

MENSCHENRECHTSKOMMISSARIN DES EUROPARATS

DUNJA MIJATOVIĆ

BERICHT NACH IHREM BESUCH IN DEUTSCHLAND
VOM 27. NOVEMBER BIS 1. DEZEMBER 2023

ZUSAMMENFASSUNG	3
EINLEITUNG	6
1 STRUKTUREN UND RECHTSRAHMEN ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE	6
1.1 Kinderrechte.....	8
1.1.1 Kinderrechte in der deutschen Rechtsordnung.....	9
1.1.2 Kinderpartizipation	10
1.2 Die Rechte von Menschen mit Behinderungen.....	11
1.2.1 Getrennte Strukturen	13
1.2.2 Zugänglichkeit und wirksame Partizipation.....	15
1.3 Schutz vor Diskriminierung.....	16
1.3.1 Der Rechtsrahmen für den Schutz vor Diskriminierung	17
1.3.2 Der institutionelle Rahmen für den Schutz vor Diskriminierung.....	18
1.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	21
2 ZUGANG ZU SOZIALEN RECHTEN	25
2.1 Schutz vor Armut	26
2.1.1 Zugang zu Leistungen	26
2.1.2 Besonders stark betroffene Gruppen	28
2.2 Recht auf angemessenen Wohnraum	29
2.2.1 Bezahlbarkeit von Wohnraum	30
2.2.2 Wohnungslosigkeit und Schutz vor Zwangsräumung.....	31
2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32

ZUSAMMENFASSUNG

Kommissarin Dunja Mijatović und ihr Team besuchten Deutschland vom 27. November bis zum 1. Dezember 2023. Während des Besuchs führte die Kommissarin Gespräche mit den deutschen Behörden, nationalen Menschenrechtsstrukturen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Mitgliedern der Kinder- und Jugendvertretungen und anderen Gesprächspartnern. Der Bericht konzentriert sich auf die zwei Hauptthemen, die während des Besuchs angesprochen wurden: die vorhandenen Strukturen und Rechtsrahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte sowie der Zugang zu sozialen Rechten, insbesondere zum Schutz vor Armut und zum Recht auf angemessenen Wohnraum.

Strukturen und Rechtsrahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte

Deutschland hat die meisten internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert, jedoch gibt es bei den zuständigen Behörden nur ein begrenztes Bewusstsein darüber, wie diese auf den nationalen Kontext anzuwenden sind, da man sich dort, im Allgemeinen, für den Schutz von Individualrechten auf die Verfassung und die innerstaatlichen Gerichte beruft. Auf Bundes-, Regional- oder Kommunalebene existieren nur wenige Strukturen, die das Bewusstsein für oder den Zugang zu international garantierten Menschenrechten stärken könnten, und das anhaltende Defizit an aufgeschlüsselten Daten über die Zusammensetzung der Bevölkerung und ihren jeweiligen Zugang zu Rechten behindern ein effektives Monitoring und eine entsprechende Evaluierung. In der Bevölkerung ist das Bewusstsein für die Menschenrechte allgemein gering und es gibt Grund zur Sorge was die Gleichstellung beim Zugang zu den Gerichten betrifft, besonders für sozioökonomisch benachteiligte Gruppen.

Die Kommissarin begrüßt die Erhöhung der der nationalen Menschenrechtsinstitution zur Verfügung gestellten Mittel und Bemühungen die Unabhängigkeit der nationalen Gleichbehandlungsbehörde zu stärken. Sie weist aber darauf hin, dass beide über geringere Befugnisse verfügen als vergleichbare andere Strukturen in Europa, und dass ihre Zuständigkeiten erheblich ausgeweitet werden sollten, um sie in die Lage zu versetzen, wirksam ihre wichtigen Mandate ausüben zu können, einschließlich stärkerer Schutz-, Ermittlungs- und Prozessführungsbefugnisse.

Die Regierung hat sich zu einer Stärkung der Kinderrechte innerhalb der Rechtsordnung verpflichtet, es wurden aber bisher nur wenige Fortschritte erzielt, die sicherstellen, dass die zuständigen Behörden und Verwaltungseinheiten ihre Pflicht kennen, dem Kindeswohl oberste Priorität einzuräumen. Es gibt keine zentrale Behörde, die auf wirksame Weise Maßnahmen koordinieren könnte, die darauf abzielen, die Kinderrechte auf allen Ebenen und bei allen Gegebenheiten zu schützen und zu fördern, und die Rechte und Bedarfe von Kindern und Jugendlichen werden bei relevanten politischen Entscheidungen häufig übersehen. Es müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Kinderrechte auf allen Ebenen wirksam zu schützen, u. a. durch die Stärkung von Möglichkeiten ihrer wirksamen Partizipation, durch die Einrichtung unabhängiger Beschwerdemechanismen und durch das Bereitstellen zuverlässiger Finanzierungen für bestehende Strukturen, um zu gewährleisten, dass sie in der Lage sind, ihre wichtigen Mandate zu erfüllen.

Die Fortschritte im Hinblick auf die Rechte von Personen mit Behinderungen sind allgemein gering, da ein fehlendes politisches Engagement und ein anhaltender Widerstand gegen Veränderungen seitens der bestehenden und gut finanzierten exklusiven Strukturen die Verwirklichung eines unabhängigen Lebens von Personen mit Behinderungen in der Gemeinschaft behindern. Die meisten Fachleute fördern immer noch getrennte Strukturen und sogenannte „geschützte Räume“, u. a. Förderschulen, Behindertenwerkstätten und Wohnheime für Personen mit Behinderungen, und Haushaltserwägungen werden häufig als Grund dafür angeführt, dass zentralisierte Ansätze individuellen Wahlmöglichkeiten vorgezogen werden. Barrierefreiheit ist in vielen wichtigen

Lebensbereichen noch nicht gegeben und der Privatsektor hat keine gesetzlichen Verpflichtungen diesbezüglich, was Inklusion und Partizipation in vielen Bereichen praktisch unmöglich macht. Die Behörden sollten in inklusive Strukturen investieren und den Übergang der Betroffenen von getrennten Lebensstilen zur Inklusion in hochwertige reguläre Einrichtungen beschleunigen. Es sind weitere Bemühungen erforderlich, um eine echte und wirksame Partizipation von Personen mit Behinderungen zu fördern und um Personen mit Behinderungen, sowie die zuständigen Fachleute und die ganze Gesellschaft für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren.

Ungeachtet der wachsenden Anzahl der gemeldeten Fälle von Diskriminierung, scheint die Förderung einer vollumfänglichen und wirksamen Gleichstellung in allen Bereichen nur unzureichende politische Aufmerksamkeit und Ressourcen zu erhalten, und es wurden diesbezüglich keine interministerielle Strategie oder Absichten zur Zusammenarbeit formuliert. Die Regierung hat sich verpflichtet, die Wirksamkeit des Gleichbehandlungsgesetzes zu verbessern, das allgemein als unzureichend betrachtet wird, es wurde hierfür aber bisher kein Zeitplan erstellt. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Zunahme von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gewidmet werden, die das Potenzial aufweisen, den sozialen Zusammenhalt zu untergraben und demokratische Institutionen zu destabilisieren. Die Kommissarin stellt eine erhebliche Besorgnis unter ihren Gesprächspartnern über den Anstieg der rechtsextremen Bewegungen in der Politik in Deutschland fest. Die Behörden sollten die Reform des Gleichbehandlungsgesetzes in enger Rücksprache mit der Gleichstellungsbehörde und den relevanten Gruppen beschleunigen, um dieses in Einklang mit europäischen Standards zu bringen, und umfassende Sensibilisierungskampagnen und Schulungen, u. a. für Juristen/innen und Staatsbeamte/innen, zu den anwendbaren Standards durchführen.

Soziale Rechte

Die Kommissarin stellt fest, dass soziale Rechte oft nicht als rechtliche Verpflichtungen angesehen werden, sondern als abhängig von der Verfügbarkeit von Ressourcen. Sie stellt des Weiteren fest, dass der hohe Grad an Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland sich unverhältnismäßig zum Wohlstand des Landes verhält. Beständige Narrative im politischen Diskurs und in den Medien, dass Menschen aufgrund von Trägheit oder Nachlässigkeit von Sozialhilfe abhängig werden und nicht aufgrund struktureller und generationenübergreifender Benachteiligung und Ausgrenzung, verhindern weiterhin einen wirksamen Zugang zu sozialen Rechten. Armut ist besonders weit verbreitet bei Kindern, älteren Menschen und Personen mit Behinderungen.

Die Regierung hat begrüßenswerte Schritte unternommen, um das Sozialhilfesystem zugänglicher zu machen und die Sozialleistungen zu erhöhen. Es sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um gegen die wachsende Ungleichheit in Deutschland anzugehen, bestehende Hürden beim Zugang zu sozialen Rechten auszuräumen und die negativen Langzeitfolgen von Armut auf die Gesundheit, Bildungs- und Beschäftigungschancen zu minimieren. In diesem Zusammenhang muss der hohen Armutsrate der am stärksten benachteiligten Gruppen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Alle relevanten Akteure sollten auf zwischenbehördlicher und interministerieller Ebene zum Wohle der Begünstigten kooperieren, und Rechtsinhaber sollten zeitnah Informationen und Beratungen zu ihren Ansprüchen erhalten. Die Kommissarin fordert die Behörden auf, alle Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta zu akzeptieren, das kollektive Beschwerdeverfahren als verpflichtend anzunehmen und sicherzustellen, dass alle sozialpolitischen Entwicklungen und deren Umsetzung auf den relevanten internationalen und europäischen Standards und Leitlinien basieren.

Die Kommissarin zeigt sich besorgt über den Anstieg der Wohnungslosigkeit in Deutschland, die vor dem Hintergrund eines akuten Mangels an bezahlbarem Wohnraum immer mehr Familien und junge Menschen betrifft. Den verfügbaren Notunterkünften fehlen häufig grundlegende Bedingungen und sie schützen ihre Nutzer/innen nicht wirksam vor Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Die Unfähigkeit, pünktlich Mietzahlungen zu leisten, führt regelmäßig zu Zwangsräumungen, selbst wenn Wohnungslosigkeit die Folge ist. Es müssen dringend Schritte unternommen werden, um das akute

Defizit an bezahlbarem Wohnraum mit allen verfügbaren Mitteln zu beheben, u. a. durch Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Umfassende und langfristige Maßnahmen sind erforderlich, um Wohnungslosigkeit zu verhindern und zu beenden, insbesondere von Kindern, Frauen, älteren Personen, Familien und anderen schutzbedürftigen Gruppen, einschließlich durch Änderungen des Mietrechts. Die Behörden sollten eine menschenrechtsbasierte Wohnstrategie entwickeln und ohne weitere Verzögerung den Nationalen Aktionsplan für die Überwindung der Wohnungslosigkeit verabschieden.

EINLEITUNG

1. Die Kommissarin für Menschenrechte des Europarats, Dunja Mijatović (die Kommissarin), besuchte Deutschland vom 27. November bis zum 1. Dezember 2023. Der Besuch konzentrierte sich auf die bestehenden Strukturen und den Rechtsrahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (Kapitel 1) und insbesondere den Zugang zu sozialen Rechten (Kapitel 2 dieses Berichts).
2. Während des Besuchs traf sich die Kommissarin mit der Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Klara Geywitz, der Staatsministerin für Europa und Klima, Anna Lührmann, dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Jürgen Dusel, der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, Luise Amtsberg, der Staatssekretärin des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Margit Gottstein, der Staatssekretärin des Bundesministeriums der Justiz, Angelika Schlunck, dem Staatssekretär des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Rolf Schmachtenberg, und dem Parlamentarischen Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. In Sachsen traf sich die Kommissarin mit der Sächsischen Staatsministerin für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, Petra Köpping, und der Kinder- und Jugendbeauftragten des Freistaats Sachsen, Susann Rührich. Sie traf des Weiteren die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Beate Rudolf, die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Ferda Ataman, sowie ein breites Spektrum von Akteuren der Zivilgesellschaft zu den behandelten Themenfeldern, Kinder und Jugendliche, Selbstvertretungsorganisationen von Personen mit Behinderungen, Antidiskriminierungsberatungsstellen und Menschen, die von Armut und Wohnungslosigkeit betroffen sind.
3. Die Kommissarin dankt der deutschen Ständigen Vertretung in Strasbourg und den Behörden in Berlin für ihre Unterstützung bei der Organisation ihres Besuchs. Sie dankt allen Gesprächspartnern in Deutschland dafür, dass sie ihr Wissen und ihre Erfahrung mit ihr geteilt haben.¹ Die Kommissarin war besonders beeindruckt von der Offenheit der Menschen, die sie getroffen hat, und von deren Bereitschaft, ihre persönlichen Geschichten und Nöte zu teilen. Sie ist inspiriert von den vielen Freiwilligen und Aktivisten, die unermüdlich arbeiten, um den schutzbedürftigsten Mitgliedern der Gesellschaft in ganz Deutschland beizustehen und zu helfen.

1 STRUKTUREN UND RECHTSRAHMEN ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE

4. Internationale Menschenrechtsverpflichtungen werden in Deutschland üblicherweise als außenpolitische Belange betrachtet, während die Verfassung (Grundgesetz) und die Gerichte als Garanten für den Schutz der Menschenrechte im Inland angesehen werden.² Aus den Diskussionen während des Besuchs schließt die Kommissarin, dass die internationalen Menschenrechtsstandards im Allgemeinen und die sozialen Rechte im Besonderen sehr selten vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden, entweder weil diese unbekannt sind oder weil sie als nicht anwendbar

¹ Dieser Bericht wurde am 22. Februar 2024 fertiggestellt. Alle im Bericht zitierten Online-Dokumente wurden zuletzt an diesem Tag aufgerufen.

² Das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe wurde 1998 als Teil des Auswärtigen Amtes mit dem [Mandat](#) eingerichtet, zur Gestaltung einer Menschenrechtspolitik in den außenpolitischen Beziehungen Deutschlands beizutragen, wohingegen der Schutz der Menschenrechte in Deutschland als Zuständigkeit der Gerichte betrachtet wird, wie durch Artikel 19(4) der Verfassung garantiert.

betrachtet werden. In Bezug auf den Zugang zu den Gerichten deutet die laufende Forschung darauf hin, dass es Mängel im Hinblick auf einen gleichen Zugang zu den Gerichten in Deutschland gibt, die auf vielfältige Gründe zurückzuführen sind, u. a. wirtschaftliche und soziale Hindernisse.³

5. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), das nationale Menschenrechtinstitut in Deutschland, wurde 2001 mit dem Auftrag gegründet, über Menschenrechte in Deutschland und im Ausland zu berichten und aufzuklären und zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beizutragen. Es wurde auf Grundlage der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen errichtet und mit A-Status bei der Globalen Allianz der Vereinten Nationen für nationale Menschenrechtsinstitutionen akkreditiert. Es ist des Weiteren damit beauftragt, politisch zu beraten und angewandte Forschung zu Menschenrechtsfragen durchzuführen. Das DIMR hat ein Monitoring-Gremium zur Beobachtung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) eingerichtet und wurde zum Nationalen Monitoring-Mechanismus für die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ernannt. Im November 2022 wurde das DIMR von der Bundesregierung mit der kontinuierlichen und unabhängigen nationalen Berichterstattung über die Umsetzung der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels beauftragt. Die Kommissarin begrüßt die Tatsache, dass das Institut sich einer breiten Unterstützung erfreut und für seine Unabhängigkeit und Expertise hohes Ansehen genießt.
6. 2015 empfahl der Vorgänger der Kommissarin eine Stärkung des DIMR, u. a. in Bezug auf seine Ermittlungsbefugnisse, seine Möglichkeiten, Klagen bei Gericht einzureichen, die Unabhängigkeit und Zusammensetzung des Kuratoriums, sowie seine Ressourcen.⁴ Obwohl die Kommissarin die seit damals durchgeführte erhebliche Erhöhung der Ressourcen und die Ausweitung der Zuständigkeit anerkennt, bedauert sie, dass mehrere im Jahr 2015 aufgeworfene Fragen bisher nicht behandelt wurden, wie im neusten Akkreditierungsprozess des DIMR dokumentiert.⁵ Die Kommissarin hebt hervor, dass die dem DIMR gewährten Befugnisse zum wirksamen Schutz der Menschenrechte in Deutschland enger gesteckt sind als bei der Mehrheit der anderen Menschenrechtsinstitutionen in den Mitgliedstaaten des Europarats, da es z. B. nicht die Befugnisse hat, Ermittlungen durchzuführen, Orte des Freiheitsentzugs aufzusuchen, Empfehlungen für Behörden auszusprechen oder Klage bei Gericht einzureichen.⁶
7. Deutschlands Gleichstellungsbehörde, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS, siehe weiter unten), fungiert als nationale Kontaktstelle für Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind; sie kann Individualbeschwerden entgegennehmen und ist damit beauftragt, den Beschwerdeführern unabhängige Hilfe und Informationen zu Antidiskriminierungsfragen zu geben. Auch wenn sie sich um eine freiwillige, außergerichtliche Einigung zwischen den Parteien bemühen kann, kann sie von sich aus keine Beschwerden prüfen, Klage bei Gericht einreichen oder Kläger bei ihren Gerichtsverfahren unterstützen, sie kann die Parteien auch nicht zu einem bindenden Schlichtungsprozess bringen, was sie zu einer der schwächsten Gleichstellungsbehörden Europas macht.⁷

³ Siehe z. B. Zwischenbericht zum Projekt [Zugang zum Recht?](#), Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Juli 2022

⁴ Siehe [Bericht des Menschenrechtskommissars](#) nach seinem Besuch in Deutschland im April/Mai 2015.

⁵ Siehe [Bericht des Unterausschusses für Akkreditierung](#) der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Bezug auf das nationale Menschenrechtinstitut in Deutschland, September & Oktober 2023.

⁶ Siehe Europäisches Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen [Baseline study](#) on implementation of the Council of Europe Recommendation on NHRIs.

⁷ Siehe eine [Übersicht des Aufgabenbereichs europäischer Gleichstellungsbehörden in Europa](#), bereitgestellt vom Europäischen Netzwerk für Gleichstellungsstellen, Equinet.

8. Auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene gibt es nur wenige Strukturen, die über international garantierte Menschenrechte aufklären und den Zugang zu diesen erleichtern. Es wurden bisher nur sehr wenige ausgewiesene Beschwerdeverfahren eingerichtet. Ein weiteres strukturelles Problem bei der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen ist das Fehlen aufgeschlüsselter Daten zu spezifischen Gruppen und deren Wahrnehmung der Menschenrechte, u. a. Kinder, Personen mit Behinderungen, Personen mit sozioökonomischen Benachteiligungen und Personen, die einer Minderheit angehören. Die Bundesregierung verfügt aus diesem Grund häufig nicht über die von internationalen Monitoring-Stellen geforderten Informationen, um die Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen beurteilen zu können.⁸
9. Die verfügbaren Strukturen für die Umsetzung international garantierter Menschenrechte werden im verbleibenden Teil dieses Kapitels behandelt, das sich auf drei Menschenrechtsbereiche konzentriert: Kinderrechte, die Rechte von Personen mit Behinderungen und den Schutz vor Diskriminierung. Es würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen, jeden dieser Bereiche umfassend zu behandeln. Die Kommissarin möchte jedoch einige der wichtigsten Mängel erörtern, die, ihrer Meinung nach, die Möglichkeiten zur Wahrnehmung der Menschenrechte in den drei genannten Bereichen erschweren, mit dem Ziel, deren effektive Umsetzung zu fördern. Der Zugang zu sozialen Rechten und insbesondere der Schutz vor Armut und das Recht auf angemessenen Wohnraum werden im zweiten Kapitel tiefergehend erörtert.

1.1 KINDERRECHTE

10. Deutschland hat die UN-KRK 1992 ratifiziert, hat aber seither nur geringe Fortschritte bei der Stärkung der Rechte von Kindern als eigenständige Rechtssubjekte gemacht. Der Nationale Monitoring-Mechanismus der UN-KRK, der Ende 2015 gemäß einer Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes (UNCRC) im DIMR eingerichtet wurde, ist seit 2023 dauerhaft. Es wurden keine weiteren Institutionen eingerichtet, die sich speziell mit der Umsetzung der Rechte von Kindern befassen, ungeachtet der Tatsache, dass auch dies von dem UNCRC 2004, 2014 und 2022 empfohlen wurde. Während ihres Besuchs hörte die Kommissarin Berichte, dass die Rechte und Bedarfe von Kindern und Jugendlichen häufig bei der relevanten Politikgestaltung übersehen werden, ungeachtet der regelmäßigen Erklärungen eines diesbezüglichen Engagements. Der kombinierte Staatenbericht der Bundesregierung von 2019 unterrichtet den UNCRC z.B. über die Umsetzung und Stärkung der Kinderrechte als „zentrale Referenzpunkte der Staatspolitik in Deutschland“, was sich aber in den relevanten politischen und budgetären Entscheidungen nicht widerspiegelt.⁹ Laut den Gesprächspartnern der Kommissarin ist das BMFSFJ, aufgrund seiner begrenzten Kapazitäten und seines breiten Aufgabenspektrums, nicht in der Lage, sich mit allen Fragen zu befassen, die relevant wären, um den Rechten von Kindern und Jugendlichen auf Bundes- und Länderebene eine angemessene Anerkennung und Priorität zu garantieren.¹⁰

⁸ Deutschland sah sich z. B. außerstande, dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes Informationen über die Anzahl von Minderjährigen zu nennen, die sich [in Abschiebehaft befinden](#). Es konnte dem Europäischen Ausschuss für Sozialrechte auch keine [Zahlen](#) über die verschiedenen Formen von Wohngeld (Sozialwohnungen und Mietzuschüsse) für bedürftige Familien nennen.

⁹ Siehe den kombinierten fünften und sechsten Bericht der Bundesregierung an den UNCRC ([CRC/D/DEU/5-6, 13. November 2020](#)).

¹⁰ Als föderaler Staat besteht die Bundesrepublik Deutschland aus 16 Bundesländern, deren Landesregierungen über eigene Zuständigkeiten verfügen.

1.1.1 KINDERRECHTE IN DER DEUTSCHEN RECHTSORDNUNG

11. Während die Rechte von Eltern explizit in der deutschen Verfassung genannt werden, wurden die Aufforderungen internationaler Akteure, einschließlich der Kommissarin, die Kinderrechte in die Verfassung aufzunehmen, bisher noch nicht umgesetzt.¹¹ Die Anerkennung spezifischer Rechte, Bedarfe und Belange von Kindern und Jugendlichen in der Politikgestaltung und in Gerichtsverfahren ist Berichten zufolge unzureichend, was während der Pandemie gut sichtbar wurde, als Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten besonders strenge und langfristige Schulschließungen beschloss, ungeachtet verfügbarer Daten zu deren negativen Langzeitfolgen für Kinder. Der UNCRC hat wiederholt seine Bedenken darüber geäußert, dass das Prinzip des Kindeswohls nicht systematisch bei allen Gerichts- und Verwaltungsverfahren angewendet wird, an denen Kinder beteiligt sind, sei es als Betroffene, Opfer, Zeugen oder Angeklagte.¹²
12. Als völkerrechtlicher Vertrag genießt die UN-KRK in Deutschland den Status von Bundesrecht. Das Verankern der Kinderrechten in der Verfassung würde diese somit auf die höchste Ebene der Rechtsordnung heben und sicherstellen, dass Kinder nicht nur als Objekte der Fürsorge, sondern auch als Rechtsinhaber anerkannt werden, sowie die relevanten Behörden an ihre Pflicht erinnern, dem Kindeswohl oberste Priorität einzuräumen. Obwohl die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung als Zielsetzung im Koalitionsvertrag der Regierung genannt wird, wurde hierfür bisher kein Zeitplan aufgestellt, und die Kommissarin wurde unterrichtet, dass die Erwartungen diesbezüglich gering sind.¹³
13. Der UNCRC betrachtet es des Weiteren als wesentlich, dass Deutschland ein Organ auf nationaler Ebene einrichtet, mit entsprechenden Stellen auf Länderebene, das alle Regierungsmaßnahmen in Bezug auf Kinderrechte koordinieren und eine effektive Strategie ausarbeiten kann, und das durch ausreichende personelle, technische und finanzielle Mittel unterstützt wird. Dieses sollte die Länder anleiten, wie die UN-KRK umzusetzen ist, mit einem Schwerpunkt auf Kinder in benachteiligten Situationen, einschließlich Kinder mit Behinderungen und sozioökonomisch benachteiligte Kinder. Die Kommissarin stellt jedoch fest, dass bisher keinerlei Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlungen ergriffen wurden.
14. Der neuste Staatenbericht von Deutschland an den UNCRC verweist auf die „zahlreichen leicht zugänglichen Kontakt- und Beschwerdestellen, die sich im unmittelbaren Lebensumfeld von Kindern befinden, insbesondere auf Gemeindeebene, an die sich Kinder oder deren Vertreter im Fall individueller Beschwerden wenden können“, wobei Bezug auf die Beauftragten für Kinder auf Landes- und Kommunalebene genommen wird. Es wurden jedoch in nur vier Bundesländern Landesbeauftragte für Kinder etabliert (Brandenburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt) und lediglich in 1 % der Gemeinden.¹⁴ Wo es Kinderbeauftragte gibt, können diese einen gewissen Einfluss auf die kommunale Politik in Bezug auf Kinder nehmen, allerdings schließen ihre Mandate nicht die Entgegennahme von Einzelbeschwerden von Kindern ein. Es gibt außerdem keine

¹¹ Siehe das Schreiben der Menschenrechtskommissarin an die Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz und die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 21. Juli 2021, unter [Germany should pursue efforts to fully ensure children's rights - Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](#).

¹² Siehe UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Abschlussbemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten Bericht Deutschlands, [CRC/C/DEU/CO/5-6](#), 13. Oktober 2022.

¹³ Siehe Koalitionsvertrag der drei Regierungsparteien vom 7. Dezember 2021, unter [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](#).

¹⁴ Siehe Karte der verfügbaren Kinderbeauftragten auf Landesebene unter [Kinderbeauftragte auf Landesebene in Deutschland 2022 – Landkarte Kinderrechte \(landkarte-kinderrechte.de\)](#).

Rechtsbeistände oder Kontaktstellen, die auf die rechtliche Beratung von Kindern spezialisiert sind, wie in den Richtlinien für eine kindgerechte Justiz des Europarats empfohlen.¹⁵ Tatsächlich gibt es nur sehr wenige Institutionen in Deutschland, an die sich Kinder wenden und Unterstützung erhalten können, um ihre Rechte unabhängig geltend zu machen, und die dazu beitragen könnten, ihre Bedarfe und Sorgen sichtbar zu machen.

15. Das DIMR hat eine Verlängerung der bestehenden Ämter der Kinderbeauftragten auf Gemeinde- und Länderebene und eine Stärkung ihrer Aufgaben in einer Weise gefordert, dass den Kindern systematisch leicht zugängliche Beschwerdemechanismen auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene zur Verfügung gestellt werden.¹⁶ Die daraus resultierenden Strukturen sollten es Kindern ermöglichen, unabhängig von ihren Eltern auf verschiedenen Ebenen Beratung und Unterstützung einzuholen, und sie sollten sicherstellen, dass die Interessen von Kindern von der Kommunal- auf die Länderebene und schließlich bis zur Bundesebene weitergeleitet werden, um zu sensibilisieren und die erforderlichen Bedingungen zu schaffen, die gewährleisten können, dass das Kindeswohl bei allen Kinder betreffenden Angelegenheiten oberste Priorität genießt.

1.1.2 KINDERPARTIZIPATION

16. Das allgemeine Wahlalter für Bundestagswahlen in Deutschland liegt bei 18 Jahren. Die Kommissarin begrüßt das Versprechen der Bundesregierung im Rahmen ihres Koalitionsvertrags, die wirksame Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch eine Vielzahl von Maßnahmen zu fördern. Die Regierung hat das Wahlalter für die Wahlen zum Europaparlament im November 2022 auf 16 Jahre gesenkt.¹⁷ Des Weiteren wurde das Wahlalter für Kommunalwahlen in 11 der 16 Bundesländer auf 16 Jahre gesenkt. Im Dezember 2023 wurde außerdem Berlin das siebte Bundesland, welches das Wahlalter auch bei Landtagswahlen auf 16 Jahre senkte.¹⁸ Ein Bundeskompetenzzentrum für Kinder- und Jugendbeteiligung wurde am 1. Januar 2023 eingerichtet und ein korrespondierender Nationaler Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung ist vorgesehen. Ungeachtet einiger Anhörungen, die im Laufe des Jahres 2023 stattfanden, werden den Gesprächen während des Besuches zufolge in dieser Legislaturperiode aber noch keine konkreten Maßnahmen erwartet.
17. Die Kommissarin wurde informiert, dass fehlende Strukturmechanismen zur Ermöglichung der Selbstorganisation und effektiven Partizipation von Kindern und Jugendlichen, einschließlich in Schulen und Bildungseinrichtungen, ebenfalls ein Problem sind. Ein im Juni 2021 verabschiedetes Gesetz sieht u. a. Bemühungen zur „Stärkung der Partizipation junger Menschen, Eltern und Familien“ vor, erwähnt aber nicht Kinder.¹⁹ Als Schüler und Studenten begannen, sich im Rahmen der internationalen *Fridays for Future* Bewegung für den Umweltschutz zu mobilisieren, drohten viele Politiker und Schulverwaltungen mit schweren Sanktionen für die Verletzung der Schulpflicht. Diese Reaktion missachtete die verfassungsrechtlich garantierten Rechte von Kindern auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit, die durch eine Androhung von Blankosanktionen aufgrund

¹⁵ Siehe [Richtlinien des Ministerkomitees des Europarats über eine kindgerechte Justiz](#), am 17. November 2010 vom Ministerkomitee angenommen.

¹⁶ Siehe DIMR, [List of Issues submitted by the National CRC Monitoring Mechanism](#), 11. Februar 2021.

¹⁷ Siehe Deutscher Bundestag, Pressemitteilung, [Wahlalter bei Europawahl auf 16 Jahre abgesenkt](#), 10. November 2022.

¹⁸ Siehe [Wahlalter für Berliner Landesparlament wird auf 16 Jahre gesenkt](#), 14. Dezember 2023.

¹⁹ Siehe Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen ([Kinder- und Jugendstärkungsgesetz - KJSG](#)), verabschiedet am 15. Juni 2021.

von Schulgesetzen unverhältnismäßig beeinträchtigt werden können.²⁰ Des Weiteren wird zwar ein kleines Netzwerk von Kinder- und Jugendparlamenten auf Länder- und Gemeindeebene entwickelt, diese Parlamente werden aber häufig ohne ein klares Mandat oder angemessene Ressourcen betrieben und sehen sich selbst nicht in der Lage, effektiv zu Planungs- und Entscheidungsprozessen beizutragen, die Kinder und Jugendliche betreffen. Dies war auch die Erfahrung, die von bestehenden Schülerräten während der Pandemie berichtet wurde.²¹

18. Laut DIMR sind sich Kinder und Jugendliche in Betreuungseinrichtungen häufig ihrer Rechte nicht bewusst und werden selten zu Maßnahmen befragt, die in ihrem Namen ergriffen werden, was zu einem Gefühl der Abhängigkeit und Wehrlosigkeit führt und dem angestrebten Ziel zuwiderläuft, Sicherheit und Verantwortlichkeit zu vermitteln.²² In diesem Zusammenhang stellt die Kommissarin mit Sorge fest, dass wiederholten Berichte zufolge Kinder in alternativer Betreuung Gewalt und Zwang ausgesetzt werden, vor allem in geschlossenen Einrichtungen.²³ Sie zeigte sich beeindruckt von der Scharfsinnigkeit, dem Mut und dem Engagement der Kinder und Jugendlichen, die sie während ihres Besuches in Deutschland traf, und verweist auf deren konkrete Forderungen nach einer besseren und menschenwürdigeren Behandlung in Fürsorge- und Justizeinrichtungen.²⁴ Sie begrüßt auch das wachsende Engagement innerhalb der Wohlfahrtseinrichtungen für Kinder und Jugendliche, das Rechtsbewusstsein und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zu stärken, u. a. durch das Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e.V..²⁵

1.2 DIE RECHTE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

19. Deutschland hat 2009 die UN-BRK ratifiziert und wurde im August 2023 der regelmäßigen Evaluierung durch den BRK-Ausschuss unterzogen. Die Kommissarin konstatiert mit Sorge die begrenzten Fortschritte bei der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland, die u. a. auf die fehlende Anerkennung zurückzuführen sind, dass alle Regierungsstellen für Behinderung zuständig sind, sowie auf einen allgemeinen Ansatz für den Umgang mit Behinderung aus medizinischer anstelle von einer menschenrechtlichen Perspektive.²⁶ Der BRK-Ausschuss rief die Regierung auf, systematisch die Vereinbarkeit bestehender Gesetze, Richtlinien und Praktiken mit den Verpflichtungen aus der UN-BRK zu überprüfen und sicherzustellen, dass mit Behinderungen zusammenhängende Maßnahmen in allen Rechtsbereichen als Querschnittsthema Berücksichtigung finden. Während ihres Besuchs stellte die Kommissarin fest, dass in der UN-BRK verankerte Schlüsselbegriffe nicht immer hinreichend

²⁰ Siehe auch den [Parallel Report submitted by the National CRC Monitoring Mechanism](#), der dem Ausschuss für die Rechte des Kindes im kombinierten fünften und sechsten Bericht der Bundesrepublik Deutschland vorgelegt wurde, Oktober 2020.

²¹ Siehe [National Coalition NGO Germany Written Supplement](#) (8. Februar 2021 - 12. Februar 2021).

²² Siehe [Zwangmaßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe - Eine kinderrechtliche Perspektive](#), Deutsches Institut für Menschenrechte, Mai 2021.

²³ Siehe Kinderrechtskonvention Abschlussbemerkungen oben, Fußnote 13.

²⁴ Siehe die von der Landesjugendkonferenz Sachsen formulierten Forderungen, September 2023, unter <https://www.landesjugendkonferenz.de/eine-neue-starke-stimme-sachsen-hat-eine-vertretung-der-jungen-menschen-aus-wohngruppen-der-jugendhilfe/>.

²⁵ Siehe [Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e.V. \(ombudschaft-jugendhilfe.de\)](#).

²⁶ Siehe auch Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschlussbemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten Bericht Deutschlands, [CRPD/C/DEU/CO/2-3](#), 8. September 2023.

verstanden werden, was teilweise auf eine falsche amtliche Übersetzung der Konvention zurückzuführen ist.²⁷

20. Das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen von 2002 (BGG), das seit seiner Verabschiedung mehrmals überarbeitet wurde, soll die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen abschaffen und deren Selbstbestimmung und gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft sicherstellen.²⁸ Das Gesetz findet vor allem Anwendung auf staatliche Behörden auf Bundesebene und wird durch entsprechende regionale Gleichstellungsgesetze ergänzt. In Einklang mit Artikel 1 des oben genannten Gesetzes soll der Bundesbeauftragte der Regierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, der mit den 16 Beauftragten der Bundesländer kooperiert,²⁹ „sicherstellen, dass die Verantwortung der Bundesregierung, gleichberechtigte Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu gewährleisten, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird“. Fachleute kritisieren, dass das Gesetz den öffentlichen Behörden kaum bekannt ist und häufig unzureichend umgesetzt wird. Des Weiteren deckt es nicht die Bereiche ab, in denen die meisten Fälle von Diskriminierung auftreten, u. a. Wohnraum, den Arbeitsmarkt oder öffentliche Verkehrsmittel, da diese in privaten Rechtsverhältnissen geregelt werden.³⁰ Außerdem wurde ein unabhängiges Monitoring des Zugangs zu den Rechten aus der UN-BRK, das für die vollständige Umsetzung unverzichtbar ist, nur von einem Bundesland gesetzlich eingerichtet und dauerhaft finanziert (Nordrhein-Westfalen), im Rahmen einer langfristigen vertraglichen Vereinbarung.³¹
21. Laut DIMR, dem nationalen unabhängigen Organ, das zur Förderung und zur Überwachung der Umsetzung der UN-BRK eingerichtet wurde, wurden seit dem Inkrafttreten der Konvention im Hinblick auf die Schaffung von Wahlmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen und die Schaffung eines für sie mehr förderlichen Umfelds nur geringe Fortschritte erzielt.³² Obwohl einige Aktionspläne für die Umsetzung der UN-BRK angenommen und einige Rechtsbereiche reformiert wurden, gilt die UN-BRK unter Beobachtern als Instrument, das in den Jahren erheblich an politischer Bedeutung verloren hat. Durch den Austausch mit ihren Gesprächspartnern hat die Kommissarin den Eindruck gewonnen, dass die UN-BRK nicht die politische Vorrangstellung genießt die sie als wichtiges Menschenrechtsinstrument für die Bereitstellung spezifischer Standards in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen benötigt, und dass alle Vorschläge für rechtsstärkende Maßnahmen auf Vorbehalte in Bezug auf die finanzielle Umsetzbarkeit treffen, anstatt als notwendige Schritte zur Einhaltung der Menschenrechte verstanden zu werden.

²⁷ Der Begriff „inclusion“ (Inklusion) wurde z. B. mit „Integration“ übersetzt und wurde trotz mehrfacher Bemühungen von Organisationen von Menschen mit Behinderungen nicht korrigiert. Siehe [Schattenübersetzung](#) ins Deutsche, die nun auch in Österreich verwendet wird.

²⁸ Siehe Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ([BGG](#)), verabschiedet am 27. April 2002.

²⁹ Siehe die Liste der Beauftragten für Belange von Menschen mit Behinderungen auf Länderebene unter [Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen - Behindertenbeauftragte in den Bundesländern \(behindertenbeauftragter.de\)](#).

³⁰ Siehe auch Hans Böckler Stiftung, Pressemitteilung, [Gesetzesevaluierung unter Beteiligung des HSI](#), 21. November 2022.

³¹ Bisher wurde ein unabhängiges Monitoring des Zugangs zu Rechten gemäß Artikel 33.2 der UN-BRK auf Länderebene lediglich in vier Bundesländern eingerichtet (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland). Siehe DIMR [Faktenblatt zum unabhängigen Monitoring](#), Juni 2023.

³² Siehe DIMR, [National CRPD Monitoring Mechanism Parallel Report an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen für das 2./3. Überprüfungsverfahren in Deutschland](#), Juli 2023.

1.2.1 SEPARATE STRUKTUREN

22. In Deutschland gibt es immer noch ein hochentwickeltes System separater Strukturen für Menschen mit Behinderungen, wie z. B. Förderschulen, Behindertenwerkstätten und spezielle Wohneinrichtungen. Diese wurde in einigen Bereichen sogar ausgeweitet, was der Pflicht widerspricht, die vollumfängliche Wahrnehmung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen.³³ Das DIMR hat auf eine „fehlgeleitete Rhetorik der Inklusion“ verwiesen, in der „verschiedene politische und gesellschaftliche Interessenvertreter auf separate Strukturen als Teil eines inklusiven Systems verweisen“, und kam zu dem Schluss, dass die Empfehlung des BRK-Ausschusses aus dem Jahr 2015, i.e. die separaten Strukturen schrittweise abzubauen, „bestenfalls zögerlich angenommen und schlimmstenfalls abgelehnt“ wurde.³⁴ In den Treffen mit Organisationen für Menschen mit Behinderungen erfuhr die Kommissarin, dass die Aufrechterhaltung der etablierten und gut finanzierten exklusiven Strukturen die Betroffenen in einer Situation der Abhängigkeit und Verletzlichkeit halten, in die sie leicht hineingeraten, die sie aber nur unter Schwierigkeiten verlassen.
23. Die Kommissarin zeigt sich besonders besorgt über die Anzahl von Kindern mit Behinderungen in Förderschulen, die über die Jahre sehr hoch geblieben und sogar in manchen Gebieten gestiegen ist.³⁵ Obwohl die Regierung auf ansteigende Inklusionszahlen in Deutschland verwiesen hat, ist dies laut Fachleuten vorrangig das Ergebnis der steigenden Anzahl von Kindern, bei denen nach der Pandemie besondere Bedarfe festgestellt wurden. Seitdem ist der Anteil der Schüler/innen, die Förderschulen besuchen, in mehreren Regionen gestiegen, einschließlich Baden-Württemberg und Bayern.³⁶ Inklusive Bildung wird häufig noch strukturell behindert durch uneinheitliches Engagement der Landesbehörden, die Bereitstellung schlechterer Ausrüstung in inklusiven Schulen im Vergleich zu Förderschulen und die Konzentration inklusiver Bildungsangebote auf nur einige wenige Schulen.
24. Vor dem Hintergrund eines dauerhaften und ernsten Mangels an qualitativ hochwertigen inklusiven Schulangeboten und der langfristigen Hürden für Kinder mit Behinderungen in Regelschulen, beugen sich Eltern häufig dem Narrativ, ihre Kinder mit Behinderungen würden am besten in dem „geschützten Umfeld“ von Förderschulen unterstützt. Jedoch schaffen nur 27 % der Kinder in Förderschulen den Hauptschulabschluss, was sich nachteilig auf ihre beruflichen Chancen auswirkt und sie häufig von Beginn an in ein Leben der Abhängigkeit und geringfügiger Beschäftigung entlässt.³⁷
25. Obwohl sich die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland seit Inkrafttreten der UN-BRK verbessert hat, sind Menschen mit Behinderungen weiterhin strukturell auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt benachteiligt, weisen eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, von ihrem beruflichen Einkommen leben zu können, und haben im Vergleich zu Menschen ohne

³³ Siehe Artikel 19 der UN-BRK.

³⁴ Siehe oben, Fußnote 32.

³⁵ Siehe [Inklusion in Deutschlands Schulen: Eine bildungsstatistische Momentaufnahme 2020/21](#), Bertelsmann Stiftung.

³⁶ Siehe [NGO Submission to the 2nd and 3rd Periodic Report of Germany on the CRPD focused on Article 24 \(Education\)](#), Juli 2023. In einigen Städten, wie z. B. Köln, hat es einen Anstieg von 60 % bei Kindern mit intellektuellen Behinderungen gegeben, wobei der prozentuale Anteil von Kindern ohne deutsche Staatsangehörigkeit doppelt so hoch ist.

³⁷ Siehe Informationen, bereitgestellt von [Familienratgeber für Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige](#), letzte Aktualisierung 8. Dezember 2023.

Behinderung ein doppelt so hohes Risiko, arbeitslos zu werden.³⁸ Frauen mit Behinderungen werden seltener eingestellt als Männer und arbeiten sehr viel häufiger in Teilzeit. Obwohl junge Menschen mit Behinderungen laut Gesetz in regulären Berufen ausgebildet werden sollen, werden sie häufig an weniger anspruchsvolle Tätigkeiten herangeführt, die als für sie geeignet betrachtet werden. Laut BMAS durchlaufen 80-90 % aller Schulabgänger/innen mit Behinderungen eine anfängliche Periode von mindestens einem Jahr in einem sogenannten „Übergangssystem“, bevor die Mehrheit entweder ihre berufliche Ausbildung in einer Behindertenwerkstatt beginnt oder überhaupt keinen Beruf erlernt. Lediglich ca. 10 % der Schulabgänger/innen mit Behinderungen eines jeden Jahrgangs erlangen eine reguläre berufliche Ausbildung für einen gängigen Beruf, und noch weniger sind im akademischen Umfeld zu finden.³⁹

26. Die Kommissarin ist besorgt über die Tatsache, dass die Anzahl der Personen mit Behinderungen, die in separaten „Behindertenwerkstätten“ beschäftigt sind, weiterhin steigt.⁴⁰ Da die mehr als 300.000 Mitarbeiter dieser Werkstätten nicht als berufstätig, sondern als „in Rehabilitation“ gelten, findet das Arbeitsrecht keine Anwendung auf sie und die Löhne liegen weit unter dem Mindestlohn.⁴¹ Obwohl Behindertenwerkstätten den Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern sollen, liegt die Wiedereingliederungsrate seit vielen Jahren unter 0,5 %. Gesetzlich ist eine angemessene Anpassung von Arbeitsplätzen nur dann verpflichtend, wenn eine Person mit schwerer Behinderung bereits in einem Unternehmen arbeitet oder angestellt wird, was viele Arbeitgeber davon abhält, überhaupt Personen mit Behinderungen einzustellen. Seit 2018 müssen Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen mindestens 5 % der Stellen mit Personen mit Behinderungen besetzen oder monatlich eine Ausgleichsabgabe von 140€ bis 360€ (die steuerlich absetzbar ist) an das zuständige Inklusionsamt zahlen, welches die Teilhabe von Menschen mit schweren Behinderungen am Arbeitsleben fördert.⁴² Bis Ende 2023 wurde ein zusätzliches Bußgeld in Höhe von bis zu 10.000€ erhoben, wenn keinerlei Bemühungen für die Inklusion unternommen wurden. Dieses Bußgeld wurde jedoch nur selten angewandt, ungeachtet der Tatsache, dass nur rund 50 % der Unternehmen die Auflagen erfüllen.⁴³
27. Zusätzlich zu den besonderen Strukturen in Bildung und Arbeitsmarkt schließt das Wohnsystem in Deutschland eine Vielzahl separater Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen ein. Die Anzahl an Menschen, die in diesen Einrichtungen leben, ist seit 2009 gestiegen, während ambulante und persönliche Hilfsdienste fehlen, besonders für Menschen mit intellektuellen und mehrfachen Einschränkungen.⁴⁴ Die Kommissarin möchte betonen, dass ein Leben in diesen Wohneinrichtungen signifikante Auswirkungen auf das in der UN-BRK verankerte Recht auf ein

³⁸ Siehe [Dritter Teilhaberbericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen](#), 2021. 2018 lag die Arbeitslosenrate von Menschen mit Behinderungen bei 11,2 %, im Vergleich zu 6,52 % bei Menschen ohne Behinderungen.

³⁹ Siehe DIMR [Annual Report 2020](#).

⁴⁰ Siehe DIMR, [Beschäftigung unterhalb des Mindestlohns unzulässig](#), Juni 2023.

⁴¹ Menschen, die in Behindertenwerkstätten arbeiten, erhalten eine Vergütung im Rahmen eines komplexen Systems, mit einem Lohn von durchschnittlich 212€ pro Monat. Laut der Organisation für Frauen mit Behinderungen „[Weibernetz](#)“, erleben Frauen in Behindertenwerkstätten ein geschlechtsspezifisches Lohngefälle (Gender Pay Gap) von rund 7 %. Der Transport zu den Werkstätten und zurück wird bereitgestellt (anders als bei regulären Beschäftigungsverhältnissen). Mitarbeiter von Behindertenwerkstätten können auch Empfänger anderer Sozialhilfeleistungen sein.

⁴² Seit dem 1. Januar 2024 hat das [Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts](#) die Ausgleichsabgabe auf rund 700€ angehoben.

⁴³ 2022 musste kein einziges Unternehmen ein Bußgeld zahlen. Siehe [Inklusion](#), Die Zeit, 20. Dezember 2023.

⁴⁴ Siehe [European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality Germany](#), Februar 2021.

eigenständiges Leben sowie auf das Recht auf Privatleben, Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Unterstützungsangebote, Partizipation und Inklusion in die Gemeinschaft hat.⁴⁵ Nahezu 50 % der Menschen mit Behinderungen, die Wohngeld beziehen, leben in Wohneinrichtungen (davon 64,4 % mit intellektuellen Beeinträchtigungen) und sie stoßen Berichten zufolge auf Schwierigkeiten, wenn sie ihre Wohnungsbeihilfen auf eigenständige Lebensstile in Eigenheimen oder in Pflegefamilien übertragen wollen. Kostenerwägungen werden häufig als Grund gegen diese Übertragungen angeführt, ungeachtet der Tatsache, dass die Ausgaben pro Person in Wohneinrichtungen in der Regel höher sind.

28. Die Kommissarin ist besonders besorgt über die hohe Gewaltrate gegen Personen mit Behinderungen in Deutschland, die weiterhin gemeldet wird und die unverhältnismäßig oft Frauen und Mädchen betrifft.⁴⁶ Gewalt tritt besonders häufig in separaten Strukturen und Pflegeeinrichtungen auf, da die Fähigkeit von Personen mit Behinderungen, sich Unterstützung zu suchen, dort vermindert und ihre Exponiertheit im Hinblick auf Zwang und Missbrauch erhöht ist. Während ihres Besuchs hörte die Kommissarin des Weiteren beunruhigende Berichte von Frauen und Mädchen, die ohne Einwilligung und sogar ohne Informationen über den Zweck körperlichen Untersuchungen und Behandlungen unterzogen werden. Die Kommissarin wurde unterrichtet, dass Menschen mit Behinderungen keine unabhängigen Beschwerdestellen in Einrichtungen zur Verfügung stehen, und sie nicht systematisch oder effektiv in Entscheidungsprozesse einbezogen werden, die sie betreffen, da das Konzept einer unterstützten Entscheidungsfindung weiterhin nahezu unbekannt ist.

1.2.2 BARRIEREFREIHEIT UND WIRKSAME PARTIZIPATION

29. Das Bundesteilhabegesetz von 2016 (Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen; BTHG), das schrittweise nach vier Reformphasen zwischen den Jahren 2017 und 2023 in Kraft trat, wurde verabschiedet, um die Umsetzung der UN-BRK durch die effizientere Bereitstellung von personenzentrierter Unterstützung zu verbessern, mit dem Ziel der Förderung der Inklusion. Menschen mit Behinderungen haben sich jedoch kritisch zu der Tatsache geäußert, dass die Gruppe der Menschen mit entsprechenden Leistungsansprüchen eingeschränkt ist, dass alle Maßnahmen dem Vorbehalt verfügbarer Mittel unterliegen und dass ein allgemein bevormundender Ansatz seitens der Behörden und der Gesellschaft im Allgemeinen echte Fortschritte behindert. Laut dem DIMR werden Menschen mit Behinderungen und deren Bedarfe nur wenig in den Entscheidungsprozessen berücksichtigt, und das Bewusstsein für Barrierefreiheit als Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe ist weiterhin gering.
30. Obwohl sich der Koalitionsvertrag der Bundesregierung mit Barrierefreiheit befasst und eine ‚Bundesinitiative Barrierefreiheit‘ ausruft, wurden bisher keine konkreten Gesetzgebungsprojekte oder Finanzierungsprogramme geplant, und keine Gemeinde hat bisher das gesetzlich vorgegebene Ziel für 2022 für einen barrierefreien öffentlichen Personennahverkehr erreicht. Das Fehlen einer Verpflichtung für den Privatsektor, Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen einzurichten, wird schon lange als problematisch anerkannt, wurde bisher aber noch nicht behoben. Die Kommissarin erfuhr während ihres Besuchs mit Interesse, dass Änderungen am BGG geplant sind, um auch im Privatsektor eine gesetzliche Verpflichtung für Barrierefreiheit einzuführen.

⁴⁵ Siehe auch [Wer Inklusion will, sucht Wege](#) – Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, DIMR, März 2019.

⁴⁶ Siehe u. a. [Human Rights Now!](#) Joint Civil Society Report on the 2nd and 3rd State Reports of the German Federal Government on the Implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities by Germany, vorgelegt von der Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-BRK, Juli 2023.

31. Laut Organisationen von Menschen mit Behinderungen hat das BTHG keine wahrnehmbaren Auswirkungen auf personenzentrierte Dienste, da alle Entscheidungen einer „Prüfung der Eignung und Angemessenheit“ unterliegen, was die Auswahl und die Optionen für die Entscheidungsfindung erheblich einschränkt. Vorprüfungsverfahren im Bundestag (dem Parlament) zur Umsetzung des Gesetzes deuten ebenfalls auf Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf freie Wahl und Präferenz sowie auf die Qualität der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen im allgemeinen Planungsprozess hin.⁴⁷ Die Kommissarin stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Vertretungsorganisationen wiederholt eine Formulierung von Partizipationsstandards gefordert haben, um qualitative, anstatt quantitative Partizipationsmodi zu gewährleisten, da sie häufig Einladungen zu unterschiedlichen Formen der Konsultation auf verschiedenen Ebenen erhalten, von denen die meisten keine sichtbare Wirkung zeigen.
32. Die Kommissarin zeigt sich besorgt über die fehlenden Fortschritte bei der Schaffung effektiver Mechanismen für die Partizipation von Menschen mit Behinderungen am öffentlichen Leben, sowohl was Anpassungsmaßnahmen und angemessene Vorkehrungen betrifft, als auch hinsichtlich der Gewährleistung einer wirksamen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und deren Vertreterorganisationen in alle relevanten Entscheidungen. Sie betont, dass dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) zufolge, das Versäumnis, innerhalb eines zumutbaren Zeitrahmens wirksame Maßnahmen für eine koordinierte Politik der sozialen Integration und Partizipation von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft zu ergreifen, eine Verletzung von Artikel 15§3 der revidierten Europäischen Sozialcharta darstellt.⁴⁸

1.3 SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG

33. Laut einer Umfrage, die 2017 von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes durchgeführt wurde, war eine von drei Personen in Deutschland der Meinung, sie sei im Verlauf der letzten zwei Jahre diskriminiert worden, aber lediglich 6 % hatten Rechtsmittel eingelegt.⁴⁹ Ein kürzlich veröffentlichter Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu den Erfahrungen von Menschen afrikanischer Abstammung kam zu dem Schluss, dass Deutschland unter den 13 teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten die höchste Diskriminierungsrate aufgrund der Hautfarbe im Verlauf der vergangenen fünf Jahre aufwies.⁵⁰ Ungeachtet dieser hohen Zahlen und der einstimmigen Berichte von Fachleuten und Antidiskriminierungs-Beratungs- und Gemeinschaftszentren in Bezug auf die ansteigende Diskriminierungsrate in Deutschland, gewann die Kommissarin während ihres Besuchs den Eindruck, dass grundlegende Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsstandards in Deutschland nahezu unbekannt geblieben sind und es nur begrenztes Bewusstsein für und Bezugnahme auf die relevanten internationalen Verpflichtungen in der Politik und der Rechtsprechung gibt. Eine hervorzuhebende Ausnahme ist der explizite Verweis auf internationale Verpflichtungen, Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung zu

⁴⁷ Siehe [Bericht zum Stand und zu den Ergebnissen der Maßnahmen nach Artikel 25II – IV BTHG](#), 23. Dezember 2022.

⁴⁸ Siehe [European Disability Forum \(EDF\) und Inclusion Europe gegen Frankreich](#), Beschwerde Nr. 168/2018, verabschiedet am 19. Oktober 2022.

⁴⁹ Siehe [Diskriminierungserfahrungen in Deutschland – Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung](#), 2017.

⁵⁰ Siehe [Being Black in the EU – Experiences of People of African Descent](#), EU Survey on Immigrants and Descendants of Immigrants, Agentur der EU für Grundrechte, 2023.

schützen, in dem im Dezember 2021 ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf medizinische Triage-Entscheidungen.⁵¹

1.3.1 DER RECHTSRAHMEN FÜR DEN SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG

34. 2006, nach mehreren von der Europäische Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen des Versäumnisses, die vier europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien umzusetzen, verabschiedete Deutschland das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Eine Evaluierung im Jahr 2016 kam zu dem Schluss, dass wichtige Reformen des AGG erforderlich seien, sowohl aus rechtlicher Perspektive als auch in Hinblick auf seine Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit.⁵² Zu den wichtigsten Kritikpunkten gehört, dass das AGG im Wesentlichen nur auf privatrechtliche Beziehungen Anwendung findet. Außer bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen, müssen sich Personen, die sich von öffentlichen Behörden diskriminiert fühlen, auf das allgemeine Diskriminierungsverbot berufen, das in Artikel 3 der Verfassung verankert ist. Es gilt außerdem als problematisch, dass das AGG ausdrücklich Ungleichbehandlungen im Bereich des Wohnungswesens rechtfertigt, wenn diese dazu dienen, ausgewogene Siedlungsstrukturen zu schaffen oder beizubehalten. Des Weiteren schafft das AGG nur begrenzte Verpflichtungen zur Förderung der Chancengleichheit und bietet in individuellen Vertragsbeziehungen nur in Hinblick auf die ethnische Abstammung Schutz vor Diskriminierung. Bei anderen Gründen, u. a. Alter, sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität, Religion oder Behinderung, wird lediglich Schutz in sogenannten Massengeschäften gewährt, d.h. bei Verträgen, die in vergleichbarem Format für eine unbegrenzte Anzahl von Personen genutzt werden.
35. Die Wirksamkeit des AGG ist somit begrenzt, auch aus verfahrensrechtlicher Sicht. Die im Gesetz verankerte Frist von zwei Monaten für das Einreichen einer Beschwerde ist eine große Hürde für den Zugang zur Justiz, insbesondere da viele Opfer, insbesondere bei einer Diskriminierung aufgrund von ethnischer Abstammung, die Existenz des AGG oder ihre Rechte daraus nicht kennen, vielleicht nicht sofort wissen, an wen sie sich wenden können, oder zunächst zögern, Rechtsmittel einzulegen.⁵³ Außerdem heben Fachleute hervor, dass das Gesetz Hindernisse für potenzielle Kläger schafft, indem es die Beweislast nicht effektiv und den europäischen Standards entsprechend auf den Beklagten überträgt,⁵⁴ und Verbänden lediglich das Recht auf eine Rechtsberatung gewährt, nicht aber das Recht, Klage bei Gericht einzureichen. Da Gerichtsverfahren kostspielig sind und die Höhe der zugesprochenen Entschädigungen bis jetzt gering, ist der Arbeitsbereich der Antidiskriminierung für Anwälte unattraktiv. Dies hebt die Hemmschwelle für die Betroffenen, zusätzlich zur emotionalen Belastung und der langen Dauer der Rechtstreitigkeiten, weiter an.⁵⁵
36. Da die Bundesländer in wichtigen Bereichen zuständig sind, u. a. für Bildung und Polizei, sollte das AGG als Bundesgesetz durch Antidiskriminierungsgesetze auf Länderebene ergänzt werden. Die meisten Gesetze, die Bildung und Schulen betreffen, enthalten keine Bestimmungen zu

⁵¹ Siehe [Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts, 1 BvR 1541/20](#), vom 16. Dezember 2021.

⁵² Siehe [Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes](#), Oktober 2016.

⁵³ Siehe auch [ECRI Bericht über Deutschland](#) (Sechste Prüfungsrunde), angenommen am 10. Dezember 2019.

⁵⁴ Siehe [ECRI Allgemeine Politikempfehlung Nr. 7](#), Absatz 11; [EU-Richtlinie 2000/43/EG](#) zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Erwähnung 21 und Art. 8; und [EU-Richtlinie 2006/54/EC](#) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, Erwähnung 30 und Art. 19.

⁵⁵ Siehe [Deutschland nach vorne bringen](#): Dokumentation zur *Fachtagung zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes der Antidiskriminierungsstelle des Bundes*, Dokumentation vom 20. April 2023 in Berlin.

Antidiskriminierung, obwohl die Forschung eine besonders hohe Anzahl von Diskriminierungsfällen im Bereich der Bildung aufgedeckt hat, die sich insbesondere gegen muslimische Schüler richten.⁵⁶ Bisher ist Berlin das einzige Bundesland, das ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz erlassen hat, das öffentliche Behörden sowie den Privatsektor abdeckt.⁵⁷

37. Die Kommissarin begrüßt das Versprechen der Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag, das AGG zu evaluieren, Schutzlücken zu schließen, den rechtlichen Schutz zu verbessern und seinen Anwendungsbereich auszuweiten, und vermerkt die einstimmigen Forderungen seitens der Zivilgesellschaft, unabhängiger Fachleute und internationaler Monitoring-Organe nach einer grundlegenden Reform des Gesetzes.⁵⁸ Fortschritte bei der Erfüllung dieses Versprechens sind jedoch unzureichend und „Gesprächen während des Besuchs zufolge, ist nicht zu erwarten, dass das AGG in dieser Legislaturperiode reformiert wird. Ungeachtet der bekannten Mängel des AGG hat das Bundesjustizministerium die Evaluierungs- und Änderungsprozesse bisher noch nicht eingeleitet.
38. Deutschland hat das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD) 1973 ratifiziert und wurde vor kurzem einer Evaluierung seines kombinierten 23. bis 26. Berichts an den CERD-Ausschuss unterzogen. Die Kommissarin stellt fest, dass der Ausschuss das Fehlen aufgeschlüsselter Daten in Deutschland erneut als Hindernis für das Formulieren einer wirksamen öffentlichen Politik gegen rassistische Diskriminierung und Ungleichheiten bei der Wahrnehmung von Rechten angeführt hat.⁵⁹
39. Die Kommissarin bedauert fortwährende Berichte über *Racial Profiling* seitens der Bundespolizei und auf Länderebene, gegen das als Form der rassistischen Diskriminierung durch staatliche Akteure nicht wirksam im Rahmen des Zivil- und Verwaltungsrechts prozessiert werden kann.⁶⁰ Sie verweist auf das geringe Rechtsbewusstsein in Hinblick auf rassistische Diskriminierung in Deutschland und die ausbleibenden Fortschritte bei der Umsetzung internationaler Standards. Da der Zugang zur Justiz nach wie vor begrenzt ist, besonders für jene Gruppen, die am stärksten Diskriminierungen ausgesetzt sind, scheinen viele Verletzungen über Jahre anzudauern, bis sie schließlich durch die Gerichte behoben werden und sich anschließend, mit noch größerer Verzögerung, in relevanten Vorschriftenänderungen niederschlagen. Sie nimmt in diesem Zusammenhang Notiz von der Aufforderung des CERD-Ausschusses an die deutschen Behörden, Richter/innen, Anwälte/innen und Beamte/innen über die Bestimmungen der CERD und deren Einklagbarkeit aufzuklären, damit diese in relevanten Fällen angewandt werden, und diese Bemühungen auf Mitglieder des Bundestages, Mitarbeiter der Behörden auf Länderebene und die allgemeine Öffentlichkeit auszuweiten.

1.3.2 DER INSTITUTIONELLE RAHMEN FÜR DEN SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG

40. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die 2006 auf Bundesebene als Umsetzungsorgan des AGG eingerichtet wurde, hat den Auftrag, Aufklärungsarbeit zu leisten, Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierung aus einem der im AGG genannten Gründe zu ergreifen und wissenschaftliche

⁵⁶ Siehe Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Fußnote 50.

⁵⁷ Siehe [Landesantidiskriminierungsgesetz \(LADG\)](#), verabschiedet am 11. Juni 2020.

⁵⁸ Siehe u. a. das [Bündnis AGG Reform jetzt](#) und ECRI, oben, Fußnote 54.

⁵⁹ Siehe Ausschuss für die Beseitigung der rassistischen Diskriminierung, Abschlussbemerkungen zum kombinierten 23. bis 26. Bericht Deutschlands, [CERD/C/DEU/CO/23-26](#), 8. Dezember 2023.

⁶⁰ Siehe u. a. Berichte BUG, [Alternative report to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination CERD; den Bericht der deutschen Regierung während der 111. Sitzung betreffend](#), 11. September 2023.

Forschung zu betreiben. Darüber hinaus kann sie Einzelbeschwerden entgegennehmen und unabhängige Unterstützung, Informationen und Vermittlungen anbieten. Jedoch ist sie weder befugt, Ermittlungen einzuleiten oder Klage einzureichen, noch kann sie Opfer von Diskriminierung wirksam in ihren Verfahren unterstützen (siehe oben). Laut der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) bräuchte die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ein stärkeres Mandat und mehr Ressourcen, um alle Funktionen und Zuständigkeiten auszuüben, die in der überarbeiteten Allgemeinen Politikempfehlung Nr. 2 von ECRI über Gleichstellungsbehörden zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene und in den relevanten EU-Gleichstellungsrichtlinien vorgesehen sind.⁶¹

41. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes wird von der Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung geleitet, die bis 2022 vom BMFSFJ auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt wurde und somit nicht als vollständig unabhängig galt. Die Kommissarin begrüßt die Änderung des AGG im April 2022, die darauf abzielt, die Unabhängigkeit der Bundesbeauftragten zu stärken und vorsieht, die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom Bundestag für die Amtszeit von fünf Jahren wählen zu lassen (mit einer einmalig möglichen Wiederwahl), sowie die Wahl der ersten Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung im Juli 2022. Die Kommissarin verweist auf die umfassende Arbeit, die von der Unabhängigen Bundesbeauftragten geleistet wurde, um über die steigende Prävalenz von Diskriminierung in Deutschland aufzuklären. Laut dem letzten Jahresbericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes gab es im Jahr 2022 8.827 Beschwerden, die höchste jemals erreichte Anzahl und mehr als doppelt so viele wie im Jahr 2019. Die Beschwerden betrafen am häufigsten rassistische Diskriminierung (43 %), Behinderung (27 %) und geschlechtsspezifische Diskriminierung (21 %).⁶² Circa 20 % der Beschwerdeführer/innen gaben an, sie seien durch eine öffentliche Behörde diskriminiert worden und fielen somit nicht unter den Anwendungsbereich des AGG und unter das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
42. Die Kommissarin verweist auf die konkreten Vorschläge, die von der Unabhängigen Bundesbeauftragten bezüglich einer Änderung des AGG vorgelegt wurden, u. a. zur Ausweitung der Diskriminierungsgründe, die auch die sozioökonomische Herkunft und die Staatsbürgerschaft einschließen sollten, die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Handlungen der Bundesbehörden, die Streichung kirchenrechtlicher Privilegien und der Möglichkeit für Arbeitsgeber, ein Mindest- und Höchstalter für Mitarbeitende festzulegen, und die Verabschiedung von Gesetzen, die die Verweigerung angemessener Vorkehrungen als Diskriminierung anerkennen, in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.⁶³ Des Weiteren forderte die Unabhängige Bundesbeauftragte eine Verlängerung der Frist für das Einreichen einer Klage wegen Diskriminierung von zwei auf zwölf Monate und das Absenken des Beweislaststandards hin zu einer „Abwägung der Wahrscheinlichkeiten“.
43. Da das Mandat der Antidiskriminierungsstelle des Bundes auf Angelegenheiten beschränkt ist, die unter die Zuständigkeiten des Bundes fallen, ist es wichtig, dass die Bundesländer eigene Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsbehörden einrichten. Jedoch hat lediglich Berlin eine unabhängige Stelle mit einem umfangreichen Mandat eingerichtet, das sich mit allen Formen der Diskriminierung im privaten und öffentlichen Sektor befasst, in Übereinstimmung mit seinem Antidiskriminierungsgesetz. Obwohl auch in anderen Bundesländern verschiedene Einrichtungen

⁶¹ Siehe oben, Fußnote 55.

⁶² Siehe [Jahresbericht 2022](#), Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Juni 2023.

⁶³ Siehe [Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes](#), Antidiskriminierungsstelle, 8. Juli 2023. Siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, [Cam gegen Türkei](#), Urteil vom 23. Februar 2016, Beschwerde Nr. 51500/08.

geschaffen wurden, bilden diese einen Teil der Verwaltung und können daher nicht als unabhängig betrachtet werden.⁶⁴ Die Kommissarin begrüßt die Einrichtung von weitgehend unabhängigen Polizeibeschwerdestellen in vier Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen), zusätzlich zu Berlin, wo das Antidiskriminierungsgesetz auch Beschwerden gegen Polizeiverhalten, einschließlich Fällen von Diskriminierung, zulässt. Sie bedauert jedoch, dass es immer noch keinen unabhängigen Beschwerdemechanismus gibt, an den man sich in Fällen von Diskriminierung durch die Bundespolizei wenden kann, ungeachtet einer diesbezüglichen Empfehlung im Jahr 2015 durch den Vorgänger der Kommissarin.⁶⁵

44. Das öffentliche Bewusstsein für die vielen Facetten der Diskriminierung, einschließlich ihrer intersektionalen Erscheinungsformen, ist in Deutschland nach wie vor gering, weshalb es besonders wichtig ist, dass die Betroffenen eine wirksame Möglichkeit erhalten, eine unabhängige Beratung und Informationen über ihre Rechte zu erhalten. Die Kommissarin stellt fest, dass eine Evaluierung der Verfügbarkeit von hochwertiger Beratung über das Diskriminierungsverbot und die Anwendbarkeit des AGG zu dem Schluss kam, dass es lediglich rund 100 Beratungszentren auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gibt und deren geografische Verteilung ungleichmäßig ist.⁶⁶ Die meisten Zentren sind in größeren Städten oder in jenen Regionen tätig, in denen besondere Schritte ergriffen wurden, wie z. B. in Berlin, Hamburg oder Nordrhein-Westfalen. Die Beratungszentren sind in der Regel klein, kämpfen mit unzureichenden Ressourcen und sind häufig erst seit einem oder zwei Jahren in Betrieb. Obwohl in letzter Zeit neue Zentren eingerichtet wurden, können viele nicht als unabhängig von der Regierung betrachtet werden. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommissarin die Bemühungen der Unabhängigen Bundesbeauftragten für Antidiskriminierung, die Arbeit unabhängiger Beratungszentren in ganz Deutschland zu unterstützen.⁶⁷
45. Die Kommissarin zeigt sich besonders besorgt über Berichte zu zunehmenden Hinweisen auf fremdenfeindliche Einstellungen und Rassismus in der Gesellschaft.⁶⁸ In ihren Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung engagieren, erfuhr sie, dass sich deren Arbeitsbedingungen erheblich verschlechtert haben. Die öffentliche Feindseligkeit ihnen gegenüber ist gestiegen, zum Teil in einem Maße, dass die Betroffenen körperliche Angriffe fürchten, und die Unterstützung durch relevante Behörden, auch mit Geldmitteln, hat im Zuge der allgemeinen Polarisierung der Gesellschaft abgenommen. Die Kommissarin ist besonders besorgt über Berichte von Gesprächspartnern, denen zufolge die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern zunehmend als politisch und nicht als rechtlich angesehen wird, was, der Ansicht einiger Politiker nach, die betreffenden Organisationen vom Zugang zur Finanzierung von Kooperationsprojekten disqualifiziert. Die Kommissarin unterstreicht erneut, dass Menschenrechtsverteidiger eine zentrale Rolle dabei spielen sicherzustellen, dass die Politik sich an Menschenrechte hält und Behörden rechenschaftspflichtig bleiben, in Einklang mit den verfassungsrechtlichen

⁶⁴ Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, [Basu gegen Deutschland](#), Urteil vom 18. Oktober 2022, Beschwerde Nr. 215/19, in dem ebenfalls Fragen zur Art und Weise behandelt werden, wie Behörden Anschuldigungen von rassistischer Diskriminierung untersuchen (Beweislast).

⁶⁵ Siehe oben, Fußnote 4.

⁶⁶ Siehe [Gut beraten! Auf dem Weg zu einer flächendeckenden Antidiskriminierungsberatung](#). Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Oktober 2022.

⁶⁷ Siehe [Informationen zur Tätigkeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes](#) zur Förderung der Zugänglichkeit zu unabhängiger Beratung und unabhängigen Informationen.

⁶⁸ Siehe [Rechtsmotivierte rassistische und antisemitische Gewalt in Sachsen](#) 2022 und [Diskriminierungserfahrungen in Sachsen](#), DeZIM Institut, 2022.

Schutzgarantien und den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen des Landes. Deutschland hat ausländischen Menschenrechtsverteidigern Unterstützung und Schutz geboten und sollte dies auch weiterhin für Menschenrechtsverteidiger tun, die sich mit Thematiken zu den Menschenrechtsverpflichtungen innerhalb Deutschlands befassen.

1.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

46. Die Kommissarin stellt fest, dass das Bewusstsein für Menschenrechte in Deutschland immer noch begrenzt ist, und dass ein eher minimalistischer und textueller Ansatz für die Umsetzung der internationalen Instrumente verfolgt wird. Sie stellt des Weiteren fest, dass viele Juristen/innen und Teile der Justiz sich nicht vollständig im Klaren über die geltenden internationalen Standards sind. Nur wenige Strukturen existieren auf Bundes-, Länder- oder Kommunalebene, die die Aufklärung über oder den Zugang zu international garantierten Menschenrechten erhöhen könnten, und der Mangel an aufgeschlüsselten Daten zur Zusammensetzung der Bevölkerung und dem Rechtszugang der jeweiligen Gruppen behindert weiterhin eine wirksame Überwachung und Evaluierung der Menschenrechte. Die Kommissarin begrüßt die Erhöhung der dem DIMR zur Verfügung gestellten Mittel und die Änderung des AGG im Juli 2022 zur Stärkung der Unabhängigkeit der Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Sie verweist aber mit Sorge darauf, dass sowohl die nationale Menschenrechtsinstitution als auch die nationale Gleichstellungsbehörde über weniger Befugnisse verfügen als vergleichbare andere Strukturen in Europa, und dass ihre Zuständigkeiten erheblich ausgeweitet werden sollten, um sie in die Lage zu versetzen, wirksam ihre wichtigen Mandate ausüben zu können.
47. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, das DIMR in Übereinstimmung mit internationalen Standards und den Standards des Europarats und in enger Rücksprache mit dem DIMR und mit relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren zu stärken. Das DIMR sollte mit kraftvolleren Schutzbefugnissen ausgestattet werden, sowie Zugang zu Dokumenten und Daten und Orten der Freiheitsentziehung bekommen. Es sollte das Recht haben, zu Gesetzesentwürfen konsultiert zu werden, die Auswirkungen auf Menschenrechte haben, Verfassungsbeschwerden einzureichen und die Befugnis erhalten, Empfehlungen für öffentliche Behörden auszusprechen. Das Verfahren zur Nominierung der Mitglieder seines Leitungsgremiums sollte vollumfänglich die Unabhängigkeit des Instituts wahren. Die Behörden sollten weiterhin sicherstellen, dass jedes neue dem DIMR übertragene Menschenrechtsmandat mit der Zurverfügungstellung von angemessenen Ressourcen zur Durchführung dieser Tätigkeit einhergeht.
48. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, die Zuständigkeiten, Befugnisse und Ressourcen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Übereinstimmung mit den relevanten Standards für Gleichstellungsbehörden zu stärken,⁶⁹ insbesondere durch die Aufwertung ihres Status in den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren, und der Stärkung ihrer Befugnisse, Opfer durch Rechtsberatungen und Rechtsstreitigkeiten zu unterstützen. Des Weiteren sollten die Behörden umfassende Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen zur Existenz und Funktionsweise internationaler Menschenrechte und ihrer Anwendbarkeit in Deutschland als Vertragsstaat zu den meisten dieser Instrumente ergreifen. Die Kommissarin ruft die Behörden auch auf, ihre Bemühungen, in enger Kooperation mit den betroffenen Gemeinschaften und auf Grundlage der Grundsätze der Selbstidentifikation und Anonymität, zu verdoppeln, um Daten und Informationen zur demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung und deren Zugang zu Rechten, aufgeschlüsselt nach Ethnie, Geschlecht, Alter und Regionen, zu erfassen.

⁶⁹ Siehe ECRI Allgemeine Politikempfehlung Nr. 2 und die laufenden Verhandlungen zu zwei neuen [EU-Richtlinien zu verbindlichen Standards](#).

Kinderrechte

49. Die Kommissarin begrüßt die Zusage der Regierung die Kinderrechte stärken zu wollen, u. a. durch die Verankerung derselben in der Verfassung, und erkennt die vielen Schritte an, die ergriffen wurden, um die wirksame Partizipation von Kindern und Jugendlichen an sie betreffende Entscheidungen zu steigern. Jedoch wurden keinerlei greifbare Fortschritte dahingehend erzielt, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene sich ihrer Verpflichtung bewusst sind, dem Kindeswohl oberste Priorität einzuräumen, und auch so zu handeln, und es gibt immer noch keinen einheitlichen Ansatz für die Einbeziehung von Kindern und ihre Rechtsstellung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Deutschland verfügt immer noch nicht über eine zentrale Stelle, die mit der effektiven Koordinierung von Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung von Kinderrechten auf allen Ebenen und in allen einschlägigen Ministerien beauftragt wäre, und es gibt sehr wenige Beschwerdemechanismen, über die Kinder unabhängig von ihren Eltern eine Beratung einholen können.
50. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, alle erforderlichen Maßnahmen zur Stärkung der Kinderrechte im Rahmen der Rechtsordnung zu ergreifen und sicherzustellen, dass das Kindeswohl systematisch berücksichtigt wird und oberste Priorität in alle relevanten Kinder betreffende Handlungen erhält, ob diese durch Sozialhilfeeinrichtungen, Gerichte, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorgane durchgeführt werden, gemäß Artikel 3 der UN-KRK. Verbindliche Standards sollten verabschiedet werden, um sicherzustellen, dass alle Verfahren, an denen Kinder beteiligt sind, in kindgerechter Weise durchgeführt werden.
51. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, eine zentrale Stelle zu schaffen, die sicherstellen kann, dass die Interessen und Belange von Kindern gebührend in allen Ministerien berücksichtigt werden, und die über entsprechende Akteure auf Länder- und Kommunalebene die erforderlichen politischen Änderungen koordiniert, um die Rechte von Kindern auf allen Ebenen wirksam zu gewährleisten. Es sollten weitere unabhängige Beschwerdemechanismen eingerichtet werden und die bestehenden Strukturen und Netzwerke eine zuverlässige Finanzierung erhalten, die es ihnen ermöglicht, ihre wichtigen Mandate unabhängig und wirksam durchzuführen, einschließlich in Bezug auf die Bekämpfung und Verhinderung von Gewalt gegen Kinder.
52. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, ihr Engagement zur Stärkung der wirksamen Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf allen Ebenen zu erweitern, u. a. durch Ausweitung, Verstärkung und die zuverlässige Finanzierung der bestehenden Mechanismen. Alle Fachleute, die mit Kindern arbeiten, insbesondere in Betreuungseinrichtungen, sollten Fortbildungen über Kinderrechte und das Recht von Kindern auf Gehör gemäß Artikel 12 der UN-KRK erhalten, und die bestehenden Partizipationsmechanismen sollten regelmäßig durch Kinder und Jugendliche evaluiert werden. Der Nationale Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung sollte unter wirksamer Einbeziehung von Kindern- und Jugendvertretern entwickelt und ohne Verzögerung verabschiedet werden.

Rechte von Menschen mit Behinderungen

53. Fortschritte bei der Gewährleistung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland waren in den letzten Jahren allgemein gering. Überfürsorgliche Einstellungen, ein fehlendes politisches Engagement und der dauerhafte Widerstand gegen Veränderungen seitens der bestehenden, gut finanzierten separaten Strukturen, die Menschen mit Behinderungen häufig von Kindheit an in eine lebenslange Abhängigkeit und Schutzbedürftigkeit schleusen, verhindern das Erreichen eines unabhängigen und autonomen Lebensstils von Menschen mit Behinderungen, wozu sich Deutschland durch den Beitritt zur UN-BRK verpflichtet hat. Die Deinstitutionalisierung hat in den letzten Jahren Rückschritte erlebt, da die meisten Fachleute weiterhin separate Institutionen und sogenannte „Schutzräume“ befürworten, einschließlich Förderschulen, Behindertenwerkstätten und Wohnheimen für Menschen mit Behinderungen, während budgetäre

Erwägungen auf Bundes-, Regional- und Kommunalebene zentralisierte Ansätze einer individuellen Wahlmöglichkeit vorziehen.

54. Obwohl sie Bemühungen der Regierung feststellt, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu stärken, ist die Kommissarin darüber besorgt, dass Selbstvertretungsorganisationen mit zahlreichen, oftmals mühsamen Konsultationen konfrontiert sind, ihnen häufig aber nicht die Möglichkeit gegeben wird, einen echten Einfluss auf die gefällten Entscheidungen zu nehmen. Außerdem gibt es in vielen wichtigen Lebensbereichen noch keine Barrierefreiheit, da der Privatsektor diesbezüglich keine Verpflichtungen hat, was Inklusion und Partizipation in vielen Fällen praktisch unmöglich macht.
55. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, ihre Anstrengungen zu verdoppeln und sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen effektive Chancen auf eine unabhängige Lebensführung und eine vollständige Inklusion in der Gemeinschaft haben. Sie ruft sie auf, eine umfassende Strategie zur Deinstitutionalisierung zu entwickeln, um weitere Institutionalisierung zu verhindern und den Übergang der Betroffenen von einem Leben in separaten Strukturen (u. a. Förderschulen, Behindertenwerkstätten und besondere Wohneinrichtungen) hin zu Inklusion in hochwertigen allgemeinen Einrichtungen zu beschleunigen, und vorrangig in die Einhaltung der Menschenrechte zu investieren. Die verfügbaren Mittel sollten in inklusive und nicht exklusive Strukturen fließen.
56. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, dringende Maßnahmen zur Schaffung einer umfassenden Präventions- und Reaktionsstrategie zum Schutz von Menschen mit Behinderungen gegen alle Formen von Gewalt in öffentlichen und privaten Bereichen zu ergreifen. Um wirksam zu sein, muss diese Strategie in enger Rücksprache mit Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen entwickelt werden, und sie muss von einem deutlich verstärkten unabhängigem Monitoring in allen institutionellen Bereichen, gemäß Artikel 16.3 der UN-BRK begleitet werden.
57. Die Kommissarin ermutigt die Behörden dazu, Fortschritte bei der Beseitigung von Barrieren zu machen, mit denen Menschen mit Behinderungen im Alltag konfrontiert sind, u. a. in Schulen und auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt; und auch umfassende Aufklärungskampagnen und Bildungsaktivitäten über die Rechte von Menschen mit Behinderungen für diese selbst sowie relevante Fachleute und die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit durchzuführen, mit ausreichenden Informationen über das Recht auf Inklusion und die verfügbaren Möglichkeiten.
58. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, ihre Anstrengungen zur Förderung einer echten und wirksamen Partizipation von Menschen mit Behinderungen an allen relevanten Prozessen durch eine systematische und aktive Einbeziehung der Selbstvertretungsorganisationen, einschließlich jener, die Kinder und Jugendliche vertreten, zu verdoppeln und, in enger Rücksprache mit Menschen mit Behinderungen, Partizipationsstandards zu entwickeln, um z. B. sicherzustellen, dass Konsultationen von ausreichender Dauer sind und in zugänglichen Formaten erfolgen. Sie ruft die Behörden des Weiteren auf, eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit sowohl im privaten als auch öffentlichen Sektor einzuführen und alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, u. a. relevante Sanktionen, um deren Umsetzung sicherzustellen. Hürden für einen gleichberechtigten Zugang sollten auf kontinuierliche und systematische Weise entfernt und gesetzliche Auflagen für die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen im öffentlichen und privaten Sektor festgelegt werden, gemäß Artikel 4.1(e) und 5.3 der UN-BRK.

Schutz vor Diskriminierung

59. Die Kommissarin zeigt sich besorgt über das ihr geschilderte geringe Bewusstsein für die internationalen Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungskonzepte und -standards in Deutschland, u. a. auch unter Amtsträgern/innen und Juristen/innen. Trotz steigender Zahlen der gemeldeten Diskriminierungsfälle scheinen der Förderung einer vollumfänglichen und effektiven

Gleichbehandlung in allen Bereichen nicht genug politische Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet zu werden. Es wurde keine diesbezügliche ressortübergreifende Strategie entwickelt und keine spezialisierten Fachabteilungen in den bestehenden Ministerien eingerichtet, um das Bewusstsein für und die Einhaltung von relevanten Standards zu erhöhen. Obwohl die Kommissarin die Verpflichtung der Regierung, das AGG zu überarbeiten und bestehende Schutzlücken zu schließen, begrüßt, stellt sie fest, dass es diesbezüglich keine greifbaren Fortschritte gibt.

60. Die Kommissarin ist weiterhin besorgt über das *Racial Profiling*, das Berichten zufolge auf Bundes- und Länderpolizeiebene anhält, sowie über die begrenzten Fortschritte bei der Einrichtung von unabhängigen Beschwerdemechanismen für diskriminierende Polizeiaktionen auf allen Ebenen. Obwohl die Kommissarin die Änderung des AGG im Jahr 2022 begrüßt, die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes unabhängig zu machen, und die umfangreiche Arbeit anerkennt, die die Unabhängige Antidiskriminierungsbeauftragte seit ihrer Wahl im Juli 2022 geleistet hat, merkt sie an, dass die Zuständigkeiten der Antidiskriminierungsstelle des Bundes weiterhin unzureichend sind, um alle wichtigen Aufgaben einer Gleichstellungsbehörde ausüben zu können, und dass auf Länderebene lediglich Berlin eine unabhängige Struktur mit einem umfangreichen Mandat etabliert hat, das sich mit allen Formen von Diskriminierung befasst. Sie ist außerdem besorgt über den fehlenden Zugang zu unabhängigen Informationen und Beratungsangeboten für potenzielle Opfer von Diskriminierung in Deutschland sowie über die vielen Hürden, auf die zivilgesellschaftliche Organisationen stoßen, die Diskriminierung bekämpfen.
61. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, die Reform des AGG zu beschleunigen, in enger Rücksprache mit den Gemeinschaften, relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, um dessen Anwendungsbereich in Einklang mit internationalen Verpflichtungen zu bringen und es für den Schutz von Menschen vor allen Formen von Diskriminierung vollständig wirksam zu machen, u. a. durch die Einführung eines allgemeinen Rechts von Verbänden, Klage einzureichen, und durch die Sicherstellung, dass europäische Standards über die Verschiebung der Beweislast in Diskriminierungsfällen effektiv angewendet werden. Es sollten Gesetze verabschiedet werden, die ein diskriminierendes Profilieren klar definieren und verbieten.⁷⁰ Die Kommissarin ruft die Behörden weiterhin auf, umfassende Aufklärungskampagnen und Schulungsmaßnahmen, u. a. unter Juristen/innen und Amtsträgern/innen, über die anwendbaren internationalen und nationalen Standards für Antidiskriminierung und Gleichstellung durchzuführen. Zu diesem Zweck sollte das Netzwerk unabhängiger Informations- und Beratungszentren, die möglichen Opfern von Diskriminierung wichtige rechtliche Unterstützung bieten, gefördert und weiter ausgebaut werden, namentlich durch die Bereitstellung nachhaltiger finanzieller Mittel.
62. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, den steigenden Diskriminierungsfällen in Deutschland politische Priorität einzuräumen, insbesondere der wachsenden Fremdenfeindlichkeit und dem wachsenden Rassismus, die das Potenzial aufweisen, den sozialen Zusammenhalt zu untergraben und demokratische Institutionen zu destabilisieren. Es sollten alle erforderlichen Schritte zur Etablierung unabhängiger Antidiskriminierungsstrukturen auf Länderebene eingeleitet werden, und die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit zu allen verfügbaren Antidiskriminierungsstellen sollten ausgeweitet werden, indem man sie mit angemessenen personellen, fachlichen und finanziellen Mitteln ausstattet. Des Weiteren sollten die Behörden eine regierungsübergreifende Strategie formulieren, um das Bewusstsein für Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsstandards in allen Ministerien zu erhöhen.

⁷⁰ Siehe [ECRI Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11](#), Entschließung der PACE [2364 \(2021\)](#). Siehe auch Menschenrechtskommissar, [Ethnic profiling a persisting practice in Europe](#), 9. Mai 2019.

2 ZUGANG ZU SOZIALEN RECHTEN

63. Die Kommissarin stellt fest, dass Deutschland die revidierte Europäische Sozialcharta am 29. März 2021 ratifiziert und 88 ihrer 98 Absätze akzeptiert hat, nicht aber Artikel 30 (Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung) und Artikel 31 (Recht auf Wohnen).⁷¹ Deutschland ist einer von nur vier Vertragsstaaten, die nicht das Protokoll zur Änderung der Europäischen Sozialcharta von 1991 ratifiziert haben, welches ihre Wirksamkeit verbessern soll, und es hat nicht das kollektive Beschwerdeverfahren der Europäischen Sozialcharta akzeptiert, das 1995 eingeführt wurde, um das Tempo und den Einfluss der Umsetzung der Charta zu erhöhen.
64. Die Kommissarin begrüßt, dass Deutschland am 20. April 2023 das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) ratifiziert hat, was seit dem 20. Juli 2023 die Möglichkeit eröffnet, Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) durch Einzelpersonen oder zivilgesellschaftliche Organisationen einzureichen. Bisher ist jedoch das Fakultativprotokoll in Deutschland nahezu unbekannt.
65. Aus den im Rahmen ihres Besuchs geführten Gespräche schließt die Kommissarin, dass die sozialen Rechte häufig nicht als rechtsverbindlich angesehen werden, sondern vielmehr als von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Zivilgesellschaftliche Akteure und das DIMR beobachten, dass der allgemeine Diskurs über soziale Rechte, einschließlich des Schutzes vor Armut und des Rechts auf angemessenen Wohnraum, losgelöst ist von Diskussionen über Menschenrechte und Rechtsansprüche und dass die deutsche Verfassung, mit ihrem Fokus auf bürgerliche und politische Rechte, selten als Grundlage für staatliche Verpflichtungen im Bereich der sozialen Rechte angeführt wird. Die Kommissarin stellt eine fehlende Anerkennung der Unteilbarkeit der Menschenrechte fest, u. a. unter Parlamentariern/innen und Regierungsvertretern/innen. In diesem Zusammenhang führt sie an, dass das Verfassungsgericht 2010 klargestellt hat, dass der in Artikel 1 der Verfassung verankerte Schutz der angeborenen Würde aller Menschen in Kombination mit dem Verweis auf Deutschland als Sozialstaat in Artikel 20, den Staat dazu verpflichtet, eine Sozialhilfe zu bieten, die nicht nur die materiellen Bedarfe von Begünstigten abdeckt, sondern auch ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht.⁷²
66. Die Kommissarin möchte erneut die Bedeutung der sozialen Rechte als Vorbedingung für eine würdevolle Wahrnehmung aller Menschenrechte unterstreichen. Sie stellt fest, dass der hohe Grad an Armut und sozialer Ausgrenzung in Deutschland nicht im Verhältnis zum Reichtum des Landes als Europas größter Wirtschaft steht, und dass das beständige Narrativ im politischen Diskurs und den Medien, dass Armut oder Wohnungslosigkeit durch die Betroffenen selbst verursacht werden, aufgrund ihrer Wahl, Trägheit oder Nachlässigkeit, Fortschritte beim effektiven Zugang zu sozialen Rechten behindert. Sie zeigt sich des Weiteren besorgt über die steigende Ungleichheit in Deutschland, die den sozialen Zusammenhalt gefährdet. Die Kommissarin konnte eine einhellige und ernste Besorgnis bei ihren Gesprächspartnern in Bezug auf den Aufstieg der extremen Rechten in der Politik beobachten, die, so die Sorge vieler, die Demokratie in Deutschland bedroht. Die nachstehend aufgeworfenen Themen sollten in diesem allgemeinen Zusammenhang gesehen werden.⁷³

⁷¹ Siehe [Liste der Unterzeichnungen und Ratifikationen](#) in Bezug auf die Europäische Sozialcharta.

⁷² Siehe BVerfG, Urteil des Ersten Senats, [1 BvL 1/09, 9. Februar 2010](#).

⁷³ [Umfragen](#) weisen beständig auf einen eindeutigen Vorsprung der Alternative für Deutschland (AfD) in drei Bundesländern hin (Thüringen, Sachsen und Brandenburg), die im September 2024 Landtagswahlen abhalten.

2.1 SCHUTZ VOR ARMUT

67. Armut und Einkommensungleichheit sind in den letzten Jahren in Deutschland erheblich gestiegen und haben 2022 ein Rekordhoch von nahezu 21 % der Bevölkerung mit Armutsrisiko erreicht.⁷⁴ Laut einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts haben ärmere Haushalte nicht von der allgemein positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der im letzten Jahrzehnt gesunkenen Arbeitslosenrate profitiert, sondern sind weiter zurückgefallen: zwischen 2010 und 2019 ist der Anteil sehr armer Menschen, denen weniger als 50 % des mittleren Einkommens zur Verfügung steht, um 40 % gestiegen.⁷⁵ In Folge der wachsenden Armut und des Anstiegs der Lebensmittelpreise um 15 % seit 2022 hat sich die Anzahl der Leistungsempfänger/innen von Tafeln in Deutschland in den letzten zwei Jahren nahezu verdoppelt, von 1,1 Mio. im Jahr 2020 auf 2 Mio. im Jahr 2022, von denen 28 % Kinder und Jugendliche und nahezu ein Viertel ältere Menschen sind.⁷⁶

2.1.1 ZUGANG ZU LEISTUNGEN

68. Die Kommissarin begrüßt die umfangreiche Reform des Sozialhilfesystems durch die Bundesregierung im Januar 2023, die eine spürbare Erhöhung der Sozialleistungen (jetzt „Bürgergeld“) für Personen mit keinem oder geringem Einkommen einführt und darauf abzielt, den Eintritt in den Arbeitsmarkt für Arbeitslose zu verbessern, u. a. durch weitreichendere Bildungsangebote. Aufgrund des erheblichen Anstiegs der Lebenshaltungskosten wurde das Bürgergeld ab Januar 2024 erneut auf 561€ pro Erwachsenen angehoben. Auch wenn begrüßenswert, liegt dieser Betrag immer noch signifikant unter den 725€, die seitens von Rechtsorganisationen und Fachleuten als erforderlich betrachtet werden.⁷⁷ So sind z. B. nur 5€ pro Person und Tag für Nahrungsmittel vorgesehen, für Kinder sogar noch weniger. Es wird zwar eine zusätzliche Leistung für Wohn- und Heizkosten bis zu einer Höhe gewährt, die als „angemessenes Niveau“ betrachtet wird, jedoch berücksichtigt dieser Betrag nicht den erheblichen Anstieg der Marktpreise für beides in ganz Deutschland.
69. 2017 erklärte der ECSR Deutschland für nicht im Einklang mit Artikel 13.1 der revidierten Charta, in Anbetracht der Tatsache, dass der für eine einzelne bedürftige Person zur Verfügung stehende Gesamtbetrag der Sozialleistungen, einschließlich Grund- und Zusatzleistungen, unter der Armutsgrenze lag.⁷⁸ Seit Jahren kritisieren Fachleute die in Deutschland angewandte Leistungsberechnungsmethode als überholt und basierend auf einer unrealistischen Bedarfsbeurteilung, die nicht in ausreichendem Maße die prekäre Lage berücksichtigt, in der sich Teile der Bevölkerung befinden. Anstatt ein Existenzminimum von 60 % des mittleren Einkommens zu verwenden, wie vom ECSR empfohlen, werden die Leistungen auf Grundlage der Durchschnittsausgaben von 15 % der ärmsten Haushalte festgelegt, von denen dann weitere 25 % abgezogen werden. Obwohl alternative Berechnungsmethoden, die die wahren Bedarfe

⁷⁴ Siehe Statistisches Bundesamt, [Gut ein Fünftel der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht](#), 16. Mai 2023.

⁷⁵ Siehe „[Armut grenzt aus](#)“, [Bericht des WSI](#) (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut), November 2022.

⁷⁶ Siehe „[Zahlen und Fakten](#)“, [Tafel Deutschland](#), Stand November 2023.

⁷⁷ Siehe Paritätischer Gesamtverband, [Bürgergeld zu niedrig: Paritätischer fordert armutsfesten Regelsatz von 725 Euro](#), 9. November 2022.

⁷⁸ Siehe [ECSR Conclusions XXI-2 \(2017\)](#). Der ECSR erläuterte, dass die Höhe der Sozialleistungen, wenn diese als Ersatz für ein Einkommen gezahlt werden, niemals unterhalb der Armutsgrenze liegen sollte.

widerspiegeln, vorbereitet wurden,⁷⁹ wird die Höhe des Bürgergelds immer noch mit dieser veralteten Methode festgelegt, wodurch kein angemessener Lebensstandard garantiert wird.

70. Die Kommissarin verweist auf das beständige Narrativ in Teilen des politischen Spektrums in Deutschland, welches durch die Medien gestützt wird, das Bürgergeld sollte signifikant unterhalb des Mindestlohns liegen, um sicherzustellen, dass Arbeit attraktiv bleibt und dass Leistungsempfänger/innen einen Anreiz haben, sich von den Sozialleistungen unabhängig zu machen. Dieses Argument übersieht jedoch, dass der Mindestlohn in Deutschland selbst nach der schrittweisen Erhöhung durch die jetzige Regierung unterhalb von 60 % des mittleren Einkommens liegt, und dass Deutschland einen besonders großen Niedriglohnsektor hat, in dem Arbeitnehmer/innen trotz Beschäftigung immer noch auf Sozialleistungen angewiesen sind.⁸⁰ Im März 2023 erklärte der ECSR Deutschland aufgrund des weiterhin sehr großen Lohngefälles zwischen Männern und Frauen für nicht konform mit Artikel 4.3 der Charta, und kam zu dem Schluss, dass das Fehlen der geforderten Informationen zu Artikel 4.1., der das Recht von Arbeitnehmer/innen auf eine Entlohnung festschreibt, die ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, einen Verstoß gegen die Berichterstattungspflicht Deutschlands darstellt.⁸¹
71. Die Kommissarin ist besorgt angesichts der negativen Auswirkungen des oben genannten Narrativs auf das Wohlergehen von Arbeitnehmer/innen im Niedriglohnsektor und von Arbeitslosen, die Schamgefühle und Stigmatisierung aufgrund ihrer Armut erleben. In Dresden sprach die Kommissarin mit Betroffenen, die jahrelang hart gearbeitet hatten, ohne sich aus der Armut befreien zu können, die es aber aus Angst vor Feindseligkeit und Diskriminierung aufgeschoben hatten, Sozialleistungen zu beantragen. Tatsächlich schätzen Fachleute und Rechtsorganisationen, dass mehr als 50 % der Menschen in Deutschland, die Anspruch auf Sozialleistungen haben, diese nicht beantragen.⁸² Obwohl es kaum exakte Zahlen zur Nichtinanspruchnahme von Rechten und Leistungen gibt, wird die Einführung des Bürgergelds im Vergleich zum vorherigen Sozialhilfemodell (genannt „Hartz IV“) allgemein als Verbesserung betrachtet.
72. Des Weiteren wurde die Kommissarin während ihres Besuchs informiert, dass der Zugang zu Sozialleistungen nach wie vor durch fehlende Kenntnisse der Rechtsinhaber/innen, komplexe Antragsverfahren und fehlende Koordination unter den verschiedenen Verwaltungs- und Zuständigkeitsebenen behindert wird. Viele der zuständigen Ämter auf Gemeindeebene sind nach der COVID-19-Pandemie noch nicht zu normalen Öffnungszeiten zurückgekehrt, was es erschwert, persönlich Beratung einzuholen oder Anträge einzureichen. Dies führt zu einer erheblichen Benachteiligung von Menschen mit einem begrenzten Zugang zu digitalen Geräten oder fehlenden digitalen Kompetenzen. Die Kommissarin erfuhr, dass Wohlfahrtsverbände, die im ganzen Land Beratungen für Menschen in Notsituationen durchführen, von der Flut der Anfragen überrollt werden, und dass die Ämter auf Gemeindeebene dazu tendieren, Leistungsempfänger/innen zu diesen Beratungszentren zu schicken, anstatt selbst auf die Anfragen einzugehen, da sie häufig

⁷⁹ Siehe Irene Becker und Verena Tobsch, von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen in Auftrag gegebener Bericht, *Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe*, 20. Januar 2020.

Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion

⁸⁰ 2021 lebten 8,6 % aller in Beschäftigung befindlichen Personen in Deutschland unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle. Siehe Statistisches Bundesamt, [Working poor: At-risk-of-poverty rate among employed persons](#).

⁸¹ Siehe [ECSR Conclusions XXII-3 \(2022\)](#). Der Länderbericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung der Geschlechter, [Deutschland 2023](#), wies das geschlechtsspezifische Lohngefälle als 19 % aus.

⁸² Siehe [Non-take-up of means-tested social benefits in Germany](#), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Diskussionspapier (2019).

unterbesetzt sind und Mühe haben, mit der steigenden Anzahl von Anträgen mitzuhalten. Des Weiteren schließt die Kommissarin aus ihren Gesprächen, dass es den relevanten Behörden oft an einem ausreichend ganzheitlichen Ansatz fehlt, um den Antragstellern zu helfen, sich zwischen den verschiedenen Ämtern zurechtzufinden, die für sie zuständig sind, was zu Verzögerungen und Rechenschaftslücken führt.

2.1.2 BESONDERS STARK BETROFFENE GRUPPEN

73. Laut Länderbericht 2023 der Europäischen Kommission entfernt sich Deutschland vom europäischen Durchschnitt, was den Abbau sozialer Ungleichheiten betrifft.⁸³ Das Gefälle zwischen Stadt und Land bei Menschen mit Risiko für Armut und soziale Ausgrenzung ist zehnmal höher als der EU-Durchschnitt (7,8 Prozentpunkte im Jahr 2021, im Vergleich zu 0,6 in der EU) und ist seit 2016 kontinuierlich gestiegen. Die Anzahl der Kinder mit Armutsrisiko wächst beständig. Gemäß den vom Statistischen Bundesamt im Juli 2023 veröffentlichten Zahlen leben schätzungsweise 25 % der Kinder und Jugendlichen in Deutschland in Armut oder sind armutsgefährdet, wodurch Deutschland im oberen Drittel der EU-Länder liegt, was die Prävalenz von Kinderarmut angeht.⁸⁴ Jugendliche mit benachteiligtem sozioökonomischem Hintergrund weisen eine dreimal so hohe Wahrscheinlichkeit auf, keine höhere Schulbildung zu erreichen.⁸⁵ Bei Kindern von Eltern mit geringer Bildung weisen 37,6 % ein Armutsrisiko auf, im Vergleich zu 6,7% bei Kindern von Eltern mit höherer Bildung.
74. Laut Deutschem Kinderhilfswerk leben zwei Drittel der armen Kinder in Deutschland fünf oder mehr Jahre in Armut.⁸⁶ Kinder von Alleinerziehenden und jene, die in Haushalten mit drei oder mehr Kindern aufwachsen, sind besonders betroffen (mit 41 % bzw. 31 %). Kinderarmut hängt zunehmend von dem Ort ab, an dem Kinder groß werden, da sich die soziale Ausgrenzung extrem verschärft hat. Im September 2022 zeigte sich die UNCRC besorgt über die hohe Anzahl von Kindern, die in Deutschland in Armut leben, und rief die Behörden auf, eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut zu entwickeln, die sich mit den Ursachen befasst. Es forderte des Weiteren eine Reform des Sozialleistungssystems „auf der Basis eines angemessenen Existenzminimums und einer besseren Berechnungsmethode „(...) mit besonderem Fokus auf Kinder aus benachteiligten Familien, einschließlich Kindern von Migranten, Kindern ohne regulärem Aufenthaltsstatus und Kindern von Alleinerziehenden.“⁸⁷
75. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommissarin das Engagement der Bundesregierung, eine Kindergrundsicherung (KGS) einzuführen, die fünf verschiedene Ansprüche zu einer zentralisierten und unbürokratischen Unterstützung für alle Kinder vereinen soll, um so die Bemühungen zur Bekämpfung von Kinderarmut in Deutschland zu vereinheitlichen. Sie bedauert es jedoch, dass die KGS Kinder von Asylsuchenden ausschließt, für die sogar eine Kürzung der Leistungen um 20€ ansteht. Die KGS soll am 1. Januar 2025 in Kraft treten. Fachleute und Wohlfahrtsverbände fordern für diese Hilfe ein Minimum von 350€ und bis zu 754€, abhängig vom elterlichen Einkommen, während das aktuelle Kindergeld bei 250€ pro Kind liegt.⁸⁸ Die Kommissarin wurde unterrichtet,

⁸³ Siehe [Länderbericht – Deutschland SWD\(2023\) 605 final](#) der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2023, Juni 2023.

⁸⁴ Siehe Pressemitteilung, Statistisches Bundesamt, [Kinder und Jugendliche von Eltern mit niedrigem Bildungsabschluss besonders von Armut bedroht](#), 26. Juli 2023.

⁸⁵ Siehe [Education Policy Outlook Germany, OECD](#) 2020.

⁸⁶ [Siehe Kinderreport Deutschland 2023](#), *Child poverty in Germany*, Deutsches Kinderhilfswerk e.V., 2023.

⁸⁷ Siehe Kinderrechtskonvention Abschlussbemerkungen oben, Fußnote 12.

⁸⁸ Siehe Kinderschutzbund, [Stellungnahme des Kinderschutzbund Bundesverband e.V.](#)

dass die daraus resultierenden Leistungen signifikant niedriger sein werden als zuvor vorgesehen und, aufgrund anwendbarer Steuerabzüge, unverhältnismäßig vorteilhafter für reichere Familien sein werden. Des Weiteren werden nur die Grundzahlungen automatisiert, was bedeutet, dass die Familien, die am stärksten von Armut betroffen sind, immer noch alle sechs Monate einen neuen Antrag stellen müssen.⁸⁹ Kinderrechtsexperten und -expertinnen fordern auch, dass das Gesetz zur KGS ein laufendes Monitoring und Evaluierungs- und Anpassungsprozesse vorsehen sollte, um sicherzustellen, dass die Zulage an die Inflation und andere Kostenentwicklungen angepasst wird und ein wirksames Instrument darstellt, um generationenübergreifende Armutszyklen zu unterbrechen.

76. Ältere Menschen sind besonders von Armut betroffen, da die Renten häufig unzureichend sind, um die gestiegenen Lebenshaltungskosten zu decken, selbst bei Personen, die ihr Leben lang einer Vollzeitbeschäftigung nachgegangen sind.⁹⁰ Die Situation ist besonders alarmierend für alleinstehende Frauen, weil das beitragsgestützte Rentensystem das Aufziehen von Kindern und andere Care-Arbeit unterbewertet, die Frauen oft daran gehindert hat, über Jahre einer formalen und/oder Vollzeitbeschäftigung nachzugehen. Des Weiteren lässt sich das oben erwähnte geschlechterspezifische Lohngefälle in ein geschlechterspezifisches Rentengefälle von über 40 % im Jahr 2020 übertragen, das höchste im Gebiet der OECD.⁹¹ Seit 2003 leiden die Rentner unter abnehmenden Krankenversicherungsleistungen u. a. für Brillen, Hörgeräte und Mobilitätshilfen, was diese Notwendigkeiten oftmals unbezahlbar macht.
77. Menschen mit Behinderungen sind ebenfalls überproportional von Armut betroffen, weil sie mit größerer Wahrscheinlichkeit nur halbtags und im Niedriglohnssektor beschäftigt sind (siehe oben, Absatz 25), und weil bei ihnen, selbst bei guter Beschäftigung, die Wahrscheinlichkeit geringer ist, dass sie sich ein Vermögen aufbauen, da sie hohe Kosten für persönliche Unterstützung und andere Hilfsmaßnahmen haben, für die Zuschüsse eigentumsabhängig sind. Laut Selbstvertretungsorganisationen sind Frauen mit Behinderungen besonders armutsgefährdet und leben häufig in äußerst prekären Verhältnissen, was auf die intersektionalen Formen von Diskriminierung zurückzuführen ist, die sie auf dem Arbeitsmarkt erleben.

2.2 RECHT AUF ANGEMESSENEN WOHNRAUM

78. Die deutsche Verfassung enthält kein explizites Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, dass das Recht auf eine Grundsicherung, ausgehend von der angeborenen Menschenwürde in einem Sozialstaat, auch das Recht auf Unterkunft impliziert.⁹² Die Verfassungen einiger Bundesländer, u. a. Bayern, Berlin, Bremen und Sachsen, enthalten einen expliziten Verweis auf das Recht auf angemessenen Wohnraum.⁹³

[zum Referentenentwurf einer Kindergrundsicherung, 6. September 2023.](#)

⁸⁹ Siehe Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, [Policy Brief Nr. 81, 11/23](#).

⁹⁰2017 hat der ECSR eine Situation der Nichteinhaltung der Artikel 12.1 und 13.1 der Europäischen Sozialcharta festgestellt und erläutert, dass weder Alters- noch Invaliditätsrenten noch soziale oder medizinische Unterstützungen in allen Fällen angemessen waren. Siehe oben, Fußnote 83. Im Januar 2024 hat das Statistische Bundesamt aufgezeigt, dass [42,3 % der Rentner/innen in Deutschland](#) ein Nettoeinkommen von weniger als 1.250€ hatten.

⁹¹ Siehe [Wide gap in pension benefits between men and women](#), OECD März 2020.

⁹² Siehe BVerfG Urteil, oben, Fußnote 74.

⁹³ Siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, *Recht auf Wohnen: Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten*, [WD 3 - 3000 - 120/19](#), 2019.

2.2.1 BEZAHLBARKEIT VON WOHNRAUM

79. Deutschland hat eine erhebliche Reduzierung der Anzahl seiner Sozialwohnungen in den letzten 25 Jahren erlebt, die von ursprünglich 3 Mio. Wohnungen auf etwas mehr als 1 Mio. Wohnungen gesunken ist.⁹⁴ Laut OECD betrug der Bestand an Sozialwohnungen in Deutschland 2020 2,7 % aller Wohnungen, was weit unter dem OECD-Durchschnitt von 6,9 % liegt.⁹⁵ Die Abnahme in den letzten Jahrzehnten ist sowohl auf eine Verlangsamung beim Bau neuer Sozialwohnungen als auch auf die Privatisierung bestehender Bestände zurückzuführen, durch die Sozialwohnungen in Mietwohnungen zu Marktpreisen umgewandelt wurden. Verträge für den sozialen Wohnungsbau, die in der Regel für einen Zeitraum von 30 Jahren abgeschlossen wurden, wurden häufig nach Ablauf nicht mehr verlängert. In Folge weist Deutschland einen erheblichen Mangel an bezahlbaren Wohnungen auf, insbesondere in Berlin und anderen großen Städten. Im Jahr 2018 war der prozentuale Anteil der Menschen, die in Haushalten mit Wohnkosten von mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens lebten, in Deutschland höher (14,2 %) als im EU-Durchschnitt (9,6 %)⁹⁶ und ist laut Berichten im Jahr 2022 weiter auf 16 % gestiegen.⁹⁷
80. Bereits im November 2018 zeigte sich der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) besorgt über die hohen Mietpreise und Mieterhöhungen, sowie den akuten Mangel an bezahlbaren Wohnungen in Deutschland und die abnehmende Anzahl an verfügbaren Sozialwohnungen.⁹⁸ Laut einer neueren Studie lag der geschätzte Wohnungsmangel, einschließlich Sozialwohnungen und bezahlbarer Wohnungen, Ende 2022 bei 910.000 Wohnungen.⁹⁹ Während ihres Besuchs unterrichtete sich die Kommissarin über die unmittelbaren Folgen dieses Mangels an bezahlbarem Wohnraum: obwohl Familien mit geringem Einkommen sich zunehmend außerstande sehen, ihre Mieten zu zahlen, ist der Umzug in kleinere oder billigere Wohnungen, aufgrund des angespannten Marktes und der Weigerung vieler Vermieter, sie als Mieter zu akzeptieren, häufig unmöglich.
81. Die Kommissarin konstatiert die Anerkennung der Existenz einer Wohnungskrise durch die Bundesregierung. Sie begrüßt die Einrichtung eines separaten Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen im Dezember 2021 und die Verpflichtung im Koalitionsvertrag auf eine überarbeitete Zielvorgabe des Baus von 400.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr in der Legislaturperiode 2021-2025, einschließlich 100.000 Sozialwohnungen. Es wurden bisher jedoch nur rund 60 % der allgemeinen Wohnungsbauziele erreicht und die Anzahl verfügbarer Sozialwohnungen hat im letzten Jahr sogar noch weiter abgenommen.¹⁰⁰ Die deutschen Behörden

⁹⁴ Siehe [Bauen und Wohnen 2.024 in Deutschland](#), Verbändebündnis Soziales Wohnen, Januar 2024.

⁹⁵ Siehe OECD Affordable Housing Database at [Affordable Housing | Compare your country](#).

⁹⁶ Siehe Eurostat, [Housing costs a challenge to many households](#), 20. März 2020.

⁹⁷ See DIMR [Bundesregierung muss die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen im Mietrecht angehen](#), 16. Oktober 2023.

⁹⁸ Siehe CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany ([E/C.12/DEU/CO/6](#)) vom 27. November 2018.

⁹⁹ Siehe [Bauen und Wohnen in der Krise: Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte](#), Pestel Institut Hannover, Januar 2023.

¹⁰⁰ Laut einem Interview mit der Bundesministerin für Wohnen in der *Rheinischen Post* am 22. Dezember 2023 wurden 270.000 Wohnungen im Jahr 2023 fertiggestellt und für 2024 ist der Bau von 265.000 weiteren Wohnungen geplant. 2022 wurden lediglich 22.545 Sozialwohnungen gebaut, während gleichzeitig 36.500 ehemalige Sozialwohnungen für den privaten Markt freigegeben wurden. Siehe [Zahl der Sozialwohnungen in Berlin sinkt - Bestand in Brandenburg stabil](#), rbb24, 31. Juli 2023.

haben außerdem keine weiteren der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen durchgeführt, u. a. die Einführung einer Grenze für zulässige Mieterhöhungen in besonders angespannten Wohnungsmärkten oder die Verlängerung der Mietpreiskontrollmechanismen zum Schutz des Rechts auf bezahlbaren Wohnraum für Familien mit niedrigem Einkommen.

82. In Anbetracht der Tatsache, dass der Bau weiterer Sozialwohnungen nur mittel- bis langfristige Lösungen bietet, sind dringende Maßnahmen erforderlich, um den akuten Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Deutschland anzugehen. In diesem Zusammenhang verweist die Kommissarin auf den letzten Bericht des UN-Sonderberichterstatters für angemessenen Wohnraum als einer Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, nach dem alle verfügbaren Optionen in Erwägung zu ziehen sind, um den negativen Folgen einer eskalierenden Unbezahlbarkeit von Wohnraum entgegenzuwirken, u. a. durch Eingriffe in den Wohnungsmarkt, wie z. B. Mietpreisdeckelungen und Mietpreiskontrollmaßnahmen, die Verringerung leerstehender Gebäude und die Umwandlung leerstehender Gebäude in Wohneinheiten.¹⁰¹

2.2.2 WOHNUNGSLOSIGKEIT UND SCHUTZ VOR ZWANGSRÄUMUNG

83. Einen allgemeinen europäischen Trend widerspiegelnd, ist die Wohnungslosigkeit in Deutschland in den letzten Jahren stark angestiegen, einschließlich bei Familien mit Kindern und Jugendlichen. Die Kommissarin begrüßt die Zusage der Bundesregierung, einen Nationalen Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 zu entwickeln, verweist aber auf Verzögerungen bei seiner Vorbereitung. Im Dezember 2022 veröffentlichte das BMAS zum ersten Mal einen umfassenden Bericht über die Anzahl und die Lebensbedingungen von Menschen, die in Deutschland von Wohnungslosigkeit betroffen sind.¹⁰² Laut diesem Bericht waren Ende Januar 2022 262.600 Menschen wohnungslos, von denen 178.000 in Notunterkünften, 37.500 auf der Straße und die verbliebenen Menschen in sogenannter versteckter Wohnungslosigkeit lebten, i.e., sie konnten sich keine eigene Wohnung leisten und zogen von einer Kurzzeitunterkunft zur nächsten. Ein Jahr später, im Januar 2023, wurde berichtet, dass 372.000 Menschen in Notunterkünften leben, einschließlich 130.000 Ukrainer/innen.¹⁰³ Durch die steigende Anzahl wohnungsloser Familien sind mehr als ein Viertel der Menschen in Notunterkünften Kinder.
84. Da Wohnungslosigkeit in Deutschland als Angelegenheit der öffentlichen Ordnung betrachtet wird, fällt die Unterbringung von wohnungslosen Menschen in Notunterkünften in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Behörden. Laut DIMR variieren die Standards in diesen Notunterkünften, sind aber allgemein beklagenswert, mit wenig Respekt für die Privatsphäre, keinen ausgewiesenen Räumen für Frauen oder Familien, und unzureichenden sanitären Anlagen.¹⁰⁴ Die Anzahl verfügbarer Plätze ist ebenfalls begrenzt. Obwohl die Notunterkünfte als zeitlich begrenzte Notlösung gedacht sind, bleiben die meisten Menschen über lange Zeiträume dort, die Mehrzahl über zwei Jahre. Während ihres Besuchs sprach die Kommissarin mit Menschen, die wohnungslos geworden waren, weil sie ihre Mieten nicht mehr zahlen konnten, obwohl sie einer bezahlten Tätigkeit nachgingen. Wenn man erstmal wohnungslos geworden ist, ist es jedoch sehr schwierig, wieder eine Wohnung zu finden, weil viele Vermieter nicht bereit sind, wohnungslose Menschen als Mieter zu akzeptieren und in der Regel eine Bescheinigung sehen

¹⁰¹ Siehe *Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, [A/78/192](#), vorgestellt während der 78. Sitzung der Vollversammlung, 15. August 2023.

¹⁰² Siehe BMAS, [Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit: Der Wohnungslosenbericht 2.022](#), Dezember 2022.

¹⁰³ Siehe Statistisches Bundesamt [Ende Januar 2023 rund 372.000 Menschen in Notunterkünften](#), 2. August 2023.

¹⁰⁴ Siehe DIMR, [Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten: Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung](#), September 2022.

wollen, die belegt, dass es keine Mietrückstände gibt. Diese Anforderung gilt als eines der größten Hindernisse bei der Wohnungssuche von Menschen, die in prekären Wohnsituationen leben.¹⁰⁵

85. Aus ihren Gesprächen schließt die Kommissarin, dass Wohnungslosigkeit auch durch eine fehlende Koordination der verschiedenen zuständigen Ämter entsteht, z. B. wenn Menschen aus Betreuungseinrichtungen, wie Kliniken oder Jugendfürsorgeeinrichtungen, in die Wohnungslosigkeit entlassen werden.¹⁰⁶ Einige Kommunen haben besondere Stellen eingerichtet, bei denen Menschen in prekären Wohnverhältnissen eine Beratung erhalten können und wo man sie an die relevanten Stellen weiterweist, die Wohngeld anbieten oder helfen können, kurzfristige Unterbringungslösungen zu finden, mit dem Ziel die Wohnungslosigkeit zu verhindern.¹⁰⁷ Dies ist eine vielversprechende Initiative, deren Wirkungsmöglichkeit jedoch häufig von den fehlenden Rechtskenntnissen der Betroffenen begrenzt wird, die erst sehr spät Hilfe suchen, wenn eine Zwangsräumung bereits ansteht.
86. Die Kommissarin stellt besorgt fest, dass Zwangsräumungen immer noch regelmäßig zu Wohnungslosigkeit führen. Relevante vom CESCR entwickelte Standards, laut denen Zwangsräumungen in Einklang mit den gesetzlichen Garantien durchzuführen sind und Menschen nicht wohnungslos oder anfällig für andere Menschenrechtsverletzungen machen dürfen,¹⁰⁸ wurden nicht ins innerstaatliche Recht aufgenommen und sind, selbst unter Juristen/innen, kaum bekannt. Laut deutschem Mietrecht ist der Eigentümer berechtigt, eine außerordentliche Kündigung des Mietvertrags auszusprechen, wenn die Miete nicht bezahlt wird. Auch wenn der Mieter der Kündigung in einer Notlage widersprechen, Rechtsmittel einlegen und eine Nachzahlung der Mietrückstände veranlassen kann, u. a. durch das Sozialamt, sieht die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs vor, dass dies lediglich die außerordentliche Kündigung des Vertrags aufhebt.¹⁰⁹ Dies hält jedoch den Eigentümer nicht davon ab, eine reguläre Kündigung auszusprechen, die dann eine Zwangsräumung nach sich ziehen kann, selbst wenn diese zur Wohnungslosigkeit führt. Auch wenn die Kommissarin die Zusicherung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag begrüßt, die Ursachen der Wohnungslosigkeit beheben zu wollen, u. a. durch eine Überarbeitung der relevanten Teile des deutschen Mietrechts, sah sie während ihres Besuchs, dass bisher keine entsprechenden Fortschritte erzielt wurden.

2.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

87. Die Kommissarin begrüßt die von der Bundesregierung zur Reformierung des Sozialhilfesystems eingeleiteten Schritte, um dieses zugänglicher zu machen, die Sozialleistungen zu erhöhen und mehr Weiterbildungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende zu schaffen. Sie ist jedoch besorgt über das weiterhin geringe Bewusstsein und die fehlende Anerkennung dafür, dass soziale Rechte

¹⁰⁵ Siehe *De Jure Temporary, De Facto Permanent: Shelters for People Experiencing Homelessness in Germany*, European Journal of Homelessness, [Band 15, Nr. 1 2021](#). Die Bescheinigung wird von der SCHUFA ausgestellt, eine private Wirtschaftsauskunftei, die von Kreditoren getragen wird.

¹⁰⁶ Ein Kind, das im Alter von 18 Jahren aus einer Betreuungseinrichtung entlassen wird, kann ggf. Anspruch auf Wohngeld haben. Häufig wird das Kind aber diese Möglichkeit nicht kennen, und Sozialdienste werden im Vorfeld nicht informiert, so dass ein Jugendlicher vielleicht eine destabilisierende Periode der Obdachlosigkeit erlebt, bevor eine Lösung gefunden wird.

¹⁰⁷ Eine Liste mit Fachstellen kann bei der [Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe \(BAGW\) erfragt werden](#), es handelt sich um eine Arbeitsgemeinschaft sozialer Organisationen und Anbieter von Sozialdiensten und Einrichtungen im privaten und öffentlichen Sektor für wohnungslose Menschen.

¹⁰⁸ Siehe [Allgemeiner Kommentar Nr. 7: The right to adequate housing \(art. 11\(1\)\)](#) of the Covenant: Forced evictions. CESCR E/1998/22 angenommen auf der 16. Sitzung des CESCR am 20. Mai 1997.

¹⁰⁹ Siehe [BGH Urteil vom 16. Februar 2005 – VIII ZR 6/04](#).

Menschenrechte sind, die staatliche Verpflichtungen auslösen, und dass individuelle Rechtsansprüche nicht ressourcenabhängig gemacht werden dürfen.¹¹⁰ Die Kommissarin bedauert, dass Sozialleistungen immer noch anhand veralteter statistischer Methoden berechnet werden, anstatt auf der Grundlage einer Bedarfsermittlung, die den Schwächsten besondere Aufmerksamkeit widmet. Sie ist besorgt über die wachsende Ungleichheit in Deutschland und der Ansicht, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um effektive Verteilungsmechanismen zu entwickeln, die die negativen Langzeitfolgen von Armut auf die individuelle Gesundheit, Bildung und Beschäftigungsaussichten der Betroffenen minimieren können. Das bestehende Narrativ, dass Menschen aufgrund von Untätigkeit, Inkompetenz und Nachlässigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind, und nicht aufgrund von strukturellen und generationenübergreifenden Benachteiligungen und Ausgrenzung, verhindert weiterhin wirksame Fortschritte und sollte aktiv bekämpft werden.

88. Die Kommissarin ruft die deutschen Behörden auf, alle Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta anzunehmen. Sie sollten sich des Weiteren auch zum Verfahren der kollektiven Beschwerde verpflichten, das durch das Zusatzprotokoll von 1995 eingeführt wurde, und, angesichts des fehlenden Bewusstseins für soziale Rechte seitens der Rechtsinhaber/innen, nationalen Nichtregierungsorganisationen das Recht gewähren, Beschwerden einzureichen. In die Entwicklung und Umsetzung der Sozialpolitik sollten die Entscheidungen und Schlussfolgerungen des ECSR und die verfügbaren Leitlinien des CESCR einfließen, u. a. in Bezug auf die anwendbaren Methoden zur Berechnung des Grundbedarfs und zusätzlicher Sozialversicherungsleistungen.
89. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, alle erforderlichen Schritte für den Abbau bestehender Hindernisse beim Zugang zu sozialen Rechten zu ergreifen, u. a. indem gewährleistet wird, dass Rechtsinhaber/innen einen wirksamen und zeitnahen Zugang zu Informationen und Beratung über ihre Ansprüche erhalten und dass Anträge persönlich und in einem nicht-digitalen Format eingereicht werden können. Des Weiteren sollten alle relevanten Akteure auf zwischenbehördlichem und ministeriumsübergreifendem Niveau im Interesse der Rechtsinhaber/innen kooperieren und sollten mit den erforderlichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden, die, sofern erforderlich, eine rasche und wirksame Unterstützung ermöglichen.

Schutz vor Armut

90. Die Kommissarin ruft die Behörden auf, entschlossene Schritte zu ergreifen, um den Kreislauf der wachsenden Kinderarmut durch gezielte Maßnahmen zu durchbrechen, die Aufmerksamkeit und die Mittel auf Kinder und Familien zu konzentrieren, die einem erhöhten Risiko für prekäre Lebenssituationen ausgesetzt sind, und in den Ausbau der für Kinder in Armut und von Armut bedrohte Kinder verfügbare Infrastruktur zu investieren, auch im Hinblick auf kostenlose Schulmahlzeiten, Transport und Teilhabe an kulturellen Veranstaltungen. Die Kindergrundsicherung (KGS) sollte erhöht werden, um eine Grundversorgung aller Kinder zu garantieren, besonders jener, die in den ärmsten Haushalten leben, was auch Asylsuchende einschließt.
91. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, die hohe Armutsrate unter älteren Menschen anzugehen und sicherzustellen, dass die Grundrente die Rechte auf Nahrung, bezahlbare Energie und einen angemessenen Lebensstandard garantiert, und dass die besonderen Benachteiligungen,

¹¹⁰ Laut ECSR haben die Vertragsstaaten einen Ermessensspielraum bei der Verteilung ihrer Ressourcen, sie müssen aber bestrebt sein, die in der überarbeiteten Charta verankerten Rechte mit dem Maximum ihrer verfügbaren Ressourcen umzusetzen, und dabei sicherstellen, dass sie beständige Fortschritte erzielen und dass den Auswirkungen der verabschiedeten Maßnahmen auf alle Betroffenengruppen, insbesondere den Schutzbedürftigsten, volle Aufmerksamkeit geschenkt wird. Siehe [FEANTSA gegen Slowenien, Kollektive Beschwerde Nr. 53/2008](#).

die ältere Frauen erleben, wirksam behoben werden. Notwendige Hilfen wie Brillen, Hörgeräte und Mobilitätshilfen, sollten für alle älteren Personen bezahlbar werden.

92. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das erhöhte Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen zu beheben, u. a. durch vermehrte Aufmerksamkeit auf die Überschneidungen von Armut und Behinderung in politischen Maßnahmen zum Abbau von Armut, und indem sie sicherstellen, dass die Anforderungen für individuelle Hilfen und persönliche Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen überarbeitet werden, um sie in die Lage zu versetzen, Einkünfte zu sparen und für ihre finanzielle Sicherheit im späteren Leben vorzusorgen, so wie Menschen ohne Behinderungen.

Recht auf angemessenen Wohnraum

93. Die Kommissarin begrüßt die Zusage der Regierung, die bestehende Wohnungskrise und das Fehlen bezahlbarer Wohnungen, besonders in größeren Städten, beheben zu wollen. Das Recht auf Wohnraum als individuelles und justiziables Recht, das allen zugänglich sein sollte, ist jedoch kaum anerkannt.¹¹¹ Sie betont, dass die Erfüllung des Rechts auf angemessenen Wohnraum und die Überwindung der Wohnungslosigkeit wichtige gesellschaftliche Ziele sind, die mit einer menschenrechtsbasierten Wohnstrategie und durch eine enge Kooperation aller betroffenen Ministerien, einschließlich des Justizministeriums, des BMFSFJ, sowie der Länder und der Kommunalbehörden angegangen werden sollten. Die Wohnungsbaugesetzgebung sollte auf allen Ebenen, gemäß der UN-Richtlinien für die Umsetzung des Rechts auf angemessenen Wohnraum, geeignete Möglichkeiten für Menschen in prekären Wohnverhältnissen vorsehen, auf wirksame Weise am Entwurf, an der Umsetzung und am Monitoring der Wohnpolitik und entsprechenden Entscheidungen teilzunehmen.¹¹²
94. Die Kommissarin zeigt sich besorgt über den Anstieg der Wohnungslosigkeit in Deutschland, die immer mehr Familien mit Kindern und Jugendliche betrifft. Die Tatsache, dass sie als eine Frage der öffentlichen Ordnung behandelt wird und nicht als eine Menschenrechtsverletzung, und demnach von den kommunalen Stellen gehandhabt wird, führt zu signifikanten Unterschieden in der Behandlung von Personen, die innerhalb des Landes wohnungslos sind. Sehr häufig fehlt es den verfügbaren Notunterkünften an grundlegenden menschenwürdigen Bedingungen und sie schützen ihre Nutzer/innen nicht wirksam vor Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Zwangsräumungen führen immer noch regelmäßig zu Wohnungslosigkeit, was in Widerspruch zu den vorhandenen Richtlinien des CESCR steht.
95. Die Kommissarin ruft die Behörden dazu auf, dringend und mit allen verfügbaren Maßnahmen den akuten Mangel an bezahlbarem Wohnraum anzugehen, einschließlich gezielter Investitionen in den sozialen Wohnungsbau und geeigneter Eingriffe in den privaten Wohnungsmarkt, um den Zugang für Familien mit geringem Einkommen zu verbessern.
96. Sie ruft die Behörden des Weiteren dazu auf, in enger Rücksprache mit von Wohnungslosigkeit Betroffenen, relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem DIMR, bindende Mindeststandards für die Bedingungen von Notunterkünften zu entwickeln, die auf Menschen- und Kinderrechten basieren und geschlechtersensible Gleichbehandlungs- und

¹¹¹ Siehe auch [The right to affordable housing: Europe's neglected duty](#), Menschenrechtskommissarin, 23. Januar 2020.

¹¹² Siehe [Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing](#), Bericht des Sonderberichterstatters für angemessenen Wohnraum als einer Komponente des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, und zum Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Kontext, A/HRC/43/43, 26. Dezember 2019.

Nichtdiskriminierungsstandards gebührend berücksichtigen sollten. Generell sollten Kinder unverzüglich in dauerhaftere Wohnlösungen gebracht werden.

97. Die Kommissarin ruft die Behörden auch dazu auf, umfassende und langfristige Maßnahmen zur Verhinderung und Überwindung der Wohnungslosigkeit zu ergreifen, besonders bei Kindern, Frauen, älteren Menschen, Familien und anderen schutzbedürftigen Gruppen. Die Beratungs- und Präventionsarbeit zur Wohnungslosigkeit sollte auf allen Ebenen ausgeweitet werden und der Nationale Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 ohne weitere Verzögerung angenommen werden, in enger Zusammenarbeit mit allen involvierten Fachstellen und Verwaltungsbehörden. Darüber hinaus sollten umgehend Änderungen am Mietrecht vorgenommen und wirksame Absicherungen eingeführt werden, um zu gewährleisten, dass Zwangsräumungen nicht zu Wohnungslosigkeit führen.