihre Entwicklung, ihre Bildungs-

77 Eigene Berechnung, Datenquelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022).
78 Vgl. Blanck (2020).
79 Pfahl (2011).
80 Vgl. Schumann (2007); Pfahl / Powell (2016), S. 58 ff.; Essen (2013); Holaschke (2015)
81 Schumann (2007).
82 Jochmaring (2019), S. 336.
83 Ebd., S. 344.
84 Klemm (2015), S. 37 am Beispiel Nordrhein-Westfalens, wo der Anteil bei unter 10 Prozent liegt; Menze (2021).
85 Vgl. ausführlich Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 39–72.
86 Jochmaring (2019), S. 349.
87 Müller (2006); Butterwegge / Butterwegge (2021), S. 270–271.
88 Informationen zu Schüler*innen an Förderschulen, sowie nach Staatsangehörigkeiten siehe: Statistisches Bundesamt (2022): Fachserie 11 Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2020/2021. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Publikationen/_publikationen-innen-schulen-allgemeinbildende.html (abgerufen am 26.10.2022).

und Teilhabechancen.[89] Im Zugang zu inklusiver Bildung zeigt sich hier, dass diese Diskriminierungsdimensionen die Gefahr der Benachteiligungen noch einmal erhöhen. Eine intersektionale Perspektive auf das Thema inklusive Bildung ist daher besonders wichtig.

1.3.5 Zwischenfazit

Die Förderschule ist in den meisten Bundesländern nach wie vor eine fest im Schulsystem verankerte Schulform – obwohl bildungswissenschaftliche empirische Befunde gegen sie sprechen und die menschenrechtliche Verpflichtung, ein inklusives Schulsystem zu schaffen, besteht. Das Festhalten an dieser Doppelstruktur wird in erster Linie mit dem in den Schulgesetzen verankerten Elternwahlrecht gerechtfertigt,[90] das aber – wie oben dargestellt – im Widerspruch zu den Vorgaben der UN-BRK und damit dem Recht von Kindern auf inklusive Bildung steht.

Die Auswertung der Datenlage zeigt, dass im Durchschnitt aller Bundesländer kaum Fortschritte erzielt wurden und mit einem nicht hinnehmbaren Stillstand bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems zu rechnen ist. Stagnation und teilweise sogar Rückwärtsbewegungen verstoßen klar gegen die Verpflichtungen aus der UN-BRK, die eine „progressive Entwicklung“ vorschreibt, und müssen dringend beseitigt werden. Es steht außer Frage, dass ohne weiteres Zutun die menschenrechtlich gebotenen gleichen Bildungschancen für Kinder mit und ohne Behinderungen nicht erreicht werden können.

1.4 Stärkung der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung eines inklusiven Schulsystems

Aus den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und aktuellen Daten beziehungsweise Studien der Bildungsforschung, die eine deutliche Diskrepanz zu diesen Vorgaben belegen, lässt sich eine völkerrechtliche Handlungspflicht ableiten: Deutschland, das mit Ratifikation der Konvention eine solche eingegangen ist, muss stärkere Anstrengungen unternehmen, um ein inklusives Schulsystem umzusetzen und damit Bildungsbenachteiligungen abzubauen.

Diese Handlungspflicht trifft sowohl den Bund als auch die für das Schulrecht gemäß Artikel 30, Artikel 70 ff., Artikel 83 ff. GG zuständigen Bundesländer.

Status quo: (fast) ausschließliche Zuständigkeit der Länder

Das allgemeine Schulwesen, das im Rahmen des deutschen Föderalismus zum gestalterischen Kern der Länderhoheit gehört, wird nach Artikel 30 GG allein von den Landesparlamenten in den Landesschulgesetzen und durch Landesrechtsverordnungen normiert. Grundsätzlich dürfen Bund und Länder bei der inhaltlichen Gestaltung des Schulwesens daher institutionell nicht zusammenwirken (sogenanntes Kooperationsverbot). Im Rahmen der Vorgaben der Landesverfassungen und des Grundgesetzes (insbesondere Artikel 6 und 7 GG) haben die Länder einen weiten politischen Gestaltungsspielraum, um unter anderem Struktur des Schulwesens, Schularten, Übergänge, Abschlüsse,

89 Strauß (2011).

90 Vgl. beispielsweise Koalitionsvertrag von Rheinland-Pfalz (2021): Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz 2021 bis 2026. Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen, S. 20. https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Staatskanzlei/rlp_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf; Koalitionsvertrag von Hessen (2019): Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 90. https://www.cduhessen.de/data/documents/2019/02/01/313-5c53f4c0d9690.pdf; Koalitionsvertrag von Brandenburg (2019): Ein neues Kapitel für Brandenburg. Zusammenhalt, Nachhaltigkeit, Sicherheit. Gemeinsamer Koalitionsvertrag von SPD Brandenburg, CDU Brandenburg, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Brandenburg, S. 29. https://spd-brandenburg.de/wp-content/uploads/191024_Koalitionsvertrag_Endfassung.pdf (alle abgerufen am 26.10.2022).

schulinterne Organisation, die staatliche Aufsicht oder das private Schulwesen zu regeln.[91]

Allerdings kann der Bund die Länder finanziell unterstützen, indem er Gemeinden oder Gemeindeverbänden Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewährt (Artikel 104c GG). Dabei ist er ausdrücklich auf eine finanzielle Unterstützung beschränkt; eine Beteiligung an der inhaltlichen Gestaltung schul- und bildungspolitischer Konzepte der Länder ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Mit dieser Befugnis kann der Bund die Kommunen mit einmaligen Investitionen zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur unterstützen, allerdings nicht bei (fortlaufenden) Personal- oder Sachkosten. Zu solchen Investitionen gehören etwa Bundesprogramme zur Schulsanierung, zum Ausbau von Ganztagesschul- und Betreuungsangeboten oder auch zur Verbesserung der digitalen Ausstattung von Schulen („Digitalpakt“[92]) sowie ein Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“[93] zur Unterstützung von Schüler*innen. Dabei ist bedeutsam, dass die Vergabe der Bundesmittel ausdrücklich an einvernehmlich mit den Ländern vereinbarte Bedingungen gebunden werden soll.[94] Darüber hinaus bestehen für den Bund derzeit keine verfassungsrechtlich zulässigen Einflussmöglichkeiten auf die Bildungspolitik.

Reformbestrebungen

In Teilen der Politik und von Fachkreisen wird die Föderalismusreform von 2006, die den Einfluss des Bundes in Bildungsangelegenheiten eindämmen sollte, als Fehlentscheidung gesehen.[95] In Anbetracht der stagnierenden Umsetzung inklusiver Schulbildung gibt es seit Langem und wieder verstärkt in den letzten Jahren Reformbestrebungen, die sich für eine Neugestaltung des Verantwortungszuschnitts zwischen Bund, Ländern und Kommunen aussprechen, um die politisch motivierten Unterschiede[96] in den Schulsystemen der Länder durch kooperative Aufgabenwahrnehmungen auszugleichen.[97] Unter anderem haben 2018 anlässlich des 70. Jubiläums der Kultusministerkonferenz (KMK) ehemalige Bildungsminister*innen Reformen des Bildungsföderalismus mit der Begründung gefordert, dass Bildungsgerechtigkeit, Vergleichbarkeit und Qualität ohne ein gewisses Maß an Einheitlichkeit nicht möglich seien.[98] Dabei haben sie auch explizit auf Inklusion Bezug genommen.

Positiv ist, dass auch die amtierende Regierung einen deutlichen Handlungsbedarf im Bildungsbereich sieht: Sie will die Kooperation zwischen den politischen Ebenen verbessern und die Unterstützung des Bundes durch neue Formen der Zusammenarbeit stärken. Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es im Kapitel „Bildung und Chancen für alle“, dass die Koalition eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation aller Ebenen („Kooperati-

91 In einigen Randbereichen von Bildungsfragen hat der Bund gesetzgeberische „konkurrierende“ Kompetenzen wie unter anderem bei der Regelung zur beruflichen Ausbildung (mit Ausnahme der berufsbildenden Schulen), der Ausbildungsförderung, der Forschungsförderung sowie dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII), einschließlich Regelungen zu Kindertageseinrichtungen und zur Schulsozialarbeit sowie dem Grundsicherungsrecht, unter das die Leistungen für Bildung und Teilhabe fallen.

92 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104c des Grundgesetzes zur Förderung der kommunalen Bildungsinfrastruktur (Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 vom 16. Mai 2019, BAnz AT 14.06.2019 B2).

93 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021): Aktionsprogramm Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022 – 2 Mrd. Euro. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/178838/798ecd9014605892b3638f1a866cf30d/aktionsprogramm-aufholen-nach-corona-fuer-kinder-und-jugendliche-factsheet-data.pdf (abgerufen am 26.10.2022).

94 Unter anderem sollen diese in die Qualifikation von Lehrkräften investiert und Bildungs- und Lehrpläne nach den Vorgaben der Kultusministerkonferenz weiterentwickelt werden.

95 Lindner (2018); Wrase (2018), S. 36; Leunig (2015); Scheller (2015); Sturm (2013)

96 So auch beispielsweise im Hinblick auf den Übergang von der Grundschule auf weiterführende Schulen, die Dauer des Gymnasiums, der Ganztagsschule, Förderung von sozial benachteiligten Schüler*innen.

97 Siehe u.a. Wrase / Allmendinger (2021); Allmendinger (2014).

98 Vgl. Zeit Online (10.1.2018): Deutschland braucht einen neuen Bildungsstaatsvertrag. https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2018-01/bildungsfoederalismus-zentralismus-chancengleichheit-zentralabitur-bildungspolitik (zuletzt abgerufen am 26.10.2022).

onsgebot") anstrebe. Dazu sei beabsichtigt, einen Bildungsgipfel einzuberufen, auf dem sich Bund, Länder, Kommunen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft unter anderem über neue Formen der Zusammenarbeit verständigen. Darüber hinaus soll eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt werden, die die Zusammenarbeit strukturiere und verbessere sowie die Umsetzung der Ziele absichere. Außerdem bietet die Koalition Gespräche über eine Grundgesetzänderung an.[99] Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger hat zudem in der ersten Generalaussprache zur Bildungs- und Forschungspolitik in dieser Legislaturperiode am 13. Januar 2022 im Bundestag angekündigt, aus dem sogenannten Kooperationsverbot ein Gebot zu machen.[100] Die angekündigten Maßnahmen sind sinnvolle Schritte, um wichtige Bildungsthemen, zu denen das Thema inklusive Bildung gehört, ebenenübergreifend zu bearbeiten.

Vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK und der Erkenntnis, dass nach fast 14 Jahren entsprechender Verpflichtung die bestehende Kompetenzverteilung und die damit verbundene Finanzierungsverteilung nicht gewirkt haben, um diese grund- und menschenrechtlich zentrale Pflicht zu erfüllen, ergibt sich: Sowohl die zitierte Passage des Koalitionsvertrags als auch die Ankündigung der Bundesbildungsministerin sollten – einen grundsätzlichen politischen Willen zur Umsetzung der UN-BRK unterstellt – so verstanden werden, dass auch die zentralen Herausforderungen beim Auf- und Ausbau eines inklusiven Schulsystems von diesen politischen Vorhaben umfasst sind.

1.4.1 Erweiterung der verfassungsrechtlichen Kooperationsmöglichkeiten

Welche Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus in den bestehenden Regelungen des Grundgesetzes aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte möglich sind, wird im Folgenden ausgeführt. Es werden darüber hinaus Lösungen dargelegt, die auf die Schaffung neuer Regelungsgehalte sowie auf flankierende Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern abstellen, ohne dass dabei die Bildungshoheit der Länder eingeschränkt wird. Dabei sind verschiedene Hebel geeignet, um die UN-BRK im Bereich der schulischen Bildung umzusetzen.

Über eine Bundesgesetzgebungskompetenz

Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG und seine Grenzen

Es gibt zwischen den Bundesländern extrem große Unterschiede bei der Etablierung eines inklusiven Schulsystems (siehe Abschnitt 1.3). Dies verletzt nicht nur die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zur Umsetzung eines solchen, sondern auch die Pflicht des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Artikel 72 Absatz 2 GG.

Eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dann erforderlich und damit zulässig, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in einer das „bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickelt haben" oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet.[101] Das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt darauf ab, spezifisch föderale Nachteile der Einwohner*innen einzelner Länder auszugleichen.[102] Die Auswertung der Daten hat eine solche Entwicklung belegt. Um die erheblichen Divergenzen bei der Verwirklichung des Rechts auf inklusive Bildung zu kompensieren und die Lebensverhältnisse in den einzelnen Ländern anzugleichen, sind bundeseinheitliche Grundstrukturen erforderlich. Das Recht auf Bildung – als ein zentrales soziales und kulturelles Recht – spielt einerseits eine Schlüsselrolle dahingehend, dass Menschen (mit Behinderungen) ihr Potenzial voll entfalten, ihre Rechte gleichberechtigt in Anspruch nehmen und wirksam an der Gesellschaft teilhaben können. Es

99 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), Zeile 3136 ff.
100 Deutscher Bundestag (13.01.2022): Plenarprotokoll 20/11, Stenografischer Bericht, 11. Sitzung, S. 582.
101 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 144; Bundesverfassungsgericht (2005): Urteil des Zweiten Senats vom 26.01.2005, 2 BvF 1/03, Rn. 45; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 35.
102 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 153 f.

ist andererseits auch ein zentrales Element des bundesstaatlichen Sozialgefüges, denn es trägt zur Verringerung von Armut und zur Förderung von Demokratie, Respekt, sozialem Frieden, Entwicklung und Wirtschaftswachstum bei.

Ein Weg für den Bund, hier tätig zu werden, könnte über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG erfolgen. Ohne in die Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich des pädagogischen Kernbereichs einzugreifen, ist eine ergänzende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Betracht zu ziehen, die der Förderung und dem Schutz (vor Diskriminierung) von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen dienen und dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für sie zu schaffen.[103] Insbesondere an die Bereitstellung der angemessenen Vorkehrungen (siehe Kasten S. 26), also beispielsweise entsprechende Assistenzen, Schulbegleitungen[104], Hilfsmittel oder therapeutische Unterstützung ist hier zu denken. Diese sind bisher immer noch nicht ausreichend systemisch im deutschen Schulsystem verankert, wie es Artikel 24 Absatz 2 UN-BRK eigentlich vorsieht und deren Versagung eine Diskriminierung darstellt.[105]

Im Folgenden wird ausgeführt, warum die Bereitstellung solcher angemessenen Vorkehrungen unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG und damit in die Bundeskompetenz fallen kann.

Eine solche Bundeskompetenz lässt sich in Parallelität zur Begründung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG für den Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung sowie die Regelung der Schulsozialarbeit im SGB VIII im Rahmen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes über den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ herleiten.

Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG wird vom Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips grundsätzlich weit verstanden.[106] Dazu gehören „auch präventive Maßnahmen zum Ausgleich von Notlagen und besonderen Belastungen sowie Vorkehrungen gegen die Gefahr der Hilfsbedürftigkeit“.[107] Er erfasst auch neu zu regelnde Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der klassischen Fürsorge[108] entsprechen.[109] Gemäß der ständigen Rechtsprechung fällt darunter auch die Jugendhilfe, und zwar auch dann, wenn diese nicht konkreten Notlagen abhilft, sondern präventiv zur Förderung junger Menschen tätig wird, aber auch, wenn zugleich der Bildungsbereich berührt ist.[110] Darunter fallen präventive Maßnahmen, die allgemein auf eine Förderung des körperlichen, geistigen und sittlichen Wohls Jugendlicher abzielen.[111] Auf diese Weise soll „Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnet“ werden.[112]

---

103 Fürsorgerische und bildungsbezogene Aufgaben lassen sich dabei durchaus unterscheiden, vgl. Rixen (2019), S. 436.

104 Siehe dazu den Regelungsvorschlag von Wrase / Allmendinger (2021) im SGB IX.

105 Siehe Abschnitt 1.2. Siehe auch Wrase / Allmendinger (2021).

106 Vgl. Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil des Ersten Senats vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13 , Rn. 29; siehe auch Degenhart (2021), Rn. 35 ff. m.w.N.

107 Bundesverfassungsgericht (1992): Urteil vom 02.12.1992, 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92; Bundesverfassungsgericht (1993): Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/90, 2 BvF 5/92, Rn. 359; Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13: Zwar sei eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit geboten, es genüge aber, „wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation bestehe, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz ziele“.

108 Zum Begriff der Fürsorge: In diesem Kapitel wird die im deutschen Verfassungsrecht bislang gebräuchliche Terminologie, auch vor dem Hintergrund des Wortlauts des Grundgesetzes, verwendet. Dessen ungeachtet ist dieser im Grundgesetz verwendete Begriff der „Fürsorge“ im Lichte der UN-BRK und dem darin zum Ausdruck kommenden Paradigmenwechsel kritisch zu hinterfragen, worauf aber im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden soll. Weiterführend statt vieler: Bielefeldt (2009), S. 6.

109 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 282; Bundesverfassungsgericht (2003): Beschluss des Zweiten Senats vom 17.07.2003, 2 BvL 1/99, Rn. 114 (st. Rspr.); dazu Wittreck (2015), Rn. 36 ff.

110 Vgl. zuletzt Bundesverfassungsgericht (2015): Urteil des Ersten Senats vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29.

111 Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36; Oeter (2018), Rn. 63.

112 Bundesverfassungsgericht (1998): Beschluss des Ersten Senats vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 36.

Auch an Familien gewährte Hilfen für den Besuch öffentlicher Schulen oder Leistungen der Ausbildungsförderung fallen unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ (gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG) mit der Begründung, dass Jugendliche in ihrer ganzen Existenz auf die Hilfe ihrer Umwelt angewiesen sind und ihre Personenwürde unter diesen Umständen verletzt würde, wenn ihnen nicht die Gelegenheit gegeben würde, den Start in das Berufsleben unter angemessenen Bedingungen anzutreten.[113] Hier entspricht es folglich dem Wesen der Fürsorge – als Sorge für die Erhaltung der Personenwürde –, die Ausbildung (nicht nur unter dem Blickpunkt der wirtschaftlichen Sicherung des Lebensunterhalts, sondern darüber hinaus im Hinblick auf die Personenwürde als Ermöglichung selbstbestimmten Lebens und Teilhabe an der Gesellschaft) als faire Berufschance zu sehen. Die bundesrechtliche Regelung über die Ausbildungshilfe geht diesem Verständnis nach nicht über den Bereich der Fürsorge hinaus.

Der Bund muss im Sinne der öffentlichen Fürsorge berechtigt sein, Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zu bestimmen, um Bildungsbenachteiligungen, wie sie für junge Menschen mit Behinderungen bestehen, abzubauen, soweit er dabei nicht in den Kernbereich der Schulaufsicht der Länder eingreift.[114] Dies ergibt sich auch aus dem allgemeingültigen sozialpädagogischen Auftrag (§ 1 Absatz 1 SGB VIII), wonach jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat. Konkret bedeutet das unter anderem, dass jede*r in seiner individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen ist, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen (§ 1 Absatz 3 Nr. 1 SGB VIII). Aus diesem Auftrag muss folgen, dass dies erst recht und in spezifischer Form für junge Menschen mit Behinderungen gilt. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, dass die Länder 2021 mit dem § 14a SGB VIII selbst über den Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein Kinder- und Jugendstärkungsgesetz den Vorschlag für eine Regelung der Schulsozialarbeit in einem Bundesgesetz mit einer ähnlichen Begründung eingebracht haben.[115]

Unter den Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ (gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG) und damit eine Bundeskompetenz fallen auch materielle Hilfestellungen an typischerweise aufgrund besonderer Bedarfslagen spezifisch hilfsbedürftige Personengruppen.[116] Die auf Grundlage von Nr. 7 geregelte Unterstützung zur Vorbeugung oder Bekämpfung von Notlagen kann neben finanziellen Zuwendungen und Sachleistungen auch in immateriellen Diensten wie zum Beispiel Beratungsdiensten bestehen.[117] Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nach Nr. 7 umfasst nicht nur Art und Umfang der einzelnen Fürsorgeleistungen, sondern auch die damit verbundenen organisatorischen Regelungen.[118]

Was die zulässige Reichweite einer bundesgesetzlichen Regelung für die Umsetzung des Rechts auf Bildung angelangt, lassen sich auch mit Blick auf die Bundesregelungen zu Fragen der Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere frühkindliche Bildungseinrichtungen als Teil der Bildungslandschaft) Parallelen ziehen. Dort ist im Sinne eines weiten Verständnisses der Materie „öffentliche Fürsorge“ das Tätigwerden des Bundes vorgesehen. Damit könne, so die Gesetzesbegründung, die diskriminierungsfreie Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden, die sich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aufgrund des gesellschaftlichen Wandels stellen. Bei einer Untätigkeit des Gesetzgebers drohe die Gefahr, dass die sich damals abzeichnende Rechtszersplitterung dieser Materie mit unabsehbaren Folgen

113 Siehe Bundesverwaltungsgericht (1967), Urteil des V. Senats vom 10.05.1967, BVerwG V C 150/66, Rn. 22.
114 Siehe Wrase (2020), S. 25 ff.
115 Bundesrat (01.01.2021).
116 Oeter (2018), Rn. 60.
117 Uhle (2020), Rn. 112; Degenhart (2021), Rn. 35.
118 Bundesverfassungsgericht (2002): Urteil des Zweiten Senats vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 133; vgl. auch Uhle (2020), Rn. 106.

für die Einheitlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe und die weitere Entwicklung ihrer Angebotsstruktur künftig beschleunige.[119] Gleiches gilt für die diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung, damit Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gleichberechtigt ihre Rechte in Anspruch nehmen und wirksam an der Gesellschaft teilhaben können.

Die erheblichen Unterschiede zwischen den Bundesländern bei der diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts auf Bildung – im Sinne der Erhaltung der Personenwürde und ihre Bedeutung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen – rechtfertigen daher den Gebrauch von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Darüber hinaus besteht eine nicht hinnehmbare Uneinheitlichkeit, die der Förderungspflicht des körperlichen und geistigen Wohls von Kindern und Jugendlichen (mit Behinderungen) zuwiderläuft, die sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ergibt. Den Kindern und Jugendlichen kann nicht gewährleistet werden, ihren Bildungsweg unter angemessenen Bedingungen zu beschreiten.

Kompetenzerweiterung über Grundgesetzänderung

Denkbar wäre aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Schulwesens in Artikel 74 GG zu gewähren, um Einheitlichkeit der Grundstrukturen zur Verwirklichung inklusiver Bildung herbeiführen zu können. Da hier nicht die komplette Übertragung eines Kernbereichs von Gestaltungskompetenzen der Länder, zu denen die Schul- und Bildungspolitik traditionell gehört, auf den Bund im Raum steht und den Ländern noch ausreichend Gestaltungskompetenzen verbleiben würden, bestehen auch keine Bedenken im Hinblick auf die sogenannte „Ewigkeitsklausel“ aus Artikel 79 Absatz 3 GG, die eine vollständige Übertragung für unzulässig erklärt.[120]

Nicht grundsätzlich gegen Artikel 79 Absatz 3 GG spricht eine Verfassungsänderung, die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz einräumt, welche nur auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulwesens beschränkt ist. Eine solche Grundsatzgesetzgebungskompetenz[121] würde den Ländern ausreichend Schutz für den Kernbereich der Schul- und Bildungspolitik bewahren, da ihnen ein hinreichendes Maß an eigenem Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Umsetzung dieser Grundsätze weiterhin zustünde.

Auf Grundlage eines neu zu ergänzenden Kompetenztitels könnte der Bundesgesetzgeber auf ein inklusives Schulsystem etwa wie folgt hinarbeiten: Dafür könnte er Regelungen über strukturprägende Elemente zur Umsetzung der Pflicht einführen, die ein vorbehaltloses Recht auf inklusive Beschulung gewährleisten. Darüber hinaus wären Regelungen angezeigt, die ein flächendeckendes öffentliches Angebot an inklusiver Bildung mit einer angemessenen personellen und sächlichen Mittelausstattung zur Verfügung stellen (wie unter anderem qualifiziertes Lehrpersonal, Schulgebäude, Ausstattung und geeignete Lernmittel), aber auch zur Umsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Schulen. Hierfür und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung insgesamt ist eine stärkere Verankerung von Menschenrechtsbildungsansätzen in den Aus- und Fortbildungen der Lehrkräfte sowie im Schulalltag vonnöten.

Solche Regelungen brächten nicht nur Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Grundstrukturen zur Umsetzung inklusiver Bildung mit sich, sondern beließen Regelungen unterhalb dieser Ebene, insbesondere im pädagogischen Kernbereich, weiterhin in der Gestaltungsverantwortung der Länder.

119 Begründung zum Kinder- und Jugendhilfegesetz: Deutscher Bundestag (01.12.1989): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG), Drucksache 11/5948, S. 42.

120 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die Länder über ihre Eigenstaatlichkeit auch über ein solches Maß an Kompetenzen verfügen, dass ihnen ein „Kernbestand eigener Aufgaben und eigenständiger Aufgabenerfüllung“ verbleibt, siehe Bundesverfassungsgericht (1992): Beschluss des Ersten Senats vom 06.10.1992, 1 BvR 1586/89, Rn. 66. Siehe auch Lindner (2018), S. 94 (96).

121 Entsprechend der früheren Rahmengesetzgebung (vgl. Artikel 75 GG a.F.). Siehe auch Lindner (2018), S. 94, 96.

Über eine verfassungsrechtliche Grundlage zum kooperativen Handeln (Kooperationskompetenz)

Um die Rolle des Bundesgesetzgebers – im Hinblick auf ein inklusives Schulsystem – weiter zu stärken, ist eine Ergänzung von Artikel 91b GG denkbar. Durch die Neuregelung von Artikel 91b Absatz 1 GG zum 1. Januar 2015 (Kooperationsmöglichkeiten durch Bund und Länder im Hochschulbereich) wurde eine Möglichkeit geschaffen, wie die gesamtstaatliche Handlungsverantwortlichkeiten durch eine Öffnung des Kooperationsverbots zu neuen Formen der Zusammenarbeit finden können. Demnach können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken.[122] Die Kompetenz des Bundes ist in diesem Bereich allerdings insofern eingeschränkt, als die Länder den Bundesvorhaben zustimmen müssen.

Übertragen auf die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems wäre das primäre Ziel einer solchen – neben den sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG ergebenden Möglichkeiten und/oder der Schaffung eines neuen Kompetenztitels – Ergänzung folgendes: die Standards für ein inklusives Bildungswesens länderübergreifend anzugleichen und auszuweiten sowie eine langfristige Fördermöglichkeit für ein inklusives Schulsystems in Form von Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungskompetenzen von Bund und Ländern zu schaffen,[123] die den Ländern langfristig mehr finanzielle Ressourcen und Unterstützung bei der Umsetzung zusichern. Erhalten bleiben müsste dabei allerdings eine Zustimmungserfordernis aller Länder bei der Förderung von Maßnahmen, die im Schwerpunkt den pädagogischen Kernbereich betreffen.

Denkbar wäre beispielsweise die Einfügung eines neuen Absatzes 3 in Artikel 91b GG, der es Bund und Ländern gestattet, aufgrund von Vereinbarungen zur Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems zusammenzuwirken. Auch bei dieser Regelung müsste – als Ausnahme vom grundsätzlichen Kooperationsverbot – sichergestellt werden, dass ein Zusammenwirken nur auf die Grundsätze abzielt; darunter bleiben die Länder allein in der Verantwortung. Als Vereinbarungen gemäß Artikel 91b Absatz 1 GG kommen sowohl Staatsverträge, die von jedem Bundesland ratifiziert werden müssen, als auch Verwaltungsabkommen in Betracht.[124]

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollten solche Vereinbarungen (auf Basis eines neu geschaffenen Artikel 91b Abs. 3 GG) mit Ziel auf ein inklusives Schulsystem unter anderem Folgendes enthalten:

- Förderungen von inklusiven (Infra-)Strukturprogrammen, die insbesondere auf eine konsequente Umschichtung der in Förderschulen vorhandenen fachlichen, sächlichen und personellen Ressourcen in das allgemeine Schulsystem setzen mit dem Ziel der perspektivischen Auflösung von Förderschulen;
- die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen für Schulen, um Inklusionskonzepte umzusetzen und angemessene Vorkehrungen treffen zu können;
- Strukturen für die Kooperation von Lehrer*innen, Sonderpädagog*innen und weiteren Fachkräften;
- Strukturen für verpflichtende Aus- und Fortbildungsangebote für Lehr- und Fachpersonal. Hierfür und zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung insgesamt ist auch eine stärkere Verankerung von Menschenrechtsbildungsansätzen in den Aus- und Fortbildungen der Fachkräfte sowie im Schulalltag erforderlich;
- die Weiterentwicklung von Studiengängen, insbesondere der Lehramts- und der Sonderpädagogik;

122 Beispiele dafür sind etwa die Förderung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen, der Hochschulpakt, die Exzellenzstrategie, der Pakt für Forschung und Innovation, der Qualitätspakt Lehre oder die Qualitätsoffensive Lehrerbildung.

123 Vgl. Deutscher Bundestag (02.10.2014): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), Drucksache 18/2710.

124 Jarass / Pieroth (2020), Art. 91b, Rn. 2.

– Forschungsaufträge zur Identifizierung wiederkehrender Hürden in der Praxis, die Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen den Zugang zu inklusiver Beschulung vor Ort erschweren.

Ergänzend ist auch jetzt schon an Bundesinvestitionen aus Artikel 104c GG als Grundlage für die Finanzierung des Baus neuer und Umbaus bestehender Schulen in inklusive Schule zu denken, um jedenfalls einen Teil des identifizierten Bedarfs abzudecken.[125]

1.4.2 Bildungsstaatsvertrag zwischen Bund und Ländern

In Ergänzung zur Ausschöpfung und Schaffung verfassungsrechtlicher Möglichkeiten ist es geboten, dass der Bund auf die Entwicklung rechtsverbindlicher Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Ländern hinwirkt. Solche Vereinbarungen könnten nach Ansicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte dazu beitragen, einheitliche, im Einklang mit der UN-BRK stehende Grundstrukturen und Zielvereinbarungen festzusetzen, zu denen sich Bund und Länder innerhalb eines absehbaren Zeitraums verpflichten.

Die Überwindung der Bildungsnachteile und Diskriminierungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen fällt wie dargestellt in die Verantwortung sowohl der Länder als auch des Bundes. Es bedarf verlässlicher Rahmenbedingungen für die Umsetzung inklusiver Schulbildung, die für alle Länder gelten – unabhängig von den heterogenen Regelungen der Landesverfassungen, denen die UN-BRK als Bundesrecht (wie unter Abschnitt 1.2.1 dargestellt) vorgeht. Daher ist es geboten – im Sinne einer (noch zu schaffenden) Norm, die Artikel 91b GG entspricht –, rechtsverbindliche Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Länder zu treffen und gemeinsame Ziele zu definieren, zu finanzieren und umzusetzen sowie die Umsetzung zu überprüfen, also eine gemeinsame Strategie zu entwickeln.

Die mit Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15. Oktober 2020 getroffene reine „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“[126] kommt dafür nicht in Frage. Zum einen trifft sie in ihrem Artikel 12 „Inklusion“ mit der UN-BRK in Widerspruch stehende Regelungen (siehe Abschnitt 1.2.1 und 1.2.2), indem sie eine Beschulung an Förderschulen für zulässig erklärt; zum anderen mangelt es an konkreten Umsetzungsmaßnahmen auf der Grundlage einer bildungspolitisch ambitionierten Gesamtstrategie mit zeitlichen Vorgaben. Auch das Begleitgremium, eine „Ständige wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz“ (als Ersatz für den gescheiterten Nationalen Bildungsrat), verspricht mit einer Veranlagung auf zunächst sechs Jahre keine kontinuierliche Umsetzungs- und Wirksamkeitsprüfung.

Für eine solche, bislang fehlende kontinuierliche und nachhaltige Gesamtstrategie[127] kommt ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern[128], ein „Pakt für Inklusion“, in Betracht, der eine „Vereinbarung“ im Sinne von Artikel 91b GG darstellt. Ein solcher Vertrag ginge insbesondere in puncto Verbindlichkeit – er bedürfte der Zustimmung durch den Bundestag sowie den 16 Länderparlamente – über ein unter einem Haushaltsvorbehalt oder einer Befristung stehendes Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern hinaus. Er wäre trotz des sogenannten Kooperationsverbots zulässig, wenn

125 Der Einzelmeinung von Speiser (2017), dass Artikel 104c GG dem Bund erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten gibt, die er auch nutzen kann, stehen im Hinblick auf die Grundsätze der föderalen Kompetenzzuweisung deutliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

126 Kultusministerkonferenz (2020): Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2020. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2020/2020_10_15-Laendervereinbarung.pdf (abgerufen am 26.10.2022).

127 Vgl. auch den Vorschlag einer Nationalen Strategie von Bund und Ländern gegen Bildungsarmut und für mehr Chancengleichheit von Allmendinger (2014).

128 Laut Ifo-Bildungsbarometer (2020) sprachen sich 83 Prozent der teilnehmenden Bürger*innen für einen Bildungsstaatsvertrag aus, der für alle Bundesländer verbindliche Vorgaben macht, siehe Wößmann (2020).

die zu regelnde Materie sowohl in die Kompetenz des Bundes als auch der Länder fällt.

Einem Staatsvertrag kann vor allem auch aufgrund der Beachtung, den er in politischen und Fachkreisen findet, großes Potenzial zugestanden werden, um grundlegende, längerfristige und strukturprägende Entscheidungen über die Inhalte und die Finanzierung von Bildung zwischen Bund und Ländern abzusichern.[129] Im Sinne eines kooperativen Bildungsföderalismus müssen gleiche Standards gelten und die Unterschiede zwischen den Ländern kleiner werden. Gleichzeitig könnte ein Staatsvertrag dazu beitragen, mehr Verantwortungsbewusstsein der Länder für ihre Rechtspflicht zur Verwirklichung des Menschenrechts auf inklusive Bildung durch Gewährleistung eines inklusiven Schulsystems zu erzeugen.

Umfasst sein sollten von einem solchen interföderalen Vertrag beispielsweise Vorgaben zur Verringerung der Anzahl der Schüler*innen in Förderschulen, für die Verlagerung von Kompetenzen aus der Förder- an die allgemeine Schule sowie zur Fachkräfteaus- und -fortbildung, Qualitätsvorgaben, entsprechendes Monitoring sowie ein länderübergreifender regelmäßiger Austausch, Verabredungen zur Zusammenarbeit, bundesweiten Leistungserhebung und so weiter.

1.4.3 Zwischenfazit

Aus seiner völkerrechtlichen Handlungspflicht zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK muss der Bund unter Berücksichtigung der Bildungshoheit der Länder stärker Verantwortung dafür übernehmen, ein inklusives Schulsystem in Deutschland aufzubauen. Die Stärkung eines kooperativen Föderalismus ist zum einen über ein Tätigwerden des Bundes im Rahmen der bisherigen Kompetenzverteilung über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 GG möglich. Denkbar wäre zum anderen, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Schulwesens im Hinblick auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulsystems in Artikel 74 GG zu gewähren. Zudem kommen eine Grundgesetzänderung durch eine Ergänzung von Artikel 91b GG sowie ein darauf basierender interföderaler Staatsvertrag in Frage.

Vor dem Hintergrund des angekündigten Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag, im Bildungsbereich die Kooperation zwischen Bund und Ländern zu verbessern, wäre dieses Gesamtpaket geeignet, der Umsetzungspflicht aus Artikel 24 UN-BRK in gemeinsamer Verantwortung nachzukommen.

Ganz im Sinne der Ankündigungen des Koalitionsvertrags, eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“[130] zwischen Bund und Ländern in der Bildung anzustreben, könnte die Umsetzung dieses Gesamtpakets, insbesondere die genaue Ausgestaltung einer Grundgesetzergänzung und eines interföderalen Staatsvertrags, ein wesentlicher Beitrag sein, dies für den Bereich der inklusiven Bildung zu erreichen.

1.5 Fazit

Artikel 24 UN-BRK verpflichtet Deutschland, ein inklusives Schulsystem zu gewährleisten und Aussonderungen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Förderschulen zu verbieten.

Die Auswertung aktueller Daten und Studien belegt, dass die Bundesländer in der Gesamtschau nur unzureichende und ungleiche Fortschritte erzielt haben. Aktuell werden im Bundesdurchschnitt noch immer mehr als die Hälfte der Schüler*innen mit sonderpädagogischer Förderung an einer Förderschule unterrichtet. Trotz der menschenrechtlichen Verpflichtung zum Aufbau eines inklusiven Schulsystems findet in den wenigsten Bundesländern eine Übertragung der Kompetenzen aus den Förderschulen in die allgemeinbildenden Schulen statt.

Jugendliche mit Behinderungen verlassen die Förderschule in den allermeisten Fällen ohne einen

129 Allmendinger (2015), S. 126.
130 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), Z. 3136 f.

Schulabschluss. Die Förderschule stellt damit meist nur den Auftakt einer lebenslangen Exklusionskette dar. Die Schulabgänger*innen gehen danach oft in gesonderte und theoriereduzierte Formen der Ausbildung mit verminderten Aussichten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

Eine Vielzahl von Studien belegt, dass inklusiver Unterricht insgesamt mehr Vorteile als segregierender Unterricht für alle Schüler*innen bringt. Bildungsökonomisch betrachtet bedeutet eine inklusive Beschulung auf lange Sicht nicht zuletzt auch eine Kostenersparnis.

Die Exklusionsquote, die den Anteil der in Förderschulen unterrichteten Schüler*innen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schüler*innen abbildet, ist seit mehreren Jahren im Bundesdurchschnitt nahezu gleichbleibend hoch: Seit 2008/2009 ist sie lediglich von 4,9 Prozent auf 4,4 Prozent (2020/2021) gesunken. Laut einer Prognose ist nicht mit einer Trendwende bis 2030/2031 hin zu einem deutlich stärkeren Rückgang zu rechnen.

Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es zudem drastische Unterschiede. Aktuell liegt die Exklusionsquote zwischen 0,9 Prozent (Bremen) und 6,5 Prozent (Sachsen-Anhalt); in vier Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Saarland) ist in den letzten zehn Jahren wieder angestiegen. Hier findet keine Progression statt, wie sie die UN-BRK fordert, sondern sogar eine Rückentwicklung.

Diese im Widerspruch zu Deutschlands menschenrechtlicher Verpflichtung stehenden schleppenden und zum Teil stagnierenden Entwicklungen verhindern eine diskriminierungsfreie Umsetzung des Rechts auf Bildung und die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen. Erfahrungsberichte aus der Beratungspraxis sowie die Fallbeispiele (aus qualitativen Interviews) weisen zudem darauf hin, dass es wiederkehrende Hürden gibt, die Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen den Zugang zu inklusiver Beschulung vor Ort erschweren.

Die deutliche Mehrheit der Bundesländer macht mangels ausreichend ausgeprägtem politischen Willen nach knapp 14 Jahren Verpflichtung zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems bei der bestehenden Kompetenz- und Finanzmittelverteilung keine substanziellen Fortschritte – trotz weitreichender nationaler und internationaler Kritik. Ohne eine Stärkung der Bundeszuständigkeit ist die Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems nicht zu erwarten.

Der Bund kann sich seiner Gesamtverantwortung zur Umsetzung von Artikel 24 UN-BRK nicht durch einen Verweis auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung, also die Länderzuständigkeit im Bildungsbereich, entziehen. Er muss aus völkerrechtlicher Sicht seine Handlungspflicht, die er mit Ratifizierung der Konvention eingegangen ist, nachkommen. Dazu gehört auch, mittels einer nachhaltigen Gesamtstrategie, die als Kernelement eine Stärkung der Kooperation von Bund und Ländern im Bildungsföderalismus enthält, stärkere Anstrengungen zur Verwirklichung eines inklusiven Schulsystems zu unternehmen.

Sachlich angemessene Lösungen zur Stärkung eines kooperativen Föderalismus lassen sich zum einen für bestimmte Elemente eines inklusiven Schulsystems – wie beispielsweise die noch nicht ausreichend systemisch verankerten sogenannten angemessenen Vorkehrungen – über die bisherige Kompetenzverteilung, und zwar aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 4 GG, finden. Um im Sinne dieser Zuständigkeit Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zu fördern und vor Diskriminierungen zu schützen, kann der Bund hier ergänzend zuständig sein, ohne in die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Hinblick auf den pädagogischen Kernbereich einzugreifen.

Eine weitere Lösung liegt darin, dem Bund zusätzlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen in Artikel 74 GG, beschränkt auf die „Grundsätze“ eines inklusiven Schulsystems, zu gewähren, wobei die Länder weitreichende Gestaltungskompetenzen behielten.

Zum anderen kommt eine Grundgesetzänderung durch eine Ergänzung von Artikel 91b GG in Betracht, um Standards im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Schaffung eines inklusiven Bildungswesens anzugleichen und auszuweiten sowie ein inklusives Schulsystem langfristig in Form von Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungskompetenzen von Bund und Ländern zu fördern, die den Ländern langfristig mehr finanzielle Ressourcen und Unterstützung bei der Umsetzung zusichern. Auch hier wäre weiterhin ein eigener Gestaltungsspielraum der Länder zu bewahren, die ihre eigenen Anstrengungen ebenfalls intensivieren müssen, insbesondere die „Schlusslichter“ unter ihnen (siehe Abschnitt 1.3).

Zusätzlich zur Ausschöpfung bestehender und Schaffung neuer verfassungsrechtlicher Möglichkeiten ist es geboten, dass der Bund auf die Entwicklung rechtsverbindlicher Vereinbarungen im Schulbereich zwischen Bund und Ländern, idealerweise einem interföderalen Staatsvertrag als „Pakt für Inklusion“, hinwirkt. Darin müssen sich Bund und Länder stärker gemeinsam und koordiniert verpflichten, gegen die Defizite und Stagnation bei der Umsetzung eines inklusiven Schulsystems mit UN-BRK-konformen Zielen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums und unter Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel aktiv zu werden. Es steht außer Frage, dass die meisten Länder ihr Engagement deutlich intensivieren müssen.

Solche Vereinbarungen sollten unter anderem die Förderung von inklusiven Strukturprogrammen, die Bereitstellung von Unterstützungsstrukturen für Schulen, die Förderung von Kooperationsstrukturen zwischen den Fachkräften und von Strukturen für verpflichtende Aus- und Fortbildungsangebote sowie Forschungsaufträge zu Erkenntnislücken, insbesondere zu Hürden in der Praxis, umfassen.

Ganz im Sinne der Ankündigungen des Koalitionsvertrags, eine „engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation“ zwischen Bund und Ländern in der Bildung anzustreben, könnte die Umsetzung dieses Gesamtpakets, insbesondere die genaue Ausgestaltung einer Grundgesetzergänzung und eines interföderalen Staatsvertrags, dazu beitragen, endlich ein inklusives Bildungssystem zu schaffen.

1.6 Literatur

Aichele, Valentin (2010): Behinderung und Menschenrechte. Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60 (23), S. 13–19

Aichele, Valentin (2012): Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Aichele, Valentin / Kroworsch, Susann (2017): Inklusive Bildung ist ein Menschenrecht: Warum es die inklusive Schule für alle geben muss. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Allmendinger, Jutta u.a. (2014): Gesamtstaatliche Bildungsstrategie. Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Analyse und Empfehlungen. https://www.stk.niedersachsen.de/download/92293/Gesamtstaatliche_Bildungsstrategie.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Allmendinger, Jutta u.a. (2015): Initiative für eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie – Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen – Analyse und Empfehlungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege 162 (4), S. 123–126

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2019): Diskriminierung an Schulen erkennen und vermeiden. Praxisleitfaden zum Abbau von Diskriminierung in der Schule, 4. Auflage. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Leitfaeden/leitfaden_diskriminierung_an_schulen_erkennen_u_vermeiden.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 26.10.2022)

Baker, Edward T. / Wang, Magaret C. / Walberg, Herber J. (1995): The effect of inclusion on learning. In: Educational Leadership, 52 (4), S. 33–35

Beiter, Klaus Dieter (2006): The protection of the right to education by international law. Including a systematic analysis of article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Leiden, Bosten: Nijhoff

Bellenberg, Gabriele (2020): Individuelle Bildungswege durch Auf-, Abstieg, Um- und Ausstiege im Schulsystem. Eine strukturelle und empirische Bestandsaufnahme. In: Thiersch, Sven / Silkenbeumer, Mirja / Labede, Julia (Hg.): Individualisierte Übergänge. Aufstiege, Abstiege und Umstiege im Bildungssystem. Wiesbaden: Springer VS, S. 19–34

Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der Behindertenrechtskonvention, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Blanck, Jonna M. (2020): Übergänge nach der Schule als „zweite Chance". Eine quantitative und qualitative Analyse der Ausbildungschancen von Schülerinnen und Schülern aus der Förderschule „Lernen". Weinheim, Basel: Beltz Juventa

Bundesrat (01.01.2021): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), Drucksache 5/21

Butterwegge, Carolin / Butterwegge, Christoph (2021): Kinder der Ungleichheit. Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt. Frankfurt, New York: Campus Verlag

Degener, Theresia (2012): Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. In: Kritische Justiz 45 (4), S. 405–419

Degenhart, Christoph (2021): Artikel 74. In: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 9. Auflage. München: Beck, S. 1384–1424

Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin.

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (2014): Inklusion: Leitlinien für die Bildungspolitik, 3. erweiterte Auflage. Bonn. https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/2014_Leitlinien_inklusive_Bildung_0.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

European Agency for Special Needs and Inclusive Education (EASIE) (2020): European Agency Statistics on Inclusive Education: 2018 dataset cross-country report. Odense (Denmark). https://www.european-agency.org/resources/publications/european-agency-statistics-inclusive-education-2018-dataset-cross-country (abgerufen am 26.10.2022)

van Essen, Fabian (2013): Soziale Ungleichheit, Bildung, Habitus. Möglichkeitsräume ehemaliger Förderschüler. Wiesbaden: Springer VS

Ferri, Delia (2019): The past, present and future of the right to inclusive education in Italy. In: De Beco, Gauthier / Quinlivan, Shivaun / Lord, Janet E. (Hg.): The right to inclusive education in international human rights law. Cambridge: Cambridge University Press, S. 547–579

Hänsel, Dagmar (2003): Die Sonderschule – ein blinder Fleck in der Schulsystemforschung. In: Zeitschrift für Pädagogik 49 (4), 591–609

Hess, Doris u.a. (2019): Schulische Inklusion. Untersuchung zu Einstellungen zu schulischer Inklusion und Wirkungen im Bildungsverlauf. Forschungsbericht des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Bonn: Aktion Mensch. https://delivery-aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/Studie_Schulische_Inklusion_Langfassung_barrierefrei.pdf?v=81f934bb (abgerufen am 26.10.2022)

Holaschke, Ingo (2015): 30 Jahre danach – Biographien ehemaliger Schülerinnen und Schüler der „Lernbehindertenschule". Lebenszufriedenheit und beruflicher Werdegang. Münster: Waxmann

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (2020): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage. München: Beck

Jochmaring, Jan (2019): Übergänge von Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in die Berufsausbildung. Eine Auswertung von Sekundärstatistiken. In: Zeitschrift für Pädagogik 65 (3), S. 335–354

Klemm, Klaus (2015): Inklusion in Deutschland. Daten und Fakten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Klemm-Studie_Inklusion_2015.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Klemm, Klaus (2016): Gutachten: Lehrkräftebedarf und -einsatz im Bereich der sonderpädagogischen Förderung in den öffentlichen allgemeinen Schulen und in den öffentlichen Förderzentren Schleswig-Holsteins. Kiel: Ministerium für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein. https://www.gew-sh.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=57268&token=a34c7032ea619bbb6138eb36524321fbaa75b778&sdownload=&n=gutachten_klemm_komplett.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Klemm, Klaus / Preuss-Lausitz, Ulf (2017): Inklusion in Progress. Analysen, Herausforderungen, Empfehlungen. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/boell.brief-teilhabegesellschaft-4-inklusion-in-progress.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Klemm, Klaus (2018): Unterwegs zur inklusiven Schule. Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Unterwegs-zur-inklusiven-Schule_2018.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Klemm, Klaus (2020): Bildungspolitische Strategien inklusiver Bildung in Deutschland. Expertise im Auftrag des AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. https://afet-ev.de/assets/projekte/2020-03_Expertise_Prof.Dr.Klemm_ism.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Kroworsch, Susann (2017): Das Recht auf inklusive Bildung. Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_Nr_12_Das_Recht_auf_inklusive_Bildung_bf.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Leunig, Sven (2015): Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (28–30), S. 24–30

Lindner, Josef Franz (2018): Reform des deutschen Bildungsföderalismus. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 51 (4), S. 94–98

Markussen, Eifred (2004): Special education: Does it help? A study of special education in Norwegian upper secondary schools. In: European Journal of Special Needs Education, 19 (1), S. 33–48

Menze, Laura u.a. (2021): Schwieriger Übergang in Ausbildung und Arbeitsmarkt. Jugendliche aus Förderschulen mit Schwerpunkt „Lernen“. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-22.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Müller, Thomas (2006): Armut von Kindern an Förderschulen. In: Behinderte in Familie, Schule und Gesellschaft 2006 (1), S. 42–55

Myklebust, John Olav (2006): Class placement and competence attainment among students with special educational needs. In: British Journal of Special Education 33 (2), S. 76–81

Neumann, Philip u.a. (2017): Die Bielefelder Längsschnittstudie zum Lernen in inklusiven und exklusiven Förderarrangements (BiLieF). In: Link, Pierre-Carl / Stein, Roland (Hg.): Schulische Inklusion und Übergänge. Berlin: Frank & Timme, S. 39–48

Niendorf, Mareike / Reitz, Sandra (2016): Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem. Was zum Abbau von Diskriminierung notwendig ist. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Oeter, Stefan (2018): Artikel 74. In: von Mangoldt, Herrmann / Klein, Friedrich / Starck, Christian: Grundgesetz. Kommentar, Band 2: Art. 20–82, 7. Auflage. München: Beck, S. 1979–2123

Pfahl, Lisa (2011): Techniken der Behinderung. Der deutsche Lernbehinderungsdiskurs, die Sonderschule und ihre Auswirkungen auf Bildungsbiografien. Bielefeld: transcript

Pfahl, Lisa / Powell, Justin J. W. (2016): „Ich hoffe sehr, sehr stark, dass meine Kinder mal eine normale Schule besuchen können." Pädagogische Klassifikationen und ihre Folgen für die (Selbst-) Positionierung von Schüler/innen. In: Moser, Vera / Lütje-Klose, Birgit (Hg.): Schulische Inklusion. Weinheim/Basel: BeltzJuventa, S. 58–74

Poscher, Ralf / Rux, Johannes / Langer, Thomas (2008): Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung. Baden-Baden: Nomos

Preuss-Lausitz, Ulf (2019): Ergebnisse der Inklusions- und Separationsforschung nach 10 Jahren UN-Behindertenrechtskonvention. Bilanz und Perspektiven. In: Zeitschrift für Heilpädagogik 70 (10), S. 469–487

Rackles, Mark (2021): Inklusive Bildung in Deutschland. Beharrungskräfte der Exklusion und notwendige Transformationsimpulse. Norderstedt: Books on Demand

Richardson, John / Powell, Justin J. W. (2011): Comparing special education. Origins to contemporary paradoxes. Stanford (California): Standford University Press

Riedel, Eibe (2010): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Dortmund: LAG Gemeinsam Leben, Gemeinsam Lernen NRW

Rixen, Stephan (2019): Ist das Gute-Kita-Gesetz verfassungswidrig? Die finanzielle Förderung der Kindertagesbetreuung durch den Bund als Verfassungsproblem. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 38 (7), S. 432–438

Ruijs, Nienke / Peetsma, Thea (2009): Effects of inclusion on students with and without special educational needs. In: Educational Research Review 4 (2), 67–79

Scheller, Henrik (2015): Der „erschöpfte Föderalstaat" Reformdebatte und Verfassungsrealität in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (28–30), S. 17–23

Schumann, Brigitte (2007): „Ich schäme mich ja so!" Die Sonderschule für Lernbehinderte als Schonraumfalle. Bad Heilbrunn: Klinkhardt

Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2018): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 213: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2016 bis 2030. Berlin. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_213_Vorausberechnung_der_Schueler-und_Absolventen.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2019): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 222: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2018 bis 2030. Berlin. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok_222_Vorausberechnung_Schueler_Abs_2018_2030_gesamt.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Sekretariat der Kultusministerkonferenz (2022): Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 231: Sonderpädagogische Förderung in den Schulen 2011 bis 2020. Berlin. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Statistik/Dokumentationen/Dok231_SoPaeFoe_2020.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Speiser, Guido (2017): Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen. In: Recht und Politik 53 (4), S. 473–479

Steinmetz, Sebastian u.a. (2021): Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern. Baden-Baden: Nomos

Strauß, Daniel (Hg.) (2011): Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht. Marburg: IVerb.de. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011_Strauss_Studie_Sinti_Bildung.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Sturm, Roland (2013): Zusammenarbeit im deutschen Föderalismus. In: Informationen zur politischen Bildung 2013 (318), S. 12–27. https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/159339/zusammenarbeit-im-deutschen-foederalismus/ (abgerufen am 26.10.2022)

Uhle, Arnd (2020): Artikel 74. In: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz: Kommentar, Band 5: Art. 68–87, Loseblattsammlung, Stand: Oktober 2010, Lieferung 93. München: C.H. Beck

UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (08.12.1999): Allgemeine Bemerkung 13 (Einundzwanzigste Tagung, 1999). Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes), UN Doc. E/C.12/1999/10. https://www.un.org/depts/german/wiso/ec-12-1999-10.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (13.05.2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/Co/1

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (25.11.2016): General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive, UN Doc. CRPD/C/GC/4

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (26.04.2018): General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6

UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Bildung, Vernor Muñoz (19.02.2007): Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung, UN Doc. A/HRC/4/29. https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-4-29.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Weishaupt, Horst (2017): Die Förderschule als sonderpädagogischer Förderort. In: Gercke, Magdalena / Opalinski, Saskia / Thonagel, Tim (Hg.): Inklusive Bildung und gesellschaftliche Exklusion. Zusammenhänge – Widersprüche – Konsequenzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 39–57

Wittreck, Fabian (2015): Artikel 74. In: Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, Band 2: Artikel 20-82, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1843–1919

Wößmann, Ludger u.a. (2020): Deutsche sind für mehr Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Bildungssystem – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2020. In: ifo Schnelldienst 73 (9), S. 40-48. https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-09-woessmann-etal-bildungsbarometer-foederalimus.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

Wrase, Michael (2018): Das Kooperationsverbot und sein Ende – Bund und Länder sollen in Bildungsfragen noch enger zusammenarbeiten dürfen. In: WZB-Mitteilungen 2018 (159), S. 34–37

Wrase, Michael (2020): Das Recht auf Grundbildung und die Pflicht des Staates zur Sicherung des bildungsrechtlichen Existenzminimums. Expertise mit Blick auf das Problem geringer Literalität. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/GEW/GEW-Stiftungen/MTS_-_Gefoerderte_Projekte/20200907-MTS-Expertise-Grundbildung-BKR.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

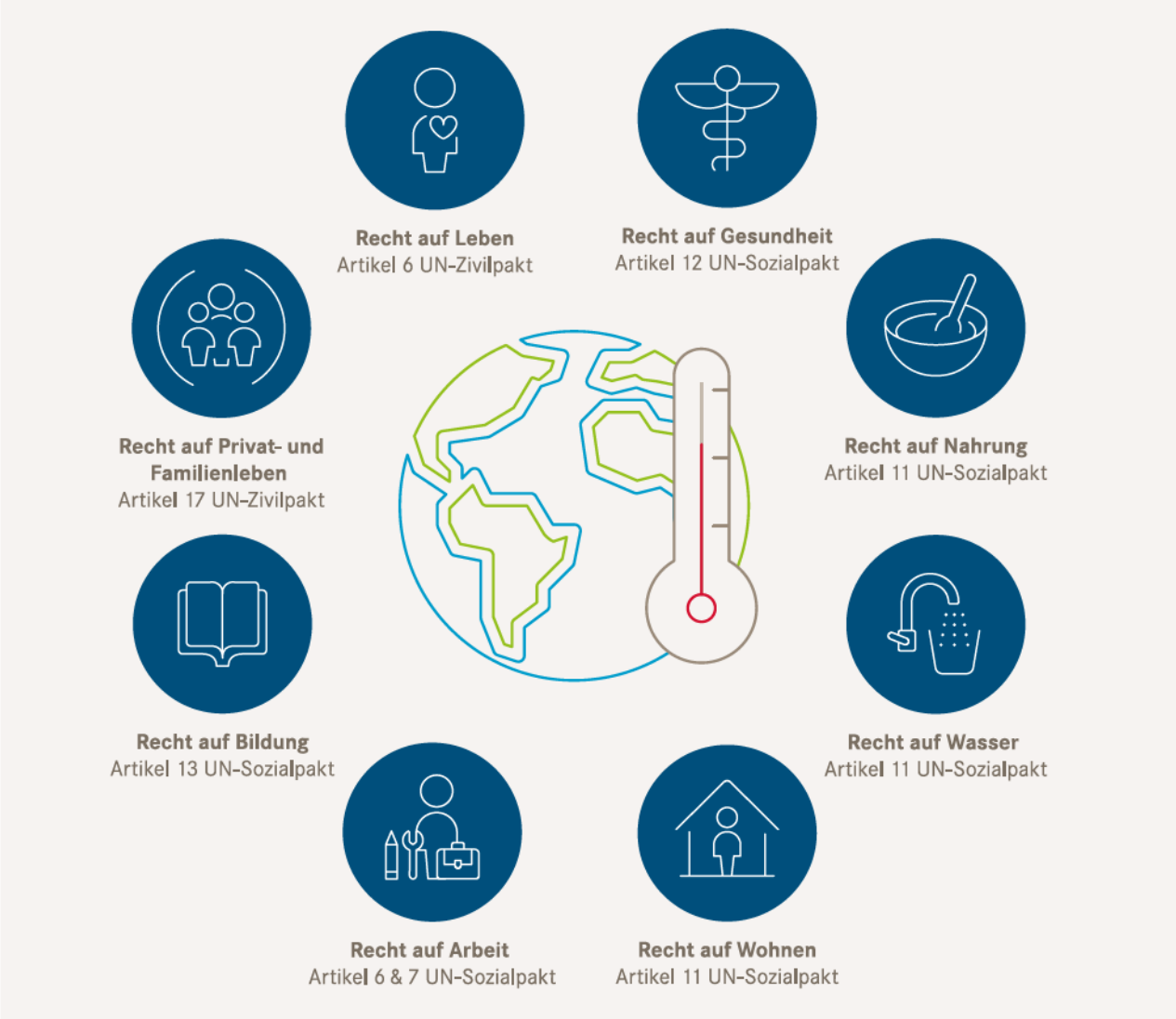
Wrase, Michael (2021): Ein Beschluss mit weitreichenden Folgen. Das Recht auf schulische Bildung nach der Schulschließungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Verfassungsblog vom 5.12.2021. https://verfassungsblog.de/ein-beschluss-mit-weitreichenden-folgen/ (abgerufen am 26.10.2022)

Wrase, Michael / Allmendinger, Jutta (2021): Bildungschancen verbessern – Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Rechtsgutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/2021-04/Bildungschancen%20verbessern%20Endf.pdf (abgerufen am 26.10.2022)

2 Klimapolitik in Deutschland: Menschenrechtliche Schutzpflichten

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung ist von einer ambitionierten Klimapolitik geprägt: Die klima- und energiepolitischen Gesetzesvorhaben des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 sollen bis Ende 2022 verabschiedet und ein erstes bundesweites Klimaanpassungsgesetz bis Ende 2023 auf den Weg gebracht werden. Mehr Tempo bei der Umsetzung von wirksamen Klimamaßnahmen ist auch in Deutschland dringend notwendig, denn die Botschaft des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)[131] im Frühjahr 2022 war deutlich: Es braucht eine radikale und sofortige Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgase, um die globale Erderwärmung auf 1,5 °C einzudämmen. Der Ausstoß von Treibhausgasen muss weltweit bis 2030 um 43 Prozent gesenkt werden.[132] Auf dieses Ziel haben sich die Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens, darunter auch Deutschland, im Jahr 2015 geeinigt. Gelingt dies nicht, wird es erhebliche Folgewirkungen für Mensch und

Abbildung 2: Auf diese Menschenrechte wirkt sich der Klimawandel besonders aus



131 Der Weltklimarat ist eine Institution der Vereinten Nationen. In seinem Auftrag tragen Fachleute weltweit regelmäßig den aktuellen Kenntnisstand zum Klimawandel zusammen und bewerten ihn aus wissenschaftlicher Sicht.

132 Intergovernmental Panel on Climate Change (04.04.2022): Press release: The evidence is clear: The time for action is now. We can halve emissions by 2030. https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_PressRelease-English.pdf (abgerufen am 22.09.2022).

Natur in allen Regionen der Erde geben: noch intensivere Hitzewellen, vermehrte Dürren, öfter auftretende und intensivere Starkregenereignisse und Überschwemmungen.[133]

Die Folgen des Klimawandels gefährden schon jetzt knapp die Hälfte der Menschheit[134] und ihre Menschenrechte. Betroffen sind insbesondere die Rechte auf Leben (Artikel 6 UN-Zivilpakt), Gesundheit (Artikel 12 UN-Sozialpakt), Nahrung, Wasser und Wohnung (Artikel 11), Arbeit (Artikel 6, 7), Bildung (Artikel 13) und Privat- und Familienleben (Artikel 17 UN-Zivilpakt) (siehe Abbildung 2, S. 60).[135] Nach Erkenntnissen des Weltklimarats sind nicht allein Bevölkerungsgruppen in Ländern des Globalen Südens besonders gefährdet, sondern Menschen weltweit.[136] Dazu gehören unter anderem einkommensschwache gesellschaftliche Gruppen in ländlichen Regionen und urbanen Zentren.[137] Neben lokalen und indigenen Gemeinschaften sind junge und alte Menschen sowie Frauen am stärksten von den negativen Auswirkungen des Klimawandels betroffen.[138]

Der Weltklimarat bemängelt, dass Staaten bisher zu wenig tun, um ihre Bevölkerung vor diesen negativen Auswirkungen zu schützen. Bisher werden Klimaanpassungsmaßnahmen, die dazu beitragen, die Anfälligkeit natürlicher und menschlicher Systeme gegenüber tatsächlichen oder erwarteten Auswirkungen der Klimaänderung zu verringern[139], sehr ungleichmäßig umgesetzt. Immer größer werden die Lücken zwischen den umgesetzten Maßnahmen und denen, die nötig wären, um mit den steigenden Klimarisiken für Mensch und Natur umzugehen.[140]

Menschenrechtliche Folgen des Klimawandels in Deutschland – Beispiele

Mit 1,6 °C schreitet die Erwärmung seit 1881 in Deutschland schneller voran als die global gemessene Erderwärmung von rund 1,1 °C. Das Bundesumweltamt zeigt in seiner aktuellen Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021[141], dass bei einer ungebremsten Erderhitzung die Risiken durch Hitze, Trockenheit und Starkregen im ganzen Bundesgebiet künftig noch stärker zunehmen würden.

Extremwetterereignisse treten in Deutschland bereits häufiger auf. Sie kosten Menschenleben, wirken sich negativ auf die menschliche Gesundheit aus und führen zu Schäden an Wohngebäuden und Infrastruktur (siehe Kapitel 2.2 Im Fokus: Flutkatastrophe im Sommer 2021). So spiegelt sich beispielsweise die Zunahme intensiverer Hitzeperioden in den Sterbezahlen wider: Im Jahr 2015 gab es in Deutschland rund 6.100 Todesfälle bei über 65-Jährigen im Zusammenhang mit Hitze, im Jahr 2018 schätzungsweise bereits 20.200 Todesfälle.[142] Das Umweltbundesamt prognostiziert einen Anstieg hitzebedingter Mortalität von einem bis sechs Prozent pro Grad Celsius Temperaturanstieg. Dies entspräche über 5.000 zusätzlichen Sterbefällen pro Jahr durch Hitze bereits bis Mitte dieses Jahrhunderts.[143] Extreme Trockenheit und Dürre erhöhen die Gefahr von Waldbränden, was das Leben und den Lebensraum von Menschen bedrohen kann. Im Sommer 2022 kam es zu

133 Intergovernmental Panel on Climate Change (2022a).
134 Intergovernmental Panel on Climate Change (28.02.2022): Press release: Climate change: A threat to human wellbeing and health of the planet. Taking action now can secure our future. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/press/IPCC_AR6_WGII_PressRelease-English.pdf (abgerufen am 22.09.2022); Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle (28.02.2022), Ziff. B.2.
135 UN, Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (15.07.2019).
136 Intergovernmental Panel on Climate Change (2022b), Ziff. B.1.4.
137 Ebd., Ziff. B.1.5.
138 Ebd., Ziff.B.4.4, B.1.3.
139 Zur Weltklimarats-Definition von „Klimaanpassung“ siehe Intergovernmental Panel on Climate Change (2022c), S. 2898.
140 Intergovernmental Panel on Climate Change (2022b), Ziff. C.1.2; Intergovernmental Panel on Climate Change (28.02.2022), a.a.O.
141 Kahlenborn (2021).
142 Watts (2021), S. 135–136.
143 Umweltbundesamt (07.01.2022): Gesundheitsrisiken durch Hitze. https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-gesundheit/gesundheitsrisiken-durch-hitze#indikatoren-der-lufttemperatur-heisse-tage-und-tropennachte (abgerufen am 22.09.2022).

unzähligen Waldbränden in Deutschland. Insbesondere in Brandenburg mussten vielerorts Menschen aufgrund von Waldbränden evakuiert werden.[144]

Länger anhaltende Hitzeperioden führen zu Ernteeinbußen in Deutschland, was zu erhöhten Lebensmittelpreisen führen und somit den Zugang zu Nahrung beeinträchtigen kann, insbesondere für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. Dies kann zukünftig häufiger und extremer eintreten, bestimmte Lebensmittel mittel- und langfristig verteuern und soziale Ungleichheiten zwischen Arm und Reich verschärfen. Kurzfristig gefährdet der Klimawandel bereits jetzt die Existenz von Landwirt*innen, langfristig die gesamte Lebensmittelversorgung.[145]

Extremwetterereignisse können sich auch nachteilig auf Umwelt und Natur auswirken und beeinflussen die Qualität, aber auch das Vorkommen von (Trink-)Wasser.[146] In einigen Bundesländern hat es bereits lokale oder regionale Engpässe gegeben, wie beispielsweise 2019, 2020 und 2022 in Berlin, Brandenburg[147], Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.[148] Das Umweltbundesamt weist darauf hin, dass zukünftig mehr Nutzer*innengruppen als heute um die knapper werdende Ressource Wasser konkurrieren werden.[149] Sekundäre Folgen extremer Wetterereignisse können Stress, Angstzustände oder Depressionen sein, wenn Menschen – zum Beispiel durch die Zerstörung ihrer Lebensgrundlage oder den Verlust von Angehörigen bei Flutkatastrophen – zu Schaden kommen.[150]

Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, die auf seinem Territorium lebenden Menschen vor den Konsequenzen des Klimawandels zu schützen. Dazu gehört, dass es seinen Beitrag dazu leistet, das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens zu halten, indem es den Ausstoß von Treibhausgasen ambitioniert senkt und so die negativen Auswirkungen des Klimawandels begrenzt.[151]

Dazu gehört auch, dass Deutschland die aktuellen und kommenden Auswirkungen des Klimawandels so angeht, dass die Rechte besonders betroffener Bevölkerungsgruppen geschützt werden.[152]
Dies umfasst beispielsweise die Erhebung von disaggregierten Daten zu den Effekten des Klimawandels auf bestimmte Bevölkerungsgruppen in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands; die

144 rbb 24 (25.07.2022): Waldbrand bei Falkenberg auf 800 Hektar ausgeweitet – zwei Orte evakuiert. https://www.rbb24.de/studiocottbus/panorama/2022/07/waldbrand-windpark-koelsa-starker-rauch-feuerwehr-warnung.html; Zeit Online (26.07.2022): Waldbrände lodern im Norden und Süden: Erste Evakuierungen. https://www.zeit.de/news/2022-07/25/waldbrand-zwischen-windkraftanlagen-im-elbe-elsterkreis (beide abgerufen am 22.09.2022).

145 Umweltbundesamt (2019), S. 31–33, 36–39, 76.

146 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (19.05.2021): Meldung: Maßnahmen heute geben Sicherheit für Zukunft. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2021/05/wasserknappheit.html (abgerufen am 22.09.2022).

147 rbb 24 (12.07.2022): So reagieren die Wasserverbände in Ostbrandenburg auf die Wasserknappheit. https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/panorama/2022/07/wasserknappheit-ostbrandenburg-rationierung-trockenheit-wse-wasserverband-umfrage.html; Welt (05.07.2019): In Deutschland entbrennt der Kampf ums Wasser. https://www.welt.de/politik/deutschland/article196382381/Umweltbundesamt-warnt-In-Deutschland-entbrennt-Kampf-ums-Wasser.html (beide abgerufen am 22.09.2022).

148 taz (15.09.2019): Wassermangel in Deutschland: Erst der Mensch, dann der Rasen. https://taz.de/Wassermangel-in-Deutschland/!5714461/ (abgerufen am 22.09.2022).

149 Umweltbundesamt (15.07.2022): Trockenheit in Deutschland – Fragen und Antworten. https://www.umweltbundesamt.de/themen/trockenheit-in-deutschland-fragen-antworten (abgerufen am 22.09.2022).

150 UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2016), Ziff. 21; Umweltbundesamt (2019), S. 31.; Ruhr Nachrichten (12.09.2021): Nach der Flut kommt die Ohnmacht: Psychische Folgen für Opfer in NRW sind beträchtlich. https://www.ruhrnachrichten.de/regionales/nach-der-flut-kommt-die-ohnmacht-psychische-folgen-fuer-opfer-in-nrw-sind-betraechtlich-w1673314-2000314812/; Deutschlandfunk (01.08.2021): Wie Kinder unter den Folgen der Flut leiden. https://www.deutschlandfunkkultur.de/psychische-belastungen-wie-kinder-unter-den-folgen-der-flut-100.html (beide abgerufen am 22.09.2022).

151 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (08.10.2018); UN, Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (15.07.2019).

152 Ebd.

Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen, um die negativen menschenrechtlichen Auswirkungen von extremen Wetterereignissen zu vermeiden beziehungsweise abzumildern; Planungen zum Umgang mit veränderten Wasserressourcen oder die Schaffung von sicheren und klimaangepassten Wohnmöglichkeiten. Auch auf Ebene des Grundgesetzes spielen Anpassungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Zu solchen Maßnahmen ist der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht, grundrechtlich verpflichtet. Anpassungsmaßnahmen könnten ergänzend zum Klimaschutz dazu beitragen, die Freiheitsrechte vor den Auswirkungen des Klimawandels zu schützen (siehe Kapitel 2.1).[153]

2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

In seiner Rede „Eröffnungsbilanz Klimaschutz“ am 11. Januar 2022 hat der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz den Aufholbedarf Deutschlands bei den Klimaschutzmaßnahmen[154] eindrücklich dargelegt. Laut Prognosen habe Deutschland für das Jahr 2021 die vorgegebenen Minderungsziele[155] verpasst. Dies sei auch für die Folgejahre bis 2030 zu erwarten, sollten die bestehenden politischen Maßnahmen nicht nachgebessert werden.[156]

2.1.1 Nachbesserungen Bundes-Klimaschutzgesetz

Schon die Bundestagswahl im September 2021 war von Forderungen nach einem ambitionierteren Klimaschutz geprägt. Noch kurz vor Ende der vorherigen Legislaturperiode besserte die Vorgänger-Koalition im Juni 2021 das Bundes-Klimaschutzgesetz als zentralen Baustein der deutschen Klimapolitik nach. Das aktualisierte Bundes-Klimaschutzgesetz trat im August 2021 in Kraft und hebt die gesetzlich vorgegebenen Klimaziele an: So muss im Jahr 2030 der Ausstoß von Treibhausgasen in Deutschland um 65 Prozent (statt bislang 55 Prozent) und im Jahr 2045 – als neu eingeführtes Klimaziel – um 88 Prozent gesenkt werden. Weiterhin wurde die Netto-Treibhausgasneutralität, mithin das Gleichgewicht zwischen dem menschlich verursachten Ausstoß von Treibhausgasen und der Aufnahme solcher Gase in natürlichen oder künstlichen Speichern, den sogenannten Senken[157], auf das Jahr 2045, das heißt um fünf Jahre, vorgezogen.

Die Änderung des Klimaschutzgesetzes im Juni 2021 war vor allem Folge des sogenannten Klima-Beschlusses, der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021, in der das Gericht Teile des Klimaschutzgesetzes von 2019 für verfassungswidrig erklärte.[158]

2.1.2 Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wahrte das Gesetz die Freiheitsrechte jüngerer Generationen nicht in ausreichendem Maß, weil es die Freiheitschancen nicht verhältnismäßig über die Zeit und zwischen den Generationen verteilt. Die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen im Einklang mit dem 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens sei verfassungsrechtliches Klimaschutzziel (Artikel 20a Grundgesetz). Allerdings – so das

153 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, Rn. 144, 177.

154 Klimaschutz- beziehungsweise Minderungsmaßnahmen umfassen Technologien, Verfahren und Praktiken, die dazu beitragen, den Ausstoß von Treibhausgas zu reduzieren oder zu senken, das heißt Speicher von Treibhausgasen zu verbessern, vgl. Definition „Klimaminderungsmaßnahmen“ des Weltklimarats, siehe Intergovernmental Panel on Climate Change (2022c), S. 2915.

155 Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010); Bundes-Klimaschutzgesetz, § 4(1) in Verbindung mit Anlage 2.

156 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (11.01.2022): Bundespressekonferenz: Eröffnungsbilanz Klimaschutz Dr. Robert Habeck, Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/11012022-rede-habeck-eroeffnungsbilanz-klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 22.09.2022); Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), S. 3–4; Repenning (2021).

157 Siehe Bundes-Klimaschutzgesetz, § 2, Nr. 9; Europäisches Parlament (08.09.2022): Was versteht man unter Klimaneutralität und wie kann diese bis 2050 erreicht werden? https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190926STO62270/was-versteht-man-unter-klimaneutralitat (abgerufen am 22.09.2022).

158 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20.

Bundesverfassungsgericht – fehlten dem Klimaschutzgesetz konkrete Vorgaben für die Zeit nach 2030 zur Erreichung des Ziels. Das Gesetz war insoweit nach Auffassung des Gerichts mit dem Grundgesetz unvereinbar. Denn ohne solche Vorkehrungen berge das Gesetz die Gefahr, dass die nach 2030 erforderlichen erheblichen Reduzierungen des Treibhausgasausstoßes die Freiheitsrechte künftig unverhältnismäßig beeinträchtigen würden.

Die in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung dargelegten grundrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Klimaschutzes, insbesondere auch mit Blick auf die jüngeren und zukünftigen Generationen, stellen die wesentlichen Weichen für die deutsche Klimapolitik.

2.1.3 Menschenrechtliche Pflicht: Staaten sind für die Auswirkungen des Klimawandels verantwortlich

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts reiht sich in die stetig wachsende Zahl von Klimafällen ein, die Grund- oder Menschenrechtsverletzungen aufgrund unzureichender staatlicher Maßnahmen im Klimaschutz behandeln.[159] Im Kern geht es dabei um die Fragen, ob und in welchem Umfang aus grund- beziehungsweise menschenrechtlicher Sicht Staaten für die Auswirkungen des Klimawandels verantwortlich sind und inwiefern die beschlossenen rechtlichen und politischen Minderungsmaßnahmen ausreichen, insbesondere um das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens zu halten. Immer mehr Spruchkörper des Menschenrechtsschutzsystems, gleich ob auf nationaler, regionaler oder globaler Ebene, sind damit aufgerufen, den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten in den Blick zu nehmen. Vor dem Hintergrund des immer schneller fortschreitenden Klimawandels erkennen sie zunehmend an, dass Staaten eine menschenrechtliche Pflicht zu mehr Klimaschutz haben.

Klimafälle im internationalen und europäischen Menschrechtsschutzsystem (Auswahl)

Im Oktober 2021 hat der UN-Kinderrechtsausschuss seine Entscheidung zur Individualbeschwerde von Greta Thunberg und anderen Kindern und Jugendlichen, unter anderem auch aus Deutschland, gegen Argentinien, Brasilien, Frankreich, Deutschland und die Türkei vorgelegt. In seiner Entscheidung stellte der Ausschuss fest, dass ein Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention für die negativen Auswirkungen seines Treibhausgasausstoßes auf die Rechte von Kindern sowohl innerhalb als auch außerhalb seines Hoheitsgebiets verantwortlich gemacht werden kann. Wegen fehlender Ausschöpfung von Rechtsmitteln durch die Beschwerdeführer*innen entschied der Ausschuss letztlich nicht in der Sache selbst.[160]

Auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sind Beschwerden zum Klimawandel anhängig.[161] Teilweise richten diese sich (zumindest auch) gegen Deutschland, sodass eine Entscheidung des EGMR unmittelbar rechtsverbindlich für Deutschland wäre (Artikel 46 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, EMRK). Auch in den übrigen Fällen, in denen Deutschland nicht beteiligt ist, sind Entscheidungen für Deutschland als Vertragspartei der EMRK nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen.[162]

159 UN, Environment Programme / Sabin Center for Climate Change Law (2020), S. 13; Setzer / Higham (2022), S. 33.

160 Reeh (2022); UN, Committee on the Rights of the Child (2021): Decision adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 104/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/104/2019; No. 105/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/105/2019; No. 106/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/106/2019; No. 107/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/107/2019; No. 108/2019, UN Doc. CRC/C/88/D/108/2019.

161 Für eine Übersicht über Beschwerden zum Klimawandel vor dem EGMR siehe http://climatecasechart.com/non-us-jurisdiction/european-court-of-human-rights/ (abgerufen am 23.10.2022).

162 Ständige Rechtsprechung, siehe z. B. Bundesverfassungsgericht (2011): Urteil vom 04.05.2011, Az. 2 BvR 2365/09, Rn. 90.

Seit November 2020 ist unter anderem eine Beschwerde von sechs portugiesischen Kindern und Jugendlichen gegen 33 europäische Staaten, darunter auch Deutschland, beim EGMR anhängig (Stand September 2022). Die Beschwerdeführer*innen machen geltend, dass die beklagten Staaten ihre menschenrechtlichen Schutzpflichten verletzten, indem sie zu wenig gegen den Klimawandel unter Missachtung ihrer internationalen Verpflichtungen etwa durch das Pariser Abkommen unternähmen. Dadurch würden die Staaten die Zukunft der jungen Generation gefährden und die Beschwerdeführer*innen insbesondere in ihren Rechten auf Leben und auf Achtung des Privat- und Familienlebens verletzen.[163]

Im April 2021 folgte eine Beschwerde von Seniorinnen gegen die Schweiz, die sich gegen die – aus Sicht der Beschwerdeführerinnen – unzureichende Klimaschutzpolitik der Schweiz richtet; auch sie ist derzeit (Stand September 2022) noch vor dem EGMR anhängig. Die Beschwerdeführerinnen sehen sich überdurchschnittlich stark von Übersterblichkeit aufgrund von Hitzephasen betroffen, welche durch den Klimawandel häufiger und intensiver werden. Sie machen eine Verletzung des Rechts auf Leben und auf Achtung des Privat- und Familienlebens geltend.[164]

Sowohl dem Fall der portugiesischen Kinder als auch dem Fall gegen die Schweiz wurde vorrangige Behandlung durch das Gericht eingeräumt; weiterhin wurden beide Fälle an die Große Kammer des EGMR zur Entscheidung abgegeben.[165] Dies geschieht in Verfahren, die eine wichtige Auslegungsfrage der Europäischen Konvention für Menschenrechte aufwerfen (Artikel 30 EMRK).

Im Juni 2022 haben fünf Jugendliche und junge Erwachsene Medienberichten zufolge eine neue Klima-Beschwerde gegen Deutschland und elf weitere Staaten beim EGMR eingereicht. Sie wenden sich gegen deren Mitgliedschaft im Vertrag über die Energiecharta (Energy Charter Treaty), einem internationalen Abkommen, unter dem Investoren zum Schutz ihrer Investitionen in fossile Energieträger gegen staatliche Klimaschutzmaßnahmen vor Schiedsgerichten vorgehen. Unter den Beschwerdeführer*innen befindet sich auch eine 17-jährige Schülerin aus dem 2021 von der Hochwasserkatastrophe betroffenen Ahrtal (siehe Kapitel 2.2 Im Fokus: Flutkatastrophe im Sommer 2021).[166]

2.1.4 Klimaschutz in der neuen Legislaturperiode

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition bezieht sich ausdrücklich auf den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und ist von dem kla-

163 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): Duarte Agostinho and others v. Portugal and others, Urteil vom 13.11.2020, Beschwerde Nr. 53600/20.

164 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Urteil vom 26.11.2020, Beschwerde Nr. 39371/20.

165 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (29.04.2022): Press release: Grand Chamber to examine case concerning complaint by association that climate change is having an impact on their living conditions and health. https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7322460-9989782; EGMR (30.06.2022): Press release: Grand Chamber to examine case concerning global warming. https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7374717-10079435 (beide abgerufen am 22.09.2022).

166 Als Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Soubeste and others v. Austria and others, Beschwerde Nr. 31925/22 aufgeführt in der Datenbank „Climate Change Litigation Databases“ (noch nicht veröffentlicht). http://climatecasechart.com/non-us-case/soubeste-and-others-v-austria-and-11-other-states/. Siehe auch The Guardian (21.06.2022): Young people go to European court to stop treaty that aids fossil fuel investors. https://www.theguardian.com/environment/2022/jun/21/young-people-go-to-european-court-to-stop-treaty-that-aids-fossil-fuel-investors; Erste Besprechung der nicht veröffentlichten Beschwerde auch hier: EJIL: Talk! (30.06.2022): A new variety of rights-based climate litigation: A challenge against the Energy Charter Treaty before the European Court of Human Rights. https://www.ejiltalk.org/a-new-variety-of-rights-based-climate-litigation-a-challenge-against-the-energy-charter-treaty-before-the-european-court-of-human-rights/ (alle abgerufen am 22.09.2022).

ren Bekenntnis geprägt, einen am 1,5-Grad-Ziel ausgerichteten Klimaschutz in allen Politikfeldern umzusetzen.[167] Versäumnisse der vergangenen Jahre sollen durch ehrgeizige und einschneidende Klimaschutzmaßnahmen in allen Sektoren aufgeholt werden.[168] Umgesetzt werden soll dies insbesondere durch die im Klimaschutz-Sofortprogramm vorgesehenen klima- und energiepolitischen Gesetzesvorhaben, die bis Ende des Jahres 2022 verabschiedet werden sollen. Diese Maßnahmen sollen erhebliche Auswirkungen auf den deutschen Klimaschutz haben. Sie werden sich daran messen lassen müssen, inwiefern sie dazu beitragen, das auch aus menschenrechtlicher Sicht gebotene 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens zu halten.

Für die im Koalitionsvertrag beschlossen Klimaschutzmaßnahmen wurde diese Frage allerdings ,in verschiedenen Studien bereits verneint.[169] Die Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin untersuchte beispielsweise im November 2021 den Solarstromausbau in Deutschland und insbesondere die Frage, wie stark der Ausbau von Photovoltaik ausfallen müsste, um das 1,5-Grad-Ziel zu halten. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass das benötigte Ausbauvolumen die Ziele im Koalitionsvertrag um mehr als das Vierfache übersteigt.[170] Laut einer Studie des Beratungsunternehmens des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V., DIW Econ, vom Dezember 2021 sind insbesondere die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen in den Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft unzureichend und müssten nachgebessert werden.[171]

Anfang Juli 2022 beschloss der Bundestag das „Osterpaket“, das zahlreiche gesetzliche Regelungen für den Klimaschutz, insbesondere für den Bereich Erneuerbare Energien, neu fasst.[172] Zwar hoben Umweltorganisationen, darunter der BUND und die Deutsche Umwelthilfe, im Vorhinein den mit dem Paket ausgedrückten politischen Willen, die Energiewende zu beschleunigen und ambitionierte Ziele voranzubringen, positiv hervor. Gleichzeitig kritisierten sie zu viele Leerstellen in dem Gesetzespaket und fehlende nötige Maßnahmen zur Umsetzung der darin festgelegten Ziele und stellen die Vereinbarkeit des Pakets mit dem 1,5-Grad-Ziel in Frage.[173]

Auch im Juli 2022 beschloss die Bundesregierung ein „Sofortprogramm Klimaschutz“ für die Sektoren Verkehr und Gebäude.[174] Damit soll sichergestellt werden, dass in beiden Sektoren die nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz zulässigen Jahresemissionsmengen künftig eingehalten werden. Der Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung (ERK) schätzt die im Programm festgelegten Maßnahmen allerdings als unzureichend ein[175] und rechnet damit, dass im Verkehrssektor die zulässigen Jahresemissionsmengen trotz der Maßnahmen bis 2030

167 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 43.

168 Siehe auch Fischedick / Thomas (2022).

169 Siehe DIW Econ (2021); Quaschning (2021). Siehe insgesamt: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022): Dokumentation. Erste Studien zu Aspekten der Klimapolitik im Koalitionsvertrag, WD 8 – 3000 – 101/21.

170 Quaschning (2021); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022), a.a.O., S. 11.

171 Siehe DIW Econ (2021). Siehe insgesamt: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022), a.a.O., S. 6.

172 Deutscher Bundestag (07.07.2022): Osterpaket zum Ausbau erneuerbarer Energien beschlossen. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-de-energie-902620 (abgerufen am 22.09.2022).

173 BUND (06.04.2022): Kommentar: Osterpaket guter Startpunkt für Mehr – Klimakrise verlangt Marathon statt Kurzsprint bei Energiewende. https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/kommentar-osterpaket-guter-startpunkt-fuer-mehr-klimakrise-verlangt-marathon-statt-kurzsprint-bei-energiewende/; BUND (17.03.2022): Erneuerbare Energien naturverträglich stärken – Ausbau ohne Bürgerenergie und gegen den Naturschutz wird scheitern. https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/erneuerbare-energien-naturvertraeglich-staerken-ausbau-ohne-buergerenergie-und-gegen-den-naturschutz-wird-scheitern/; Deutsche Umwelthilfe (06.04.2022): Pressemitteilung: Großer Sprung bei Erneuerbaren Energien, komplette Fehlstelle allerdings bei Energieeinsparung in Gebäuden und Versagen im Verkehrssektor. https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-zum-osterpaket-fuer-klimaschutz-grosser-sprung-bei-erneuerbaren-energien-komple/; GermanZero (15.07.2022): Osterpaket: Licht und Schatten. https://germanzero.de/blog/osterpaket-beschluesse (alle abgerufen am 22.09.2022).

174 undesregierung (23.06.2021): Zusätzliches Geld für den Klimaschutz. Sofortprogramm 2022. https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/sofortprogramm-klimaschutz-1934852 (abgerufen am 22.09.2022).

175 Expertenrat für Klimafragen (2022), S. 7.

überschritten werden.[176] Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) reichte Anfang September 2022 eine Klage gegen die Bundesregierung zur Durchsetzung eines gesetzeskonformen Klimaschutz-Sofortprogramms beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ein. Laut DUH verstößt das Sofortprogramm für den Verkehrssektor elementar gegen Vorgaben im Bundes-Klimaschutzgesetz, da die darin enthaltenen Maßnahmen die gesetzlichen Vorgaben für weniger CO2-Ausstoß um das Zwanzigfache verfehlen.[177]

Auch das geänderte Bundes-Klimaschutzgesetz, das die Koalition zwar „weiterentwickeln" will, allerdings unter Beibehaltung der Treibhausgas-Neutralität im Jahr 2045,[178] war Gegenstand einer neuen Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht. Nach Ansicht der Beschwerdeführer*innen, neun Kinder und junge Erwachsene mit Unterstützung der Deutschen Umwelthilfe, ist das Gesetz nicht ehrgeizig genug, um das 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens einzuhalten. Sie fordern insbesondere, dass das Gesetz unter Berücksichtigung eines nationalen CO2-Restbudgets nachgebessert wird.[179] Laut der Deutschen Umwelthilfe lehnte das Bundesverfassungsgericht im Juni 2022 die Annahme der Beschwerde ab, woraufhin die Beschwerdeführer*innen nun Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anstreben.[180]

Abzuwarten bleibt, wie sich die durch den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine ausgelöste Energiekrise auf das Bestreben der Bundesregierung auswirkt, eine am 1,5-Grad-Ziel ausgerichtete Klimapolitik umzusetzen. Mit dem Ziel, die Energieabhängigkeit von Russland zu verringern und gleichzeitig die Energieversorgung in Deutschland zu sichern, verabschiedete der Bundestag im Juli 2022 eine Gesetzesänderung, die eine verstärkte Nutzung von Kohle und Öl für die Stromgewinnung bis März 2024 erlaubt.[181] Dieser Schritt wurde unter anderem von Fridays for Future als „Wiedereinstieg in die klimaschädliche Kohle" scharf kritisiert.[182] Laut Ampel-Regierung ändere der verstärkte Rückgriff auf Kohlekraft nichts an dem Ziel, einen beschleunigten Kohleausstieg bis 2030 zu erreichen, der CO2-Ausstoß werde sich innerhalb der von der EU vorgegebenen Zertifikatsmenge halten, die die Grundlage für die deutschen Klimaziele sei.[183]

176 Ebd., S. 83.

177 Deutsche Umwelthilfe (05.09.2022): Pressemitteilung: Deutsche Umwelthilfe hat heute Klimaklage gegen die Bundesregierung für ein gesetzeskonformes Klimaschutz-Sofortprogramm im Verkehrssektor eingereicht. https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-hat-heute-klimaklage-gegen-die-bundesregierung-fuer-ein-gesetzeskonformes-klimas/ (abgerufen am 22.09.2022).

178 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 43.

179 Geulen, Reiner u.a. (24.01.2022): Verfassungsbeschwerde wegen § 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, § 3a, § 4 Abs. 1 Sätze 1–4 und 6, Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Anlage 1, 2 und 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Verfassungsbeschwerde_II_KSG_Bund_geschw%C3%A4rzt.pdf (abgerufen am 22.09.2022).

180 Deutsche Umwelthilfe (24.06.2022): Pressemitteilung: Klimaklage gegen unzureichendes Bundesklimaschutzgesetz: Deutsche Umwelthilfe unterstützt Gang vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/klimaklage-gegen-unzureichendes-bundesklimaschutzgesetz-deutsche-umwelthilfe-unterstuetzt-gang-vor-d/ (abgerufen am 22.09.2022); Bundesverfassungsgericht (2022): Kammerbeschluss (ohne Begründung) vom 25.5.2022, Az. 1 BvR 188/22.

181 Bundesregierung (12.07.2022): Weniger Gasverbrauch im Ernstfall. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/gasersatz-reserve-2048304 (abgerufen am 22.09.2022).

182 Zeit Online (20.06.2022): Bundesregierung hält an Ziel für Kohleausstieg bis 2030 fest. https://www.zeit.de/politik/2022-06/klima-kohleausstieg-kohlekraftwerke-russland-gaslieferungen; ZDF heute (20.06.2022): Fridays for Future geht auf Habeck los. https://www.zdf.de/nachrichten/politik/fridays-for-future-habeck-kohle-100.html (beide abgerufen am 22.09.2022).

183 Zeit Online (20.06.2022): Bundesregierung hält an Ziel für Kohleausstieg bis 2030 fest. https://www.zeit.de/politik/2022-06/klima-kohleausstieg-kohlekraftwerke-russland-gaslieferungen; Handelsblatt (20.06.2022): Wirtschaftsministerium: Kohleausstieg 2030 steht. https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energieversorgung-wirtschaftsministerium-kohleausstieg-2030-steht/28439004.html (beide abgerufen am 22.09.2022).

2.2 Im Fokus: Flutkatastrophe im Sommer 2021

Die verheerende Flutkatastrophe im Westen und Südwesten Deutschlands im Juli 2021 hat schmerzlich vor Augen geführt, wie dringlich Klimaanpassung auch in Deutschland ist und dass hier Aufholbedarf besteht, um Menschen vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Eine vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Studie vom November 2021 hebt hervor, dass Klimaanpassung in Deutschland umgesetzt werden muss und konkrete Anpassungsmaßnahmen verstetigt werden müssen.[184]

Bei der Flutkatastrophe starben in Deutschland insgesamt 184 Menschen und mehrere hundert Menschen wurden verletzt.[185] Die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz war am schlimmsten von der Katastrophe betroffen. Städte und Dörfer wurden verwüstet und unbewohnbar. Tausende Menschen wurden obdachlos und es gab massive Schäden an der Infrastruktur, unter anderem an Bahngleisen, Straßen und Autobahnen, Brücken, Mobilfunknetzen und dem Stromnetz. Mehr als hunderttausend Menschen waren tagelang, in einigen Regionen sogar wochenlang, von der Strom- und Wasserversorgung abgeschnitten. Im Januar 2022 bezifferte der Rückversicherer Munich Re[186] die Gesamtkosten der Schäden auf etwa 33 Milliarden Euro.[187]

Im September 2021 beschlossen Bundestag und Bundesrat auf Initiative der Bundesregierung einen Hilfsfonds in Höhe von 30 Milliarden Euro für den Wiederaufbau von Häusern, Bahnstrecken, Straßen, Brücken und lokalen Unternehmen in den betroffenen Regionen.[188] Die Kosten für den Fonds werden hälftig von allen Bundesländern und dem Bund getragen.[189] Trotz der schnellen Bereitstellung des Fonds geht für Betroffene der Wiederaufbau teilweise nur schleppend voran, unter anderem auch wegen zu hoher bürokratischer Hürden bei der Beantragung von Hilfsgeldern.[190] Laut der Verbraucherzentrale NRW waren auch bereits bewilligte Gelder für Betroffene nicht immer schnell verfügbar.[191]

Die Aufarbeitung der Flutkatastrophe und ihrer Folgen dauert an. Neben strafrechtlichen Ermittlungen untersuchen Parlamentarische Untersuchungsausschüsse der Landtage in Nordrhein-Westfalen[192] und Rheinland-Pfalz[193], ob und inwieweit der jeweiligen Regierung oder anderen öffentlichen Stellen, wie unter anderem den Landesumweltämtern, Wasserverbänden oder den

184 Laranjeira (2021), S. 7.

185 Deutschlandfunk (14.01.2022): Ein halbes Jahr nach der Flut. Wiederaufbau und Hochwasser-Demenz. https://www.deutschlandfunk.de/ein-halbes-jahr-nach-der-flut-100.html (abgerufen am 22.09.2022).

186 Medieninformation der Munich Re vom 10.02.2022. https://www.munichre.com/content/dam/munichre/mrwebsiteslaunches/natcat-2022/20220110-nat-cat-2021-DE.pdf/_jcr_content/renditions/original./20220110-nat-cat-2021-DE.pdf (abgerufen am 22.09.2022).

187 Süddeutsche Zeitung (10.01.2022): Ein teures Katastrophenjahr. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/naturkatastrophen-versicherung-munichre-1.5504581 (abgerufen am 22.09.2022).

188 Bundesministerium der Finanzen (15.09.2021): Aufbauhilfe für vom Hochwasser betroffene Regionen. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/aufbauhilfe-fuer-vom-hochwasser-betroffene-regionen.html (abgerufen am 22.09.2022).

189 Ebd.

190 Tagesschau (13.07.2022): „Es ist ein Kraftakt". Ein Jahr nach der Flut in der Eifel. https://www.tagesschau.de/inland/mittendrin/mittendrin-flut-gedenken-bad-muenstereifel-101.html; Süddeutsche Zeitung (12.07.2022): Wie viel Fluthilfe bisher angekommen ist. https://www.sueddeutsche.de/politik/flut-ahrtal-nrw-rheinland-pfalz-hilfen-1.5619252 (alle abgerufen am 22.09.2022).

191 Ebd.

192 Landtag Nordrhein-Westfalen (31.08.2021): Antrag der Abgeordneten der Fraktion der SPD und der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 41 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen zur Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 und dem Vorgehen der nordrhein-westfälischen Landesregierung und ihrer Behörden („PUA Hochwasserkatastrophe"), Drucksache 17/14944.

193 Landtag Rheinland-Pfalz (14.09.2021): Antrag des Abgeordneten Christian Baldauf (CDU) und der 30 weiteren Abgeordneten der Fraktion der CDU – Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz, deren Folgen und zur rechtlichen und politischen Verantwortung der Landesregierung, ihrer nachgeordneten Behörden sowie aller sonstigen öffentlichen Stellen hierfür, Drucksache 18/1068.

unteren Landesbehörden (Landrat), Versäumnisse beim Hochwasser- und Katastrophenschutz vorzuwerfen sind. In Nordrhein-Westfalen hat der nach der Wahl im Mai 2022 neu zusammengesetzte Landtag erneut die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses beschlossen, um die noch offenen Fragen und Beweisbeschlüsse insbesondere unter Berücksichtigung des Zwischenberichts des ersten Untersuchungsausschusses[194] zu bearbeiten[195]. Ein Abschlussbericht soll voraussichtlich 2023 vorliegen.[196] Auch der rheinland-pfälzische Untersuchungsausschuss hat die Beweisaufnahme mit Stand Juni 2022 bis in den Herbst 2022 terminiert.[197] Darüber hinaus soll in Rheinland-Pfalz eine Enquete-Kommission zukunftsgerichtet Maßnahmen für einen verbesserten Schutz vor Extremwetterereignissen erarbeiten,[198] auch der nordrhein-westfälische Landtag soll nach den Plänen der Opposition laut Medienberichten nun eine solche einsetzen.[199]

Der rheinland-pfälzische Untersuchungsausschuss befasst sich unter anderem mit der Frage, ob die zwölf Bewohner*innen eines Wohnheims für Menschen mit geistiger Beeinträchtigung in Sinzig (Rheinland-Pfalz) durch frühzeitigeres behördliches Tätigwerden evakuiert und vor dem Ertrinken hätten gerettet werden können.[200] Im Raum steht dabei die Frage, ob die zuständigen staatlichen Stellen Vorkehrungen unterlassen haben, die aufgrund der vulnerablen Situation der Bewohner*innen nötig gewesen wären, insbesondere ob eine rechtzeitige Warnung und Evakuierung möglich gewesen wäre.

Näher untersucht wird auch die Überflutung der Kiesgrube in Erftstadt-Blessem (Nordrhein-Westfalen) und der dadurch ausgelöste Erdrutsch, der mehrere Häuser wegriss. Medienberichten zufolge legen Gutachten Defizite beim Hochwasserschutz nahe.[201] Auch der Geologische Dienst NRW soll wiederholt Bedenken aufgrund mangelhafter Standsicherheit gegenüber der örtlich zuständigen Bezirksregierung Arnsberg geäußert haben.[202] Der Handlungsbedarf bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels in den betroffenen Regionen wird derzeit in verschiedenen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekten wissenschaftlich aufgearbeitet.[203]

194 Landtag Nordrhein-Westfalen (25.03.2022): Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V („Hochwasserkatastrophe"), Drucksache 17/16930.

195 Landtag Nordrhein-Westfalen (21.06.2022): Antrag der Abgeordneten der Fraktion der CDU, der Abgeordneten der Fraktion der SPD, der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten der Fraktion der FDP. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 41 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen zur Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 und dem Vorgehen der nordrhein-westfälischen Landesregierung und ihrer Behörden („PUA Hochwasserkatastrophe"), Drucksache 18/56.

196 ntv (29.06.2022): Flut-Untersuchungsausschuss: CDU und Grüne für Fortsetzung. https://www.n-tv.de/regionales/nordrhein-westfalen/Flut-Untersuchungsausschuss-CDU-und-Gruene-fuer-Fortsetzung-article23430133.html (abgerufen am 22.09.2022).

197 Termine abrufbar unter: https://www.landtag.rlp.de/de/parlament/ausschuesse-und-gremien/fachausschuesse/untersuchungsausschuss-181-flutkatastrophe/ (abgerufen am 22.09.2022). Der rheinland-pfälzische Innenminister trat im Oktober 2022 wegen der Kritik an seinem Verhalten in der Flutnacht zurück, was er mit unzureichender Informationsweitergabe in seinem Verantwortungsbereich begründete.

198 Landtag Rheinland-Pfalz (30.08.2021): Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und Freie Wähler. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Konsequenzen aus der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz: Erfolgreichen Katastrophenschutz gewährleisten, Klimawandel ernst nehmen und Vorsorgekonzepte weiterentwickeln", Drucksache 18/948.

199 Zeit Online (30.06.2022): NRW-Landtag: Fortsetzung von Flut-Untersuchungsausschuss. https://www.zeit.de/news/2022-06/30/nrw-landtag-fortsetzung-von-flut-untersuchungsausschuss (abgerufen am 22.09.2022).

200 Dass sich der Untersuchungsausschuss mit der Frage beschäftigt, ergibt sich mittelbar aus dem Protokoll/Aussprache über den Einsetzungsbeschluss (Einlassung eines Abgeordneten): Landtag Rheinland-Pfalz (22.09.2021): Plenarprotokoll 18/7, 7. Sitzung, S. 88; Landtag Rheinland-Pfalz (16.09.2021): Protokoll Rechtsausschuss 18/3, 3. Sitzung.; Zeit Online (26.11.2021): Untersuchungsausschuss reist ins Ahrtal. https://www.zeit.de/news/2021-11/26/untersuchungsausschuss-reist-ins-ahrtal (abgerufen am 22.09.2022).

201 WDR (07.02.2022): Katastrophe an der Kiesgrube: Fehlender Hochwasserschutz führte zu Unglück. https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/kiesgrube-blessem-hochwasser-kein-schutz-100.html (abgerufen am 22.09.2022).

202 WDR (06.05.2022): Kiesgruben-Unglück: Geologischer Dienst hatte Bedenken. https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/geologischer-dienst-warnte-bei-kiesgrube-erftstadt-blessem-100.html (abgerufen am 22.09.2022).

203 Siehe das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt „KAHR: Klima-Anpassung, Hochwasser, Resilienz". https://www.iqib.de/de/kahr-klima-anpassung-hochwasser-resilienz.html (abgerufen am 22.09.2022).

Der Wiederaufbau der zerstörten Häuser und Infrastruktur in den betroffenen Gebieten dauert an, mit erheblichen Folgen für die Betroffenen der Flutkatastrophe.[204] Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel von 2008 weist darauf hin, dass der Bevölkerungsschutz[205] zentraler Bestandteil von Klimaanpassung ist, und dass hierbei berücksichtigt werden soll, dass künftige, klimawandelbedingte Schäden verringert oder begrenzt werden.[206] Somit nimmt die Vorsorge als Element des Bevölkerungsschutzes eine zentrale Rolle in der Strategie ein,[207] die die neue Bundesregierung durch eine ausdrücklich „vorsorgende" Anpassungsstrategie ersetzen will.[208] Die Bundesregierung plant zudem, einen gesetzlichen Rahmen für Klimaanpassung zu schaffen und kündigte im März 2022 an, bis Mitte der Legislaturperiode (Sommer 2023) ein entsprechendes Klimaanpassungsgesetz vorzulegen.[209]

In seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland[210] vom November 2021 hat der UN-Menschenrechtsausschuss fehlende Informationen zu Vorsorgemaßnahmen angemerkt, um die Menschen, einschließlich der am meisten gefährdeten Personen, vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels und Katastrophen wie den schweren Überschwemmungen im Jahr 2021 zu schützen. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, einen Vorsorgeansatz zu verfolgen, um die Menschen, einschließlich der vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels und von Naturkatastrophen am meisten gefährdeten Personen, zu schützen.[211]

2.3 Empfehlungen

Damit Deutschland seiner menschenrechtlichen Schutzpflicht besser nachkommt, muss es mehr und adäquate Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen gegen die negativen Auswirkungen des Klimawandels ergreifen.

Wesentlich dafür ist, dass die Bundesregierung die „vorsorgende Anpassungsstrategie" und das geplante bundesweite Klimaanpassungsgesetz schnellstmöglich auf den Weg bringt und dabei einen Rahmen schafft, der die Umsetzung einer menschenrechtsbasierten Klimaanpassungspolitik sicherstellt.

Dieser Rahmen sollte gewährleisten, dass

- konkrete und messbare sowie verbindliche Ziele für Klimaanpassung in Deutschland verankert

204 Frankfurter Allgemeine Zeitung (16.02.2022): Noch immer ganz am Anfang. https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wiederaufbau-im-ahrtal-noch-immer-ganz-am-anfang-17797366.html; General-Anzeiger (13.05.2022): Flutopfer von der Ahr demonstrieren gegen langsamen Wiederaufbau. https://ga.de/region/ahr-und-rhein/bad-neuenahr-ahrweiler/flutopfer-demo-an-der-ahr-kritik-gegen-den-langsamen-wiederaufbau_aid-69541319; Süddeutsche Zeitung (03.04.2022): Landrat pocht auf Investitionen in Bevölkerungsschutz. https://www.sueddeutsche.de/panorama/katastrophenschutz-euskirchen-landrat-pocht-auf-investitionen-in-bevoelkerungsschutz-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220403-99-776897 (alle abgerufen am 22.09.2022).

205 Bevölkerungsschutz umfasst alle zivilen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor den Auswirkungen von Katastrophen und anderen schweren Notlagen (wie Krieg, bewaffnete Konflikte) sowie Maßnahmen, die zur Begrenzung und Bewältigung solcher Ereignisse dienen, vgl. Bundesregierung (2008), S. 69.

206 Ebd., S. 45.

207 Ebd., S. 6.; siehe auch Bundesregierung (2020), S. 4.

208 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (24.03.2022): Pressemitteilung: Steffi Lemke präsentiert Sofortprogramm Klimaanpassung. https://www.bmuv.de/pressemitteilung/steffi-lemke-praesentiert-sofortprogramm-klimaanpassung (abgerufen am 22.09.2022).

209 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (24.03.2022): Rede von Steffi Lemke zur Eröffnung der 1. Vernetzungskonferenz „Kommunale Klimaanpassung im Dialog". https://www.bmuv.de/rede/rede-von-steffi-lemke-zur-eroeffnung-der-1-vernetzungskonferenz-kommunale-klimaanpassung-im-dialog (abgerufen am 22.09.2022).

210 UN, Human Rights Committee (30.11.2021).

211 Ebd., Abs. 24–25: "While recognising Germany's adoption of the Climate Change Law in 2019 and the Climate Action Plan 2050, the Committee, however, discussed the lack of specific information on preventive measures taken to avoid negative impacts of climate change, such as the severe floods earlier this year. It recommended that the State party intensify its efforts to strengthen the legal framework on climate change. It also called on Germany to develop mechanisms to ensure the sustainable use of natural resources and to adopt a precautionary approach to prevent climate-related disasters."

werden, insbesondere auch für alle relevanten Sektoren wie beispielsweise Wohnen, Wasser und Gesundheit, sowie dass regelmäßig über die Fortschritte und die Defizite bei der Umsetzung der Ziele an den Bundestag berichtet wird;

- die Datenlage in Deutschland verbessert wird, indem die zuständigen Behörden bei den Kommunen, in den Ländern und auf Bundesebene systematisch erheben, welche Effekte der Klimawandel auf welche Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel ältere Menschen, Kinder und Jugendliche, wohnungslose Menschen und Menschen mit Behinderungen, in einzelnen Regionen Deutschlands (einschließlich Stadt-Land-Gefälle) bereits hat und zukünftig haben wird. Solche Daten sollten räumlich zuordenbar sein, beispielsweise durch geografische Informationssysteme. Sie sollten außerdem Modellierungen von potenziellen Hochwasserereignissen, der Entwicklung von Grundwasservorkommen und den Gefahren von Hangrutschungen etc. ermöglichen. Die Daten sollten den entsprechenden Landtagen und dem Bundestag regelmäßig zur Verfügung gestellt werden, um sie über die Notwendigkeit und den Umfang von benötigten Anpassungsmaßnahmen zu informieren und so auch die Debatte um benötigte finanzielle und andere Ressourcen für Klimaanpassung zu präzisieren und auf eine solide Datengrundlage zu stellen;

- besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen regelmäßig darüber informiert werden, welche konkreten Klimarisiken für sie bestehen und welche Maßnahmen sie zum Schutz ergreifen können (zum Beispiel gesundheitliche Auswirkungen von Hitzewellen oder Gefahren von Überflutungen);

- der Bund gemeinsam mit den Ländern sicherstellt, dass Klimaanpassungsmaßnahmen menschenrechtsbasiert ausgestaltet und koordiniert umgesetzt werden. Dazu gehört unter anderem, dass Anpassungsmaßnahmen möglichst auf lokaler Ebene diskutiert und umgesetzt werden und die potenziell Betroffenen adäquat informiert und bei der Entwicklung und der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt werden, beispielsweise in Form von Klimabürgerräten auf kommunaler, Länder- und Bundesebene;

- für Betroffene von Klimaanpassungsmaßnahmen ein niedrigschwelliger Zugang zu Abhilfe und wirksamen Rechtsbehelfen sichergestellt wird, sollten Maßnahmen ihre Menschenrechte beeinträchtigen oder verletzen;

- menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzung von Klimaanpassungsmaßnahmen durchgeführt werden, um mögliche negative menschenrechtliche Auswirkungen frühzeitig zu identifizieren.[212] Auch ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen muss gewährleistet sein, um mögliche negative menschenrechtliche Auswirkungen, die während der Umsetzung auftreten können, zu erkennen und entsprechende Abhilfe zu leisten.

Die Erarbeitung des geplanten bundesweiten Klimaanpassungsgesetzes und der „vorsorgenden Anpassungsstrategie“ selbst sollte mit niedrigschwelliger Beteiligung aller relevanten Stakeholder, insbesondere auch Vertreter*innen der besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen, erfolgen. Konzepte für entsprechende Beteiligungsprozesse sollte die Bundesregierung im Vorfeld auch mit den voraus genannten Stakeholdern konsultieren.

2.4 Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022): Eröffnungsbilanz Klimaschutz. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/220111_eroeffnungsbilanz_klimaschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (abgerufen am 22.09.2022)

212 Siehe u. a. UN, Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (15.07.2019), Ziff. 62–64.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 22.09.2022)

Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. https://www.bmuv.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Bundesregierung (2020): Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimawandel_das_2_fortschrittsbericht_bf.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle u.a. (28.02.2022): Sechster IPCC-Sachstandsbericht (AR6). Beitrag von Arbeitsgruppe II: Folgen, Anpassung und Verwundbarkeit. Hauptaussagen aus der Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung (SPM). Deutsche Übersetzung. https://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_AR6-WGII.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

DIW Econ (2021): Ein Koalitionsvertrag für ein klimaneutrales Deutschland? Eine Bewertung hinsichtlich der Erreichung der Ziele des Bundesklimaschutzgesetzes und der Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland. https://diw-econ.de/wp-content/uploads/Studie_DIW-Econ_KoaV_Plausibilitaetsanalyse_v1.2.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Expertenrat für Klimafragen (ERK) (2022): Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor. Prüfung der den Maßnahmen zugrundeliegenden Annahmen gemäß § 12 Abs. 2 Bundes Bundes-Klimaschutzgesetz. https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Fischedick, Manfred / Thomas, Stefan (2022): Klimaschutz und Energiewende: Ambitionierte Ziele im Koalitionsvertrag – wie weit ist nach 100 Tagen die Umsetzung? In: ifo Schnelldienst 75 (4), S. 22–25

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022a): Climate change 2022. Mitigation of climate change. Summary for policymakers. https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022b): Summary for policymakers. In: Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 3–33

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022c): Glossary. In: Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK: Cambridge University Press, S. 2897–2927

Kahlenborn, Walter u.a. (2021): Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland. Kurzfassung. Dessau: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/KWRA-Zusammenfassung (abgerufen am 22.09.2022)

Laranjeira, Kevin (2021): Bestandsaufnahme zur Anpassungsforschung und -praxis in Deutschland. Dessau: WIRKsam – Wissenschaftliche Koordination zur Entwicklung eines regionalen Klimakatasters. https://www.regiklim.de/SharedDocs/Downloads/DE/Dokumente/wirksam_bestandsaufnahme_anpassungsforschung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 22.09.2022)

Quaschning, Volker u.a. (2021): Solarstromausbau für den Klimaschutz: Wie viel Photovoltaik ist in Deutschland zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens erforderlich? Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft. https://solar.htw-berlin.de/wp-content/uploads/HTW-Studie-Solarstromausbau-fuer-den-Klimaschutz.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Reeh, Greta (2022): Kinderrechte verpflichten zum Klimaschutz. Anmerkung zur UN-Kinderrechtsausschuss-Entscheidung v. 22.9.2021 – CRC/C/88/D/107/2019. In: Klima und Recht 1 (2), S. 65–68

Repenning, Julia u.a. (2021): Projektionsbericht 2021 für Deutschland. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie §10 (2) des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Berlin: Öko-Institut. https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht_2021_bf.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Setzer, Joana / Higham, Catherine (2022): Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/ (abgerufen am 22.09.2022)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

Umweltbundesamt (2019): Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/das_monitoringbericht_2019_barrierefrei.pdf (abgerufen am 22.09.2022)

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (08.10.2018): Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement. https://www.ohchr.org/en/statements/2018/10/committee-releases-statement-climate-change-and-covenant?LangID=E&NewsID=23691 (abgerufen am 22.09.2022)

UN, Environment Programme / Sabin Center for Climate Change Law (2020): Global climate litigation report: 2020 status review. Nairobi: Law division - United Nations Environment Programme. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y (abgerufen am 22.09.2022)

UN, Human Rights Committee (30.11.2021): Concluding observations on the seventh periodic report of Germany, UN Doc. CCPR/C/DEU/CO/7

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2016): Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, UN Doc. A/HRC/32/23

UN, Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (15.07.2019): Report, UN Doc. A/74/161

Watts, Nicolas u.a. (2021): The 2020 report of the Lancet countdown on health and climate change: Responding to converging crises. In: The Lancet 397 (10269), S. 129–170. https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)32290-X/fulltext (abgerufen am 22.09.2022)

3 Umgang mit Schutzsuchenden an den EU-Außengrenzen zu Belarus

Im Berichtszeitraum fanden an den EU-Außengrenzen massive Menschenrechtsverletzungen statt: Tausende Geflüchtete strandeten im polnisch-belarussischen Grenzgebiet. Sie wurden geschlagen, litten Hunger und Durst und befanden sich tagelang auf offenem Gelände. Sie wurden – von belarussischen Grenzbeamt*innen – unter Einsatz von Hunden und Schlägen gezwungen, die Grenze nach Polen zu überqueren, teilweise durch eiskalte Flüsse. Die polnischen Grenzbeamt*innen zwangen sie wiederum zur Umkehr nach Belarus. Im Grenzbereich erhielten die Geflüchteten weder Verpflegung noch Wasser oder medizinische Versorgung. Bis Dezember 2021 kamen im polnisch-belarussischen Grenzgebiet mindestens 17 Schutzsuchende aus Kriegs- und Krisenregionen ums Leben.[213]

Der Anstieg der Schutzsuchenden in Polen, aber auch in Litauen und Lettland, ging auf eine Kampagne der belarussischen Regierung zurück. Sie lockte durch Vorspiegelung falscher Tatsachen Menschen aus Ländern wie Afghanistan, Gambia, Jemen, Mali, Senegal, Syrien und der Türkei nach Belarus und wollte durch den Zwang zur Weiterreise in Richtung Europäische Union (EU) Druck auf die EU ausüben. Die Reaktion der EU war aus menschenrechtlicher Sicht enttäuschend: Obwohl Polen als EU-Mitgliedstaat mit seiner massiven Abwehr der Schutzsuchenden gegen Völkerrecht und die Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verstieß, konnten die Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission keine klare Position gegenüber der polnischen Regierung entwickeln.

Menschen, die vor Verfolgung fliehen, dürfen nicht an der Grenze abgewiesen werden. Ihnen muss der Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren gewährt werden. Dieses sogenannte Refoulement-Verbot ist in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben. Es verbietet die Ausweisung, Auslieferung oder Rückschiebung von Personen, wenn ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer „Rasse“, Religion, Staatsangehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung bedroht sein könnte. Das Refoulement-Verbot ist ebenso in der EU-Grundrechtecharta verbrieft (Artikel 19 Absatz 2): Niemand darf in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung droht.

Relevant ist hier auch das Verbot der Kollektivausweisung (Artikel 4 Protokoll Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)). Demnach sind Kollektivausweisungen ausländischer Personen nicht zulässig. Als Kollektivausweisung wird jede Maßnahme bezeichnet, die Ausländer*innen als Gruppe zwingt, ein Land zu verlassen, mit Ausnahme solcher Maßnahmen, die nach einer angemessenen und objektiven Prüfung der individuellen Situation jeder einzelnen Person getroffen werden. Das Verbot soll verhindern, dass Schutzsuchende ohne individuelle Prüfung ihrer Asylgründe zurück über die Grenze gebracht werden.

Die Ampel-Koalition will laut Koalitionsvertrag die „illegalen Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden“.[214] Sie will außerdem verhindern, dass „Menschen für geopolitische oder finanzielle Interessen instrumentalisiert werden“. Die EU und Deutschland dürften nicht erpressbar sein. Der Koalitionsvertrag spricht sich auch für eine grundlegende Reform des Europäischen Asylsystems aus. Ziel sei eine faire Verteilung von Verantwortung und Zuständigkeiten bei der Aufnahme zwischen den EU-Staaten. Es solle bessere Standards für Schutzsuchende in den Asylverfahren und bei der Integration in den EU-Staaten geben. Die Regierungskoalition will außerdem irreguläre Migration wirksam reduzieren und Ursachen für die lebensgefährliche Flucht bekämpfen sowie rechtsstaatliche Migrationsabkommen mit Drittstaaten abschließen. An diesen Vorhaben muss sich die Bundesregierung messen lassen.

---

213 Spiegel (17.12.2021): Die Toten von der polnisch-belarussischen Grenze. https://www.spiegel.de/ausland/polen-belarus-17-menschen-starben-an-der-grenze-das-sind-ihre-geschichten-a-ac763631-f47f-4f8e-a732-158a18c4334b (abgerufen am 05.10.2022).

214 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 112.

3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

3.1.1 Anstieg der Zahl von Schutzsuchenden an den EU-Außengrenzen

Ab Juli 2021 stieg die Zahl von Schutzsuchenden in Litauen sprunghaft an: Während im Jahr 2020 insgesamt in Litauen lediglich 80 Personen Asyl beantragten, waren es im Juli 2021 allein 1.300 Schutzsuchende.[215] Kurz darauf verzeichneten auch Lettland und Polen gestiegene Zahlen schutzsuchender Personen. Als Ursache machten die drei Staaten Aktivitäten des belarussischen Machthabers Lukaschenko aus, der die Einreise aus Ländern wie Afghanistan, Gambia, Jemen, Mali, Senegal, Syrien und der Türkei nach Minsk visumsfrei ermöglichte. Er baute Flugverbindungen von diesen Ländern nach Belarus aus,[216] ließ über ein Minsker Reisebüro in Syrien und anderen Ländern für die Migration in die EU werben[217] und versprach den Menschen, von Belarus aus problemlos in die EU gelangen zu können.[218] Nach der Ankunft wurden die Einreisenden – mit Taxi, Bus oder auch zu Fuß – an die Grenze zu Polen, Litauen und Lettland gebracht.[219]

Litauen begann bereits im Juli 2021, Sperranlagen an der Grenze zu Belarus zu verstärken,[220] im November 2021 verhängte es den Ausnahmezustand im Grenzgebiet, der Zugangsbeschränkungen und ein Versammlungsverbot in dem fünf Kilometer langen Gebiet ab der Grenze zu Belarus nach sich zog.[221] Für illegal eingereiste Menschen wurden in diesem Gebiet die Kommunikationsmöglichkeiten eingeschränkt.

Lettland rief im August 2021 den Ausnahmezustand im Grenzgebiet aus. Das eröffnete den Sicherheitskräften die Möglichkeit, in bestimmten Fällen physische Gewalt anzuwenden, um Migrant*innen zurückzudrängen. Außerdem wurde während des Ausnahmezustands die Verpflichtung der Grenzbeamt*innen aufgehoben, Asylanträge entgegenzunehmen.[222]

Polen verhängte ebenfalls einen Ausnahmezustand und richtete zudem einen drei Kilometer breiten Sicherheitsstreifen entlang der belarussischen Grenze ein. Personen, die nicht in diesem Gebiet lebten, auch Mitarbeitenden von Hilfsorganisationen oder Journalist*innen, wurde der Zutritt verwehrt. Im September 2021 wurde der Ausnahmezustand durch das polnische Parlament um weitere 60 Tage verlängert. Zudem begann Polen mit dem Bau eines zweieinhalb Meter hohen Zauns entlang seiner 418 Kilometer langen Grenze zu Belarus und verlegte Sicherheitskräfte ins Grenzgebiet.[223]

Bis zum 21. November 2021 gab es 7.831 unerlaubte Einreisen von Drittstaatsangehörigen aus Belarus nach Lettland, Litauen und Polen gegenüber 257 im gesamten Jahr 2020. In Litauen

215 Deutschlandfunk (09.07.2021): Vorwürfe gegen Belarus. Lukaschenko winkt Flüchtlinge in die EU durch. https://www.deutschlandfunk.de/vorwuerfe-gegen-belarus-lukaschenko-winkt-fluechtlinge-in-100.html (abgerufen am 05.10.2022).

216 MDR (12.11.2021): Belarus: One-Way-Ticket für Flüchtlinge und Migranten. https://www.mdr.de/nachrichten/welt/osteuropa/fluechtlinge-polen-belarus-flugzeug-belavia-100.html (abgerufen am 05.10.2022).

217 Deutschlandfunk (17.11.2021): Lukaschenko gegen die EU. Wie Belarus Geflüchtete als Druckmittel einsetzt. https://www.deutschlandfunk.de/lukaschenko-gegen-die-eu-wie-belarus-gefluechtete-als-100.html (abgerufen am 05.10.2022).

218 Amnesty International (20.12.2021): News: Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/ (abgerufen am 05.10.2022).

219 MDR (12.11.2021), a.a.O.

220 MDR (15.11.2021): FAQ zur Migrationskrise an der Grenze zwischen Belarus und Polen. https://www.mdr.de/nachrichten/welt/osteuropa/politik/belarus-polen-grenze-migranten-fluechtlinge-faq-fragen-antworten-100.html (abgerufen am 05.10.2022).

221 Redaktionsnetzwerk Deutschland (09.11.2021): Wegen Migration aus Belarus: Ausnahmezustand in Litauen. https://www.rnd.de/politik/fluechtlinge-aus-belarus-litauen-wegen-migration-im-ausnahmezustand-ZBVITN4LOFMZHZKQDEQYZMNIOY.html (abgerufen am 05.10.2022).

222 Tagesschau (10.08.2021): Wegen vieler Migranten: Lettland ruft Notstand an Belarus-Grenze aus. https://www.tagesschau.de/ausland/europa/lettland-belarus-101.html (abgerufen am 05.10.2022).

223 https://www.tagesschau.de/ausland/europa/belarus-polen-101.html (abgerufen am 05.02.2022). Tagesschau (30.09.2021): Grenze zu Belarus. Amnesty wirft Polen illegale Rückführung vor. https://www.tagesschau.de/ausland/europa/polen-belarus-amnesty-101.html (abgerufen am 05.10.2022).

wurden 2.676 Asylanträge gestellt, in Lettland 579 Anträge und in Polen 6.730 Anträge. Zusätzlich verhinderten die drei Mitgliedstaaten 42.741 versuchte Grenzübertritte.[224]

3.1.2 Situation Schutzsuchender im polnisch-belarussischen Grenzgebiet

Berichte von Menschenrechtsorganisationen belegen eindrücklich die massiven Menschenrechtsverletzungen im polnisch-belarussischen Grenzgebiet. So waren beispielsweise die Rechte der Schutzsuchenden auf Nahrung, auf Gesundheit und auf Schutz vor Gewalt nicht gewahrt (ausführlicher siehe Kasten).

Schutzlos im Grenzgebiet: Berichte von Menschenrechtsorganisationen

Berichten von Menschenrechtsorganisationen zufolge[225] wurden die Schutzsuchenden nach ihrer Ankunft in Belarus von Behördenmitarbeitenden in grenznahe „Sammelstellen“ auf belarussischer Seite gebracht. Nach Aussagen von Betroffenen durften sie die Sammelstellen nicht verlassen, sie wurden dort von belarussischen Beamt*innen geschlagen, einigen wurden Handys und Bargeld abgenommen. Teilweise verbrachten die Personen dort bis zu 20 Tage auf offenem Gelände. Die Verpflegung war so dürftig, dass sie unter Hunger und Durst litten. Von den Sammelstellen wurden sie unter Androhung von Gewalt, teilweise unter Einsatz von Hunden und unter Schlägen mit Gewehrkolben und Schlagstöcken, gezwungen, die Grenze nach Polen zu überqueren. Einige berichteten, dass sie dafür eiskalte Flüsse mit starker Strömung durchqueren mussten. Unter den Schutzsuchenden befanden sich auch Familien mit Kindern. Gelang den Menschen der Grenzübertritt, trafen sie auf der polnischen Seite auf Grenzbeamt*innen, die sie – ebenfalls unter Anwendung von Gewalt – zur Rückkehr nach Belarus zwangen.[226] Polnische Grenzbeamt*innen schlugen die Menschen und setzten Tränengas ein oder zwangen sie teilweise, nach Belarus zurückzuschwimmen. In einigen Fällen wurden Personen mit offensichtlichen Gesundheitsproblemen in polnische Krankenhäuser gebracht. Ihnen wurde ein humanitärer Aufenthaltstitel mit einer Geltungsdauer von sechs Monaten erteilt. Ihre Familienmitglieder mussten allerdings dennoch nach Belarus zurückkehren.227 Einem Teil der zurückgeschobenen Menschen wurde von den belarussischen Beamt*innen die Rückreise nach Minsk oder auch in ihre Herkunftsländer verweigert; stattdessen wurden die Menschen erneut zur Umkehr gen Polen gezwungen.[228]

Menschenrechtsorganisationen[229] dokumentierten, dass einige Schutzsuchende auf diese Weise im Grenzbereich zwischen Belarus und Polen strandeten und dieses Gebiet in keine Richtung verlassen konnten. Sie erhielten weder Verpflegung noch Wasser oder medizinische Versorgung, waren Wetter und Kälte schutzlos ausgeliefert, einige starben an Unterkühlung.[230] Zu den Gestrandeten gehörte beispielsweise eine

224 Siehe EU, Europäische Kommission (01.12.2021), Nr. 1.

225 Die Berichte von Amnesty International und Human Rights Watch konzentrieren sich auf das polnische Grenzgebiet. Da Journalist*innen der Zugang in das Gebiet verwehrt ist, stützen sich die Berichte auf Aussagen von Personen, die das Grenzgebiet und Belarus wieder verlassen konnten. Die Auswertung von Satellitenbildern durch Amnesty International belegen Teile der Aussagen zusätzlich.

226 Amnesty International (20.12.2021), a.a.O.

227 Human Rights Watch (24.11.2021): “Die here or Go to Poland”: Belarus’ and Poland’s shared responsibility for border abuses. https://www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses (abgerufen am 05.10.2022).

228 Human Rights Watch (12.11.2021): Gefangen zwischen Polen und Belarus: Humanitäre Hilfe sicherstellen, Ping-Pong-Verfahren beenden. https://www.hrw.org/de/news/2021/11/12/gefangen-zwischen-polen-und-belarus (abgerufen am 05.10.2022).

229 Rzecznik Praw Obywatelskich (12.10.2022): Zastępczyni RPO w mediach o sytuacji na granicy i migrantach. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-hanna-machinska-gw-wywiad-granica-migranci ; Commissioner for Human Rights (18.05.2022): Unannounced visit of CHR Office representatives at the Polish-Belarusian border. https://bip.brpo.gov.pl/en/content/unannounced-visit-chr-office-representatives-polish-belarusian-border (beide abgerufen am 05.10.2022)

230 Ebda.

Gruppe von 32 afghanischen Schutzsuchenden, denen Polen den Zugang zu Unterkunft, Verpflegung und Zugang zum Asylverfahren verweigerte.[231] Nach Angaben der Internationale Organisation für Migration hielten sich Ende November 2021 circa 7.000 Geflüchtete in Belarus auf.[232]

In der Grenzregion entwickelte sich eine humanitäre Krise. Die Menschen lebten entweder auf der belarussischen Seite unter unmenschlichen Bedingungen, saßen zwischen Belarus und Polen fest oder strandeten in den Wäldern Polens.[233] Bis Dezember 2021 kamen im polnisch-belarussischen Grenzgebiet mindestens 17 Schutzsuchende aus Kriegs- und Krisenregionen ums Leben.[234]

Noch im April 2022 befanden sich rund 2.000 Menschen im polnisch-belarussischen Gebiet in einer humanitären Zwangslage.[235] Im Juli 2022 wurde der polnische Ausnahmezustand an der Grenze zu Belarus beendet – seitdem ist der Bau des 187 Kilometer lange Grenzzauns abgeschlossen, das Gebiet wurde wieder freigegeben.[236] Polnischen Behörden zufolge versuchen – mit Stand Oktober 2022 – aber nach wie vor circa 1.000 Menschen pro Monat, aus Belarus über die Grenzen nach Polen zu kommen.[237]

3.1.3 Einstweilige Maßnahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Mit Blick auf die Situation an den EU-Außengrenzen erließ der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorläufige Maßnahmen. Solche Eilmaßnahmen werden erlassen, wenn eine unmittelbare Gefahr eines nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Beschwerdeführenden droht. Sie betreffen in den letzten Jahren in vielen Fällen die vorübergehende Aussetzung von Abschiebungen oder Auslieferungen.[238]

Konkret erließ der EGMR am 25. August 2021 zwei vorläufige Maßnahmen: die erste gegen Lettland und Polen (R.A. and Others v. Poland (application no. 42120/21); die zweite nur gegen Lettland (H.M.M. and Others v. Latvia (application no. 42165/21) EGMR). In beiden Fällen ging es um Gruppen von Personen, die im Grenzgebiet zwischen Belarus und den EU-Außengrenzstaaten festsaßen: Bei der Maßnahme gegen Lettland handelte es sich um 41 irakische Staatsangehörige; bei der vorläufigen Maßnahme gegen Polen und Lettland um 32 afghanische Staatsangehörige.

Die vorläufige Maßnahme gegen Lettland wurde im September 2021 aufgehoben, da einigen Betroffenen die Einreise erlaubt wurde und der Rest der Gruppe die Grenzregion verlassen hatte. Bei der vorläufigen Maßnahme des EGMR gegen Polen beschäftigte sich der Gerichtshof damit, dass Polen den Schutzsuchenden den Zugang zu Unterkunft, Verpflegung und zum Asylverfahren verweigert hat-

231 Human Rights Watch (02.09.2021): Afghans stuck at Poland's border need protection: Polish authorities should allow access to territory and asylum process. https://www.hrw.org/news/2021/09/02/afghans-stuck-polands-border-need-protection (abgerufen am 05.10.2022); Amnesty International (30.9.2022): Poland: Digital investigation proves Poland violated refugees` rights. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/poland-digital-investigation-proves-poland-violated-refugees-rights/ (abgerufen am 05.10.2022).

232 UN News (29.11.2021): IOM scales up aid at EU-Belarus border, as migrants hypothermia deaths tick up. https://news.un.org/en/story/2021/11/1106692 (abgerufen am 05.10.2022).

233 Wie viele das waren, konnte angesichts des Ausnahmezustands in der Grenzregion nicht belastbar festgestellt werden. HRW spricht im November 2021 von hunderten oder gar tausenden von Betroffenen, siehe Human Rights Watch (12.11.2021), a.a.O.

234 Spiegel (17.12.2021), a.a.O.: Laut Spiegel hat sich das Grenzgebiet in eine „Todeszone" verwandelt.

235 The National (01.04.2021): Europe´s forgotten refugees: From the Middle East to Belarus to oblivion. https://www.thenationalnews.com/weekend/2022/04/01/europes-forgotten-refugees-from-the-middle-east-to-belarus-to-oblivion/ (abgerufen am 05.10.2022).

236 Tagesschau (02.07.2022): Wieder Normalität in der einstigen Todeszone? https://www.tagesschau.de/ausland/europa/polen-belarus-sperrzone-tourismus-101.html (abgerufen am 05.10.2022).

237 Deutschlandfunk (03.11.2022): Push-Backs an polnischer Grenze. Göring-Eckardt (Grüne): „Das verstößt gegen EU-Asylrecht". https://www.deutschlandfunk.de/belaruss-polen-interview-mit-katrin-goering-eckardt-dlf-3615ec2c-100.html (abgerufen am 04.11.2022).

238 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2021).

te.[239] Die vorläufige Maßnahme verpflichtete Polen, den Schutzsuchenden Verpflegung, Kleidung, medizinische Versorgung und wenn möglich eine vorübergehende Behausung zur Verfügung zu stellen. Sie wurde im September 2021 verlängert und um die Verpflichtung erweitert, den Antragsteller*innen Zugang zu ihren Anwält*innen und zum Asylverfahren zu gewähren und sie nicht nach Belarus zurückzuschicken.[240] Diesen Verpflichtungen kam Polen nicht nach: Als 17 Personen aus der Gruppe im Oktober 2021 versuchten, die Grenze nach Polen zu überwinden, drängten polnische Beamt*innen sie unter Einsatz von Zwangsmaßnahmen nach Belarus zurück.[241]

3.1.4 Rechtliche Einordnung des Verhaltens Polens

Polens Agieren an der belarussischen Grenze stellt einen Bruch völkerrechtlicher Vorgaben dar. Die Zurückschiebung von Menschen, ohne dass ihnen Zugang zum Asylverfahren eröffnet wird und ohne dass eine Kettenabschiebung in ihre Herkunftsländer durch Belarus ausgeschlossen werden kann, stellt eine Verletzung des Refoulement-Verbots nach Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention dar. Da die polnischen Beamt*innen außerdem Berichten zufolge (siehe Kasten, S. 78) die Misshandlungen durch Belarus, die körperliche Gewalt, die mangelnde Versorgung und die dadurch eintretende Gefahr für Leib und Leben der Schutzsuchenden teilweise selbst sahen und sie davon auch durch die Schutzsuchenden in Kenntnis gesetzt wurden, liegt außerdem eine Verletzung des Refoulement-Verbots nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor, das unmenschliche und erniedrigende Behandlung verbietet. Damit ist auch eine Ausweisung in Situationen, in denen eine solche Behandlung droht, nach dem Refoulement-Verbot aus Artikel 3 EMRK verboten.[242]

Der gewaltsame Umgang mit Schutzsuchenden durch polnische Grenzbeamt*innen selbst, den die Berichte der Menschenrechtsorganisationen[243] dokumentieren, stellt ebenfalls eine Verletzung von Artikel 3 EMRK dar. Die Zurückweisung von Schutzsuchenden durch polnische Grenzbeamt*innen verletzt außerdem das Verbot von Kollektivausweisungen nach Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK. Denn die Zurückweisungen erfolgen ohne Ansehen des Einzelfalls. Auf die im Urteil des EGMR entwickelten Ausnahmeregelungen bei illegalen gewaltsamen Grenzüberquerungen von großen Gruppen[244] kann sich Polen selbst in den Fällen nicht berufen, in denen Schutzsuchende konzertiert versucht haben, die Grenzzäume zu überqueren. Denn es fehlt an der vom EGMR vorausgesetzten legalen Möglichkeit, an der Grenze einen Asylantrag zu stellen.[245]

---

239 Amnesty International (30.09.2022), a.a.O.

240 U, European Court of Human Rights (28.09.2021): Press Release: Court gives notice of "R.A. v. Poland" case and applies interim measures. https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7134761-9667819 (abgerufen am 05.10.2022)

241 Amnesty International (20.10.2021): Poland: 17 Afghans at the border violently pushed back to Belarus. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/poland-17-afghans-at-the-border-violently-pushed-back-to-belarus/ (abgerufen am 05.10.2022).

242 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1989): Soering v. The United Kingdom, Urteil vom 7.7.1989, Beschwerde Nr. 14038/88; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012): Hirsi and others v. Italy, Urteil vom 23.2.2012, Beschwerde Nr. 27765/09.

243 Rzecznik Praw Obywatelskich (12.10.2022): Zastępczyni RPO w mediach o sytuacji na granicy i migrantach. https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-hanna-machinska-gw-wywiad-granica-migranci; Commissioner for Human Rights (18.05.2022): Unannounced visit of CHR Office representatives at the Polish-Belarusian border. https://bip.brpo.gov.pl/en/content/unannounced-visit-chr-office-representatives-polish-belarusian-border (beide abgerufen am 05.10.2022).

244 Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): N.D. and N.T. v. Spain, Urteil vom 13.2.2020, Beschwerde Nr. 8675/15 und 8697/15. Diese Rechtsprechung des EGMR ist mit einem weiteren Urteil zu Kollektivausweisungen im April 2022 noch gefestigt worden. Der EGMR verzichtet in dem Urteil gegen Nordmazedonien für die Annahme einer Ausnahme vom Verbot sogar auf die Voraussetzung, dass die einreisewillige Gruppe gewaltsam vorgegangen ist (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): A.A. and others v. North Macedonia, Urteil vom 5.4.2022, Beschwerde Nr. 55798/16, 55808/16, 55817/16, 55820/16, 55823/16). Dafür ist der EGMR von Verbänden und in der Literatur deutlich kritisiert worden (European Center for Constitutional and Human Rights (o.D.): Der Fall N.D. und N.T. gegen Spanien. Rückschlag für den Flüchtlingsschutz: EGMR verwirft Beschwerden gegen Spanien. https://www.ecchr.eu/fall/nd-und-nt-gegen-spanien (abgerufen am 05.10.2022). Für eine ähnliche Argumentation, siehe: Schmalz (2022); Brot für die Welt (06.04.2022): Blog: Rückschlag im rechtlichen Kampf gegen Pushbacks. https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2022-aussengrenze-rueckschlag-im-kampf-gegen-pushbacks/ (abgerufen am 05.10.2022).

245 So auch Pichl (2022), S. 18.

3.1.5 Kritik der Menschenrechtskommissarin des Europarats

Die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatovic, veröffentlichte im April 2022 Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten des Europarates. Rechtswidrige Zurückweisungen an den Grenzen stellen ihrer Ansicht nach ein „systematisches, paneuropäisches Problem“ dar.[246] Sie spricht sich dafür aus, dass Parlamentarier*innen in allen Mitgliedstaaten des Europarates – also auch in Deutschland – auf Menschenrechtsverletzungen hinweisen, ihre Regierungen zur Verantwortung ziehen und sich gegen Gesetze wenden, die Pushbacks erlauben oder begünstigen. Sie regt auch an, dass Parlamentarier*innen Fact-Finding-Missions an den Grenzen initiieren oder daran teilnehmen.

3.2 Im Fokus: Umgang der EU und Deutschlands mit dem völkerrechtswidrigen Verhalten Polens

Obwohl Pushbacks – also die staatliche Rückschiebung flüchtender Menschen unmittelbar nach Grenzübertritt – an vielen EU-Außengrenzen stattfinden, streiten Staaten in der Regel ab, Schutzsuchenden keinen Zugang zu Asylverfahren zu gewähren. Vor dem Hintergrund der Situation an der polnisch-belarussischen Grenze hat sich die polnische Regierung jedoch zu einer solchen Praxis offen bekannt und plädiert für eine „Opt-out-Option“ aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS). Das heißt, Polen behielt sich in rechtswidriger Weise vor, einige menschenrechtliche Bestimmungen des GEAS nicht mehr anzuwenden. Die Frage, wie die EU und die anderen Mitgliedstaaten darauf reagieren, wird maßgeblich für die Zukunft eines an den Menschenrechten orientierten europäischen Asylsystems sein.

3.2.1 Reaktion der EU auf die Situation an der polnisch-belarussischen Grenze

In Reaktion auf die Instrumentalisierung von Geflüchteten durch die belarussische Regierung und angesichts der Situation an den EU-Außengrenzen in Lettland, Litauen und Polen hat die Europäische Kommission im Dezember 2021 zwei Vorschläge vorgelegt. Beide sind mit Stand November 2022 noch nicht verabschiedet.

Vorschlag für vorläufige Sofortmaßnahmen bezüglich Lettland, Litauen und Polen

Am 1. Dezember 2021 schlug die Europäische Kommission zunächst auf sechs Monate begrenzte vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen vor.[247] Die Maßnahmen basieren auf Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der dem Rat der EU ermöglicht, nach Anhörung des Europäischen Parlaments Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten zu treffen, wenn diese sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden.

Auf dieser Grundlage hatte der Rat zum Zeitpunkt der hohen Zuzugszahlen von Schutzsuchenden in den Jahren 2015 und 2016 Relocation-Maßnahmen[248] zugunsten von Griechenland und Italien beschlossen. Sollte es 2022 zu einer Verabschiedung im Rat kommen, könnten Lettland, Litauen und Polen temporär von einigen Vorgaben des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems abweichen. So sieht der Vorschlag vor, dass der Registrierungszeitraum für Asylsuchende auf vier Wochen ausgedehnt werden kann und dass bestimmte Grenzübergänge für die Registrierung bestimmt werden können.[249]

Der Vorschlag hätte Lettland, Litauen und Polen die Möglichkeit eröffnet, die Asylverfahren aller Asylsuchenden in Rahmen von Grenzverfahren durchzu-

246 EU, Commissioner for Human Rights (2022).

247 EU, Europäische Kommission (01.12.2021).

248 Als Relocation-Maßnahme wird die Umverteilung von Asylsuchenden aus EU-Mitgliedstaaten mit besonders stark beanspruchten Asylsystemen in andere Mitgliedstaaten bezeichnet. Die Asylsuchenden durchlaufen dann das Asylverfahren in dem Mitgliedstaat, in den sie umverteilt wurden.

249 Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags (EU, Europäische Kommission (01.12.2021)). In Abweichung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32/EU, der drei bis höchstens 10 Tage (im Falle eines Massenzustroms) vorsieht.

führen. In dem Zusammenhang wäre auch eine bis zu 16-wöchige Unterbringung[250] an der Grenze möglich.[251] Ausgenommen von den Grenzverfahren wären nur Menschen mit Gesundheitsbeeinträchtigungen; die drei Staaten sollten allerdings Asylverfahren von Familien mit Kindern und solche, die als aussichtsreich eingeschätzt werden, prioritär behandeln. Sie könnten auch festlegen, dass Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung im Grenzverfahren keine automatische aufschiebende Wirkung haben und die Entscheidung darüber an ein Gericht verweisen. Die materiellen Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens (etwa Unterkunft, Verpflegung, Gesundheitsversorgung) könnten auf ein Minimum herabgesetzt werden.[252] Bei Abschiebungen erlaubt der Vorschlag ein Absehen von den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie.[253]

Obwohl der EU-Kommissionsvorschlag den drei Staaten gegenüber Entgegenkommen zeigt, stieß er zumindest bei Polen bisher auf Ablehnung. Diese richtet sich insbesondere gegen eine Zusammenarbeit mit dem UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR); Polen sprach sich stattdessen dafür aus, die Asylregeln teilweise außer Kraft zu setzen (Opt-out-Option).[254]

Vorschlag für dauerhaften Notfallmechanismus im Falle von Instrumentalisierung

Parallel zum EU-Kommissionsvorschlag die drei Staaten betreffend, schlug die Europäische Kommission am 14. Dezember 2021 außerdem ein neues Rechtsinstrument vor, mit dem die Mitgliedstaaten auf zukünftige der Instrumentalisierung Geflüchteter durch Belarus vergleichbare Situationen vorgehen könnten. Die Europäische Kommission möchte mit der sogenannten Instrumentalisierungs-Verordnung (Verordnungsvorschlag zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl; Instrumentalisierungs-VO)[257] einen dauerhaften Notfallmechanismus etablieren. Dieser soll im Falle einer Instrumentalisierung von Migrant*innen (siehe Kasten) den Mitgliedstaaten dauerhaft ermöglichen, von verschiedenen Rechtsinstrumenten des GEAS abzuweichen – konkret von der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung (AVV) von 2016 und dem geänderten AVV-Vorschlag von 2020, der vorgeschlagenen Neufassung der Aufnahmerichtlinie von 2016 und der vorgeschlagenen Neufassung der Rückführungsrichtlinie von 2018.

„Instrumentalisierung von Migrant*innen" – was ist damit gemeint?

Eine Definition von „Instrumentalisierung von Migrant*innen", findet sich im ebenfalls am 14. Dezember von der Kommission vorgestellte Verordnungsentwurf zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodex.[255] Dort heißt es: „Die ‚Instrumentalisierung von Migranten' ist eine Situation, in der ein Drittstaat irreguläre Migrationsströme in die EU entstehen lässt, indem er Reisen von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen, in sein Hoheitsgebiet oder aus seinem Hoheitsgebiet und weiter an die betreffenden Außengrenzen aktiv fördert oder erleichtert, wenn diese Handlungen auf die Absicht eines Drittstaats hindeuten, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, wenn die Art dieser Handlungen wesentliche Funktionen des betreffenden Mitgliedstaats, einschließlich seiner territorialen Unversehrtheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden könnte."[256]

250 In Abweichung von Art. 43 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32/EU.
251 Artikel 2 Absatz 2 bis Absatz 6 des Vorschlags (EU, Europäische Kommission (01.12.2021)). In Abweichung von Art. 25 Abs. 6 b, Art. 31 Abs. 8 und Art. 41 Abs. 1 b Richtlinie 2013/32/EU.
252 In Abweichung von Art. 17 und 18 Richtlinie 2013/33/EU.
253 Konkret von Art. 3 der Rückführungsrichtlinie; siehe Art. 4 EU des Vorschlags (Europäische Kommission (01.12.2021)).
254 Redaktionsnetzwerk Deutschland (31.01.2022): EU-Ausnahmeregelung: Polen will Prüfung von Asylanträgen an Grenze zu Belarus aussetzen. https://www.rnd.de/politik/polen-pruefung-von-asylantraegen-an-grenze-zu-belarus-aussetzen-OUL6YQVUC6MFE4W77464R4AA3A.html (abgerufen am 05.10.2022).
255 EU, Europäische Kommission (14.12.2021).
256 Art. 2 Nr. 27, EU, Europäische Kommission (14.12.2021).
257 EU, European Commission (14.12.2021).

Ob eine Instrumentalisierung im konkreten Fall angenommen werden kann, prüft die Kommission nach Anzeige durch den betroffenen Mitgliedstaat (Artikel 7 InstrumentalisierungsVO). Nichtregierungsorganisationen fürchten, dass die Stellung der Kommission, die ihr im derzeitigen Entwurf der InstrumentalisierungsVO noch die Rolle zugesteht, festzulegen, ob eine Instrumentalisierung vorliegt, im Laufe des Verfahrens noch geschwächt werden könnte.[258] Der Vorschlag für die InstrumentalisierungsVO soll im Jahr 2022 diskutiert werden; anders als beim Notfallmechanismus wird dieser Verordnungsvorschlag im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Parlament und Rat beraten und beschlossen. Mit Stand Oktober 2022 strebt die tschechische Ratspräsidentschaft die Verabschiedung einer gemeinsamen Verhandlungsposition bis Dezember 2022 an.[259]

Rolle Deutschlands in den EU-Debatten

Die Rolle der Bundesregierung in den EU-Debatten war mit Stand Oktober 2022 nicht öffentlich bekannt. Vonseiten der Zivilgesellschaft[260] wird kritisiert, dass sich die Bundesregierung nicht kategorisch gegen eine Absenkung der Asylstandards ausspricht und den Kommissionsvorschlag entsprechend ablehnt. Auch wenn es wohl Vorbehalte der Bundesregierung gegen eine Absenkung der Unterbringungsstandards und Ausnahmeregelungen für Menschen in vulnerablen Situationen gebe, fehle ein entschiedenes Entgegentreten – wie dies beispielsweise von Belgien und Luxemburg vertreten werde.

3.2.2 Bewertung der EU-Reaktion

Die Europäische Kommission ist bisher ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“, die darüber wacht, dass die europäischen Vorgaben auch angewandt werden, nicht gerecht geworden. Eine nachdrückliche Aufforderung an Polen, Litauen und Lettland, Grund- und Menschenrechte der Schutzsuchenden zu achten, ihnen Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und ihre Versorgung sicherzustellen, ist unterblieben. Diese hätte angesichts der Schwere der Rechtsverletzungen sogar unter Androhung von Vertragsverletzungsverfahren in den vorläufigen Sofortmaßnahmen der Europäischen Kommission zugunsten von Lettland, Litauen und Polen aufgenommen werden können und aus menschenrechtlicher Perspektive auch müssen.[261] Stattdessen wird dort die Verantwortung für die Situation der Menschen im Grenzgebiet nur bei Belarus gesehen.[262]

Der Verordnungsentwurf zur Instrumentalisierung enthält demgegenüber zwar ein Bekenntnis der EU zu den Grund- und Menschenrechten. Die Verordnungsvorschläge der Kommission bergen jedoch die Gefahr, dass sich EU-Außengrenzen-Staaten dauerhaft auf Ausnahmetatbestände berufen werden. Der Verordnungsentwurf legalisiert die völkerrechtswidrigen Praktiken von Pushbacks zwar nicht. Durch die Verlängerung der Registrierungszeiten, die Ausweitung von Grenzverfahren und die damit

258 Siehe das Interview mit einer Vertreterin des Europäischen Flüchtlingsrates ECRE: Pro Asyl (20.09.2022): Gesetzesvorstoß der EU sendet „verheerendes Signal in die Welt“. https://www.proasyl.de/news/gesetzesvorstoss-der-eu-sendet-verheerendes-signal-in-die-welt/; Europäischer Flüchtlingsrat ECRE u.a. (2022): NGOs appellieren an die EU-Mitgliedstaaten: Eine Einigung über die Instrumentalisierungsverordnung wird der letzte Schlag gegen ein GEMEINSAMES Europäisches Asylsystem (GEAS) in Europa sein. https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/FINAL-Statement-Instrumentalisation-September-2022-DE-3.pdf (beide abgerufen am 05.10.2022).

259 European Council on Refugees and Exile (ECRE) (08.09.2022): Joint statement: NGOs call on member states: Agreeing on the instrumentalisation regulation will be the final blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe. https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/ (abgerufen am 05.10.2022).

260 Pro Asyl (20.09.2022), a.a.O.

261 So auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (26.10.2021): Pressemitteilung: Geflüchtete Polen/Belarus: Keine menschenrechtsfreie Zone in Europa. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/gefluechtete-polenbelarus-keine-menschenrechtsfreie-zone-in-europa (abgerufen am 27.09.2022).

262 In dem Vorschlag für vorläufige Sofortmaßnahmen heißt es: „Infolge der Instrumentalisierung der Migranten durch Belarus befinden sich diese Menschen an der EU-Außengrenze mit Belarus in einer sehr prekären Lage. Die Maßnahmen von Belarus haben zu einer humanitären Krise geführt, und es wurden bereits einige Todesfälle bestätigt. Die Hauptverantwortung für die Bewältigung dieser Krise liegt bei Belarus.“ (EU, Europäische Kommission (01.12.2021)).

einhergehende Schwierigkeit für Schutzsuchende, rechtlich beraten und anwaltlich vertreten zu werden, ist jedoch zu befürchten, dass die Verordnung in der Anwendung Pushbacks erleichtern wird.[263] Den Verordnungsentwurf kritisieren daher Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen in Deutschland und Europa scharf.[264]

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es erforderlich sicherzustellen, dass eine etwaige „Instrumentalisierung" durch Drittstaaten nicht zu einer Absenkung von menschenrechtlichen Standards in EU-Mitgliedstaaten führt. Als Reaktion auf die menschenunwürdige Behandlung von Schutzsuchenden und anderen Migrant*innen durch einen Staat wie Belarus, der diese Menschen als Mittel zum Zweck nutzt, ist ein Maßnahmenmix erforderlich: Zunächst einmal bedarf es Sanktionsmaßnahmen gegen den Drittstaat selbst. Die EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen sollten von der EU-Kommission und den anderen Mitgliedstaaten Unterstützungsangebote erhalten, mit den erhöhten Zahlen von Asylsuchenden umzugehen und nachdrücklich, gegebenenfalls unter Androhung eines Vertragsverletzungsverfahrens, zur Einhaltung der Verpflichtung aus dem Asyl-Acquis gebracht werden.

3.2.3 Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich gegenüber der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat für Folgendes einsetzen:

In Bezug auf die **Situation an den Außengrenzen** sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass[265]

- die Europäische Kommission unmissverständlich und robust gegenüber Mitgliedstaaten das Einhalten des gemeinsamen europäischen Besitzstands im Asylrecht (Asyl-Acquis) einfordert – insbesondere, wenn es zu Verletzungen des Asylrechts kommt;
- die Europäische Kommission sicherstellt, dass es an den europäischen Außengrenzen nicht zur gewaltsamen Zurückdrängung von Schutzsuchenden (Pushbacks) oder anderen Menschenrechtsverletzungen kommt, sondern der Zugang zum Asylverfahren für Schutzsuchende gegeben ist. Das umfasst das Recht von Schutzsuchenden, einen Asylantrag stellen zu können (ein Grundpfeiler der Genfer Flüchtlingskonvention);
- gegenüber den EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen rechtswidrige Zustände klar benannt werden – der Fokus muss auf der Einhaltung der menschenrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Schutzsuchenden liegen;
- sie im Europäischen Rat die Verabschiedung der Instrumentalisierungsverordnung und Ausnahmen vom Gemeinsamen Europäischen Asylsystem für einzelne Mitgliedstaaten deutlich ablehnt;
- sie sich für ein effektives und unabhängiges Monitoring- und Beschwerdesystem an den EU-Außengrenzen einsetzt. In diesem Kontext könnten die EU-Grundrechteagentur und Nationale Menschenrechtsinstitutionen eine wichtige Rolle spielen;.
- klar definiert wird, wer im Falle von Gewaltanwendung und Verletzungen der international anerkannten Menschenrechtsbestimmungen und des Flüchtlingsrechts im Kontext von Grenzmanagement und -kontrollen verantwortlich ist und wie die Opfer ihre Rechte geltend machen können.

In Bezug auf den **Zugang und die Aufnahme von Schutzsuchenden** sollte die Bundesregierung in der EU

- sich für den Ausbau von sicheren und alternativen Zugangswegen in die EU starkmachen. Das könnte dazu beitragen, dass sich weniger Menschen auf die gefährliche Flucht begeben und hierfür die Dienste von Schlepper*innen in Anspruch nehmen müssen. Hierfür sollte die Bundesregierung im nationalen Recht, zum Beispiel in Bezug auf Regelungen zum Familiennachzug, durch die Ausweitung von Resettlement-Pro-

263 So auch Allenberg (2022).
264 Europäischer Flüchtlingsrat ECRE u.a. (2022), a.a.O.
265 Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

grammen und das Einrichten von Bundesaufnahmeprogrammen, Sorge tragen;
- für einen solidarischen, innereuropäischen Verteilmechanismus unter den EU-Mitgliedstaaten werben, der die Aufnahme von Schutzsuchenden verbindlich regelt. Damit könnte eine Überlastungssituation der Ersteinreisestaaten effektiv verhindert und dazu beigetragen werden, dass Schutzsuchende ihr menschenrechtlich verbrieftes Recht auf ein faires, effektives Asylverfahren auch tatsächlich wahrnehmen können. Die Unterzeichnung des freiwilligen Solidaritätsmechanismus im Juni 2022 durch die Bundesregierung und 21 weitere Mitgliedstaaten war ein richtiger erster Schritt in diese Richtung.[266]

Die Aufnahmebereitschaft, die viele EU-Mitgliedstaaten gegenüber geflüchteten Menschen aus der Ukraine gezeigt haben, die Erleichterungen im Verfahren und die Bemühungen, auf die besonderen Bedarfe von einzelnen Gruppen einzugehen – zum Beispiel auf Ukrainer*innen mit Behinderungen – sollte Vorbild für den Umgang mit Schutzsuchenden in der EU sein.

3.3 Literatur

Allenberg, Nele (2022): Migration im Jahr 2021 – aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte. In: Berlit, Uwe / Hoppe, Michael / Kluth, Winfried (Hg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2021. Baden-Baden: Nomos, S. 283–300

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2021): Zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie deren Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten des Europarates, Az. WD 2 – 3000 – 023/21

Deutsches Institut für Menschenrechte u.a. (2020): Die Situation an den EU-Außengrenzen und die zukünftige Europäische Asylpolitik. Gemeinsame Stellungnahme. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Gemeinsames_Statement_2020_EU_Aussengrenzen_Europaeische_Asylpolitik.pdf (abgerufen am 05.10.2022)

EU, Commissioner for Human Rights (2022): Pushed beyond the limits. Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe´s borders. https://rm.coe.int/pushed-beyond-the-limits-urgent-action-needed-to-end-human-rights-viol/1680a5a14d (abgerufen am 05.10.2022)

EU, European Commission (14.12.2021): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, COM(2021) 890 final

EU, Europäische Kommission (01.12.2021): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten von Lettland, Litauen und Polen, COM(2021) 752 final

EU, Europäische Kommission (14.12.2021): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, COM(2021) 891 final

Pichl, Maximilian (2022): Europas Abschied vom Asylrecht: Das Drama an Polens Grenze. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 67 (1), S. 17–20

266 Französische Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union (22.06.2022): Die erste Etappe der schrittweisen Umsetzung des europäischen Migrations- und Asylpakts: Modus Operandi eines freiwilligen Solidaritätsmechanismus. https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/die-erste-etappe-der-schrittweisen-umsetzung-des-europaischen-migrations-und-asylpakts-modus-operandi-eines-freiwilligen-solidaritatsmechanismus/ (abgerufen am 05.10.2022).

Schmalz, Dana (2022): Enlarging the hole in the fence of migrants' rights: A.A. and others v. North Macedonia. In: Verfassungsblog 06.04.2022. https://verfassungsblog.de/enlarging-the-hole-in-the-fence-of-migrants-rights/ (abgerufen am 05.10.2022)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)/ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 05.10.2022)

4 Rechte älterer Menschen mit einer UN-Konvention stärken

Die Pandemie hat deutlich gemacht: Ältere Menschen sind in Deutschland in vielerlei Hinsicht in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt. So besteht etwa die Gefahr, dass sie bei einer pandemiebedingten Triage aufgrund ihres Alters benachteiligt werden. Auch wurde während der Pandemie ihr Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und soziale Kontakte massiv eingeschränkt, wenn sie in Einrichtungen lebten oder pflegebedürftig waren. Ebenso eingeschränkt war etwa ihr Zugang zu Informationen oder zur Gesundheitsversorgung, etwa zu ärztlichen Sprechstunden, wenn diese nur digital verfügbar waren. Dies betraf auch andere Menschen, Ältere aber in einer besonderen Weise. Auch unabhängig von Corona zeigen sich in Deutschland menschenrechtliche Schutzlücken, wenn man beispielsweise auf das Niveau der Altersarmut oder der geschlechtsspezifischen Rentenlücke (Gender Pension Gap) schaut – mit gravierenden Auswirkungen auf das Recht auf soziale Sicherheit oder ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Ältere Menschen stehen wie alle anderen Menschen unter dem Schutzbereich der internationalen und europäischen Menschenrechtsverträge (etwa UN-Zivilpakt, UN-Sozialpakt, UN-Behindertenrechtskonvention oder Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK). Erwähnt werden sie jedoch nicht (etwa als Diskriminierungskategorie).[267] Bisher gibt es keine internationale Konvention, die sich explizit mit den Rechten Älterer befasst, wie es diese etwa für Frauen, Kinder oder Menschen mit Behinderungen gibt. Dass hier eine Schutzlücke besteht, haben internationale und europäischen Gremien sowie eine Vielzahl von Staaten – unter anderem auch Deutschland – zuletzt vermehrt anerkannt.

Dies ist eine erfreuliche Entwicklung und bietet die Chance für einen Paradigmenwechsel: Der Staat ist verpflichtet, die Rechte älterer Menschen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Ältere Menschen sind in erster Linie Rechteinhaber*innen, nicht Hilfebezieher*innen.

Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien

Internationale Menschenrechtsgremien weisen vereinzelt auf die menschenrechtlichen Schutzlücken bezüglich der Rechte Älterer in Deutschland hin – zuletzt der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte (UN-Menschenrechtsausschuss) im November 2021: Er kritisiert unter anderem die Situation in deutschen Pflegeeinrichtungen – etwa den Einsatz von Fixierungen und Zwangsmaßnahmen an älteren Menschen. Er befasste sich auch mit den Vorwürfen von physischem, psychischem und sexuellem Missbrauch und der Vernachlässigung älterer Menschen. Der Ausschuss fordert Deutschland unter anderem auf, ältere Menschen besser vor Missbrauch in Pflegeeinrichtungen zu schützen.[268] Die Forderung des Ausschusses, ältere Menschen vor Covid-19 zu schützen, bleibt nach wie vor aktuell.[269] Auch die letzten Empfehlungen des Ausschusses zum UN-Sozialpakt (aus dem Jahr 2018) an Deutschland thematisieren die menschenrechtlich problematische Situation in Pflegeheimen sowie die Altersarmut bei Frauen.[270]

267 Vergleichbares lässt sich im deutschen Recht beobachten. Zwar ist Alter als Diskriminierungsgrund im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (§ 1) aufgeführt, nicht allerdings in Artikel 3 im Grundgesetz.

268 Die Kritik und Empfehlung beziehen sich auch auf die Situation von Menschen mit Behinderungen.

269 UN, Menschenrechtsausschuss (11.11.2021), Ziff. 30b, 31b, 31f.

270 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (12.10.2018), Ziff. 48, 49, 39.

4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

4.1.1 Situation Älterer während der Pandemie

Berücksichtigung Älterer in Triage-Situationen

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Triage
Am 16. Dezember 2021 hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich einer Verfassungsbeschwerde zur Triage entschieden. Die Beschwerde richtete sich gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers, der bis dahin keine Vorgaben für eine mögliche pandemiebedingte Triage-Situation gemacht hatte. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte eine Stellungnahme zum Verfahren eingereicht.[271]

Das Gericht entschied im Dezember 2021, dass der Gesetzgeber für den Fall einer pandemiebedingten Triage Vorkehrungen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen treffen muss. Indem er dies bisher unterlassen habe, so das Bundesverfassungsgericht, verletze er das Diskriminierungsverbot aufgrund einer Behinderung (Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG). Ein Gesetz müsse sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen in einer Triage-Situation nicht von vornherein schlechtere Chancen auf medizinische Behandlung hätten.[272] Allerdings spielte das Merkmal „Alter“ in dem Verfahren kaum eine Rolle, obwohl eine der Beschwerdeführer*innen eine ältere Person war. Das Gericht hielt ihre Beschwerde für unzulässig, da die Person zwar chronisch krank, aber nicht als behindert im Sinne des Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG anzusehen sei.[273] Dies zeigt, welche Schutzlücke dadurch besteht, dass das Alter als Diskriminierungskategorie weder im Grundgesetz noch im derzeitig geltenden Menschenrechtsschutzsystem aufgeführt ist und das Bundesverfassungsgericht auch nicht Impulse aus einer spezifischen Konvention für die Rechte Älterer (wie aus der UN-Behindertenrechtskonvention) aufgreifen konnte.

Triage-Gesetzgebungsverfahren
Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts war der Gesetzgeber aufgefordert, eine diskriminierungsfreie gesetzliche Regelung für pandemiebedingte Triage-Situationen zu schaffen. Dabei ist es aus menschenrechtlicher Sicht von entscheidender Bedeutung, dass das zu verabschiedende Gesetz keine Regelungen enthält, bei denen Alter einen Grund für geringere Erfolgsaussichten der Behandlung einer Person bilden. Das Gleiche gilt für Behinderung, was im darauffolgenden Gesetzgebungsverfahren wahrgenommen wurde.

Im August 2022 veröffentlichte das Bundesgesundheitsministerium einen Gesetzesentwurf, der bei den Wohlfahrtsverbänden und medizinischen Fachgesellschaften auf geteiltes Echo stieß. Kritisiert wurde auch die unzureichende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den Bereichen „Alter“ und „Behinderung (ausführlicher: Abschnitt 6.1.3). In seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf befasste sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Frage der menschenrechtskonformen Entscheidungsmöglichkeit.[274]

Mit Stand Oktober 2022 war noch kein Gesetz verabschiedet.

Auswirkungen der Pandemie auf die Lebenssituation Älterer

Die Coronapandemie hatte auch im Berichtszeitraum erhebliche Auswirkungen auf die Grund- und Menschenrechte älterer Menschen. Für diese ist das Risiko besonders groß, schwer an einer COVID-19-Infektion zu erkranken oder daran zu sterben. Davon zeugen nicht nur die Infektions-, sondern insbesondere auch die Todeszahlen seit Beginn der Pandemie im März 2020.[275] Dabei wurden von

271 Bernot / Kroworsch (2020).
272 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 16.12.2022, BvR 1541/20.
273 Ebd., Rd. 81.
274 Siehe auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2022a).
275 Robert-Koch-Institut: COVID-19-Dashboard. Auswertungen basierend auf den aus den Gesundheitsämtern gemäß IfSG übermittelten Meldedaten. Tabelle: Covid-19-Todesfälle nach Altersgruppe und Geschlecht. https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4 (abgerufen am 28.09.2022).

staatlicher Seite viele Schutzmaßnahmen ergriffen, um die Bevölkerung – und insbesondere auch ältere Menschen – zu schützen. Dies geschah in Abwägung mit anderen Rechten – für Kontaktbeschränkungen etwa der Rechte auf Leben und Gesundheit gegenüber dem Recht auf Privat- und Familienleben.[276] Auch der UN-Menschenrechtsausschuss wies Deutschland darauf hin, dass wirksame Maßnahmen ergriffen werden müssten, um ältere Menschen vor Covid-19 zu schützen.[277]

Mehr als zwei Jahre nach Beginn der Pandemie verdeutlicht mittlerweile eine Vielzahl von Studien, wie grund- und menschenrechtlich problematisch die Auswirkungen der ergriffenen Corona-Schutzmaßnahmen auf ältere Menschen sind. Einige Aspekte seien hier exemplarisch aufgeführt:

Situation pflegebedürftiger Menschen

Das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und soziale Kontakte war für viele ältere Menschen während der Pandemie stark eingeschränkt. So zeigt etwa der Deutsche Alterssurvey, dass das Einsamkeitsempfinden der 66- bis 90-Jährigen im Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren stark angestiegen ist.[278] Zwar ist dieses Empfinden in allen Altersgruppen stark angestiegen, es ist aber für Menschen in häuslicher Pflege oder mit Mobilitätseinschränkungen besonders problematisch.

Ältere Menschen in Pflegeeinrichtungen unterlagen besonders strikten Kontaktverboten. Bei der für ihre gesetzliche Ausgestaltung erforderlichen Abwägung der Grund- und Menschenrechte musste der Gesetzgeber einerseits die Gefahr schwerer Krankheitsverläufe und hoher Sterblichkeit und andererseits die soziale Isolierung sowie damit einhergehende schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen berücksichtigen.[279] Gleichzeitig wurden aber keine Maßnahmen ergriffen, die es den Heimbetreiber*innen erleichtert hätten, weniger einschneidende Maßnahmen als umfassende Zugangsverbote zu verhängen. Denkbar wäre beispielsweise die Priorisierung von Pflegeeinrichtungen bei Tests für Besucher*innen gewesen (in einer Zeit, als Tests knapp waren) oder die personelle Unterstützung bei der Durchführung von Tests. In der Folge rückte die besonders vulnerable Situation der Menschen in Senioren- und Pflegeeinrichtungen stärker in den Fokus. Der Gesetzgeber bemühte sich, dieser Situation Rechnung zu tragen, etwa mit den (im November 2020 beschlossenen) strengeren Anforderungen an Besuchsverbote oder mit der (im Dezember 2021 verabschiedeten) einrichtungsbezogenen Impflicht für Beschäftigte.

Aus verschiedenen Studien wird deutlich, unter welcher Belastung pflegebedürftige Menschen standen (und stehen): Eine Befragung von professionell Pflegenden zeigte, dass sich die Stimmung und Lebensfreude von Pflegeheimbewohner*innen gravierend verschlechtert hat.[280] Insbesondere Menschen mit Demenz litten unter der Pandemie, da der für sie so wichtige Kontakt zu Angehörigen wegfiel oder sie die Ursache und Konsequenzen der Pandemie nicht einschätzen oder verstehen konnten.

Bezüglich der häuslichen Pflege gibt es vergleichbare Erkenntnisse: In einer vom Sozialverband VdK e.V. und der Hochschule Osnabrück durchgeführten repräsentativen Studie wurden 16.000 Pflegebedürftige und Pflegende befragt: Jede dritte pflegebedürftige Person verließ aus Angst vor einer Ansteckung das Haus nicht mehr.[281] 37 Prozent der Pflegehaushalte nahmen keine Unterstützungsangebote (zum Beispiel Tagespflege) mehr in Anspruch.

---

276 Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

277 UN, Menschenrechtsausschuss (11.11.2021), Ziff. 31f.

278 Deutsches Zentrum für Altersfragen (22.02.2021): Pressemitteilung: Deutlich mehr als vor der Corona-Pandemie: Jede siebte Person ab 46 Jahren fühlt sich einsam. https://www.dza.de/detailansicht/deutlich-mehr-als-vor-der-corona-pandemie-jede-siebte-person-ab-46-jahren-fuehlt-sich-einsam (abgerufen am 28.09.2022). Allerdings war das Einsamkeitsempfinden in allen Altersgruppen erhöht. Ältere Menschen hatten kein höheres Risiko, einsam zu sein, als jüngere. Siehe etwa: Ebd.; Wettstein / Wahl (2021), S. 46.

279 Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

280 Siehe Eggert / Teubner (2021), S. 5.

281 Sozialverband VdK Deutschland (o. J.), S. 2.

Drei Viertel der befragten Pflegebedürftigen empfanden die Pandemie als belastend und fürchteten, sich mit Corona anzustecken.[282]

Studienerkenntnisse: Beschwerdeverfahren in Pflegeheimen

Im Juni 2021 erschien der DIMR-Forschungsbericht „Wie können Beschwerdeverfahren den Schutz pflegebedürftiger älterer Menschen in der Lebenswelt Pflegeheim gestärkt werden?“.[283] Er bildet den Abschluss des von der gemeinnützigen Josef und Luise Kraft-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Beschwerdemechanismen in der Altenpflege“. In der darauf aufbauenden Publikation „Beschwerdeverfahren verbessern – Menschenrechte schützen“ gibt das Deutsche Institut für Menschenrechte Empfehlungen, wie Beschwerdeverfahren in der stationären Pflege verbessert werden können. Zum Beispiel: die Zugänglichkeit von Beschwerdeverfahren erleichtern, Beschwerdeverfahren transparenter gestalten oder eine positive Beschwerdekultur aufbauen. Darüber hinaus müssen ältere Menschen bei der Diskussion um sichere und menschenwürdige Pflege vollumfänglich beteiligt und ein adäquates Pflegemonitoring eingerichtet werden.[284]

Digitalisierung

Die Pandemie hat zwar die Digitalisierung in Deutschland in vielen Bereichen stark beschleunigt, aber davon konnten längst nicht alle Menschen profitieren. So haben Ältere zum Beispiel teilweise nur unzureichend Zugang zu gesundheitlichen Dienstleistungen, weil sie digitale Technologien nicht oder nur eingeschränkt nutzen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte wies darauf hin, dass dies insbesondere ältere Frauen und ältere Menschen mit Behinderungen betrifft.[285]

Konkret bedeutet das etwa, dass es für ältere Menschen teilweise schwierig war, auf digitalem Wege einen Impftermin zu buchen[286] oder sich über das Pandemiegeschehen und die Schutzmaßnahmen zu informieren. Dies lag nicht nur an ihrer teilweise fehlenden digitalen Kompetenz, sondern auch an teilweise unzureichender Infrastruktur: Laut dem Deutschen Alterssurvey verfügte im Jahr 2020 nur jede zweite Person im Alter von 76 bis 90 Jahren über einen Internetanschluss.[287] Internetzugänge und internetfähige Endgeräte für alle Bewohner*innen sind in Pflegeeinrichtungen nicht Standard[288] und wurden auch nicht als Kompensation für Isolierungsmaßnahmen eingeführt. Hinzu kommt bei zu Hause lebenden älteren Menschen auch die Altersarmut als weiterer Faktor, der den digitalen Zugang zu gesundheitlichen Dienstleistungen erschwert(e), weil es schlicht an Geld fehlt, um sich digitale Endgeräte oder einen Internetanschluss leisten zu können (siehe Abschnitt 4.1.2).[289]

Eine gutes Praxis-Beispiel bietet die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte und seit 2017 bestehende Servicestelle „Digitalisierung und Bildung für ältere Menschen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO), die älteren Men-

282 Sozialverband VdK Deutschland (2021), S. 15–16.
283 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).
284 Meyer / Jordan (2021).
285 Deutsches Institut für Menschenrechte (29.09.2021): Pressemitteilung: Gesundheitsversorgung älterer Menschen verbessern. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/gesundheitsversorgung-aelterer-menschen-verbessern (abgerufen am 28.09.2022).
286 Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) (22.01.2021): Pressemitteilung: Impfungen gegen das Coronavirus: Nachbesserungen notwendig. https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/01_News/Pressemitteilungen/2021/Pressemitteilung_Stellungnahme_Impfungen_gegen_das_Coronavirus.pdf (abgerufen am 28.09.2022).
287 Kortmann (2021), S. 8.
288 BIVA-Pflegeschutzbund (23.08.2022): Pressemitteilung: Viele Pflegeheime immer noch ohne Internetzugang für Bewohner. BIVA-Pflegeschutzbund fordert flächendeckend kostenloses WLAN. https://www.biva.de/presse/viele-pflegeheime-immer-noch-ohne-internetzugang-fuer-bewohner/ (abgerufen am 28.09.2022).
289 Für alle hier genannten Punkte siehe: Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (18.06.2020).

schen hilft, sich mit den neuen Technologien auseinanderzusetzen.[290]

Die Bundesregierung hat sich unter anderem in ihrem achten Altersbericht aus dem Jahr 2020 explizit mit dem Thema ältere Menschen und Digitalisierung befasst.[291] Allerdings muss konstatiert werden, dass ältere Menschen weder in der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung eine Rolle spielen[292] noch im dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (Juni 2021)[293], der dem Thema Digitalisierung gewidmet ist; dort werden Ältere (Frauen) nicht thematisiert. Ebenso wenig hat der Bildungsbericht die Belange älterer Menschen aufgenommen.[294]

Stereotype Altersbilder

Altersdiskriminierung[295] während der Pandemie zeigte sich etwa in den in Politik und Gesellschaft geführten Debatten zur Triage sowie zu den eingeschränkten Grund- und Menschenrechten von Bewohner*innen von Alten- und Pflegeheimen. Während der Pandemie haben negative und stereotype Altersbilder zugenommen: Ältere Menschen wurden in den Medien überwiegend im Zusammenhang mit überfüllten Intensivstationen und als hilfsbedürftig dargestellt.[296] Auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes weist darauf hin, dass ältere Menschen während der Pandemie die öffentliche Debatte immer wieder als diskriminierend erlebten. Sie wurden auf eine hilfsbedürftige, vulnerable Gruppe reduziert, deren Leben weniger oder nur bis zu gewissen gesellschaftlichen Kosten schützenswert sei.[297] Die positiven Beträge Älterer, etwa durch Pflege und Sorgearbeit, wurden im öffentlichen Diskurs kaum anerkannt. So zeigen repräsentative Befragungen im Rahmen des Deutschen Alterssurveys etwa, dass Großeltern auch während der Pandemie einen beachtlichen Beitrag zur Kinderbetreuung geleistet haben.[298] Zudem wurde zu Beginn der Pandemie erfolgreich dazu aufgerufen, dass sich ältere Menschen im Ruhestand wieder als Pfleger*innen oder Ärzt*innen zur Verfügung stellen, um das Gesundheitssystem zu unterstützen.[299]

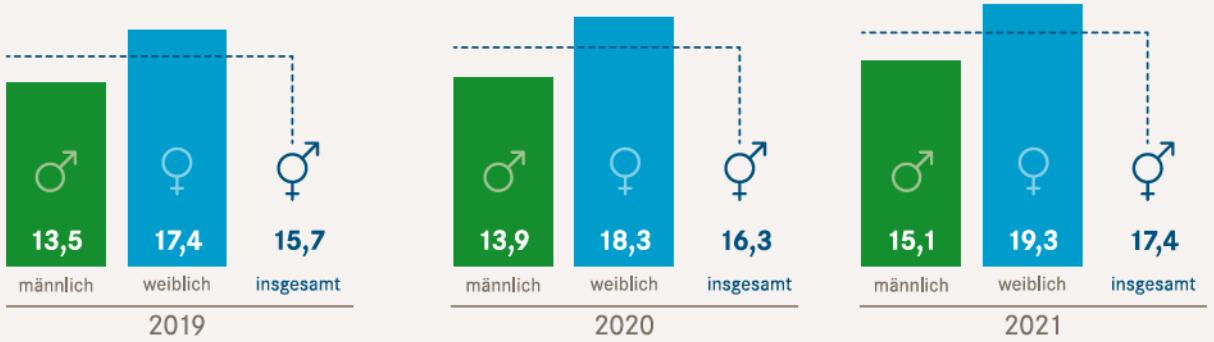
4.1.2 Altersarmut

Armut im Alter ist ein Thema von großer menschenrechtlicher Relevanz. Wer im höheren Alter arm ist, bleibt es meist und hat kaum Möglichkeiten, sich aus eigener Kraft von der Armut zu befreien. Altersarmut hat gravierende Auswirkungen auf die Grund- und Menschenrechte: Sie hindert ältere Menschen an sozialer Teilhabe, sie führt zu gesundheitlichen Problemen; auch die Lebenserwartung sinkt mit geringem Einkommen.[300]

Der Ausschuss zum UN-Sozialpakt hat in seinen letzten Empfehlungen an Deutschland im Jahr 2018 darauf hingewiesen, dass wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut, insbesondere bei Frauen, ergriffen werden müssen.[301] Die politischen

290 Siehe Servicestelle „Digitalisierung und Bildung für ältere Menschen“. https://www.bagso.de/projekte/servicestelle-digitalisierung-und-bildung-fuer-aeltere-menschen/ (abgerufen am 28.09.2022).
291 Deutscher Bundestag (13.08.2020).
292 Bis auf die Nennung zweier Projekte, siehe: Bundesregierung (2021), S. 31.
293 Deutscher Bundestag (10.06.2021).
294 Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2022).
295 Vgl. auch allgemein zu Altersdiskriminierung: UN, Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen (04.08.2021), Ziff. 38-50; UN, Human Rights Council (14.10.2021).
296 So auch eine Studie zu Älteren in pandemiebezogenen Talkshows: Myrczik (2022); Deutsches Institut für Menschenrechte (11.05.2021): Pressemitteilung: Negative und stereotype Altersbilder abbauen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/negative-und-stereotype-altersbilder-abbauen (abgerufen am 28.09.2022).
297 Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021), S. 15.
298 Bünning (2021).
299 Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).
300 So zeigt eine Studie des DIW Berlin im Auftrag des VdK aus dem August 2021, dass bei 65-jährigen Männern mit geringem Einkommen die Lebenserwartung durchschnittlich um sechs Jahre kürzer ist als bei wohlhabenden Männern im Alter von 65. Auch leben männliche Beamte durchschnittlich länger als Angestellte, Selbstständige oder Arbeiter. Bei Frauen ergibt sich ein ähnliches, allerdings leicht abgeschwächtes Bild. Siehe: Haan / Schaller (2021), S. 34–35.
301 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (12.10.2018), Ziff. 39.

Abbildung 3: Armutsquoten von Männern und Frauen ab 65 in Deutschland 2019-2021



Eigene Darstellung basierend auf: Der Paritätische Gesamtverband (2022), S.12

Debatten nach Einführung der Grundrente haben sich auch mehr der Armutsbekämpfung bei Kindern und Familien zugewandt. Aus menschenrechtlicher Sicht muss die Bekämpfung von Altersarmut schon früher beginnen: mit dem diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt und einem Lohnniveau, das vor Altersarmut schützt.

Im Berichtszeitraum sind verschiedene Studien veröffentlicht worden, die die Zunahmen von Altersarmut – insbesondere auch bei älteren Frauen[302] – verdeutlichen. Abbildung 3 zeigt diese Entwicklung anhand der Datenbasis des Mikrozensus: Die Armutsquote – also die Zahl der Menschen, die weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens der Bevölkerung zur Verfügung hat – ist für Menschen ab 65 von 15,7 Prozent in 2019 über 16,3 Prozent in 2020 auf 17,4 Prozent in 2021 gestiegen und erreichte damit einen neuen Höchstwert. Dabei ist die Altersarmut überwiegend weiblich: 19,3 Prozent der Frauen im Vergleich zu 15,1 Prozent der Männer (im Alter von 65 Jahren oder älter) waren 2021 von Armut betroffen. Auch diese geschlechtsspezifischen Zahlen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen (2019: 17,4 Prozent Frauen, 13,5 Prozent Männer; 2020: 18,3 Prozent Frauen, 13,9 Prozent Männer).[303]

Die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen bei Altersarmut spiegelt sich auch in den eigenen Alterssicherungseinkommen: Im vierten „Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland“ (herausgegeben vom BMFSFJ) wird deutlich, dass Frauen ab 65 Jahren durchschnittlich 53 Prozent weniger Alterssicherungseinkommen haben als Männer (Gender Pension Gap).[304] Ein Indiz für die Altersarmut ist nicht zuletzt die Anzahl der Menschen, die Grundsicherung im Alter beziehen: Im September 2021 waren das knapp 595.000 Menschen, die Mehrheit davon Frauen (mehr als 330.000). Die Anzahl der Personen, die Grundsicherung im Alter erhalten, ist seit September 2016 kontinuierlich gestiegen.[305]

Erkenntnisse gibt es auch zur Altersarmut unter hochaltrigen Menschen (80+): Eine repräsentative Studie der Universität zu Köln aus dem Dezember 2021 zeigt, dass in Deutschland Armut im hohen Alter weit verbreitet ist: 22,4 Prozent der Bevölkerung im Alter von 80 Jahren und älter sind von Einkommensarmut betroffen sind (im Vergleich zu 14,8

302 Siehe u.a. UN, Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen (16.07.2021).
303 Der Paritätische Gesamtverband (2022), S. 8, 12.
304 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020), S. 72 (Zahlen aus 2015).
305 Statistisches Bundesamt (2022): Tabelle 22151-0001: Empfänger von Grundsicherung: Deutschland, Berichtsmonat im Quartal, Nationalität, Geschlecht, Altersgruppen. https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=22151-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1664442917006 (abgerufen am 28.09.2022).

Prozent in der Gesamtbevölkerung).[306] Dabei liegt der Wert für hochaltrige Frauen (26,1 Prozent) wesentlich höher als für hochaltrige Männer (16,9 Prozent)[307]; auch der Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen ist gravierend: Die Armutsquote für niedriggebildete Menschen 80+ liegt knapp 35 Prozent höher im Vergleich zu gleichaltrigen Hochgebildeten.[308]

4.1.3 Ältere Geflüchtete

Unter den Hunderttausenden Menschen, die vor dem russischen Angriffskrieg aus der Ukraine geflüchtet sind, befinden sich auch viele ältere Menschen. Über deren konkrete Zahl sowie Situation gibt es mit Stand Juni 2022 keine verlässlichen Daten. Interessenvertretungen und Fachverbände haben aber die menschenrechtlich problematische Situation älterer Geflüchteter in Deutschland thematisiert. So müssten deren Bedarfe bei der Aufnahme in Deutschland berücksichtigt werden; ein schneller Zugang zu Gesundheits- und Pflegeleistungen müsse möglich sein. Auch müsse die Zusammenführung von Familien – inklusive der Großelterngeneration – gewährleistet sein.[309]

4.2 Im Fokus: Internationale Konvention für die Rechte Älterer

Ältere Menschen sind in Deutschland in vielerlei Hinsicht in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt. Davon zeugen unter anderem einige der oben dargestellten Entwicklungen im Berichtszeitraum – etwa in Bezug auf das Recht auf Schutz der Familie, auf soziale Teilhabe, auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf soziale Sicherheit.

Eine internationale Konvention für die Rechte Älterer wäre ein wichtiger Baustein, um die menschenrechtlichen Schutzlücken anzuerkennen und die Pflichten des Staates zum Schutz älterer Menschen verbindlich zu machen. Eine Konvention bietet die Chance für einen Paradigmenwechsel: Ältere Menschen würden dann – analog zu den Entwicklungen nach Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention – vermehrt als Rechteinhaber*innen statt als Hilfebezieher*innen angesehen werden. Somit bestünde die Chance, dass das Verständnis von Alter als sozialem Konstrukt das diskriminierende medizinische Modell ablösen würde.

Dass es an einem solchen Verständnis und einer solchen Sichtweise – Ältere als Rechteinhaber*innen – noch mangelt, zeigen die in Abschnitt 4.1 beschriebenen Entwicklungen, etwa zur Triage oder zu den Altersbildern während der Coronapandemie. Eine Konvention für die Rechte Älterer könnte in Deutschland hilfreich sein, um die Belange und Rechte älterer Menschen sichtbarer zu machen und in Strukturen zu verankern: etwa wenn Gerichte in ihren Entscheidungen auf die Konvention Bezug nehmen, wenn Beauftragte für die Rechte Älterer eingerichtet werden (auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene) oder wenn ältere Menschen sich sowohl selbst stärker organisieren als auch stärker beteiligt werden.

Auf internationaler Ebene ginge mit einer Konvention für die Rechte Älterer wahrscheinlich ein Überprüfungsmechanismus einher: Vertragsstaaten würden sich vor einem Vertragsausschuss verantworten und sie würden konkrete Empfehlungen erhalten, an denen sich ihre Politik systematisch ausrichten kann.

306 Fey / Wagner (2021), S. 3. Die Befragung wurde zwischen November 2020 und April 2021 durchgeführt. Der Vergleichswert für die Gesamtbevölkerung stammt aus dem EU-SILC-Datensatz.

307 Ebd., S. 13.

308 Ebd., S. 2.

309 Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) (05.04.2022): Pressemitteilung: Ukraine-Krieg: BAGSO weist auf besondere Bedürfnisse älterer Menschen hin. https://www.bagso.de/spezial/aktuelles/detailansicht/ukraine-krieg-bagso-weist-auf-besondere-beduerfnisse-aelterer-menschen-hin/ (abgerufen am 28.09.2022).

4.2.1 Auf dem Weg zu einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer

2010 wurde durch die UN-Generalversammlung eine Arbeitsgruppe (Open-Ended Working Group on Ageing, OEWGA) gegründet[310], die eine zentrale Rolle auf dem Weg zu einer UN-Konvention für die Rechte Älterer spielt. Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Vertreter*innen der UN-Mitgliedstaaten; Deutschland wird durch das BMFSFJ vertreten. Zivilgesellschaft und Nationale Menschenrechtsinstitutionen haben Rederecht. Die OEWGA soll Schutzlücken erkennen und einen Lösungsvorschlag erarbeiten; mit umfasst ist das Entwerfen eines Konventionstexts.

Bisher gab es zwölf OEWGA-Sitzungen, die letzte hat im April 2022 stattgefunden. In der Vergangenheit hat sich die OEWGA mit vielen Themen befasst, die für die Rechte Älterer zentral sind, etwa mit dem sozialen Schutz, dem Zugang zum Arbeitsmarkt, den Beiträgen Älterer zu den UN-Nachhaltigkeitszielen, der Langzeit- beziehungsweise Palliativpflege oder der Diskriminierung älterer Menschen. In den Sitzungen ist jeweils deutlich geworden, dass es massive Schutzlücken im internationalen Menschenrechtsschutzsystem gibt, die mit einer eigenen Konvention für die Rechte Älterer geschlossen werden könnten.[311]

In den Jahren 2021 und 2022 gab es in dieser Richtung sehr erfreuliche Entwicklungen: So haben erstmals auch der UN-Generalsekretär und die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte explizit anerkannt, dass es einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer bedarf. Das derzeitige internationale Menschenrechtsschutzsystem offenbare Schutzlücken in vielen Lebensbereichen älterer Menschen und sei nicht in der Lage, die Rechte älterer Menschen ausreichend zu schützen.[312]

Anfang 2022 blockierten einige in der OEWGA vertretene Staaten die weitere Befassung mit einer potenziellen Konvention für die Rechte Älterer. Um einen Stillstand der Verhandlungen zu verhindern, wurde auf Vorschlag Argentiniens im April 2022 eine Kerngruppe gebildet, bestehend aus Staaten, die eine Vorreiterrolle einnehmen wollen. Bis zum Frühjahr 2023 soll diese in einem partizipativen Verfahren erarbeiten, wie die Unterarbeitsgruppe aussehen soll. Diese soll einen Bericht erstellen, der die wesentlichen Menschenrechts-Schutzlücken in Bezug auf ältere Personen darlegt und als Grundlage für einen späteren Text für eine Konvention dienen könnte.[313] Staaten sind eingeladen, an der Kerngruppe teilzunehmen. Viele Staaten, darunter Deutschland[314], haben sich dem Vorschlag angeschlossen und ihre Unterstützung zugesichert.

4.2.2 Deutschlands Rolle

In Deutschland finden zur Vorbereitung jeder OEWGA-Sitzung mehrere Fachgespräche statt. Diese orientieren sich thematisch an der OEWGA-Sitzung. An den Fachgesprächen nehmen unter anderem Vertreter*innen von Ministerien (darunter BMFSFJ, AA und BMAS), Hochschulen, Wohlfahrtverbänden, zivilgesellschaftlichen und Selbstvertretungsorganisationen (darunter HelpAge Deutschland und BAGSO) sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) teil. Zur Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Fachgespräche finanziert das BMFSFJ ein Projekt am Deutschen Institut für Menschenrechte.[315] Die Inhalte und Ergebnisse der Gespräche dienen unter anderem der Vorbereitung der Beiträge der deutschen Delegation sowie der Zivilgesellschaft und

310 UN, General Assembly (04.02.2011).

311 Siehe etwa mit Blick auf die ökonomische Situation älterer Menschen: UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (25.03.2022).

312 UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2021); UN, High Commissioner for Human Rights (28.02.2022).

313 UN, Web TV (14.04.2022): 7th meeting. 12th Open-ended Working Group on Ageing – General Assembly, 76th session: Redebeitrag von Argentinien (ab Minute 1:40). https://media.un.org/en/asset/k1g/k1gdbyxwwd (abgerufen am 28.09.2022).

314 Ebd.: Redebeitrag Deutschlands (ab Minute 44:20).

315 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte: Rechte Älterer: Internationale Aktivitäten. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/nationale-aktivitaeten (abgerufen am 28.09.2022).

des DIMR während der OEWGA-Sitzungen.[316] Sie bilden somit einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die Notwendigkeit einer Konvention für die Rechte Älterer.

Bis zum Frühjahr 2022 hatte sich Deutschland auf internationaler Ebene nicht explizit für eine Konvention für die Rechte Älterer ausgesprochen. Unter anderem wurde befürchtet, dass durch eine neue Konvention bereits bestehende Menschenrechtsstandards wie zum Beispiel der UN-Behindertenrechtskonvention abgesenkt werden könnten. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Erst eine Konvention kann sowohl ältere Menschen insgesamt als auch ältere Menschen, die von intersektionaler Diskriminierung betroffen sind, besser schützen. So sind zum Beispiel ältere Menschen mit Behinderungen schlechter geschützt als jüngere Menschen mit Behinderungen (oder ältere Menschen ohne Behinderungen).[317] Eine Konvention für Ältere könnte hier Abhilfe schaffen.

Erfreulicherweise hat die Bundesregierung auf der OEWGA-Sitzung im April 2022 ihre Einstellung verändert: Staaten sollten die Schutzlücken anerkennen und Strategien entwickeln, wie diese zu schließen seien.[318] Es braucht viele UN-Mitgliedstaaten, die sich aktiv für eine Konvention Älterer einsetzen. Deutschland sollte hier eine menschenrechtliche Vorreiterrolle einnehmen. Auch wenn dieses Thema nicht im Koalitionsvertrag 2021–2025 auftaucht, so haben doch alle Regierungsparteien in ihren Wahlprogrammen Unterstützung für eine Konvention zugesagt.[319]

4.2.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt mit Blick auf die Entwicklung einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer folgende Maßnahmen:

- Die Bundesregierung sollte sich national und international nachdrücklich für die Entwicklung einer internationalen Konvention für die Rechte Älterer einsetzen.
- Die Bundesregierung sollte einen aktiven Part in der OEWGA-Kerngruppe und der von Argentinien gebildeten Unterarbeitsgruppe sowie in den vorgeschlagenen Entwicklungen nach der 13. Sitzung der OEWGA einnehmen.
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die EU das Thema in der Arbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) bespricht und vorbereitet, und sie sich gemeinsam für die Schließung der Lücken im Menschenrechtsschutzsystem ausspricht und für eine internationale Konvention für die Rechte Älterer einsetzt.
- Deutschland sollte sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass Selbstvertretungsorganisationen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie ihre Netzwerke auf Augenhöhe an der Entwicklung einer Konvention für die Rechte Älterer beteiligt werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt darüber hinaus:

- Die gesetzlichen Regelungen zu Triage müssen diskriminierungsfrei sein und dürfen nicht an die Merkmale Alter oder Behinderung anknüpfen.
- Die Rechte älterer Menschen sollten als Querschnittsthema verstanden und systematisch Teil von politischen Maßnahmen etwa zur Digitalisierung oder Armutsbekämpfung werden.

316 Siehe die Broschüre der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (2022), mit ausführlichen Beschreibungen der Prozesse und Inhalte sowie der Partizipation von NGOs und NHRIs.

317 Vgl. Bericht der Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu den Rechten älterer Menschen mit Behinderungen: UN, Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities (17.07.2019).

318 UN, Web TV (13.04.2022): 6th meeting. 12th Open-ended Working Group on Ageing – General Assembly, 76th session: Redebeitrag Deutschlands (ab Minute 38:42). https://media.un.org/en/asset/k1h/k1hpy5aogj (abgerufen am 28.09.2022).

319 Siehe Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) (2021): Wahlprüfsteine 2021: Rechte älterer Menschen. https://www.bagso.de/wahlpruefsteine-2021/rechte-aelterer-menschen/ (abgerufen am 28.09.2022).

Unabhängige Expertin für die Rechte Älterer

2020 wurde Dr. Claudia Mahler, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte, zur Unabhängigen Expertin der Vereinten Nationen für den vollen Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen ernannt.

Ihre Aufgabe ist es, die weltweite Umsetzung der Rechte Älterer zu überwachen, Schutzlücken zu identifizieren und Empfehlungen abzugeben. Ihre jährlichen thematischen Berichte und die darin enthaltenen Forderungen sind auch von der Bundesrepublik Deutschland zu beachten.[320] Ihre drei Berichte zu Covid-19, Ageism/Altersdiskriminierung sowie älteren Frauen liegen auch in deutscher Übersetzung vor.[321]

Am Deutschen Institut für Menschenrechte wurde ein vom Auswärtigen Amt gefördertes Projekt eingerichtet, um die Unabhängige Expertin wissenschaftlich zu unterstützen.[322] Zudem finanzieren das österreichische Sozial- sowie das Außenministerium die Unterstützung der Arbeit der Unabhängigen Expertin.

4.3 Literatur

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2021): Jahresbericht 2020. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 28.09.2022)

Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2022): Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld: wbv Publikation. https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2022/pdf-dateien-2022/bildungsbericht-2022.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Bernot, Sabine / Kroworsch, Susann (2020): Amicus Curiae Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1541/20. Eingereicht am 14.Dezember 2020. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Amicus_curiae/Amicus_Curiae_Stellungnahme_an_Bundesverfassungsgericht_Verfassungsbeschwerde_1_BvR_1541_20.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Bünning, Mareike u.a. (2021): Enkelbetreuung während der Corona-Pandemie. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen. https://www.dza.de/fileadmin/dza/Dokumente/DZA_Aktuell/DZA-Aktuell_07_2021_Enkelbetreuung_final.pdf

Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) (18.06.2020): Digitale Grundversorgung in Alten- und Pflegeheimen sicherstellen. Fünf Forderungen der BAGSO. https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/Stellungnahme_Digitale_Grundversorgung_in_Pflegeheimen.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

320 Jahresberichte der Unabhängigen Expertin abrufbar unter: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons/annual-reports (abgerufen am 28.09.2022).

321 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte: Internationale Rechte Älterer. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-aelterer/internationale-rechte-aelterer (abgerufen am 28.09.2022).

322 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte: Geförderte Projekte: Unterstützung der Unabhängigen Expertin für die Rechte Älterer. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/gefoerderte-projekte/unterstuetzung-der-unabhaengigen-expertin-fuer-die-rechte-aelterer (abgerufen am 28.09.2022).

Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V. (BAGSO) (2022): Menschenrechte im Alter besser schützen. Der Beitrag der Offenen Arbeitsgruppe zu Fragen des Alterns zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte Älterer innerhalb der Vereinten Nationen (im Zeitraum 2010/11 – 2022). https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2022/OEWG-A_Kurzdossier_Menschenrecht_im_Alter_besser_schuetzen.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): 4. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160308/73cf50519fdd0b72be8bce59a041079b/4-atlas-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-in-deutschland-broschuere-data.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Bundesregierung (2021): Digitalisierung gestalten. Umsetzungsstrategie der Bundesregierung. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1605036/339a38c264fd50ff9efca6ad8da64bae/digitalisierung-gestalten-download-bpa-data.pdf?download=1 (abgerufen am 28.09.2022)

Der Paritätische Gesamtverband (2022): Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/broschuere_armutsbericht-2022_web.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Deutscher Bundestag (13.08.2020): Achter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Ältere Menschen und Digitalisierung und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 19/21650

Deutscher Bundestag (10.06.2021): Dritter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Drucksache 19/30750

Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Menschenrechte Älterer auch in der Corona-Pandemie wirksam schützen. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme_Menschenrechte_AElterer_auch_in_der_Corona-Pandemie_wirksam_schuetzen.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Wie können Beschwerdeverfahren den Schutz pflegebedürftiger älterer Menschen in der Lebenswelt Pflegeheim stärken? Abschlussbericht des Forschungsprojekts „Beschwerdemechanismen in der Altenpflege“. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Abschlussbericht_Beschwerdeverfahren_Schutz_pflegebeduerftiger_aelterer_Menschen_in_Lebenswelt_Pflegeheim_staerken.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes. BT-Drucksache 20/3877. Oktober 2022. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_zum_Gesetzentwurf_der_Bundesregierung_-_Entwurf_eines_Zweiten_Gesetzes_zur_AEnderung_des_Infektionsschutzgesetzes.pdf (abgerufen am 21.10.2022)

Eggert, Simon / Teubner, Christian (2021): ZQP-Analyse. Die SARS-CoV-2-Pandemie in der professionellen Pflege: Perspektive stationärer Langzeitpflege und ambulanter Dienste. Stiftung ZQP. https://www.zqp.de/wp-content/uploads/ZQP-Analyse-Corona-Langzeitpflege.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Fey, Jonas / Wagner, Michael (2021): Das Einkommen der Hochaltrigen in Deutschland. Köln: Cologne Center for Ethics, Rights, Economics, and Social Sciences of Health (ceres). https://ceres.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/20211214_D80__Kurzbericht_Nummer_2-Einkommen_Hochaltrige_Dez2021.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Haan, Peter / Schaller, Maximilian (2021): Heterogene Lebenserwartung. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.822952.de/diwkompakt_2021-171.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Kortmann, Lisa u.a. (2021): Internetnutzung von Menschen in der zweiten Lebenshälfte während der Corona-Pandemie: Soziale Ungleichheiten bleiben bestehen. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen. https://www.dza.de/fileadmin/dza/Dokumente/DZA_Aktuell/DZA-Aktuell_05_2021_Internetnutzung.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Meyer, Roger / Jordan, Laura-Maria (2021): Beschwerdeverfahren verbessern – Menschenrechte schützen. Zwölf Empfehlungen für die stationäre Pflege. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Praxis_Beschwerdestelle_Altenpflege.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Myrczik, Janina u.a. (2022): (In)visible and (Un)heard? Older adults as guests on COVID-related political talk shows in Germany. In: Innovation in Aging 6 (2), S. 1–10. https://doi.org/10.1093/geroni/igac009 (abgerufen am 28.09.2022)

Sozialverband VdK Deutschland (o.J.): Die Vergessenen der Pandemie: Corona-Pflegestudie des Sozialverbands VdK – durchgeführt von der Hochschule Osnabrück. https://www.vdk.de/deutschland/downloadglobalmime/311/Corona-Pflegestudie+-+Ergebnisse+und+Forderungen+des+VdK.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Sozialverband VdK Deutschland (2021): Die VdK-Pflegestudie. Zu Hause pflegen – zwischen Wunsch und Wirklichkeit. 1. Zwischenbericht. https://www.vdk.de/deutschland/downloadglobalmime/312/VdK-Pflegestudie+Zwischenbericht.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (12.10.2018): 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 (abgerufen am 28.09.2022)

UN, General Assembly (04.02.2011): Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010. 65/182. Follow-up to the Second World Assembly on Ageing, UN Doc. A/RES/65/182

UN, High Commissioner for Human Rights (28.02.2022): Normative standards and obligations under international law in relation to the promotion and protection of the human rights of older persons. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/49/70

UN, Human Rights Council (14.10.2021): Resolution adopted by the Human Rights Council on 7 October 2021. 48/3. Human rights of older persons, UN Doc. A/HRC/RES/48/3

UN, Menschenrechtsausschuss (11.11.2021): Abschließende Bemerkungen zum Siebten Staatenbericht Deutschlands. Nichtamtliche Übersetzung des Bundesministeriums der Justiz. Nicht redigierte Vorabversion. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICCPR/7._Staatenbericht/ICCPR_Staatenbericht_DEU_7_Abschl_2021.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2021): Aktualisierung der 2012 durchgeführten analytischen Ergebnisstudie zu den normativen Standards im internationalen Menschenrecht in Bezug auf ältere Menschen. Arbeitspapier des Büros der Hochkommissarin für Menschenrechte März 2021. https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185734/ef49e0de112cbd2ea63df833bcef8836/gaps-paper-data.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (25.03.2022): Substantive inputs on the focus area „Economic security". Working document submitted by the Office of the High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/AC.278/2022/CRP.4

UN, Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities (17.07.2019): Report: Rights of persons with disabilities, UN Doc. A/HRC/74/186

UN, Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen (16.07.2021): Die Menschenrechte älterer Frauen: Intersektionalität von Alter und Geschlecht. Bericht von Claudia Mahler, der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, UN-Doc. A/76/157. Vom österreichischen BMSGPK bereitgestellte Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Unabhaengige_Expertin_fuer_d_Genuss_aller_Menschenrechte_durch_aeltere_Menschen_Die_Menschenrechte_aelterer_Frauen.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

UN, Unabhängige Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen (04.08.2021): Bericht der Unabhängigen Expertin für den Genuss aller Menschenrechte durch ältere Menschen, Claudia Mahler, UN Doc. A/HRC/48/53. Nicht-amtliche Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Rechte_Aelterer/Bericht_Unabhaengige_Expertin_fuer_Genuss_Menschenrechte_durch_aeltere_Menschen_Ageism_und_Altersdiskriminierung.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Wettstein, Markus / Wahl, Hans-Werner (2021): Die Corona-Pandemie und ihre psychologischen Konsequenzen für ältere Menschen in Deutschland: Ein Zwischenresümee aktuell verfügbarer Evidenz. In: Lines, Emily (Hg.): Post-Pandemic Populations. Die soziodemografischen Folgen der COVID-19-Pandemie in Deutschland. Berlin: Population Europe Secretariat, S. 42–50. https://www.population-europe.eu/files/documents/pe_discussion-paper_final_1.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

5 Kindgerechte Justiz

Jährlich kommt eine große Zahl von Kindern und Jugendlichen in Deutschland mit der Justiz in Berührung – unter anderem als Beteiligte in Asylverfahren, in familiengerichtlichen Verfahren (etwa bei der Scheidung der Eltern) oder als (Opfer-) Zeug*innen in Strafverfahren. Wie Erwachsene sind auch sie in Gerichtsverfahren mit Hürden konfrontiert: Ihnen fehlt Wissen über das Rechtssystem und die eigenen Rechte oder das Vertrauen in die Justiz. Zusätzlich stoßen Kinder und Jugendliche auf spezifische Barrieren: das Wohl von Kindern und ihre Ansichten werden vor, während und nach Gerichtsverfahren nicht immer ausreichend berücksichtigt und ihr Zugang zum Recht ist oftmals von Erwachsenen abhängig.[323]

Dabei ist der Zugang zum Recht allen Menschenrechten inhärent und auch als eigenes Menschenrecht ausdrücklich garantiert. Das bedeutet, dass jeder Mensch, der sich in seinen Grund- und Menschenrechten verletzt sieht, die Möglichkeit haben muss, eine wirksame innerstaatliche Beschwerde gegen eine potenzielle Rechtsverletzung einzulegen.[324] Sowohl die internationalen Menschenrechtsverträge (unter anderem Artikel 2 UN-Zivilpakt, Artikel 6 und 13 EMRK, Artikel 12 UN-BRK) als auch das Grundgesetz (Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 GG) garantieren diesen Zugang zum Recht. Dieses Recht gilt auch für Kinder als Träger*innen von Grund- und Menschenrechten. Mit der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 wurde dies klargestellt, denn ab diesem Zeitpunkt werden Kinder völkerrechtlich ausdrücklich für die Geltendmachung ihrer Rechte nicht mehr bloß als Objekte der Fürsorge, sondern als Träger*innen eigener subjektiver Rechte gegen den Staat wahrgenommen – also auch als rechtliche Akteure*innen in Justizverfahren. Ein Meilenstein in dieser Hinsicht ist auch das dritte Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention, welches ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht; es wurde von Deutschland 2012 ratifiziert und ist seit 2014 in Kraft.[325]

Ein zentraler Eckpfeiler für die Gewährleistung der Kinderrechte in Deutschland ist deshalb eine kindgerechte Justiz – also dem Kindesalter angemessene sowie an der UN-KRK orientierte Ermittlungs-, Gerichts- und Verwaltungsverfahren (siehe Kasten, S. 103). Erfreulicherweise spiegelt sich das auch in einigen aktuellen Politikentwicklungen: So hat die Ampel-Koalition etwa im Koalitionsvertrag festgehalten, dass Prävention und Kinderschutz gestärkt und für eine kindersensible Justiz gesorgt werden soll.[326] Durch die in den letzten Jahren bekannt gewordenen Fälle von Kindesmissbrauch (unter anderem 2018 in Lügde) gab es einen Reformwillen, um Kinder und Jugendliche besser vor sexualisierter Gewalt zu schützen. So spricht etwa der Abschlussbericht der Lügde-Kommission davon, dass Veränderungen im Sinne einer kindgerechten Justiz vonnöten sind, etwa: Kinder und Jugendliche müssen im Zentrum der Fallberatung stehen, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Verfahrensbeteiligten (etwa Jugendämter, Familiengerichte, Polizei) muss gestärkt werden und es braucht mehr kindspezifische Qualifikationen für Verfahrensbeteiligte.[327]

Die Verschärfungen im Strafrecht (durch das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder, siehe Abschnitt 5.1.1) wurden genutzt, um die zeitlich längst überfälligen Reformen im Familienverfahren zu initiieren. Dies ist unter anderem der Arbeit der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Missbrauchs (UBSKM), der Zivilgesellschaft und des Nationalen Rats gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen zu verdanken, die immer wieder auf die Anpassungen gepocht haben.

323 Graf-van Kesteren (2015), S. 1.
324 Rudolf (2014), S. 8.
325 BGBl 2012 II, S. 1546; Inkrafttreten für Deutschland am 14.4.2014, BGBl 2014 II, S. 300.
326 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 68.
327 Lüdge-Kommission (2020), S. 21.

Was bedeutet kindgerechte Justiz?

Der Europarat hat 2010 Leitlinien für eine kindgerechte Justiz verabschiedet und in diesem Zusammenhang auch eine Definition vorgelegt, die bis heute die Grundlage für die Debatte zum Thema bildet: Eine kindgerechte Justiz bedeutet ein Justizsystem, das sich an der UN-Kinderrechtskonvention orientiert und deren Grundprinzipien achtet, insbesondere Artikel 2 (Nichtdiskriminierung), Artikel 3 (Vorrang Kindeswohl; best interests of the child) und Artikel 12 (Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes; sogenannte Beteiligung). Eine kindgerechte Justiz muss den Reifegrad des Kindes, seine Verständnisfähigkeit sowie die Umstände des Falls angemessen berücksichtigen sowie „zugänglich, altersgerecht, zügig, sorgfältig und auf die Bedürfnisse und Rechte des Kindes zugeschnitten und fokussiert [sein]. Sie achtet die Rechte des Kindes, etwa das Recht auf einen fairen Prozess, auf Beteiligung an dem Verfahren und darauf, dieses zu verstehen, auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie auf Unversehrtheit und Würde“.[328]

5.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.1.1 Veränderungen im Familienrecht

Am 01. Juli 2021 ist das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder in Kraft getreten. Neu geregelt wurden beispielsweise einige Aspekte im Strafrecht. So hat der Gesetzgeber etwa die Straftatbestände des sexuellen Missbrauchs neu gefasst und verschärft, um Kinder als Opfer solcher Straftaten besser zu schützen (§§ 176ff. StGB). Im Hinblick auf eine kindgerechte Justiz enthält das Gesetz einige erfreuliche Aspekte auch im Familienrecht (und damit einhergehend im Prozessrecht). Diese werden im Folgenden ausgewählt dargestellt.

Qualifizierung von Richterschaft und Jugendstaatsanwaltschaft

Das Gesetz regelt unter anderem die fachlichen Voraussetzungen für Familien- und Jugendrichter*innen sowie Jugendstaatsanwält*innen, mit dem Ziel, diese konkreter und verbindlicher zu fassen.

So ist nun gesetzlich geregelt, dass Familienrichter*innen belegbare Kenntnisse in verschiedenen kinderspezifischen Gebieten vorweisen müssen, etwa im Kindschaftsrecht, im Familienverfahrensrecht und in den für das Verfahren notwendigen Teilen des Kinder- und Jugendhilferechts, sowie über Grundkenntnisse der Psychologie verfügen müssen, insbesondere der Entwicklungspsychologie des Kindes und der Kommunikation mit Kindern (§ 23b Absatz 3 Gerichtsverfassungsgesetz, GVG). Mit dieser Regelung greift der Gesetzgeber eine wichtige Forderung aus Politik und Fachkreisen auf.[329]

Im Hinblick auf eine kindgerechte Justiz ist die gesetzliche Regelung der Qualifikationen – insbesondere auch Grundkenntnisse in Psychologie und der Kommunikation mit Kindern – sehr zu begrüßen. Versäumt wurde bedauerlicherweise die gesetzliche Normierung, wie der Nachweis über die geforderten Kenntnisse erfolgen soll und in welchen Abständen Nachschulungen absolviert werden sollen.[330] Hier hätte sich der Gesetzgeber an § 158 a Absatz 1 S. 4 FamFG (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) orientieren können, wonach „der Verfahrensbeistand [...] sich regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, fortzubilden und dies dem Gericht auf Verlangen nachzuweisen“ hat.

Parallel dazu hat der Gesetzgeber die Qualifikation für Richter*innen bei den Jugendgerichten der Jugendstaatsanwaltschaft angepasst: Diese müssen über Kenntnisse auf den Gebieten der Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik sowie der Jugendpsychologie verfügen beziehungsweise diese alsbald

328 EU, Council of Europe (2012), S. 17.
329 Höynck / Ernst (2022b); Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (14.09.2020), S. 3; Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (14.09.2020), S. 2.
330 Mehr dazu Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (14.09.2020), S. 3.

nachweisen können (§ 37 Absatz 1 Jugendgerichtsgesetz). Auch dies ist eine Verbesserung im Sinne einer kindgerechten Justiz.

Qualitätsanforderungen an Verfahrensbeistände

Das Gesetz regelt außerdem die Bestellung, Aufgaben und Rechtsstellung des Verfahrensbeistandes neu (§§ 158ff. FamFG). Ein Verfahrensbeistand ist die Interessenvertretung des Kindes im Verfahren und soll die Interessen des Kindes in den Blick nehmen sowie dem Kind im Verfahren eine Stimme geben.

Nunmehr ist gesetzlich geregelt, dass dem Kind in Kindschaftssachen nicht mehr nur ein „geeigneter" Verfahrensbeistand, also eine Person, die ihm im Verfahren beisteht, zu bestellen ist, „soweit dies zur Wahrnehmung seiner Interessen erforderlich ist", sondern expliziter: Diese Person muss „fachlich und persönlich geeignet" sein und so früh wie möglich bestellt werden (§ 158 Absatz 1 FamFG). Neu geregelt wurden auch die Qualifikationsanforderungen: Diese sind für Verfahrensbeistände nun spiegelbildlich zu denen der Richter*innen und Staatsanwält*innen (§ 158a FamFG).

Auch wenn die Neuregelung bezüglich des Verfahrensbeistands aus kinderrechtlicher Sicht sehr zu begrüßen sind, bleiben Leerstellen: So hat der Gesetzgeber versäumt zu regeln, dass das Kind – im Sinne der UN-KRK (Artikel 12) – bei der Auswahl dieser Person beteiligt werden sollte. Auch bleibt bisher unberücksichtigt, ob diese Person Qualifikationen und Erfahrungen mit Blick auf Kinder mit besonderen Bedarfen mitbringt – etwa entsprechende Qualifikationen im Umgang mit Kindern mit einer Beeinträchtigung oder bestimmte Sprachkenntnisse.[331]

Darüber hinaus ist nunmehr gesetzlich geregelt, dass es Aufgabe der Verfahrensbeistände ist, am Ende des Verfahrens die gerichtliche Entscheidung mit dem Kind zu erörtern. Auch wenn dies an sich begrüßenswert ist, sieht das Gesetz bedauerlicherweise keine Maßnahmen vor, die sicherstellen, dass das Kind – im Sinne des Informationsrechts aus der UN-KRK (Artikel 12) – die Tragweite der Entscheidung und die Begründung verstanden hat.[332]

Anhörung des Kindes unabhängig vom Alter

Eine weitere zentrale Änderung im Sinne einer kindgerechten Justiz ist die Aufgabe der bisherigen Differenzierung nach Alter bei der Anhörungspflicht – vorher hatte das Gericht das Kind nur anzuhören, wenn dieses das 14. Lebensjahr vollendet hatte. Die Anhörungspflicht gilt nun auch für Verfahren mit Kindern, die jünger als 14 Jahre sind. Dies entspricht höchstrichterlicher Rechtsprechung und der verbreiteten Praxis der Familiengerichte.[333] Die Neuregelung ist begrüßenswert, da sie sowohl den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention als auch den Leitlinien des Europarates entspricht – denn schon sehr junge Kinder sind fähig, sich eine eigene Meinung zu bilden.[334] Bedauerlicherweise wird in

331 Mehr dazu ebd., S. 4.

332 Ausführlicher zu staatlichen Verpflichtungen: UN, Committee on the Rights of the Child (2009); ausführlicher zur Kritik: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (14.09.2020), S. 7. Diese Informationen können auch anhand kindgerechter Informationsmaterialien übermittelt werden, vgl. EU, Council of Europe (2012), S. 64, Ziff. 54. Im Rahmen eines vom DIMR und DKHW organisierten Fachtages wurde sich über mögliche kindgerechte Informationen im deutschen Kontext ausgetauscht, mehr Informationen unter: Deutsches Institut für Menschenrechte (26.09.2022): Meldung: Dokumentation zum Fachtag „Die Europaratsleitlinien für eine kindgerechte Justiz in der deutschen Rechtspraxis". https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/dokumentation-zum-fachtag-die-europaratsleitlinien-fuer-eine-kindgerechte-justiz-in-der-deutschen-rechtspraxis (abgerufen am 25.10.2022).

333 Vgl. Bundesgerichtshof (2016): Beschluss vom 15.06.2016, Az. XII ZB 419/15; Bundesverfassungsgericht (2010): Beschluss vom 14.07.2010, Az. 1 BvR 3189/09; deutlich wird dies auch durch Leitfäden, die es schon länger in der gerichtlichen Praxis gibt, wie den Leitfaden „„Kind im Blick'" zur Warendorfer Praxis in Sorgerechts- und Umgangsregelungsverfahren" von 2013, der disziplinübergreifend erarbeitete Empfehlungen an die Beteiligten zur besseren inhaltlichen Handhabung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in außergerichtlichen und familiengerichtlichen Verfahren enthält und rechtliche Vorgaben sowie pädagogisch-psychologische und Verfahrens-Standards für die Kindesanhörung beziehungsweise Kindesbeteiligung in außergerichtlichen und gerichtlichen Verfahren formuliert: siehe Arbeitskreis Warendorfer Praxis im Kreis Warendorf (05.06.2013).

334 Siehe auch: UN, Committee on the Rights of the Child (2009).

der Neuregelung weder erwähnt, dass die Anhörung in kindgerechter Weise erfolgen soll[335], noch auf die Notwendigkeit einer interdisziplinären Zusammenarbeit der Verfahrensbeteiligten hingewiesen[336].

5.1.2 Europarat und Europäische Union

Auf Ebene des Europarates wurde im Februar 2022 bereits die vierte Kinderrechte-Strategie verabschiedet (für den Zeitraum 2022 bis 2027).[337] In dieser werden verschiedene Zielbereiche formuliert, die den Regierungen der 46 Mitgliedstaaten Zielschnur bezüglich ihrer Politikmaßnahmen sein sollen. Eine der Prioritäten für die aktuelle Strategie ist das Thema kindgerechte Justiz.

Auch die Europäische Union hat sich des Themas angenommen. So hat die Europäische Kommission im März 2021 zum ersten Mal eine EU-Kinderrechtsstrategie[338] verabschiedet. Diese soll Maßnahmen der EU zur Stärkung der Kinderrechte bündeln und ergänzen. Die Kommission fordert nachdrücklich Schulungen von Justizangehörigen in Bezug auf Kinderrechte und die Umsetzung der Leitlinien (des Europarates) für eine kindgerechte Justiz. Die Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – sind dabei unter anderem aufgefordert, Anbieter*innen von juristischen Aus- und Fortbildungen bei der Vermittlung von Kinderrechten zu unterstützen und entsprechend finanzielle Mittel bereitzustellen.[339]

Deutschland ist – wie alle Mitgliedstaaten des Europarates beziehungsweise der EU – gehalten, geeignete Maßnahmen zu verabschieden, um diese Strategien umzusetzen.

5.1.3 Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien

Auch im aktuellen Staatenberichtsverfahren zur UN-Kinderrechtskonvention spielen das Thema kindgerechte Justiz und die Frage eine Rolle, inwieweit das Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls in allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und -entscheidungen in angemessener Weise berücksichtigt und konsequent angewendet wird.[340] Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland im Oktober 2022 unter anderem empfohlen, Schulungen für Richter*innen, Staatsanwält*innen, Polizeibeamt*innen und andere Verfahrensbeteiligte mit Blick auf die Kenntnisse zu Kinderrechten und eine kindgerechte Justiz weiter zu fördern.[341]

Kindgerechte Justiz: große Unterschiede zwischen den Bundesländern

Verschiedene Studien aus den letzten Jahren haben gezeigt, dass es bezüglich einer kindgerechten Justiz große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt und Kinder und Jugendliche nicht überall in Deutschland gleichermaßen Zugang zum Recht erhalten.[342]

Eine Studie des Deutschen Kinderhilfswerks aus dem Jahr 2021[343] kommt unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

- In manchen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) [344] gibt es eine

335 Für eine kritische Auseinandersetzung mit dieser Neuerung, siehe: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (14.09.2020), S. 9.
336 Siehe Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (14.09.2020).
337 EU, Council of Europe (2022).
338 EU, Europäische Kommission (24.03.2021a); siehe auch: EU, Europäische Kommission (24.03.2021b).
339 EU, Europäische Kommission (24.03.2021b).
340 UN, Committee on the Rights of the Child (30.05.2022); mehr Informationen zum Staatenberichtsverfahren in Bezug auf die UN-KRK: Deutsches Institut für Menschenrechte: Staatenberichtsverfahren zu Deutschland (2019–). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-kinderrechtskonvention/staatenberichtsverfahren (abgerufen am 25.10.2022).
341 UN, Committee on the Rights of the Child (13.10.2022), Ziff. 12 und 42.
342 u.a. Münder (2017).
343 Graf-van Kesteren (2021).
344 Baden-Württemberg: § 8 a LRiStaG; Bayern: Art. 6 BayRiStAG; Thüringen: § 9 ThürRiStAG; Sachsen-Anhalt: § 7 LRiStaG; Hamburg § 3b HmbRiG; Nordrhein-Westfalen § 13 LRiStaG.

gesetzlich vorgeschriebene Fortbildungspflicht für Richter*innen.
- In Berlin, Baden-Württemberg und Niedersachsen gibt es landesweite Koordinierungsstellen zur psychosozialen Prozessbegleitung.[345]
- Im Bremen werden Kinder, die als Opferzeug*innen in strafrechtlichen Verfahren beteiligt sind, im kinderfreundlichen Ton angeschrieben. Dazu gehört unter anderem ein Merkblatt, das wesentliche Informationen zum Ablauf enthält.[346]

Die großen regionalen Unterschiede verdeutlicht beispielsweise auch eine Studie aus dem Jahr 2017, die sich mit Verfahren bei Kindeswohlgefährdung befasst: Die effektive Einbindung des betroffenen Kindes – im Handeln und in der Kooperation zwischen Jugendamt, Familienrichter*in und Verfahrensbeistand – sieht regional sehr unterschiedlich aus. [347] Für betroffene Familien kann es einen großen Unterschied ausmachen, in welcher Familienkonstellation oder in welchem Teil Deutschlands sie leben.[348]

5.2 Im Fokus: Kinderrechtsbasierte Kriterien im Gerichtsverfahren

Verschiedene Entwicklungen im Berichtszeitraum haben den Blick auf die Rolle von Kindern und Jugendlichen im Gerichtsverfahren gelenkt. Dazu gehört beispielsweise die politische und rechtliche Aufarbeitung der aufgedeckten Missbrauchsfälle (unter anderem in Lügde im Jahr 2018 und Wermelskirchen im Jahr 2022) beziehungsweise die darauffolgende Verschärfung des Strafrechts in Bezug auf sexuellen Missbrauch von Kindern. In dem Zusammenhang hat der Gesetzgeber auch einige positive Veränderungen mit Blick auf eine kindgerechte Justiz im Familienrecht vorgenommen (siehe Abschnitt 5.1.1). Um die Vorgaben von nationaler Ebene und internationaler Ebene (UN-Kinderrechtskonvention und Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz) handhabbar für Rechtsanwender*innen zu machen, braucht es einen Leitfaden, wie diese gut in die gerichtliche Praxis umgesetzt werden können. Ein zentraler Baustein dafür sind kinderrechtsbasierte Kriterien in Gerichtsverfahren. Im Folgenden gehen wir auf das familiengerichtliche Verfahren ein. Die dort angewandte Methode kann aber auch als Blaupause für andere Gerichtszweige dienen.

5.2.1 Projekt: Entwicklung kinderrechtsbasierter Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren

Grundlage für die Entwicklung kinderrechtsbasierter Kriterien im Gerichtsverfahren waren die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz[349]. Letztere benennen unter anderem als die wesentlichen Elemente: die Informationsrechte der Kinder, die Vertretung und Beteiligung im Verfahren, den Schutz der Privatsphäre, die Sicherheit der Kinder, einen multidisziplinären Ansatz und die Schulung aller am Verfahren beteiligten.[350] Deutlich wird: Auch wenn diese Elemente einleuchtend sind, sie sind noch nicht praktisch handhabbar für am Gerichtsverfahren Beteiligten.

Aus diesem Grund haben das Deutsche Institut für Menschenrechte und das Deutsche Kinderhilfswerks (DKHW) gemeinsam mit Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis in Adaption der Europarats-Leitlinien kinderrechtsbasierte Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren in Deutschland entwickelt. Die Kriterien (Abbildung 4, S. 107) sind als Handlungsempfehlungen zu verstehen, die die Richter*innen bei der Umsetzung der Kinderrechte

345 Graf-van Kesteren (2021), S. 23.
346 24 Ebd., S. 27.
347 Münder (2017).
348 Hammer (2022); für eine Kritik an dieser Studie siehe u.a.: Neue Richtervereinigung (13.04.2022): Pressemitteilung: Die Bestandsaufnahme von Dr. Hammer stimmt nicht! https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/fg_familienrecht/2022_04_NRV_Pressemitteilung_Hammer-Studie.pdf (abgerufen am 25.10.2022).
349 EU, Council of Europe (2012).
350 Ebd.

Abbildung 4: Kinderrechtsbasierte Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren

Kinderrechtsbasierte Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren

Kinder und Jugendliche haben das Recht, im Gerichtsverfahren immer angehört zu werden. Wenn nicht, muss dies begründet werden.

Vor, während und nach dem Verfahren bekommen Kinder und Jugendliche Unterstützung durch das Gericht und eine*n Verfahrensbeiständ*in.

Die am Verfahren beteiligten Fachkräfte tauschen sich aus, um die beste Lösung für Kinder und Jugendliche zu finden.

Kinder und Jugendliche erhalten kindgerechte Informationen zum Ablauf des Verfahrens und zu ihren Rechten in allen Phasen des Verfahrens.

Die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen (zum Beispiel Dolmetscher*innen) werden für die Anhörung berücksichtigt.

Die Anhörung von Kindern und Jugendlichen ist kindgerecht gestaltet (zum Beispiel Settings, Qualität, Dauer).

Kinder und Jugendliche erfahren die Entscheidung auf eine kindgerechte Weise und werden gegebenenfalls über Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familien informiert.

Familienrichter*innen und Verfahrensbeiständ*innen haben eine kindspezifische Qualifikation und nehmen Fortbildungen beispielsweise zu einer kindgerechten Verfahrensgestaltung wahr.

Eigene Darstellung basierend auf: Kannegießer/ Höppner (2022), S. 10

unterstützen sollen. Ziel des Projekts war es, die Kriterien für alle Beteiligten handhabbar zu machen und im Rahmen einer Pilotierungsphase in der Praxis anzuwenden.[351]

Methode: Im Rahmen eines qualitativen Forschungsprojekts (durchgeführt durch die Katholische Hochschule NRW) wurden dafür 15 Richter*innen (an drei Gerichten) bei der Anwendung der Kriterien begleitet. Dabei gab es drei Phasen: (1) Zunächst wurden die Richter*innen zu ihren Vorstellungen von einer kindgerechten Justiz befragt, ohne dass sie die Kriterien kannten. (2) In einer zweiten Phase wurden die Kriterien erprobt und die Richter*innen füllten einen Fragebogen begleitend zu jedem Kindschaftsverfahren beziehungsweise zu jedem Kind in dieser Erprobungszeit aus. (3) In der dritten Phase wurden die Richter*innen zu ihrer Vorstellung einer kindgerechten Justiz nach Anwendung der Kriterien gefragt.

Ergebnisse: Das Projekt hat gezeigt, dass die Stärkung der Perspektive des Kindes auch bei bereits hoch motivierten Richter*innen entscheidende Veränderungen in der Verfahrensausgestaltung bewirkt.[352] So haben die Richter*innen etwa auf eine stärkere Präsenz des Kindes im Verfahren geachtet, welches sich positiv auf die Kindesanhörung – insbesondere auf die Planung, Umsetzung und Nachbereitung der Anhörung – auswirkte; auch waren die Richter*innen am Ende des Verfahrens stärker dafür sensibilisiert, dass das Kind über den Ausgang des Verfahrens informiert werden muss und gegebenenfalls eine Nachbetreuung notwendig ist. Kritisch sahen die teilnehmenden Richter*innen unter anderem fehlende Räumlichkeiten für eine kindgerechte Anhörung in Amtsgerichten und begrenzte zeitliche Kapazitäten, die Barrieren für eine konsequente Umsetzung einer kindgerechten Justiz darstellen.[353]

Relevanz für weitere Verfahren: Im geschilderten Projekt lag der Fokus auf dem familiengerichtlichen Verfahren. Die Kriterien wurden für dieses Verfahren entwickelt und in der Praxis erprobt. Die Leitlinien des Europarates (die die Grundlage für die Kriterien bildet) lassen sich aber auch auf andere Rechtsbereiche übertragen. Das heißt beispielsweise, dass die Kriterien (angepasst an die Rechtsbereiche) auch für das Strafrecht oder das Asylrecht entwickelt werden könnten. Für das Strafrecht gibt es diese bereits[354], sie wurden allerdings in der Praxis noch nicht erprobt. Dass die Übertragung auf andere Rechtsgebiete möglich ist, wird auch durch die Ergebnisse deutlich – es geht vor allem darum, ein Bewusstsein bei den Richter*innen sowie anderen Verfahrensbeteiligten für die umfassende Beteiligung des Kindes im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention zu schaffen und Hilfe für die Umsetzung in die Praxis zu bieten.

Kindgerechte Justiz im Strafverfahren

Im Rahmen der Gesetzreform vom 1. Juli 2021, die auch die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt, hat die AG „Kindgerechte Justiz“ des Nationalen Rates gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen einen „Praxisleitfaden zur Anwendung kindgerechter Kriterien für das Strafverfahren“[355] herausgegeben mit dem Ziel, eine Orientierung für kindgerechte Verfahren zu geben. Denn gerade im Strafverfahren kann es schnell zu einer „sekundären Viktimisierung“ kommen, also zu einer Schädigung des Kindes durch das Verfahren selbst.[356]

In diesem Leitfaden sind kinderrechtsbasierte Empfehlungen für den Umgang mit minderjährigen Opferzeug*innen mithilfe von Expert*innen aus Richterschaft, Staatsanwaltschaft, Polizei,

351 Die Logik der Leitlinien lässt sich aber auch auf andere Rechtsbereiche übertragen.
352 Kannegießer / Höppner (2022), S. 48.
353 Zu den Ergebnissen und deren kritischer Einordnung: Kannegießer / Höppner (2022), S. 29, 32, 50, 53, 55, 62.
354 Nationaler Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen (2021).
355 Ebd.
356 Yalçin / Zaiane (2021); Niehaus / Volbert / Fegert (2017).

Anwaltschaft, dem Betroffenenrat des UBSKM, Beratungsstellen, Opferhilfeeinrichtungen, dem Deutschen Kinderhilfswerk, Kinderschutzorganisationen, psychosozialer Prozessbegleitung, Wissenschaft und Justizverwaltung formuliert worden. Der Praxisleitfaden befasst sich allerdings nicht mit der Situation von Kindern und Jugendlichen als Beschuldigte im Verfahren. Auch diese sind von den Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz geschützt. Im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Richtlinie 2016/800/EU und dem „Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren" findet nun auch in Deutschland vermehrt eine Debatte hierzu statt.[357]

Ein Bericht der EU-Grundrechteagentur (FRA) aus dem Jahr 2022 befasst sich mit Schutzmaßnahmen für Kinder im Strafverfahren und untersucht, wie nationale Gesetze und Praktiken Kinder schützen, die Verdächtige oder Beschuldigte einer Straftat sind.[358] Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat als Focal Point der FRA im Jahr 2021 die entsprechende Länderstudie durchgeführt und herausgearbeitet, wie die EU-Richtlinie 2016/800 in Deutschland rechtlich und praktisch umgesetzt wird.[359]

5.2.2 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

Mit Blick auf kinderrechtsbasierte Kriterien in **Gerichtsverfahren**:

- Die Landesjustizverwaltungen sollten im engen Austausch mit dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Missbrauchs und der Arbeitsgruppe zur kindgerechten Justiz des Nationalen Rates gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen weiter an der Erstellung von Praxisleitfäden und Kriterien arbeiten und darauf hinwirken, dass diese in der Praxis angewendet werden, damit einheitlich auf eine kindgerechte Justiz (über das familiengerichtliche Verfahren hinaus) hingearbeitet werden kann.

Mit Blick auf das **familiengerichtliche Verfahren**: Der Bundesgesetzgeber sollte das Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder wie folgt ändern:

- In § 158 FamFG sollte ergänzt werden, dass das Kind bei der Auswahl seines Verfahrensbeistands beteiligt wird.
- § 159 FamFG sollte die Durchführung einer kindgerechten Anhörung (statt: Anhörung) festgeschrieben werden sowie Kriterien, wie diese durchzuführen ist.
- Es sollte gesetzlich verankert werden, dass sich auch Richter*innen in Familiensachen und Staatsanwält*innen regelmäßig kindspezifisch fortzubilden haben (vergleichbar zu Verfahrensbeiständen, § 158a Absatz 1 FamFG). Das Gesetz sollte außerdem klar regeln, welche Inhalte Fortbildungsmaßnahme vorsehen sollten, um als „kindspezifisch" gelten zu können.

Mit Blick auf die Fortbildung in kindgerechtem Umgang in **Justizverfahren**:

- Die Landesregierungen und der Ausschuss der Justizministerkonferenz zur Koordinierung der Juristenausbildung sollten Fortbildungen zur kindgerechten Justiz für Richter*innen anbieten und dafür genügend sachliche und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Es muss den Richter*innen praktisch ermöglicht werden, diese Fortbildungen in ihren Arbeitsalltag zu integrieren.
- Die Länder sollten in ihren Richter- und Staatsanwältegesetzen eine Fortbildungspflicht für

357 Schlichte / Meyer (2021); Höynck / Ernst (2022a).
358 European Union Agency for Fundamental Rights (2022).
359 Schlichte / Meyer (2021).

Richter*innen vorsehen und dabei Kenntnisse zur UN-Kinderrechtskonvention vorschreiben.[360]

Mit Blick auf **Datenerfassung und Monitoring**:

- Die Justizstatistiken der Länder sollten künftig auch Daten zur kindgerechten Justiz erfassen, um einen bundesweiten Vergleich zu ermöglichen. Dazu gehören beispielsweise die Zahl der erfolgten Kindesanhörungen aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht der Kinder sowie das Vorhandensein von kindgerechten Räumlichkeiten zur Durchführung der Anhörung.
- Der Bund sollte die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte als zentrale Stelle so ausstatten, dass sie langfristig die Verwirklichung der kindgerechten Justiz im gesamten Bundesgebiet begleiten und kritisch bewerten kann.

5.3 Literatur

Arbeitskreis Warendorfer Praxis im Kreis Warendorf (05.06.2013): Leitfaden „Kind im Blick“ zur Warendorfer Praxis in Sorgerechts- und Umgangsregelungsverfahren. Rechtliche Vorgaben sowie pädagogisch-psychologische und Verfahrens-Standards für die Kindesanhörung bzw. Kindesbeteiligung in außergerichtlichen und gerichtlichen Verfahren. https://www.kreis-warendorf.de/fileadmin/soziales/Beratung__Hilfen_und_Unterst%C3%BCtzung/Die_Warendorfer_Praxis/Leitfaden_Kind_im_Blick.pdf (abgerufen am 25.10.2022).

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJUF) (14.09.2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder. https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2020Downloads/091420_Stellungnahme_DIJuF_RefE_Sex_Gewalt.pdf;jsessionid=A39EF0DEBC83896B8B21D781E78D0D5D.2_cid297?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 25.10.2022)

Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (14.09.2020): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder. https://kripoz.de/wp-content/uploads/2020/10/Stellungnahme_Kinderhilfswerk_RefE_Sex_Gewalt.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

EU, Council of Europe (2012): Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz. Verabschiedet durch das Ministerkomitee des Europarates am 17. November 2010 und Begründung. https://data.europa.eu/doi/10.2838/20719 (abgerufen am 15.09.2022)

EU, Council of Europe (2022): Strategy for the rights of the child (2022-2027): „Children’s rights in action: From continuous implementation to joint innovation“. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5a064 (abgerufen am 25.10.2022)

EU, Europäische Kommission (24.03.2021a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. EU-Kinderrechtsstrategie. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_de_act_part1_v2_1.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

EU, Europäische Kommission (24.03.2021b): Fragen und Antworten: Umfassende Kinderrechtsstrategie und Europäische Kindergarantie. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_1245 (abgerufen am 25.10.2022)

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2022); Children as suspects or accused persons in criminal proceedings – procedural safeguards. https://fra.europa.eu/de/publication/2022/children-criminal-proceedings (abgerufen am 25.10.2022)

360 Vgl. z.B. hierzu den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Richter- und Staatsanwältegesetz, LRiStaG, der explizit die Kinderrechte im Sinne der UN-KRK bei der Fortbildung vorsieht. https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-13063.pdf (abgerufen am 25.10.2022).

Graf-van Kesteren, Annemarie (2015): Kindgerechte Justiz. Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_34_Kindgerechte_Justiz.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Graf-van Kesteren, Annemarie (2021): Auf dem Weg zur kindgerechten Justiz. Ein erster Blick in die gute Praxis der Bundesländer. Berlin: Deutsches Kinderhilfswerk. https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.19_Kindgerechte_Justiz/DKHW_Gute-Praxis-Sammlung.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Hammer, Wolfgang (2022): Familienrecht in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. https://jimdo-storage.global.ssl.fastly.net/file/6eea0222-d81d-4267-80a8-5ed1f987a5db/Familienrecht-in-Deutschland-Eine-Bestandsaufnahme.pdf (abgerufen 25.10.2022)

Höynck, Theresia / Ernst, Stephanie (2022a): Das Gesetz zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren. Die Umsetzung der Vorgaben der EU-Richtlinie 2016/800 und ihre Auswirkungen auf das deutsche Jugendstraf(verfahrens)recht. In: DVJJ (Hg.): Jugend, Recht und Öffentlichkeit – Selbstbilder, Fremdbilder, Zerrbilder. Dokumentation des 31. Deutschen Jugendgerichtstages vom 16. bis 18. September 2021, S. 153–192. https://www.dvjj.de/wp-content/uploads/2022/08/9783964100290.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Höynck, Theresia / Ernst, Stephanie (2022b): Die Neuregelungen im Jugendstrafverfahren und deren Bedeutung für Jugendstrafverteidigung. Warum Qualifikation, Kommunikation und Kooperation wichtiger sind denn je. In: Strafverteidiger (StV) 41 (1), S. 58–66

Kannegießer, Anja / Höppner, Grit (2022): Abschlussbericht des Pilotprojekts „Kinderrechtsbasierte Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren“. Berlin: Deutsches Kinderhilfswerk. https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.14_Koordinierungsstelle_Kinderrechte/DKHW_DIMR_Abschlussbericht_Pilotprojekt_kindgerechteJustiz.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Lügde-Kommission (2020): Abschlussbericht der Lügde-Kommission beim Landespräventionsrat Niedersachsen vom 3. Dezember 2020. https://www.luegdekommission-nds.de/html/download.cms?id=11&datei=Abschlussbericht-Luegdekommission.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Münder, Johannes (Hg.) (2017): Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Zur Entwicklung von Entscheidungsgrundlagen und Verfahren zur Sicherung des Kindeswohls zwischen Jugendämtern und Familiengerichten. Weinheim, Basel: Beltz Juventa

Nationaler Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen (2021): Praxisleitfaden zur Anwendung kindgerechter Kriterien für das Strafverfahren. Empfehlung von kinderrechtsbasierten Standards für den Umgang mit minderjährigen Opferzeuginnen und Opferzeugen. https://www.nationaler-rat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/praxisleitfaden_kindgerechte_kriterien_strafverfahren_0308.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Niehaus, Susanna / Volbert, Renate / Fegert, Jörg M. (2017): Entwicklungsrechte Befragung von Kindern in Strafverfahren. Berlin, Heidelberg: Springer

Rudolf, Beate (2014): Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Rechte_haben_Recht_bekommen_Das_Menschenrecht_auf_Zugang_zum_Recht.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Schlichte, Gianna M. / Meyer, Roger (2021): Procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. Germany 2021. Contractor: Deutsches Institut für Menschenrechte. Wien: European Union Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/de_ccp_country_report.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 25.10.2022)

UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12: The right of the child to be heard, UN Doc. CRC/C/GC/12. Deutsche Übersetzung unter: https://kinderrechtekommentare.de/2021/10/17/allgemeine-bemerkung-12/ (abgerufen am 25.10.2022)

UN, Committee on the Rights of the Child (30.05.2022): Replies of Germany to the list of issues in relation to its combined fifth and sixth reports, UN Doc. CRC/C/DEU/Q/5-6

UN, Committee on the Rights of the Child (13.10.2022): Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Germany, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/5-6

Yalçin, Kubilay / Zaiane, Linda (2021): Der Kindeswohlvorrang der UN-Kinderrechtskonvention und seine europäische und nationale Umsetzung – unter besonderer Betrachtung von Vulnerabilität und Kinderrechten in gerichtlichen Verfahren. In: Bahne, Thomas (Hg.): Verletzbarkeit des Humanen. Sexualisierte Gewalt an Minderjährigen im interdisziplinären Diskurs. Regensburg: Verlag Friedrich Pustet, S. 71–90

6 Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen stoßen im Gesundheitssystem auf viele Hürden. Dazu zählen bauliche und kommunikative Barrieren, die sowohl den Zugang als auch die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen erschweren oder unmöglich machen. So ist es zum Beispiel für Rollstuhlnutzer*innen schwierig, eine barrierefreie fachärztliche Praxis mit barrierefreien Untersuchungsmöbeln zu finden.[361] Häufig bestehen auch Verständigungsschwierigkeiten – mit der Folge, dass das Diagnose- und Aufklärungsgespräch nicht mit der Person selbst geführt wird, sondern über ihren Kopf hinweg mit der jeweiligen Begleitung, oder aber auch, dass nicht alle notwendigen Informationen, etwa über Beschwerden, ausgetauscht werden können, mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Erstellung von Diagnose und Therapieplan.[362] Zudem weisen Studien und Erfahrungsberichte auch auf direkte Diskriminierungserfahrungen hin, beispielsweise wenn Patient*innen mit HIV-Infektion von Ärzt*innen abgewiesen werden.[363]

Das mangelnde Bewusstsein für die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen spiegelt sich jedoch nicht nur im Gesundheitssystem, sondern auch in der Gesundheitspolitik. Dies zeigte sich zum Beispiel mit Blick auf die Verteilung von Impfstoffen während der COVID-19-Pandemie.[364] Erschwerend kommt hinzu, dass Menschen mit Behinderungen ihre Expertise in eigener Sache nicht einbringen können, da sie nicht auf Augenhöhe in die Gesetzgebung eingebunden werden. Im Berichtszeitraum wurde dies in unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren ersichtlich – etwa bezüglich der Assistenz im Krankenhaus, der außerklinischen Intensivpflege sowie auch bei der Frage zur Verteilung überlebensnotwendiger Ressourcen in einer pandemiebedingten Triage-Situation (siehe Abschnitt 6.1).

Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, für Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten, barrierefreien Zugang zum Gesundheitssystem zu gewährleisten. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) erkennt in Artikel 25 Absatz 1 ausdrücklich für Menschen mit Behinderungen das Menschenrecht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit an. Niemand darf aufgrund einer Beeinträchtigung von Gesundheitsleistungen ausgeschlossen werden. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer unentgeltlichen oder erschwinglichen Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard haben wie Menschen ohne Beeinträchtigung. Dies umfasst auch sexual- und fortpflanzungsmedizinische Gesundheitsleistungen. Menschenrechtlich verbindliches Ziel ist es, auch im Gesundheitswesen ein Höchstmaß an Unabhängigkeit und voller Teilhabe zu gewährleisten.

Die Entwicklungen im Berichtszeitraum unterstreichen, wie notwendig es ist, das menschenrechtliche Gebot des Disability Mainstreaming in der Gesundheitspolitik und im gesamten Gesundheitswesen zu verwirklichen.

6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.1.1 Neuregelung der außerklinischen Intensivpflege

Die Neuregelung der außerklinische Intensivpflege betrifft viele tausend Menschen in Deutschland, die außerhalb von Krankenhäusern intensiv betreut, oftmals beatmet, werden. Im Jahr 2019 wurden 22.000-mal Leistungen der Intensivpflege gewährt.[365]

361 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), S. 428ff.; Bartig (2021), S. 42.
362 Eine Zusammenschau relevanter Studien bietet: Bartig (2021), S. 47.
363 Ebd., S. 45–46.
364 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).
365 Die Anzahl an Leistungsfällen gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie viele Versicherte solche Leistungen erhalten haben, da hier „Fälle“ und nicht Versicherte gezählt werden: Räker (2022).

Drohender Ausbau der Institutionalisierung
Der erste Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung von Rehabilitation und intensiv-pflegerischer Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ aus dem Jahr 2019 sah vor, dass außerklinische Intensivpflege in der Regel nur in einem Pflegeheim oder einer Intensivpflegewohngemeinschaft erbracht wird. Menschen mit Intensivpflegebedarf hätten dann nicht mehr die Möglichkeit gehabt, selbst zu entscheiden, ob sie in einer eigenen Wohnung, bei der Familie oder an einem anderen Ort leben möchten. Stattdessen wären sie gezwungen gewesen, in eine Einrichtung umzuziehen, um die lebensnotwendige Intensivpflege zu erhalten. Damit wäre zugleich eine weitere Institutionalisierung, also der menschenrechtswidrige Ausbau von institutionalisierten Formen der Pflege,[366] verbunden gewesen. Eine solche Regelung hätte einen tiefen Eingriff in die Selbstbestimmungs- und Persönlichkeitsrechte von Menschen mit Behinderungen bedeutet und war insbesondere mit dem Recht auf freie Wahl des Aufenthaltsortes (Artikel 19 UN-BRK) nicht vereinbar. Nach massiver Kritik von Selbstvertretungsorganisationen, dem Bundesbehindertenbeauftragen[367], von Fachverbänden[368] und dem Deutschen Institut für Menschenrechte[369] wurde das Gesetz überarbeitet.

Wahlrecht hinsichtlich des Ortes der Leistungserbringung gestärkt
Dies führte zum Erlass des Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetzes (IPReG)[370], das am 29. Oktober 2020 in Kraft getreten ist. Damit hat der Gesetzgeber die außerklinische Intensivpflege aus der häuslichen Krankenpflege ausgegliedert. In der Folge haben gesetzlich Versicherte mit Intensivpflegebedarf nun grundsätzlich keinen Anspruch mehr auf häusliche Krankenpflege, sondern können außerklinische Intensivpflege nur noch nach § 37c SGB V erhalten. Von der Regelung sind ganz unterschiedliche Personen betroffen: sowohl Kinder mit angeborenen oder erworbenen Erkrankungen als auch junge Menschen, etwa mit einem hohen Querschnitt oder einer fortschreitenden Muskelerkrankung, Menschen mittleren Alters und ältere Menschen mit Intensivpflegebedarf nach einem Unfall oder Schlaganfall oder aber auch Personen ohne Beatmung mit regelmäßig wiederkehrenden lebensbedrohlichen Krisen.[371]

§ 37c Absatz 2 Satz 2 SGB V gewährt den Patient*innen ein Wahlrecht hinsichtlich des Ortes, an dem die Pflegeleistung erbracht wird: „Berechtigten Wünschen der Versicherten ist zu entsprechen.“ Sie sollen mit Blick auf ihre individuelle Pflegesituation außerklinische Intensivpflegeleistungen in der eigenen Häuslichkeit, in der Familie, in Wohngruppen, in vollstationären Einrichtungen oder auch sonst an einem geeigneten Ort erhalten können.

Im März 2022 hat der Gemeinsame Bundesausschuss die genauen Modalitäten zu § 37c SGB V in einer Richtlinie festgelegt.[372] Die Richtlinie enthält insbesondere Angaben dazu, welche Leistungen der außerklinischen Intensivpflege ab Januar 2023 unter welchen Bedingungen verordnet werden können.[373] Bei der Erarbeitung der Richtlinie wurde ein breit angelegtes Stellungnahmeverfahren durchgeführt, sodass einige wichtige Punkte der Selbstver-

366 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (27.10.2017), Ziff. 15.
367 Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (12.09.2019): Pressemitteilung: Reha- und Intensivpflege-Stärkungsgesetz (RISG). Gut gemeint, schlecht gemacht. https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/AS/2019/PM17_RISG.html (abgerufen am 26.09.2022).
368 Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung (05.09.2019).
369 Deutsches Institut für Menschenrechte (11.09.2019): Pressemitteilung: Deutsches Institut für Menschenrechte macht sich für Überarbeitung des Gesetzentwurfs zur Regelung der Intensivpflege (RISG) stark. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/intensivpflege-mehr-selbstbestimmung-nicht-weniger (abgerufen am 26.09.2022).
370 Gesetz zur Stärkung von intensivpflegerischer Versorgung und medizinischer Rehabilitation in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-IPReG) vom 28.10.2020, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 48, S. 2220.
371 Vgl statt vieler: kobinet-nachrichten (02.11.2021): Kampagne: Leben mit außerklinischer Intensivpflege ist vielfältig. https://kobinet-nachrichten.org/2021/11/02/kampagne-leben-mit-ausserklinischer-intensivpflege-ist-vielfaeltig/ (abgerufen am 26.09.2022).
372 Die Richtlinie ist am 18.03.2022 in Kraft getreten, siehe Gemeinsamer Bundesausschuss (2022).
373 Ebd.

tretung von Menschen mit Behinderungen aufgenommen werden konnten.[374]

Bedarfsgerechte Versorgungsstruktur vor Ort sicherstellen

Vonseiten der Betroffenen wird die neue Regelung grundsätzlich begrüßt, doch auch deutlich gemacht, dass noch an einigen Stellen Nachbesserungsbedarf besteht.[375] Auch aus der Ärzteschaft melden sich kritische Stimmen.[376] So wird etwa im Hinblick auf die Qualifikationsanforderungen an die Fachärzt*innen bei Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen eine Unterversorgung befürchtet.[377] Aus menschenrechtlicher Sicht ist es auch höchst problematisch, dass es sich um „berechtigte" Wünsche handeln muss. Die UN-Behindertenrechtskonvention kennt eine solche Einschränkung nicht – vielmehr müssen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und können deshalb nicht verpflichtet werden, in besonderen Wohnformen zu leben (Artikel 19 a) UN-BRK).

In diesem Zusammenhang ist auch äußerst kritisch zu sehen, dass letztlich die Krankenkassen nach einer Begutachtung durch den Medizinischen Dienst entscheiden, wo die Leistung erbracht wird.[378] In sogenannten Rahmenempfehlungen werden gegenwärtig noch Vorgaben zu pflegerischen, technischen und baulichen Anforderungen an Wohneinheiten gemacht, in denen beatmungspflichtige Patient*innen betreut werden.[379] Hohe Anforderungen oder fehlende ambulante Versorgungsstrukturen bergen die Gefahr, dass Personen mit Intensivpflegebedarf in Pflegeeinrichtungen, entfernt von ihrer Familie und ihrem sozialen Umfeld, gezwungen werden. Es sollte dafür gesorgt werden, dass auch in häuslichen und ambulanten Settings die Versorgung durch entsprechende Mittelausstattung gewährleistet werden kann.

Mangelhafte Einbindung von Betroffenen

Der Prozess hin zu dem Gesetz hat gezeigt, dass die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen vonseiten des federführenden Gesundheitsministeriums und des Gesetzgebers bisher nicht systematisch mitgedacht wurden. Er hat auch gezeigt, wie wichtig Partizipation ist und wie sehr das Bewusstsein für das Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf immer noch fehlt. Die Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern haben von dem Entwurf erst aus der Presse erfahren.[380] Die Fachverbände, die Selbstvertretungsorganisationen sowie die Behindertenbeauftragten von Bund und Ländern mussten kämpfen, um Gehör zu finden und die flächendeckende Institutionalisierung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf abzuwenden.

---

374 Patientenvertretung im Gemeinsamen Bundesausschuss (18.03.2022): Außerklinische Intensivpflege-Richtlinie. Patientenvertretung sorgt für deutliche Verbesserungen. https://www.patient-und-selbsthilfe.de/data/Andere/2022/Patientenvertretung-GBA-PM-AKI-Richtlinie.pdf (abgerufen am 26.09.2022).

375 Ebd.; Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (2022): Aktuelles: Außerklinische Intensivpflege-Richtlinie. https://bvkm.de/ratgeber/ausserklinische-intensivpflege-richtlinie/; Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben e.V. (22.11.2021): Außerklinische Intensivpflege – beschlossene Sache! https://www.isl-ev.de/index.php/aktuelles/nachrichten/2602-ausserklinische-intensivpflege-beschlossene-sache (beide abgerufen am 26.09.2022).

376 Reichardt (2020).

377 Deutsche Interdisziplinäre Gesellschaft für Außerklinische Beatmung (06.06.2022): Offener Brief zur geplanten medizinischen Versorgung von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen in der außerklinischen Intensivpflege. https://digab.de/wp-content/uploads/2022/06/2022_06_06_DIGAB_OFFENER_BRIEF_.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

378 Reichardt (2020).

379 Gemeinsamer Bundesausschuss (19.11.2021): Pressemitteilung: Außerklinische Intensivpflege wird neu aufgestellt – G-BA setzt gesetzlichen Auftrag um. https://www.g-ba.de/presse/pressemitteilungen-meldungen/1000/#was-leistet-auserklinische-intensivpflege (abgerufen am 26.09.2022).

380 Die Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen von Bund und Ländern (2019): Erklärung: Neuer Referentenentwurf des Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetzes darf so nicht verabschiedet werden – jegliche Angemessenheitsprüfung widerspricht der UN-BRK. https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/20191213_Erklaerung_IPREG.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 26.09.2022).

Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrechte achten

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung sich im Koalitionsvertrag ausdrücklich verpflichtet, die freie Wahl des Wohnorts bei der intensivpflegerischen Versorgung zu erhalten und das Gesetz daraufhin zu evaluieren und nötigenfalls nachzusteuern.[381] Aus menschenrechtlicher Sicht ist die Einschränkung auf „berechtigte Wünsche" kritisch zu beurteilen, denn die UN-Behindertenrechtskonvention kennt keine solche Einschränkung der Selbstbestimmung. Artikel 19 a) UN-BRK bestimmt, dass Menschen mit Behinderungen, wie jeder andere Mensch auch, das Recht haben, den Wohn- und Aufenthaltsort frei bestimmen zu können. Sollte die Einschränkung im Wortlaut nicht aufgehoben werden, dann ist sicherzustellen, dass § 37c SGB V sowie die dazugehörigen untergesetzlichen Regelungen im Lichte der Grund- und Menschenrechte ausgelegt werden.[382]

Die Evaluation muss den Fokus darauf legen, ob das Gesetz und die untergesetzlichen Regelungen in der Praxis tatsächlich so wirken, dass das Selbstbestimmungsrecht über Ort und Art der zu erbringenden Pflegeleistung der betroffenen Menschen uneingeschränkt geachtet wird.[383] Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die Versorgungsstrukturen auch für eine häusliche und ambulante Intensivpflegeversorgung gewährleistet sind, dies betrifft unter anderem ausreichend geschulte Fachkräfte und Ärzt*innen, Leistungserbringer*innen und Pflegedienste. Es dürfen keine Kostenvorbehalte entgegengestellt werden und in tatsächlicher Hinsicht muss die Versorgung sichergestellt werden.

6.1.2 Assistenz im Krankenhaus

Eine weitere aus menschenrechtlicher Sicht grundsätzlich positiv zu bewertende Entwicklung im Berichtszeitraum ist die Regelung der Kostenübernahme für die Assistenz im Krankenhaus.

Bisher konnte eine Person mit Behinderungen, die im Alltag von Assistenzkräften unterstützt wird, bei einem Krankenhausaufenthalt nicht auf die Begleitung der Assistenz zurückgreifen. Es war nicht gesetzlich geregelt, wer die Kosten dafür übernimmt. Nur Menschen, die ihre Persönliche Assistenz im Arbeitgebermodell beschäftigen, konnten diese ins Krankenhaus mitnehmen – nicht jedoch, wer den Assistenzbedarf auf andere Weise deckte (etwa in einer Einrichtung oder über ambulante Dienste). In der Praxis führte die fehlende Begleitung zu massiven Verunsicherungen bei den Betroffenen, und teilweise wurden Krankenhausaufenthalte vermieden, obwohl sie notwendig waren.[384] Mit der Regelungslücke waren das Recht auf Gesundheit für Menschen mit Behinderungen (Artikel 25 UN-BRK), aber auch ihr Recht auf selbstbestimmte Lebensführung und Inklusion in der Gemeinschaft (Artikel 19) beziehungsweise Zugänglichkeit/Barrierefreiheit (Artikel 9 UN-BRK) massiv eingeschränkt.[385]

Neuer Rechtsanspruch auf Assistenz

Zum Ende der vergangenen Legislaturperiode hat der Gesetzgeber zwei neue Leistungen für die Kostenübernahme für die Begleitung (Angehörige, Vertrauensperson oder Mitarbeiter*in aus einer Einrichtung) von Menschen mit Behinderungen im Krankenhaus eingeführt. Möglich ist die Kostenübernahme seit dem 01. November 2022 auf diesen beiden Wegen:

- Wenn eine Begleitung durch eine Person aus dem persönlichen Umfeld des Menschen mit Behinderungen erfolgt, dann ergeben sich Ansprüche aus den §§ 44bff. SGB V. Für die Dauer der

381 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 64.

382 Siehe hierzu auch: Kingreen (2021).

383 Siehe zu den menschenrechtlichen Anforderungen: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020).

384 Vgl. Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben e.V. (o.J.): Assistenz im Krankenhaus – dringender Handlungsbedarf besteht! https://www.isl-ev.de/index.php/aktuelles/projekte/assistenz-im-krankenhaus/1445-empfehlungen (abgerufen am 26.09.2022).

385 Deutsches Institut für Menschenrechte (23.04.2021): Pressemitteilung: Assistenz muss auch im Krankenhaus zur Verfügung stehen – gesetzliche Regelung nötig. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/assistenz-muss-auch-im-krankenhaus-zur-verfuegung-stehen-gesetzliche-regelung-noetig (abgerufen am 26.09.2022); ausführlicher bei Becker (2015).

Mitaufnahme besteht ein unbezahlter Freistellungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber. Die begleitende Person hat jedoch nur dann einen Anspruch auf die Zahlung von Krankengeld gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung, wenn sie selbst krankenversichert ist.
- Begleitet hingegen ein*e vertraute*r Mitarbeiter*in eines Leistungserbringers der Eingliederungshilfe die Person mit Beeinträchtigung ins Krankenhaus, dann ergibt sich ihr Vergütungsanspruch gegenüber dem Träger der Eingliederungshilfe aus § 113 Absatz 6 SGB IX. Bereits im Gesamtplanverfahren soll festgestellt werden, ob im Fall einer stationären Krankenhausbehandlung eine Begleitung erforderlich sein wird.

Im August 2022 legte der Gemeinsame Bundesausschuss nun eine Richtlinie zur Begleitung im Krankenhaus vor, die die Gesetzesänderungen konkretisiert. Dabei wurden drei Fallgruppen herausgearbeitet, bei denen der medizinische Bedarf für eine Begleitung festgestellt werden kann: 1) um eine bestmögliche Verständigung sicherzustellen, 2) zur Unterstützung der mit der Krankenhausbehandlung verbundenen Belastungssituationen und 3) um die*den Patient*in während der Krankenhausbehandlung in das therapeutische Konzept einbeziehen oder in die anschließend weiterhin notwendigen Maßnahmen einweisen zu können. [386]

Regelungslücken bleiben bestehen

Allerdings bleiben Regelungslücken bestehen: Längst nicht alle Personen, die Assistenz benötigen, können bei einem Krankenhausaufenthalt auf eine Begleitung zählen: Die Neuregelung betrifft nur Menschen mit Behinderungen, die bereits Leistungen der Eingliederungshilfe (oder Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe oder nach den Bundesversorgungsgesetz) erhalten.[387] Die Patientenvertretung im Gemeinsamen Bundesausschuss sieht hier noch Nachbesserungsbedarf, damit alle Menschen, die eine Assistenz benötigen, von der Regelung erfasst werden. Auch Personen mit Behinderungen, die keine Eingliederungshilfe beziehen, oder ältere beeinträchtigte Menschen (zum Beispiel demenziell erkrankte Menschen) sollten Assistenz erhalten können, da auch sie während eines Krankenhausaufenthalts auf die Unterstützung durch vertraute Personen angewiesen sind.[388] Schließlich ist problematisch, dass es keine entsprechende Regelung zur Assistenz während einer Rehabilitationsmaßnahme gibt.[389] Auch hier sollte eine Nachbesserung erfolgen.

6.1.3 Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei pandemiebedingter Triage

Obwohl Menschen mit Behinderungen in der Coronapandemie besonders gefährdet waren, begegneten gerade sie besonderen Hürden beim Zugang zur Gesundheitsversorgung. Dazu gehörte auch, dass weltweit eine medizinische Voreingenommenheit gegenüber Menschen mit Behinderungen hinsichtlich ihrer Lebensqualität und ihres sozialen Wertes zu verzeichnen war.[390] Auch in Deutschland wurde berichtet, dass Menschen mit Behinderungen aus Einrichtungen teilweise trotz schwerer Infektion nicht intensivmedizinisch versorgt wurden; diese strukturelle Benachteiligung von Menschen mit Be-

386 Gemeinsamer Bundesausschuss (18.08.2022): Pressemitteilung: Stationäre Behandlung von Menschen mit Behinderung. G-BA schafft Voraussetzungen für Krankengeldanspruch von Begleitpersonen. https://www.g-ba.de/presse/pressemitteilungen-meldungen/1067/ (abgerufen am 26.09.2022).

387 Janßen (26.11.2021).

388 „Patientenvertretung begrüßt Richtlinie zur Definition des Personenkreises für Menschen mit Behinderung, die dies aus medizinischen Gründen benötigen“, siehe: Patientenvertretung im Gemeinsamen Bundesausschuss (18.08.2022): Begleitung im Krankenhaus für Menschen mit Behinderung. Patientenvertretung begrüßt Richtlinie zur Definition des Personenkreises für Menschen mit Behinderung, die dies aus medizinischen Gründen benötigen. https://patient-und-selbsthilfe.de/data/Andere/2022/Patientenvertretung-GBA-KHB-RL.pdf#Keinen%20Anker%20ausgew%C3%A4hlt (aufgerufen am 26.09.22).

389 Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (24.08.2022): Aktuelles: Kostenübernahme bei Assistenz im Krankenhaus – Richtlinie tritt in Kraft. https://www.bsk-ev.org/service/aktuelles/detail/kostenuebernahme-bei-assistenz-im-krankenhaus-richtlinie-tritt-in-kraft (abgerufen am 26.09.2022).

390 Siehe hierzu: UN, Human Rights Office of the High Commissioner (2020).

hinderungen wird auch als „Triage vor der Triage“ bezeichnet.[391]

Kein gesetzlicher Diskriminierungsschutz zu Beginn der Pandemie

In Deutschland gab es zu Beginn der Pandemie keine gesetzliche Regelung darüber, wie überlebenswichtige Ressourcen diskriminierungsfrei zu verteilen sind, wenn sie nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Für den Gesundheitssektor hatten Fachgesellschaften, insbesondere die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI), Handlungsempfehlungen herausgegeben, die menschenrechtlich höchst problematisch waren. Sie zogen zur Einschätzung der medizinischen Erfolgsaussicht einer Behandlung auch Gebrechlichkeit, Unterstützungsbedarf und Komorbiditäten heran. Es bestand gerade unter Menschen mit Behinderungen die große Sorge, aufgrund von Beeinträchtigungen und Vorerkrankungen eine schlechtere Einstufung zu erhalten und dadurch medizinisch schlechter behandelt oder gar von einer lebensrettenden Behandlung ausgeschlossen zu werden.[392] Neun Personen mit Beeinträchtigungen haben daher eine Verfassungsbeschwerde erhoben.[393] Selbstvertreter*innen und die Fachverbände der Behindertenhilfe haben als Sachverständige in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Stellungnahmen eingereicht.

Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte gab auf Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts eine Stellungnahme ab und betonte darin, dass der Gesetzgeber in einer grund- und menschenrechtlich so grundlegenden Frage tätig werden müsse und bei der konkreten Ausgestaltung der Regelung alle relevanten Akteure, insbesondere auch ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, partizipativ einbinden müsse.[394]

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Am 16. Dezember 2021 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber für den Fall einer pandemiebedingten Triage Vorkehrungen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen treffen muss. Indem er dies bisher unterlassen habe, so das Bundesverfassungsgericht, verletze er das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung (Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG). Der Gesetzgeber muss – auch im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention – seiner Schutzpflicht nachkommen und dafür sorgen, dass jede Benachteiligung wegen einer Behinderung bei der Verteilung pandemiebedingt knapper intensivmedizinischer Behandlungsressourcen verhindert wird.[395] Eine solche Benachteiligung kann nach Einschätzung des Gerichts zum Teil auch durch die mangelnde Sensibilisierung des Gesundheitspersonals bedingt sein. Daher wies das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, „spezifische Vorgaben für die Aus- und Weiterbildung in der Medizin und Pflege und insbesondere des intensivmedizinischen Personals zu machen, um auf die Vermeidung von Benachteiligungen wegen Behinderung in einer Triage-Situation hinzuwirken“.[396]

Gesetzgebungsverfahren

Im Juni 2022 lag ein erster Entwurf aus dem Bundesgesundheitsministerium vor, der allerdings sehr umstritten war[397], unter anderem weil er eine Ex-Post-Triage vorsah. Bei der Ex-Post-Triage wird – entgegen der medizinischen Indikation – die

391 Caritas (10.02.2021): Triage bei Covid-19? Diskriminierungsfrei behandeln!, https://www.caritas.de/neue-caritas/kommentare/triage-bei-covid-19-diskriminierungsfrei (abgerufen am 26.09.2022).

392 Deutsches Institut für Menschenrechte (17.12.2020): Pressemitteilung: Triage: Gesetzgeber muss diskriminierungsfreie Entscheidung über intensivmedizinische Ressourcen sicherstellen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/triage-gesetzgeber-muss-diskriminierungsfreie-entscheidung-ueber-intensivmedizinische-ressourcen-sicherstellen (abgerufen am 26.09.2022).

393 Weitere Erläuterungen dazu: Deutsches Institut für Menschenrechte (2022b), S. 63.

394 Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte eine Stellungnahme zum Verfahren eingereicht: Bernot / Kroworsch (2020).

395 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 16.12.2021, BvR 1541/20.

396 Ebd., Rn. 128.

397 Legal Tribune Online (10.05.2022): Streit um den Entwurf zur Triage. https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/triage-entwurf-gesundheitsministerium-lauterbach-kritik-bmj-buschmann/ (abgerufen am 26.09.2022).

lebenserhaltende Behandlung abgebrochen, weil ein*e andere*r Patient*in mit vermeintlich besseren Überlebenschancen in die Klinik kommt und das Beatmungsgerät erhalten soll.[398] Dieses Vorgehen würde nicht nur gegen das strafrechtliche Tötungsverbot verstoßen, sondern auch gegen die Menschenwürde, da hier Leben gegen Leben abgewogen würde.[399]

In dem veröffentlichten Referentenentwurf des Bundesgesundheitsministeriums vom Juni 2022 wurde die Ex-Post-Triage dann ausgeschlossen. Beibehalten wurde jedoch, dass nach der „aktuellen und kurzfristigen Überlebenswahrscheinlichkeit" entschieden werden soll, wer (nicht) behandelt wird. Auch dieses Kriterium ist menschenrechtlich hoch problematisch, da es in der Praxis zum Einfallstor für die unbewusste Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (oder älteren Menschen) werden könnte. So wäre etwa eine starke körperliche Beeinträchtigung (oder das Lebensalter) für sich genommen keine Entscheidungsgrundlage, könnte aber indirekt negativ in die medizinische Bewertung der kurzfristigen Überlebenswahrscheinlichkeit einfließen, jedenfalls im direkten Vergleich mit „jüngeren" (oder vermeintlich „gesünderen") Menschen, die um dasselbe Intensivbett konkurrieren.[400]

Im August 2022 veröffentlichte das Bundesgesundheitsministerium den Gesetzesentwurf. Dieser stieß bei den Selbstvertretungsorganisationen, den Wohlfahrtsverbänden und medizinischen Fachgesellschaften erneut auf ein geteiltes Echo. Grundlegende Änderungen wurden darin nicht vorgenommen. In materiell-rechtlicher Hinsicht blieb es bei der kurzfristigen Überlebenswahrscheinlichkeit als Entscheidungskriterium in Triage-Situationen. Der grund- und menschenrechtliche Grundsatz der Lebenswertindifferenz – also dass jedes Leben „gleich wertvoll" ist und „ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz des einzelnen Menschen gleichen verfassungsrechtlichen Schutz" genießt"[401] – erscheint dabei nicht gewahrt. In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf arbeitete das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) die Randomisierung als menschenrechtskonforme Entscheidungsmöglichkeit heraus, da hierbei tatsächlich nicht in Ansehung der Person entschieden wird und somit der Diskriminierungsschutz gewährleistet ist. Zudem betonte das Deutsche Institut für Menschenrechte die Notwendigkeit, die Verfahrenssicherungen, wie etwa das interdisziplinäre Mehraugenprinzip oder eine externe Prüfstelle, im Gesetz zu stärken und einen wirksamen Sanktionsmechanismus vorzusehen.[402]

Breite gesellschaftliche Diskussion notwendig

Kritisiert wird am Gesetzgebungsverfahren auch die unzureichende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den Bereichen „Behinderung" und „Alter". Bereits zu Beginn des Prozesses wurde deutlich, dass Mediziner*innen und Selbstvertreter*innen unterschiedliche Vorstellungen vom Diskriminierungsrisiko hatten und auch davon, wie dieses aufzulösen sei. Während die Selbstvertretungsverbände ein sehr hohes Risiko sahen, dass Menschen mit Behinderungen als Erste aussortiert würden, wenn im Krankenhaus nach medizinischer Erfolgsaussicht beziehungsweise Überlebenswahrscheinlichkeit entschieden würde,[403] betonte die

398 Ex-Post-Triage: „In diesem Szenario, in dem alle verfügbaren Beatmungsplätze belegt sind, müsste – bei für alle Versorgten fortbestehender Indikation, deren Feststellung der ärztlichen Urteilskraft obliegt – die lebenserhaltende Behandlung eines Patienten beendet werden, um mit dem dafür erforderlichen medizinischen Gerät das Leben eines anderen zu retten. (...) Objektiv rechtens ist das aktive Beenden einer laufenden, weiterhin indizierten Behandlung zum Zweck der Rettung eines Dritten (..) nicht." (Deutscher Ethikrat (27.03.2020): Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise – Ad-hoc-Empfehlung, S. 4. https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-corona-krise.pdf (abgerufen am 26.09.2022)).

399 Vgl. Jansen (2021), 164ff.; Fateh-Moghadam / Gutmann (2020).

400 Deutsches Institut für Menschenrechte (11.05.2022): Pressemitteilung: Gesetzentwurf Triage: Regelungsvorschläge menschenrechtlich bedenklich. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/gesetzentwurf-triage-regelungsvorschlaege-menschenrechtlich-bedenklich (abgerufen am 26.09.2022).

401 Bundesverfassungsgericht (2006): Urteil vom 15.02.2006, 1 BvR 357/05, Rn. 119, 132.

402 Deutsches Institut für Menschenrechte (2022c).

403 Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYS) (14.04.2020): Inklusion in Zeiten der Katastrophen-Medizin. BODYS-Stellungnahme zur gegenwärtigen Triage-Debatte, in der behinderte Menschen hintangestellt werden sollen. https://idw-online.de/de/attachmentdata79720.pdf (abgerufen am 26.09.2022).

Ärzteschaft, dass es ihr stets darum ginge, die meisten Leben zu retten[404]. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens kamen jedoch nicht beide einander widersprechenden Positionen von Anfang an in einem breiten ausgewogenen Beteiligungsprozess zu Wort. Dies wäre vor dem Hintergrund, dass es hier um das Recht auf Leben und die diskriminierungsfreie Zuteilung von Lebenschancen geht, jedoch zwingend erforderlich gewesen. Vielmehr fanden nur kurze Fachgespräche im Januar 2022 mit sehr begrenzter Teilnahmemöglichkeit sowie das regelhafte Anhörungsverfahren im Juni 2022 statt. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte müssen bei einem so grundlegenden gesellschaftlichen Thema alle betroffenen Disziplinen und Interessenvertretungen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen und von älteren Menschen, von Anfang an wirksam an einer Diskussion beteiligt werden.[405]

Mit Stand Oktober 2022 war noch kein Gesetz verabschiedet.

6.2 Im Fokus: Mangelndes Disability Mainstreaming

6.2.1 Strukturelle Missstände

Die oben geschilderten Entwicklungen zeigen, dass es strukturelle Missstände bei der Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen gibt. Es besteht im Bereich der Gesundheitspolitik und -versorgung kein ausreichendes Bewusstsein für die Belange und die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Hierbei ist ein zentraler Aspekt das fehlende oder nicht ausreichende Wissen sowohl bei Gesundheitspolitiker*innen und im zuständigen Ministerium als auch bei den an der Gesundheitsversorgung beteiligten Akteur*innen. Dazu gehören nicht nur die medizinischen Fachkräfte (etwa Ärzt*innen, Pflege*innen und andere Gesundheitsfachkräfte), sondern auch jene Akteure, die die Zugänglichkeit von (bedarfsgerechten) Leistungen sicherstellen sollen, etwa die Kranken- und die Rentenversicherung und die Krankenkassen.

Im Rahmen des Triage-Beschlusses zitiert das Bundesverfassungsgericht verschiedene Quellen, die dies auch verdeutlichen: So führen mehrere sachkundige Dritte aus, dass die Lebenssituation und -qualität von Menschen mit Behinderungen oft sachlich falsch beurteilt werde. Auch stehe das in Krankenhäusern tätige Personal meist unter hohem zeitlichem und ökonomischem Druck und sei regelmäßig nicht im Umgang mit Menschen mit (unterschiedlichen) Beeinträchtigungen spezifisch geschult. Der medizinische Blick auf Behinderungen sei häufig defizitorientiert, was in der Ausbildung bisher auch kaum aufgegriffen werde. Eine unbewusste Stereotypisierung von Menschen mit Behinderungen könne zu Benachteiligungen führen. Das Bundesverfassungsgericht verweist auch auf eine Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die zu dem Schluss kommt, dass Hinweise auf Diskriminierungsrisiken bei der Inanspruchnahme der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung vorliegen, die weiterer systematischer Forschung bedürften. Das Diskriminierungsrisiko resultiere aus mangelndem Fachwissen und einer unzureichenden Sensibilisierung des medizinischen und pflegenden Gesundheitspersonals für behinderungsspezifische Besonderheiten.[406]

6.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Das fehlende Bewusstsein für die Belange und Rechte der Menschen mit Behinderungen im Gesundheitsbereich führt zu einer massiven Einschränkung ihres Menschenrechts auf das höchste erreichbare Maß an Gesundheit. Obwohl die wenigen existierenden Studien zu Diskriminierungsrisiken von

404 Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (17.04.2020): Entscheidungen über die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen im Kontext der COVID-19-Pandemie. Version 2. https://www.divi.de/empfehlungen/publikationen/covid-19-dokumente/covid-19-ethik-empfehlung-v2 (abgerufen am 26.09.2022).

405 Deutsches Institut für Menschenrechte (13.01.2022): Pressemitteilung: Menschen mit Behinderungen müssen von Anfang an im Gesetzgebungsverfahren zur Triage beteiligt werden. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/menschen-mit-behinderungen-muessen-von-anfang-an-im-gesetzgebungsverfahren-zur-triage-beteiligt-werden (abgerufen am 26.09.2022).

406 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2021, 1 BvR 1541/20, Rn. 113.

Menschen mit Behinderungen in der Gesundheitsversorgung auf gravierende Missstände hinweisen, gibt es noch kaum Forschung zu diesem Thema.[407]

Bewusstseinsbildung

Menschenrechtlich äußerst problematisch ist auch, dass das Fachwissen über Beeinträchtigungen und der menschenrechtliche Ansatz von Behinderung nicht Teil der allgemeinen Ausbildungsinhalte der medizinischen Berufe sind. In Studium und Ausbildung von medizinischem Personal werden behinderungsspezifische Fachkenntnisse und das menschenrechtliche Modell von Behinderungen noch nicht ausreichend vermittelt. Die Medizin ist als Fachwissenschaft auf Defizite fokussiert. Behinderung gilt als ein Problem, das behandelt, kuriert, therapiert oder rehabilitiert werden muss und weitestgehend mit Krankheit assoziiert und nicht als Teil der menschlichen Vielfalt gesehen wird.[408] Die sozialen Faktoren, die zu einer Behinderung führen, werden außer Acht gelassen.

Mit der UN-BRK hat Deutschland sich auch international zu dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung bekannt. Danach entsteht eine Behinderung aus der Wechselwirkung von Beeinträchtigung und Barrieren; erfasst sind dabei Barrieren in der baulichen Umwelt ebenso wie die Barrieren in der Kommunikation oder die einstellungsbedingten Barrieren in den Köpfen (ausführlicher siehe Kasten).

Die Notwendigkeit zu umfassenden Bildungsmaßnahmen für den Gesundheitssektor hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Triage-Beschluss angemerkt: Für einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung bräuchte es mehr als das, was die bisherige Musterweiterbildungsordnung der Bundesärztekammer (für ärztliches Personal) fordert. Um eine Benachteiligung wegen Behinderung in einer Triage-Situation zu vermeiden, wären beispielsweise Vorgaben für die Aus- und Weiterbildung in der Medizin und Pflege – insbesondere des intensivmedizinischen Personals – besonders hilfreich.

Vom medizinisch-defizitorientierten Modell zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung

Das lange vorherrschende medizinische Modell sieht eine Behinderung als ein individuelles Problem, das untrennbar mit der Person verbunden ist. Behinderungen sind danach auf medizinischem Weg zu behandeln oder zu heilen, unter anderem durch Operationen, Prothesen oder Medikamente. Menschen mit Behinderungen benötigen nach diesem Ansatz Schonräume und Fürsorge. Bestimmte, meist psychosoziale oder intellektuelle Beeinträchtigungen werden als Rechtfertigung für die Einschränkung der Menschenrechtsfähigkeit herangezogen. Menschen mit Behinderungen wird dann beispielsweise das Recht auf Selbstbestimmung in gesundheitlichen Angelegenheiten entzogen und es können – unter Berufung auf Schutzgesichtspunkte – ärztliche Behandlungen oder freiheitsentziehende Maßnahmen gegen den natürlichen Willen angeordnet werden.

Das menschenrechtliche Modell macht Behinderung zur Menschenrechtsfrage und nimmt die gesellschaftlichen und baulichen Barrieren in den Blick, die Menschen in Wechselwirkung mit körperlichen, psychischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen an der gesellschaftlichen Teilhabe und Selbstbestimmung hindern. Menschen werden in ihrer Unterschiedlichkeit anerkannt und die menschliche Vielfalt wird geachtet. Postulat ist der Abbau von Barrieren, der Zugang zu selbstbestimmter Unterstützung und Assistenz, die gleichberechtigte Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft. Das Selbstbestimmungsrecht und die Persönlichkeitsrechte von Menschen mit Behinderungen sind uneingeschränkt zu achten, niemand darf aufgrund seiner Beeinträchtigung benachteiligt werden.

407 Bartig (2021).
408 Degener (2015).

Allein die Beispiele aus dem Berichtszeitraum haben das unzureichende Bewusstsein über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Gesundheitspolitik gezeigt. Auch hier ist Bewusstseinsbildung und ein Disability Mainstreaming notwendig, ebenso müssen partizipative Strukturen bei den gesundheitspolitischen Themen etabliert werden.

Disability Mainstreaming
Menschen mit Behinderungen haben nicht den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung wie Menschen ohne Behinderungen. Zugangsbarrieren können erst abgebaut oder verhindert werden, wenn die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen in der Gesundheitspolitik sowie in der medizinischen Praxis hinreichend berücksichtigt werden. Hier ist es dringend erforderlich, ein Disability Mainstreaming auf allen Handlungsebenen strukturell zu verankern und Menschen mit Behinderungen auf Augenhöhe in alle Entscheidungsprozesse einzubinden.

Mainstreaming bedeutet, dass „jedwedes politisches und gesellschaftliches Handeln danach befragt werden [soll], in welcher Weise es zur Gleichstellung und Teilhabe behinderter Menschen beiträgt oder sie verhindert".[409] Alle allgemeinen politischen Maßnahmen und Programme sind danach so inklusiv wie möglich zu gestalten, damit keine physischen, informatorischen, institutionellen oder einstellungsbedingten Barrieren in der Umwelt entstehen oder fortbestehen und die Perspektive von Menschen mit Behinderungen in die Politikgestaltung in allen Sektoren und auf allen Verwaltungsebenen einbezogen wird.[410] Die Rechte und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sind sowohl in der primären als auch in der spezialisierten Gesundheitsversorgung einzubeziehen.[411]

6.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt, dass der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition einen Aktionsplan für ein diverses, barrierefreies und inklusives Gesundheitswesen[412] angekündigt hat. Auch das Bundesprogramm Barrierefreiheit mit einem geplanten Schwerpunkt im Gesundheitssektor ist ausdrücklich zu begrüßen. Dies können wichtige Schritte auf dem Weg zur Umsetzung der UN-BRK sein.

Diese politischen Programme sollten die oben geschilderten strukturellen Problematiken aufgreifen und auf die Barrierefreiheit von Arztpraxen, Gesundheitsdienstleistungen und -informationen achten und sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten, selbstbestimmten, wohnortnahen und barrierefreien Zugang zu medizinischen Einrichtungen und gesundheitlichen Dienstleistungen haben.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt für ein Disability Mainstreaming in der Gesundheitspolitik und im Gesundheitswesen:

Partizipation
In gesundheitspolitischen Gesetzgebungsverfahren, die Menschen mit Behinderungen betreffen, sollten Ministerien und Bundestag die Partizipation unbedingt gewährleisten. Hierfür sind Verfahren zu entwickeln, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen schon zu einem frühen Zeitpunkt als Expert*innen in eigener Sache auf Augenhöhe in Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden.

Bewusstseinsbildung und Aus- und Fortbildung des medizinischen und pflegerischen Personals
Der Gesetzgeber soll der medizinischen Fachpraxis vorschreiben, spezifische Fachkenntnisse zu

409 Karl Herrmann Haack, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (2004): Grundsatzrede auf der Bilanzveranstaltung: Teilhabe gestalten – Konsequenzen aus dem Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen am 18. Februar 2004 in Berlin. In: Behinderung & Menschenrecht 2004 (24).
410 UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (09.08.2016, Ziff. 60; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (09.11.2018), Ziff. 18.
411 UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (16.07.2018): Ziff 51.
412 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 67.

Beeinträchtigungen sowie Lehrinhalte zum menschenrechtsbasierten Modell von Behinderung obligatorisch in Studium und Ausbildung sowie Fortbildung aufzunehmen, um Diskriminierung und stereotype Bewertung zu vermeiden.

Barrierefreiheit von Arztpraxen und Kliniken
Verbindliche Mindeststandards für die Barrierefreiheit von Arztpraxen sollten unter Beteiligung der Organisationen von Menschen mit Behinderungen erarbeitet werden. Der barrierefreie Umbau von Arztpraxen sowie Rehabilitationsangeboten sollte unterstützt werden, etwa durch finanzielle Förderprogramme, mit dem Ziel, flächendeckend Angebote sicherzustellen. Die Neuzulassung von Arztpraxen sollte an das Kriterium der Barrierefreiheit geknüpft werden. Dies muss auch für Facharztpraxen gelten, unter anderem für gynäkologische Versorgungsangebote für Frauen und Mädchen mit Behinderungen.

Barrierefreiheit und Verfügbarkeit der digitalen Angebote
Es muss gewährleistet sein, dass digitale Angebote, etwa regelhaft telemedizinische Leistungen einschließlich der Arznei-, Heil- und Hilfsmittelverordnungen sowie Videosprechstunden, Telekonsile, Telemonitoring und die telenotärztliche Versorgung, barrierefrei zugänglich sind und auch jede*r, auch Personen in stationären Einrichtungen, Zugang zu der erforderlichen Ausstattung hat.

Außerklinische Intensivpflege
Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass das IPReG und die untergesetzlichen Regelungen grund- und menschenrechtskonform ausgelegt werden. Es muss gewährleistet werden, dass die Versorgungsstrukturen für eine häusliche und ambulante Intensivpflegeversorgung sichergestellt sind. Hierauf sollte sich die geplante Evaluierung fokussieren.

Assistenz im Krankenhaus und bei Rehabilitationsmaßnahmen
Der Gesetzgeber sollte die Regelungen zur Mitnahme von Begleitpersonen bei einem stationären Krankenhausaufenthalt so nachbessern, dass sie für alle Menschen gelten, die diese benötigen; der Leistungsumfang sollte auch auf Rehabilitationsmaßnahmen ausgeweitet werden.

Regelung für Triage
Der Gesetzgeber hat Sorge dafür zu tragen, dass das Diskriminierungsverbot auch bei der Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen in Zeiten der Verknappung geachtet wird. Dies kann zum Beispiel durch Randomisierung verwirklicht werden.

6.4 Literatur

Bartig, Susanne u.a. (2021): Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz im Gesundheitswesen – Wissensstand und Forschungsbedarf für die Antidiskriminierungsforschung. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/diskrimrisiken_diskrimschutz_gesundheitswesen.pdf;jsessionid=C5C4CC6CBC0B536B53747B4D5E458290.intranet241?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 26.09.2022)

Becker, Clara (2015): Assistenzleistungen im Krankenhaus im Lichte des Grundgesetzes und der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL. https://www.isl-ev.de/attachments/article/2459/Rechtsgutachten_%20Assistenz%20im%20Krankenhaus.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Bernot, Sabine / Kroworsch, Susann (2020): Amicus Curiae Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1541/20. Eingereicht am 14. Dezember 2020. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Amicus_curiae/Amicus_Curiae_Stellungnahme_an_Bundesverfassungsgericht_Verfassungsbeschwerde_1_BvR_1541_20.pdf (abgerufen am 28.09.2022)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Stand April 2021. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 26.09.2022)

Degener, Theresia (2015): Vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung. Konzepte für Behindertenrecht und -politik. In: Attia, Iman / Köbsell, Swantje / Prasad, Nivedita (Hg.): Dominanzkultur reloaded. Neue Texte zu gesellschaftlichen Machtverhältnissen und ihren Wechselwirkungen. Bielefeld: Transcript, S. 166–168

Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von intensivpflegerischer Versorgung und medizinischer Rehabilitation in der gesetzlichen Krankenversicherung (Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz – GKV-IPReG)“ – Bundestags-Drucksache 19/19368 vom 20.05.2020 anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 17. Juni 2020. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme_Gesetzentwurf_Bundesregierung_Staerkung_intensivpflegerischer_Versorgung_medizinischer_Rehabilitation_GKV.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Covid-19: Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Warum ein konsequentes Disability Mainstreaming in der Pandemiebekämpfung nötig ist. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position_Covid_10_Auswirkungen_auf_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022a): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes. Juli 2022. Berlin. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/Stellungnahmen_WP20/IfSG/DIMR_Stellungnahme_Triage_bf_ohne-Kontakt.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022b): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2020–Juni 2021. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, 2. geänderte Auflage, Februar 2022. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2021.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022c): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes. BT-Drucksache 20/3877. Oktober 2022. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_zum_Gesetzentwurf_der_Bundesregierung_-_Entwurf_eines_Zweiten_Gesetzes_zur_AEnderung_des_Infektionsschutzgesetzes.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung (05.09.2019): Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Rehabilitation und intensivpflegerischer Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Reha- und Intensivpflege-Stärkungsgesetz – RISG). Berlin. https://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/20190905_Stellungnahme_KFV%20zum%20RefE_RISG.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Fateh-Moghadam, Bijan / Gutmann, Thomas (2020): Gleichheit vor der Triage: Rechtliche Rahmenbedingungen der Priorisierung von COVID-19-Patienten in der Intensivmedizin. In: Verfassungsblog vom 30.04.2020. https://verfassungsblog.de/gleichheit-vor-der-triage/ (abgerufen am 26.09.2022)

Gemeinsamer Bundesausschuss (2022): Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Verordnung von außerklinischer Intensivpflege (Außerklinische Intensivpflege-Richtlinie/AKI-RL) in der Fassung vom 19. November 2021 veröffentlicht im Bundesanzeiger (BAnz AT 17. März 2022 B2) in Kraft getreten am 18. März 2022. https://www.g-ba.de/downloads/62-492-2772/AKI-RL_2021-11-19_iK-2022-03-18.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Jansen, Scarlett (2021): Pflichtenkollision bei Triage-Entscheidungen. In: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 16 (3), S. 155–169

Janßen, Christina (26.11.2021): Die Neuregelungen zur Assistenz im Krankenhaus. Diskussionsforum Reha- und Teilhaberecht. https://www.reharecht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-a41-2021/ (abgerufen am 26.09.2022)

Kingreen, Thorsten (2021): Der Anspruch auf außerklinische Intensivpflege nach § 37c SGB und seine Konkretisierung durch Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses. Rechtsgutachten für die Deutsche Fachpflege Gruppe. https://www.kindernetzwerk.de/downloads/agenda/RECHTSGUTACHTEN_KINGREEN.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

Räker, Miriam u.a. (2022): Außerklinische Intensivpflege nach dem IPReG – eine Standortbestimmung anhand von AOK-Abrechnungsdaten. In: Jacobs, Klaus u.a. (Hg.): Pflegereport 2022. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 119–137. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-65204-6_8 (abgerufen am 26.09.2022)

Reichardt, Alina (2020): Intensivpflege: Ein Gesetz mit vielen Schwächen. In: Deutsches Ärzteblatt 117(31–32), S. A1486-A1488. https://www.aerzteblatt.de/archiv/214881/Intensivpflege-Ein-Gesetz-mit-vielen-Schwaechen (abgerufen am 26.09.2022)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (27.10.2017): General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, UN Doc. CRPD/C/GC/5

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (09.11.2018): General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, UN Doc. CRPD/C/GC/7

UN, Human Rights Office of the High Commissioner (2020): COVID-19 and the rights of persons with disabilities: Guidance. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/COVID-19/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities.pdf (abgerufen am 26.09.2022)

UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (09.08.2016): Rights of persons with disabilities, UN Doc. A/71/314

UN, Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (16.07.2018): Rights of persons with disabilities, UN Doc. A/73/161

7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

7.1 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 Menschenrechtsschutzsystem 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-Grundrechtecharta 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 seit einigen 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 Militäreinsätzen wie in Afghanistan oder in 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 inklusiver Bildung (S. 21), zu kindgerechter Justiz (S. 101) oder zur Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen (S. 113).

7.2 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).[413] Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.[414]

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 des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.[415]

Im Berichtszeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 stellte der EGMR in keinem Urteil eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. In zwölf Fällen wurden die Beschwerden für unzulässig erklärt und auf der Website des Gerichts veröffentlicht. In einem Fall einigten sich der*die Beschwerdeführer*in und die Bundesregierung einvernehmlich (friendly settlement). Im Berichtszeitraum wurden zudem fünf Beschwerden an die Bundesregierung zur Stellungnahme zugestellt.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.[416] 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.[417]

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

413 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.

414 Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.

415 Aktueller Bericht des Europarates zur Umsetzung der Urteile 2020: EU, Council of Europe (2021).

416 Bundesministerium der Justiz (2022a). Im Berichtszeitraum hieß das Ministerium bis Dezember 2021 Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV).

417 Bundesministerium der Justiz (2022b).

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2020	2021	Fällig 2028 Zwischenbericht fällig 2024
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	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
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.

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
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 Besuchsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	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	2022	Der kombinierte 7. und 8. Bericht soll 2027 vorgelegt werden.
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
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 findet 2023 statt. Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014 Follow-up-Berichte (gem. Art. 29(4)) 2015 und 2020	Laut Konvention keine weiteren periodischen Staatenberichte fällig, aber zusätzliche Informationen können nach Art. 29(4) angefordert werden.

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2013	2018	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) bzw. Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC)	26.02.1965 bzw. 01.05.2021	2022	2020	Jährlich, aber jeweils nur Teile der RESC
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	–	–	–
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2019	2022	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 Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	01.02.2018	2020	2022	2025

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[418]

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 19.03.1985, 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

418 Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

7.3 Meilensteine: 30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland

Die UN-Kinderrechtskonvention – auch Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) – wurde am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Sie ist die bisher von den meisten Staaten ratifizierte UN-Menschenrechtskonvention – bis auf die USA sind ihr alle Staaten beigetreten. Die UN-KRK ist in Deutschland seit dem 5. April 1992 verbindlich geltendes Recht und steht damit – zusammen mit ihren derzeit drei Zusatzprotokollen – auf gleicher Ebene wie einfache Bundesgesetze (Artikel 59 Absatz 2 GG). Seit 2010 gilt sie mit Rücknahme der Vorbehalte uneingeschränkt für alle in Deutschland lebenden Kinder.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es erste Bemühungen, den Schutz von Kindern auf internationaler Ebene verbindlich zu regeln und die Selbstbestimmungsrechte von Kindern zu stärken. Am 24. September 1924 wurde die rechtlich unverbindliche Children's Charta (als Genfer Erklärung bekannt) von der Generalversammlung des Völkerbundes verabschiedet, diese verlor mit der Auflösung des Völkerbundes 1946 jedoch wieder ihre Grundlage. 1959 verabschiedete die UN-Generalversammlung einstimmig eine Erklärung der Rechte des Kindes; auch diese blieb ohne rechtliche Bindung. Es dauerte bis 1978, bis – auf Initiative der polnischen Regierung – mit der Erarbeitung einer verbindlichen Konvention begonnen wurde. Mit der Verabschiedung der UN-KRK im Jahr 1989 wurden Kinder erstmalig ausdrücklich als eigenständige Rechtssubjekte anerkannt. Die Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die besonderen Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte von Kindern als Träger*innen von Menschenrechten formuliert. Als Kind wird dabei jeder Mensch definiert „der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat" (Artikel 1 UN-KRK).

Die UN-KRK ist – wie alle Menschenrechtsverträge – ein lebendiges Dokument, welches im Lichte der gegenwärtigen Verhältnisse auszulegen ist und kulturelle Gegebenheiten berücksichtigt. Die 54 Artikel sind daher meist sehr kurz gefasst und lassen einen gewissen Auslegungsspielraum zu. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, bestehend aus 18 unabhängigen Expert*innen, gibt mit seinen Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) Interpretationshinweise für die konkrete Umsetzung der Kinderrechte. Außerdem hat er vier Grundprinzipien benannt: das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Artikel 2 UN-KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Artikel 6 UN-KRK), das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (engl.: best interests of the child; Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK) und das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung; Artikel 12 UN-KRK).

Mit der Ratifizierung der UN-KRK haben sich nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch die Bundesländer dazu verpflichtet, die in der Konvention verbrieften Rechte von Kindern und Jugendlichen kontinuierlich – ohne Rückschritte und unter Bereitstellung der notwendigen Ressourcen (Artikel 4 UN-KRK) – zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Mit dem Staatenberichtsverfahren und dem damit einhergehenden internationalen Monitoring durch den UN-Ausschuss, dem zivilgesellschaftlichen Monitoring sowie dem seit 2015 bestehenden unabhängigen Monitoring durch die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte wird die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland kritisch beobachtet.

Seit der Ratifizierung der UN-KRK gibt es immer wieder Verbesserungen in der Verwirklichung der Kinderrechte, dennoch sind diese noch nicht ausreichend, um die vollständige Erfüllung aller Verpflichtungen aus der Konvention zu gewährleisten. Abbildung 5 (S. 137) zeigt Meilensteine der UN-Kinderrechtskonvention aus internationaler und nationaler Ebene.

7.4 Literatur

Bundesministerium der Justiz (2022a): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik im Jahr 2021. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2021_DE.pdf;jsessionid=4CFFF3CD555F423C425C58741F63E4C8.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 25.10.2022)

Bundesministerium der Justiz (2022b): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2021. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Menschenrechte/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2021_andere_Staaten.pdf;jsessionid=4CFFF3CD555F423C425C58741F63E4C8.1_cid334?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 25.10.2022)

EU, Council of Europe (2021): Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights. 14th Annual report of the Committee of Ministers 2020. https://rm.coe.int/2020cmannualreporteng/1680a1f4e8 (abgerufen am 25.10.2022)

Abbildung 5: 30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland: Meilensteine

1979

Die Vereinten Nationen rufen das internationale Jahr des Kindes aus, um den Bedürfnissen von Kindern weltweit mehr Beachtung zu verleihen.

1988

Die Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder des Deutschen Bundestages wird eingerichtet und vertritt bis heute die Interessen von Kindern und Jugendlichen im Parlament.

1989

Die UN-Generalversammlung verabschiedet die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK).

NRW beruft als erstes Bundesland einen Landeskinderbeauftragten für Kinderrechte. Das Amt wird nach 2002 nicht weiter besetzt.

1990

Die UN-KRK tritt am 2. September international in Kraft. Mit 196 Vertragsstaaten ist sie die bislang meistratifizierte UN-Konvention.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes wird eingesetzt. Er überwacht die Umsetzung der Konvention durch die jeweiligen Vertragsstaaten.

Anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York findet der erste Weltkindergipfel statt.

1991

In der 57. Plenarsitzung des Deutschen Bundestages wird der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur UN-KRK einstimmig angenommen.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz tritt in Kraft und löst das Jugendwohlfahrtsgesetz von 1922 ab. Jeder junge Mensch hat nun „ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SBG VIII).

1992

Die UN-KRK tritt im Rang eines Bundesgesetzes (Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz) in Deutschland in Kraft. Bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklärt die Bundesregierung Vorbehalte betreffend die Rechtsstellung von Kindern ohne deutschen Pass sowie die innerstaatliche Anwendung der UN-KRK.

Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt berufen ein*en Kinder- und Jugendbeauftragte*n. In Schleswig-Holstein wird das Amt nach 2007 nicht weiter besetzt.

1994

Das zivilgesellschaftliche Aktionsbündnis Kinderrechte (Deutsches Kinderhilfswerk, Deutscher Kinderschutzbund, UNICEF Deutschland) wird gegründet. Ziel des Bündnisses ist eine Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz.

1995

UN-Staatenberichtsverfahren: Die Bundesregierung berichtet gemäß Artikel 44 UN-KRK erstmals über den Umsetzungsstand der UN-KRK in Deutschland.

Anlässlich der Überprüfung Deutschlands im UN-Staatenberichtsverfahren gründen Organisationen der Zivilgesellschaft die „National Coalition Deutschland“. Vorbilder sind vergleichbare Zusammenschlüsse in anderen Vertragsstaaten.

1996

Der 1.Weltkongress gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern findet statt.

Niedersachsen führt als erstes Bundesland das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren auf kommunaler Ebene ein. Es folgen Sachsen-Anhalt (1998), Schleswig-Holstein (1998), Mecklenburg-Vorpommern (1999), Nordrhein-Westfalen (1999), Bremen (2007), Brandenburg (2011), Hamburg (2013), Baden-Württemberg (2013), Thüringen (2015), Berlin (2016).

1998

Der Gesetzgeber reformiert das Kindschaftsrecht: eheliche und nichteheliche Kinder sind fortan gleichgestellt, die Rechtsstellung von Minderjährigen wird verbessert und die elterliche Autonomie gestärkt.

Die Sachverständigenkommission zum zehnten Kinder- und Jugendbericht fordert Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz auf.

2001

Das Gesetz zur Ächtung von Gewalt in der Erziehung tritt in Kraft. Mit dem neugefassten § 1631 Absatz 2 BGB sind „körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen unzulässig“.

internationale Ebene nationale Ebene

2002

Die UN-Generalversammlung lädt zum zweiten und bisher letzten Weltkindergipfel ein. Erstmalig findet ein Forum mit Kindern und Jugendlichen aus aller Welt statt, darunter vier Delegierte aus Deutschland, die ihre Forderungen vor der Generalversammlung präsentieren.

UN-Staatenberichtsverfahren: Die Bundesregierung legt ihren zweiten Bericht zum Umsetzungsstand der UN-KRK in Deutschland vor. Die National Coalition reicht erstmals einen Parallelbericht ein und nimmt an den vorbereitenden Treffen mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes teil.

2 Fakultativprotokolle zur UN-KRK treten in Kraft: Das erste betreffend die „Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten“. Das zweite betreffend den „Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie“.

2003

Die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein sieht eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei Planungen und Vorhaben vor, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren (§ 47 f GemO S-H). In den folgenden Jahren verankern alle Bundesländer mit Ausnahme von Bayern, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene.

2004

Deutschland ratifiziert das 1. Fakultativprotokoll zur UN-KRK über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten von 2002.

2005

Die Bundesregierung stellt den Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ vor und löst damit ihr Versprechen vom Weltkindergipfel 2002 ein.

2006

Die Europäische Kommission legt ihr Konzept für die Entwicklung einer Kinderrechtsstrategie vor.

Die Freie Universität Berlin startet den auf Kinderrechte spezialisierten, interdisziplinären und internationalen Studiengang „European Master in Children’s Rights“.

2008

Bayern beruft eine Kinderkommission im Bayerischen Landtag.

2009

Die EU-Grundrechtecharta der Europäischen Union tritt in Kraft. Artikel 24 benennt die Rechte des Kindes.

Deutschland ratifiziert das 2. Fakultativprotokoll über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie von 2002.

2010

Die Bundesregierung nimmt ihre 1992 formulierten Vorbehalte gegenüber der UN-KRK zurück.

Die Bundesregierung etabliert das Amt des*der Unabhängige*n Beauftragte*n für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs.

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedet Leitlinien für eine kindgerechte Justiz.

2011

Bremen führt als erstes Bundesland das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren auf Landesebene ein. Brandenburg (2012) und Hamburg (2013) folgen.

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Kinderlärm, der durch Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätze hervorgerufen wird, gilt in der Regel nicht mehr als „schädliche Umwelteinwirkung“ (§ 22 I a BImSchG).

2012

Deutschland ratifiziert das 3. Fakultativprotokoll über das Recht auf Individualbeschwerde vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes von 2011.

Das Bundeskinderschutzgesetz tritt in Kraft. Es sieht die Stärkung der Beteiligungsrechte, Beschwerdemöglichkeiten und Beratungsangebote von Kindern ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten vor.

Das Programm „Kinderfreundliche Kommunen“ im internationalen UNICEF-Programm „Child Friendly Cities“ startet: Kommunen werden bundesweit unterstützt, ihre Strukturen im Sinne der UN-KRK zu verbessern.

2013

Novellierung des Baugesetzbuches: Künftig sind Kinder und Jugendliche als Teil der Öffentlichkeit bei Planungsfragen einzubeziehen.

internationale Ebene nationale Ebene

2014

UN-Staatenberichtsverfahren: Die Bundesregierung legt ihren dritten und vierten Bericht zum Umsetzungstand der UN-KRK vor. Die NC reicht einen Parallelbericht ein. Kinder und Jugendliche aus Deutschland stellen dem UN-Ausschuss erstmals einen eigenen Parallelbericht vor.

Das 3. Fakultativprotokoll über das Recht auf Individualbeschwerde vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes tritt in Kraft.

2015

Die Monitoring-Stelle UN-KRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte nimmt ihre Arbeit auf. Mandat: Die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland kritisch beobachten und bewerten.

Die Bundesregierung führt den Jugendcheck – ein unabhängiges Gesetzesfolgenabschätzungsinstrument – auf Bundesebene ein.

2017

Hessen beruft eine*n Landesbeauftragte*n für Kinder- und Jugendrechte.

2018

Niedersachsen beruft eine Kinderkommission.

2019

16 Kinder und Jugendliche reichen eine Beschwerde vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes unter anderem gegen Deutschland ein. Gegenstand: Die betreffenden Staaten tun zu wenig gegen den Klimawandel.

Die Bundesregierung startet die Jugendstrategie, in deren Mittelpunkt die Interessen junger Menschen zwischen 12 und 27 Jahren stehen.

UN-Staatenberichtsverfahren Deutschlands zum 5. und 6. Bericht: Die Monitoring-Stelle UN-KRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte reicht erstmals einen Parallelbericht zur Umsetzung der UN-KRK in Deutschland ein.

2020

Junge Menschen aus Deutschland (15–32 Jahre) reichen beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzgesetz ein (1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20).

2021

Ein Regierungsentwurf zur Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz scheitert. Im Bundestag kommt keine Zwei-Drittel-Mehrheit zustande. Der Koalitionsvertrag vom Dezember 2021 sieht das Vorhaben aber erneut wieder vor.

Durch Novellierungen im Familien- und Strafrecht, im Jugendschutz und im SGB VIII werden insbesondere die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen gestärkt.

Brandenburg und Sachsen berufen jeweils eine*n Kinder- und Jugendbeauftragte*n.

Die Europäische Kommission verabschiedet die erste EU-Kinderrechtsstrategie. Kinderrechte sollen künftig in allen politischen Prozessen und Entscheidungen auf EU-Ebene einbezogen werden.

2022

Der Nationale Aktionsplan "Neue Chancen für Kinder in Deutschland" startet. Er ist Teil der „Europäischen Garantie für Kinder", die Kinderarmut und soziale Ausgrenzung von Kindern in den Mitgliedstaaten der EU bekämpfen soll.

Der Nationale Aktionsplan „NAP für Kinder- und Jugendbeteiligung" startet. Eine Weiterentwicklung der Jugendstrategie der Bundesregierung, die nun auch Kinder unter 12 Jahren umfasst.

Der Europarat verabschiedet die vierte Strategie für die Rechte des Kindes „Kinderrechte in Aktion: von kontinuierlicher Umsetzung zu gemeinsamer Innovation".

internationale Ebene

nationale Ebene

8 Anhang

8.1 Abbildungen

Abbildung 1: Exklusionsquoten der Länder 2020 und ihre Veränderung gegenüber 2009 40

Abbildung 2: Auf diese Menschenrechte wirkt sich der Klimawandel besonders aus 60

Abbildung 3: Armutsquoten von Männern und Frauen ab 65 in Deutschland 2019-2021 93

Abbildung 4: Kinderrechtsbasierte Kriterien für das familiengerichtliche Verfahren 107

Abbildung 5: 30 Jahre UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland: Meilensteine 137

8.2 Tabellen

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen 130

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen 132

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren 133

Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus 133

Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten 134

8.3 Abkürzungen

Art.	Artikel
AVV	Asylverfahrensverordnung
BAGSO	Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJ	Bundesministerium der Justiz
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CPED	Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen
CPT	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CRPD	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015
DIVI	Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin
DKHW	Deutsche Kinderhilfswerk
DUH	Deutsche Umwelthilfe
EASIE	Europäische Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung (European Agency for Special Needs and Inclusive Education)
Ebd.	Ebenda
ECRE	Europäischer Flüchtlingsrat
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ERK	Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt)
ICERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)
ICRMW	Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen, „Weltklimarat“)
IPReG	Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NEP	Nationales Bildungspanel
NHRI	National Human Rights Institution (Nationale Menschenrechtsinstitution)

OEWGA	Open-Ended Working Group on Ageing
UBSKM	Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Missbrauchs
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UNHCR	UN-Flüchtlingskommissariat
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (auch Konvention über die Rechte des Kindes, UNKinderrechtskonvention)
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
Ziff.	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 2022
ISSN 2511-1566 (Print)
ISSN 2567-5893 (PDF)

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

ZITIERVORSCHLAG
Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2021 – Juni 2022. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin

INFORMATIONEN ZUM BERICHT
www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2022

GESTALTUNG
www.avitamin.de

GRAFIKEN
WEBERSUPRIAN.berlin

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333