

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 - Juni 2023: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Veröffentlichungsversion / Published Version
Tätigkeitsbericht, Jahresbericht / annual report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2023). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 - Juni 2023: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG*. (Menschenrechtsbericht, 2022/2023). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-90894-0>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2022 – Juni 2023

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Das Institut

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

Redaktion

Dr. Magdalena Otto, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

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

Mitwirkung

Nele Allenberg, Dr. Claudia Engelmann, Nina Eschke, Judith Feige, Lena Franke, Sophie Funke, Helga Gläser, Bettina Hildebrand, Dr. Catharina Hübner, Markus Jehle, Defne Keltek, Claudia Kittel, Katharina Koch, Kerstin Krell, Daniela Marquardt, Franca Maurer, Helene Middelhaue, Sarah Molter, Mira Sophia Oelmayer, Dr. Magdalena Otto, Dr. Leander Palleit, Prof. Dr. Beate Rudolf, Carolin Schröder, Lina Schwarz, Müşerref Tanriverdi, Eric Töpfer, Dr. Dieter Weingärtner, Anna-Bußmann Welsch, Paulina Louise Wiesel, Michael Windfuhr, Dr. Anna Würth



Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 – Juni 2023

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

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

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

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

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

Auch dieses Berichtsjahr war von den Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und von den gravierenden Folgen des fortschreitenden Klimawandels geprägt. Hinzu kamen die wach-

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

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

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

Der vorliegende Bericht soll dazu beitragen, dass Deutschland die Menschenrechte schützt und fördert, im Inneren wie in seiner Politik nach außen.

Wir hoffen, dass Bund und Länder unsere Impulse aufgreifen.

Berlin, im Dezember 2023

Professorin Dr. Beate Rudolf
Direktorin

Michael Windfuhr
Stellv. Direktor

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz und wird auch in der politischen Wirklichkeit anerkannt. Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt.

Das Grundgesetz verlangt, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetze oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden.

Der Bericht des Instituts leistet einen wichtigen Beitrag, damit die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu beleuchtet er, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist also Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments.

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

Inhalt

Kurzfassung	11
--------------------	-----------

1 Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung	23
---	-----------

In Kürze	24
1.1 Einleitung	25
1.2 Rechtliche Grundlagen	29
1.2.1 Das Verbot rassistischer Diskriminierung	29
1.2.2 Die besondere Schutzwürdigkeit sensibler Daten	31
1.2.3 Unzureichende Umsetzung von Artikel 10 der JI-Richtlinie ins deutsche Recht	35
1.3 Sensible Daten in der polizeilichen Praxis	38
1.3.1 Kategorien sensibler Daten zu „rassistischer oder ethnischer Herkunft“	42
1.3.2 Datenspeicherung	47
1.3.3 Nutzung gespeicherter Daten	49
1.4 Fazit	55
1.5 Literatur	57

2 Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sicherstellen	65
--	-----------

2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum	67
2.1.1 Evaluation der Expert*innengruppe GREVIO zur Umsetzung der Istanbul-Konvention	67
2.1.2 Strukturelle Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt	69
2.1.3 Verbesserung der Datenlage	71
2.1.4 Nationale und internationale Rechtsprechungen	73
2.1.5 Aufnahme geschlechtsspezifischer Tatmotive in das Strafgesetzbuch	75

2.2	Im Fokus: Schutz für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Migrant*innen	75
2.2.1	Auslaufen der Vorbehalte Deutschlands gegen Teile der Istanbul-Konvention	75
2.2.2	Schutzlücken schließen	77
2.3	Empfehlungen	79
2.4	Literatur	80

3 Versammlungsfreiheit in Gefahr? Raum für Klimaaktivismus erhalten **83**

3.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	86
3.1.1	Strafrechtliche Maßnahmen	86
3.1.2	Versammlungsrechtliche und polizeiliche Maßnahmen	90
3.1.3	Gesetzgeberische Maßnahmen	92
3.1.4	Politischer Diskurs	93
3.2	Im Fokus: Präventivhaft	95
3.2.1	Ingewahrsamnahme von Klimaaktivist*innen	95
3.2.2	Menschenrechtliche Bewertung	96
3.3	Empfehlungen	97
3.4	Literatur	98

4 Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken **101**

4.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	104
4.1.1	Start des Nationalen Aktionsplans Kinder- und Jugendbeteiligung	104
4.1.2	Empfehlungen des UN-Ausschusses zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention an Deutschland	104
4.2	Im Fokus: Absenkung des Mindestalters bei Wahlen	105
4.2.1	Herabsetzung des Mindestalters bei Wahlen zum EU-Parlament	107
4.2.2	Debatte zur Absenkung des Wahlalters auf Bundesebene	108
4.2.3	Uneinheitliche Wahlaltersgrenzen auf Kommunal- und Landesebene	108
4.2.4	Menschenrechtliche Bewertung	110

4.3	Empfehlungen	111
4.4	Literatur	112

5 Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen verbessern 117

5.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	119
	5.1.1 Notwendige Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes	122
	5.1.2 Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz	126
5.2	Im Fokus: Notwendigkeit eines effektiven Verbandsklagerechts	127
	5.2.1 Probleme beim aktuellen Gesetzesrahmen	128
	5.2.2 Menschenrechtliche Bewertung	129
5.3	Empfehlungen	129
5.4	Literatur	130

6 Selbstbestimmtes Leben braucht barrierefreien Wohnraum 133

6.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	139
	6.1.1 Positionen zum barrierefreien Wohnraum	139
	6.1.2 Barrierefreiheit im Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau“	141
6.2	Im Fokus: Barrierefreiheit in der sozialen Wohnraumförderung	142
	6.2.1 Bundesmittel zur Förderung der sozialen Wohnraumförderung	142
	6.2.2 Menschenrechtliche Bewertung	143
6.3	Empfehlungen	143
6.4	Literatur	144

7 Deutschland im Menschenrechtssystem 147

7.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands 148

7.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsorgane 148

7.3 Literatur 157

8 Anhang 159

8.1 Abbildungen 160

8.2 Tabellen 160

8.3 Abkürzungen 161

Kurzfassung

Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

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

2 Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sicherstellen

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

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

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

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

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundesgesetzgeber,

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

3 Versammlungsfreiheit in Gefahr? Raum für Klimaaktivismus erhalten

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

In der öffentlichen Kritik stehen vor allem die Proteste der „Letzten Generation“. Ihre Aktionen haben eine Debatte über Präventivhaft, Strafverschärfungen sowie die Legitimität von zivilem Ungehorsam entfacht. Grundsätzlich gilt:

Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, die Versammlungsfreiheit zu schützen. Aber staatliche Maßnahmen greifen in Deutschland unterschiedlich intensiv in das Recht auf Versammlungsfreiheit ein. Dies zeigt sich auch beim strafrechtlichen Umgang mit Sitzblockaden.

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

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

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

4 Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken

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

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

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

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

5 Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen verbessern

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

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

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

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

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundesgesetzgeber,

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

6 Selbstbestimmtes Leben braucht barrierefreien Wohnraum

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

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

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

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

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

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

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

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

7 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

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

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

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

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

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

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

1 Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung

In Kürze

- Das grund- und menschenrechtliche Diskriminierungsverbot umfasst das Verbot rassistischer Diskriminierung. Es verbietet staatlichen Hoheitsträgern wie der Polizei bei allem Handeln auch die Unterscheidung aufgrund von physischen Merkmalen wie Hautfarbe, tatsächlicher oder vermeintlicher (nationaler) Herkunft oder Religionszugehörigkeit. Das Verbot umfasst auch das Differenzierungsmerkmal „Ethnie“. Vom Verbot sind Ausnahmen nur zulässig, wenn damit keine rassistische Zuschreibung verbunden ist, sondern ein schwerwiegender sachlicher Grund vorliegt. Das Verbot gilt auch für die polizeiliche Datenverarbeitung.
- Gemäß der EU-Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz („JI-Richtlinie“) ist eine Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“), „aus denen die rassistische oder ethnische Herkunft [...] hervorgehen“, nur dann erlaubt, wenn sie unbedingt erforderlich ist, der Schutz der Rechte und Freiheiten Betroffener durch geeignete Maßnahmen garantiert wird und wenn die Verarbeitung gesetzlich normiert ist, sie lebenswichtigen Interessen dient oder sich auf Daten bezieht, die Betroffene öffentlich gemacht haben.
- Die Umsetzung der JI-Richtlinie in deutsches Recht garantiert kein ausreichend hohes Schutzniveau für die Verarbeitung sensibler Daten. § 48 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung übernehmen regelmäßig mehr oder weniger nur den Wortlaut der JI-Richtlinie. Es fehlen jedoch eine Präzisierung der tatbestandlichen Voraussetzung für die Verarbeitung sensibler Daten und verbindliche Vorgaben für deren Schutz.
- In Deutschland werden Daten, aus denen eine vermeintliche „rassistische oder ethnische Herkunft“ Betroffener gelesen werden kann, in regional unterschiedlichem, aber erheblichem Ausmaß durch die Polizeien von Bund und Ländern erfasst. In zahlreichen polizeilichen Datenbanken werden Angaben über zugeschriebene „Phänotypen“ oder „Volkszugehörigkeiten“ von Beschuldigten, Tatverdächtigen und sogenannten Anlasspersonen standardisiert gespeichert. Regelmäßig werden die Vor- und Nachnamen, Staatsangehörigkeiten oder Geburtsorte gespeichert, dies gilt auch für Geschädigte oder Zeug*innen. Unter Umständen werden solche Daten als „proxy data“ stellvertretend für eine zugeschriebene „rassistische oder ethnische Herkunft“ gelesen und sind dann ebenfalls als sensible Daten zu schützen.
- Angestoßen durch die Kritik an der jahrzehntelangen Sondererfassung von Sinti*innen und Rom*innen wird bis heute etwa polizeiintern kontrovers diskutiert, unter welchen Umständen die polizeiliche Verarbeitung des Merkmals „Volkszugehörigkeit“ erforderlich ist. Ministerialerlasse zu seiner Vermeidung in der polizeiinternen Kommunikation geben keine konkreten Hinweise für die Praxis, sondern stellen die Entscheidung ins polizeiliche Ermessen. In Einzelfällen haben Datenschutzaufsichtsbehörden die Erfassungspraxis beanstandet. Eine systematische Überprüfung der Speicherung sensibler Daten zu vermeintlicher „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ erfolgte aber bislang nicht.
- Fraglich ist, ob die Garantien zum besonderen Schutz sensibler Daten bei der Polizei ausreichen. Zwar sollen Datenschutzfolgeabschätzungen helfen, Risiken für die Rechte Betroffener zu erkennen und zu minimieren. Ob solche Risiken bestehen und ob es überhaupt eine Folgeabschätzung braucht, wird jedoch allein polizeiintern und ohne Anhörung von Betroffenen entschieden. Mit wenigen Ausnahmen herrscht dabei ein enges Verständnis vor, was sensible Daten zu „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ sind, sodass sie in der Regel kaum anders behandelt werden als sonstige Daten.
- Die polizeiliche Nutzung einmal rechtmäßig erhobener und gespeicherter Daten ist einfachgesetzlich bislang wenig reguliert. Dies gilt auch für die Nutzung sensibler Daten. So sind aus der polizeilichen Praxis Fälle bekannt, in denen

ursprünglich für Identifizierungszwecke erhobene Daten als „proxy data“ für rassifizierende Zuschreibung genutzt werden, um Einsätze zu planen, Lagebilder zu erstellen oder Analyseprojekte durchzuführen. In der Folge erfahren Menschen etwa aufgrund ihres Nachnamens oder ihrer Staatsangehörigkeit eine andere polizeiliche Behandlung als der Rest der Bevölkerung.

- Mit dem aktuell laufenden Umbau der polizeilichen Informationsarchitektur im Rahmen des Projektes „P20“, das die Zusammenlegung der polizeilichen Datenbestände in einem gemeinsamen „Datenhaus“ und den verstärkten Einsatz „intelligenter“ algorithmengestützter Analysen anstrebt, wachsen die Diskriminierungsrisiken bei der Nutzung sensibler Daten.
- Der Schutz Betroffener vor rassistischer Diskriminierung bei der Verarbeitung sensibler Daten muss dringend gestärkt werden. Gesetzgeber in Bund und Ländern müssen die gesetzlichen Vorschriften anpassen, um die tatbestandlichen Voraussetzungen eng gefasst zu präzisieren und verbindliche Regeln für Schutzmaßnahmen zu normieren.
- Zudem sollte die Polizei Transparenz über die Konzepte, den Umfang und die Praxis der polizeilichen Verarbeitung solcher Daten herstellen, sich einer kritischen Diskussion stellen und ihre Routinen hinterfragen. Dafür braucht es ein Verständnis für die Entstehung und Wirkungsweise von Rassismus, insbesondere für die soziale Konstruktion von „Rasse“. Besonderes Gewicht ist dabei der Stimme rassifizierter Menschen zu geben.

1.1 Einleitung

Seit einigen Jahren hat die Diskussion über Rassismus in der deutschen Gesellschaft auch die Polizei

erreicht.¹ In der Folge wurden durch Politik, Zivilgesellschaft, Polizei und Wissenschaft zahlreiche Projekte angestoßen, um Rassismus in der Polizei zu beforschen und diskriminierungsfreie Polizeiarbeit sicherzustellen.²

Bisher spielt die polizeiliche Datenverarbeitung dabei keine Rolle – und dies, obwohl Polizeiarbeit inzwischen viel Computerarbeit ist und insbesondere die Bürgerrechtsbewegung der Sinti*innen und Rom*innen die Bedeutung polizeilicher Datenverarbeitung für die Reproduktion rassistischer Stereotype immer wieder problematisiert hat.³ Aktuell in der Diskussion sind insbesondere Auswertungen nach Namen, die stellvertretend für eine vermeintliche „ethnische Zugehörigkeit“ gelesen werden und Betroffene als Angehörige krimineller Milieus einstufen und stigmatisieren.⁴

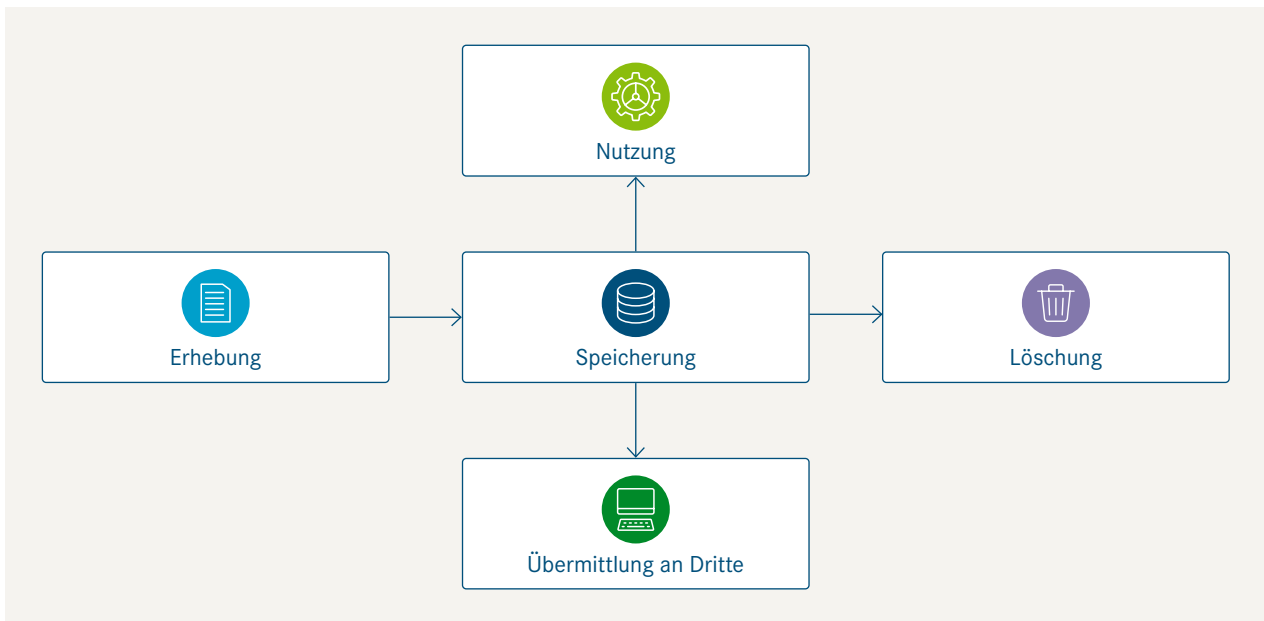
Dabei bestehen Diskriminierungsrisiken in allen Phasen der polizeilichen Datenverarbeitung – von der Erhebung über die Speicherung und Nutzung bis zur Übermittlung und Löschung (vgl. Abbildung 1): Sehen sich etwa Menschen aufgrund ihres Äußeren verstärkt polizeilichen Personenkontrollen ausgesetzt, bedeutet dies nicht nur, dass ihre Daten im Rahmen einer Identitätsfeststellung erhoben werden. Es bedeutet oft auch, dass ihre Daten im Zusammenhang mit Folgemaßnahmen in polizeilichen Datenbanken gespeichert werden, weil zum Beispiel Anhaltemeldungen geschrieben oder erkennungsdienstliche Maßnahmen durchgeführt werden. Im Ergebnis werden betroffene Gruppen nicht nur häufiger kontrolliert, sondern auch registriert. Dies erhöht, anders als für die nicht polizeilich registrierte Bevölkerung, die Wahrscheinlichkeit, dass die Betroffenen erneut zum Ziel polizeilicher Maßnahmen werden, etwa weil ein Datenabgleich anlässlich einer Identitätsfeststellung einen „Treffer“ mit ihren Daten erzeugt.

1 Dengler / Foroutan (2017); Bosch (2020).

2 Eine Übersicht in: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration / Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus (2023), S. 46 ff.

3 Rose (2000); Reuss (2023); Deutscher Bundestag (21.05.2021), S. 366 ff.

4 Wegner (2023).

Abbildung 1: Phasen/Formen der Datenverarbeitung

Im Rahmen der weiteren Verarbeitung ist rassistische Diskriminierung möglich, wenn etwa an Herkunft anknüpfende Profile zur Rasterung von Datenbeständen genutzt, einschlägige Diskriminierungsmerkmale als Gefahrenindikator kommuniziert oder als Prognosemaßstab herangezogen werden, oder um zu entscheiden, ob Daten zu löschen oder weiterhin zu speichern sind.

Eine (Re)Produktion rassistischer Diskriminierung droht zudem, wenn Menschen informationstechnisch klassifiziert, sortiert und bestimmten Kategorien zugeordnet werden und diese Informationen aggregiert und für polizeiliche oder kriminalpolitische Zwecke zu Lagebildern oder Statistiken etwa über „Ausländerkriminalität“ aufbereitet werden, obwohl Nationalität kein kriminogener Faktor ist.⁵

Seit dem 19. Jahrhundert sammelt und verarbeitet die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben in erheblichem Umfang personenbezogene Daten.⁶ Mit dem Siegeszug der Informations- und Kommunikations-

technologien wird die polizeiliche Informationsverarbeitung seit den späten 1960er-Jahren in wachsendem Maße digitalisiert. Anfänglich ging es dabei primär um den Aufbau von elektronischen Datenbanken, die bestehende Papierarchive ablösen und auf die nur eine sehr begrenzte Zahl von Nutzer*innen unmittelbaren Zugriff hatte. Heute werden immer mehr Polizeibeamt*innen mit mobilen Geräten zur Erfassung und Abfrage der Daten ausgestattet und so auch die Kräfte in der Fläche mit den digitalen Informationssystemen vernetzt.⁷

Aktuell treiben Innenministerien und Polizeibehörden in Bund und Ländern im Rahmen des Projektes „P20“ (früher „Polizei 2020“) die Zusammenführung der polizeilichen Datenbestände in einem zentralen „Datenhaus“ voran. Das Ziel ist, die Informationen künftig allen Polizist*innen schneller bereitstellen zu können und die Möglichkeiten ihrer (automatisierten) Auswertung zu verbessern. Ähnliche Pläne werden auf europäischer Ebene durch die Initiative zur Interoperabilität⁸ der großen IT-Systeme der

⁵ Zur Kritik an der Erfassung von „Ausländerkriminalität“ sowie ihrer rassistischen Traditionen siehe u. a.: Feltes / Weingärtner / Weigert (2016); Fischer (20.04.2023).

⁶ Heinrich (2007), S. 121 ff.

⁷ So waren bereits 2021 bei der Bundespolizei rund 9.100 Mobiltelefone mit Zugriff auf polizeiliche Datenbanken, mobiler Vorgangsbearbeitung und Fast-ID im Testbetrieb im Einsatz. Siehe: Deutscher Bundestag (07.05.2021), S. 14.

⁸ Der Begriff „Interoperabilität“ meint in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, dass IT-Systeme Daten miteinander austauschen und auf diese Weise Informationen leichter genutzt werden können, die zuvor getrennt vorgehalten wurden.

Europäischen Union (EU) im Bereich Asyl, Migration und Sicherheit verfolgt. Mit der zunehmenden Digitalisierung und der Schaffung großer „Datenhäuser“ wächst die Bedeutung der Datenverarbeitung für das polizeiliche Management von Wissen und seine Übersetzung in praktische Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Frage befasst, inwiefern Risiken einer rassistischen Diskriminierung bei der polizeilichen Datenverarbeitung in Deutschland bestehen. Denn auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei gilt nicht nur das Grund- und Menschenrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Datenschutz und Privatsphäre,⁹ sondern ebenso das Verbot rassistischer Diskriminierung.¹⁰ Dementsprechend gilt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei weder willkürlich und unverhältnismäßig erfolgen noch rassistische Diskriminierung bezwecken oder bewirken darf.

Im Einzelnen werden folgende Fragen untersucht:

- Welche Bedeutung hat das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot für die polizeiliche Datenverarbeitung?
- Wie wird die staatliche Pflicht zur Achtung des Diskriminierungsverbotes im Recht der polizeilichen Datenverarbeitung umgesetzt?
- Wie wird die Pflichterfüllung in der polizeilichen Praxis gewährleistet?

Dafür werden die grund- und menschenrechtlichen Vorgaben beschrieben (Kapitel 1.2.1 und 1.2.2) und ihre Umsetzung in das Recht der polizeilichen Datenverarbeitung untersucht (Kapitel 1.2.3). Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie die Polizei sogenannte besondere Kategorien personenbezogener Daten zu „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ verarbeitet und dabei den Schutz vor Risiken rassistischer Diskriminierung sicherstellt (Kapitel 1.3). Dabei geht es nicht um die Phase der Datenerhebung zum Beispiel bei Personen-

kontrollen. Die Untersuchung fokussiert auf die Speicherung und weitere Datennutzung durch die Polizei.

Dafür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte einen standardisierten Fragebogen an die Innenministerien und senator*innen aller 16 Bundesländer geschickt. Erfragt wurden Informationen zu Art und Umfang der polizeilichen Verarbeitung personenbezogener, sensibler Daten sowie zu internen Verarbeitungsvorschriften und Schutzmaßnahmen. Der Fragebogen wurde von allen 16 Bundesländern beantwortet.¹¹ Zusätzlich wurden Gespräche mit 17 Expert*innen aus Polizei, Datenschutzaufsicht und von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Risiken und Problemen sowie der Wirksamkeit oder Reformbedürftigkeit von Schutzmechanismen geführt und öffentlich verfügbare Informationen, Studien und Parlamentsdrucksachen aus Bund und Ländern ausgewertet.

Die Studie erlaubt keine umfassenden Aussagen dazu, ob es bei oder durch die polizeiliche Datenverarbeitung tatsächlich zu rassistischer Diskriminierung kommt. Ob oder in welchem Ausmaß dies unter den dargestellten Rahmenbedingungen tatsächlich passiert, entscheidet sich jeweils in konkreten, lokalen Situationen, die hier lediglich exemplarisch dargestellt werden können. Die Studie zeigt aber sehr deutlich, dass die rechtlichen Vorgaben zum Schutz sensibler Daten Betroffener mangelhaft umgesetzt wurden. Sie verdeutlicht außerdem, welche Risiken rassistischer Diskriminierung bei der polizeilichen Datenverarbeitung bestehen.

Forschungsstand: Rassismus, Polizei und Datenverarbeitung

Obwohl in der Forschung kein einheitlicher Rassismus-Begriff existiert und häufiger im Plural von Rassismen gesprochen wird, um die Vielschichtigkeit des Phänomens zu markieren, besteht in den Sozialwissenschaften inzwischen weitgehend Konsens, dass Rassismus ein System von Diskursen und Praktiken zur Rechtfertigung und Durchsetzung

⁹ Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 7 und 8 Grundrechtecharta der EU, Art. 8 EMRK, Art. 17 UN-Zivilpakt.

¹⁰ Art. 3 Abs. 3, S. 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 EU-Grundrechtecharta, Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt, Art. 2 Abs. 1 ICERD.

¹¹ Der Fragebogen enthielt sechs Fragen. Diese wurden von den Innenministerien und -senator*innen zwischen März und September 2023 unterschiedlich detailliert, und zum Teil mit Verweis auf technische Hürden oder Geheimschutzbelange gar nicht, beantwortet.

gesellschaftlicher Machtverhältnisse ist. Rassismus imaginiert Menschen aufgrund (vermeintlicher) biologischer oder kultureller Merkmale als homogene Gruppen, schreibt diesen Gruppen bestimmte Eigenschaften zu und hierarchisiert sie. Auf diese Weise wird systematisch die Benachteiligung und Exklusion der abgewerteten Gruppen reproduziert und zur selbstverständlichen Routine. Dabei tritt Rassismus nicht nur als offener Rechtsextremismus zutage, sondern auch in Form unbewusster Vorurteile und Mikroaggressionen. Dieser sogenannte Alltagsrassismus steht in Wechselbeziehung mit den Strukturen einer Gesellschaft. Daher reicht es für die Analyse nicht, nur individuelle Einstellungen und das Handeln Einzelner zu untersuchen. Vielmehr müssen auch die Institutionen, welche die Reproduktion rassistischer Wissensbestände und Praktiken bedingen, in den Blick genommen werden.¹²

Dabei kommt der Polizei eine besondere Rolle zu, welche inzwischen auch in Deutschland verstärkt Forschungsthema ist. Der Anstoß dazu kam unter anderem von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die den Polizeien von Bund und Ländern im Frühjahr 2020 empfohlen hatte, eine Studie zu „Racial Profiling“ in Auftrag zu geben.¹³ Unterscheiden lassen sich in der Forschung zu Rassismus und Polizei drei Perspektiven: 1) Forschung zu individuellen Einstellungsmustern und Erfahrungen von Polizist*innen, 2) Studien zur Handlungspraxis und institutionalisierten Handlungsmustern und 3) Analysen der Rahmenbedingungen des polizeilichen Handelns auf organisationaler oder politisch-rechtlicher Ebene.¹⁴ Bereits Mitte der 1990er-Jahre wurden erstmals Einstellungsmuster untersucht, die bis heute ein Schwerpunkt der Forschung sind. Inzwischen kommen, teilweise finanziert durch Innenministerien einiger Bundesländer, auch Studien zur Erforschung

lokaler Handlungspraktiken und Wissensbestände durch ethnographische Beobachtung oder Interviews hinzu.¹⁵ In ihrer Summe hat die bisherige Forschung gezeigt, dass Rassismus auch innerhalb der deutschen Polizeien existiert; allerdings sind die Forschungslücken groß, da die Studien in der Regel nur regionale Ausschnitte beleuchten und meist auf die Schutzpolizei fokussieren.¹⁶ Arbeiten zur Bedeutung der strukturellen Rahmenbedingungen für das polizeiliche Handeln finden sich bislang wenig; in den Blick genommen wurden rechtliche Rahmenbedingungen und diskursive Muster.¹⁷ Insgesamt dominiert die Perspektive, dass Polizeiarbeit durch einen erheblichen individuellen Ermessensspielraum gekennzeichnet ist und Diskriminierung primär das Ergebnis der Reproduktion rassistischer Wissensbestände ist, die lokal in einzelnen Dienststellen tradiert werden.¹⁸

Seit etwa 30 Jahren gibt es insbesondere im angelsächsischen Raum sozialwissenschaftliche Forschung zu den Auswirkungen der Computerisierung und Informatisierung auf die Polizei. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass polizeiliches Handeln zunehmend durch die Formate und Standards von IT-Systemen vorstrukturiert wird und lokales Wissen angesichts der neuen Bedeutung der Daten und ihrer Analyst*innen an Bedeutung verliert.¹⁹ Die Forschung zur Informatisierung der Polizei konstatiert außerdem, dass die polizeiliche Informationstechnik sich ob ihrer Komplexität in wachsendem Maße nicht nur der politischen Kontrolle entzieht, sondern auch der bürokratischen Steuerung und damit unerwünschte Nebeneffekte drohen.²⁰ Allerdings gilt auch hier, dass die Forschungslücken groß sind und Differenzierung geboten ist, da die Handlungslogiken, die Techniknutzung und ihre Konsequenzen für die betroffene Bevölkerung je nach territorialer Verortung und

12 Siehe etwa: Rommelspacher (2009); Tsianos / Karakayali (2014); Danielzik (2018); Foroutan (2020).

13 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020), Ziff. 109.

14 Bergmann / Jacobsen (2021).

15 Siehe für Berlin: Howe u. a. (2022) und für Niedersachsen: Jacobsen / Bergmann (2022).

16 Hunold / Wegner (2020); Hunold / Singelnstein (2022).

17 Siehe etwa: Cremer (2013); End (2019).

18 Kritisch zum Stand der Polizeiforschung: Atali-Timmer / Fereidooni / Schroth (2022).

19 Reichertz / Wilz (2022).

20 Heinrich (2007).

entsprechend den vielfältigen polizeilichen Arbeitsfeldern sehr unterschiedlich ausfallen dürften.²¹ Kaum Beachtung hat dabei bislang die Frage gefunden, welche Rolle die Strukturen der polizeilichen Informationstechnik für die Reproduktion rassistischer Wissensbestände in der Polizei spielen.

Vor diesem Hintergrund will die vorliegende Studie an der Schnittstelle der Forschung zu Rassismus und der Forschung zur polizeilichen Nutzung von Informationstechnik einen Beitrag leisten zum Verständnis von Diskriminierungsrisiken durch die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Welche Bedeutung hat das menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung für die polizeiliche Datenverarbeitung? Zur Klärung dieser Frage erläutert das Kapitel in einem ersten Schritt, was der Begriff rassistische Diskriminierung meint. Anschließend wird dargestellt, wie das Konzept besonders schutzwürdiger Kategorien personenbezogener Daten („sensible Daten“), durch welche eine „rassische oder ethnische Herkunft“²² zugeschrieben werden kann, Diskriminierungsrisiken minimieren soll. Abschließend erläutert das Kapitel die rechtlichen Vorgaben zum besonderen Schutz sensibler Daten, insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/680 über den Datenschutz in Polizei und Strafjustiz („JI-Richtlinie“), sowie ihre unzureichende Umsetzung in nationales Recht.

Die Begriffe „Rasse“, „rassische oder ethnische Herkunft“

Das Deutsche Institut für Menschenrechte lehnt die Verwendung des Begriffs „Rasse“ ab, um zu vermeiden, dass Vorstellungen von unterschiedlichen „Rassen“ durch Normen zum Diskriminierungsschutz oder bei ihrer Anwendung reproduziert werden. Das Institut empfiehlt deshalb auch, den Begriff aus Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz zu streichen und durch „rassistisch“ zu ersetzen.

Da der Begriff jedoch rechtlich etabliert ist, wird er hier in Anführungszeichen verwendet, wenn einschlägige Normen zitiert werden. Dies gilt auch für den Begriff der „rassischen oder ethnischen Herkunft“, der im Datenschutzrecht eine besonders geschützte Kategorie personenbezogener Daten markiert.²³

Die Nutzung dieser Begriffe ist jedoch nicht in dem Sinne zu verstehen, dass es tatsächlich „Rassen“ oder eine „rassische oder ethnische Herkunft“ gebe. Sie sind vielmehr als Kategorien zu begreifen, die durch Fremd- oder Selbstzuschreibungen sozial konstruiert werden.

1.2.1 Das Verbot rassistischer Diskriminierung

So wie alle staatlichen Behörden ist auch die Polizei an das grund- und menschenrechtliche Verbot rassistischer Diskriminierung gebunden.²⁴ Verfassungsrechtlich ergibt sich das Verbot aus Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, wonach niemand wegen seiner „Rasse“ benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Europarechtlich sind Diskriminierungen wegen „Rasse“ durch Artikel 21 der EU-Grundrechtecharta verboten. Völkerrechtlich bekennt sich Deutschland zur Einhaltung des Verbots unter anderem durch die

²¹ Nogala (2019).

²² So der Wortlaut von Artikel 10 der JI-Richtlinie (EU) 2016/680.

²³ Die deutsche Fassung von ICERD übersetzt „ethnic origin“ mit „Volkstum“. Daneben und synonym dazu existiert der (rechtliche) Begriff „Volkszugehörigkeit“, so etwa in § 3 Antiterrordateigesetz, wo er eine polizeiliche Datenart beschreibt.

²⁴ Barskanmaz (2022); Ruch (2022).

Ratifikation der UN-Konvention gegen rassistische Diskriminierung (ICERD) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Nach Artikel 2 Absatz 1 ICERD verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Handlungen oder Praktiken der „Rassendiskriminierung“ gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen sowie kommunalen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Ergänzend stellt Artikel 5 ICERD ausdrücklich fest, dass sich das Verbot auch auf die Praxis aller Organe der Rechtspflege und damit auch auf die Polizei bezieht. Artikel 14 EMRK gewährleistet den Genuss der Konventionsrechte und -freiheiten ohne Diskriminierung wegen der „Rasse“.

Umstritten ist dabei, wie der Begriff „Rasse“ auszu-legen ist.²⁵ Traditionell dominieren im juristischen Schrifttum biologistische Positionen, die „Rasse“ als Gruppe von Menschen mit tatsächlich oder vermeintlich vererbaren Eigenschaften versteht.²⁶ Ihnen liegt immer noch die Vorstellung zugrunde, dass es „Rassen“ im biologistischen Sinne geben könnte. Andere Stimmen verstehen „Rasse“ dagegen als sozial konstruierte Kategorie, die auch anknüpft an (zugeschriebene,) angeblich kulturell bedingte Eigenschaften, denen sich die Mitglieder einer so konstruierten Gruppe nicht entziehen können.²⁷ Das Deutsche Institut für Menschenrechte²⁸ sowie zahlreiche weitere Stimmen aus Wissenschaft²⁹ und Selbstvertretungsorganisationen³⁰ empfehlen hingegen, den Begriff „Rasse“ aus dem Grundgesetz zu streichen und durch „rassistisch“ zu ersetzen, um dem Dilemma zu entkommen, Vorstellungen von „Rasse“ durch Normen zum Diskriminierungsschutz zu reproduzieren.

Eine Legaldefinition rassistischer Diskriminierung findet sich in Artikel 1 Absatz 1 ICERD, wonach der „Ausdruck ‚Rassendiskriminierung‘ jede auf

der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung umfasst, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“.³¹ Die Definition bringt zum Ausdruck, dass rassistische Diskriminierung auf dem (biologistischen oder kulturalistischen) Konstrukt „Rasse“ beruht, und sie benennt weitere Kriterien, die – je nach Staat und Gesellschaft – typischerweise Anknüpfungspunkte für rassistische Diskriminierung waren und sind.³² Diese weiteren Kriterien sind deshalb „verdächtige“ Kategorien, ihrer Nutzung wohnt ein hohes Diskriminierungsrisiko inne. Andere Menschenrechtsverträge und das Grundgesetz nennen aus demselben Grund noch die Kategorien Religion und Sprache, und der Vertragsausschuss zu ICERD wertet dementsprechend unter bestimmten Bedingungen auch eine Benachteiligung aufgrund von Sprache oder Religion als rassistische Diskriminierung, etwa wenn hieran anknüpfende Regelungen Angehörige einer nationalen, ethnischen oder religiösen Minderheit diskriminieren.³³

Während bei biologistisch oder kulturalistisch begründetem Rassismus die Diskriminierung offenkundig ist, ist bei der Anknüpfung an die genannten Kategorien mit hohem Diskriminierungsrisiko zu überprüfen, ob sie zu einer rassistischen Diskriminierung führt. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Ungleichbehandlung nur in Ausnahmefällen und lediglich durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt werden. Dabei sind die Anforderungen sehr hoch; in jedem Fall muss eine Unterscheidung zwingend erforder-

25 Die Diskussion kurz zusammenfassend: Liebscher (10.01.2023).

26 Stellvertretend für viele Kischel (2022).

27 U. a. Baer / Markard (2018), Rn. 470; Barskanmaz (2020); Kaneza (2020).

28 Cremer (2020).

29 U. a. Tabbara (2021).

30 U. a. Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen (27.02.2020); Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (15.06.2020).

31 Offizielle deutsche ICERD-Übersetzung nach Bundesgesetzblatt 1969 II, S. 961.

32 Siehe auch: Payandeh (2022), S. 220 f.

33 Barskanmaz (2019), S. 204–210; Payandeh (2022), S. 226 f.

lich sein und auf hinreichend sachlichen Gründen beruhen, die nichts mit einer bestehenden gesellschaftlichen Marginalisierung der Gruppe zu tun haben.³⁴ Auch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist jede Ungleichbehandlung ohne sachliche oder vernünftige Begründung eine verbotene Diskriminierung; in keinem Fall lässt sich eine Ungleichbehandlung in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften rechtfertigen, die sich ausschließlich oder in entscheidendem Ausmaß auf eines der Merkmale stützt.³⁵

Unter Umständen kann auch die Ungleichbehandlung aufgrund von Staatsangehörigkeit eine rassistische Diskriminierung darstellen. Zwar erlaubt Artikel 1 Absatz 2 ICERD Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen. Dies bedeutet jedoch keinen Freibrief für die Diskriminierung von Nicht-Staatsbürger*innen. Vielmehr ist die Ausnahme eng auszulegen. Eine Ungleichbehandlung aufgrund von Staatsangehörigkeit oder Einwanderungsstatus stellt demnach eine rassistische Diskriminierung im Sinne von ICERD dar, „wenn die Kriterien für die unterschiedliche Behandlung, beurteilt im Lichte der Ziele und Zwecke des Übereinkommens, nicht zur Erreichung eines rechtmäßigen Ziels angewandt werden oder im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels unverhältnismäßig sind.“³⁶ Auch verfassungsrechtlich unterliegen Unterscheidungen, die an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, aufgrund der Nähe zu Merkmalen wie Heimat oder Sprache und zu rassistischen Konstruktionen von Kollektiven strengen Rechtfertigungsanforderungen.³⁷

Mit Blick auf die polizeiliche Datenverarbeitung lässt sich zusammenfassend feststellen: Die Polizei ist bei der Erhebung, Speicherung, Nutzung, Übermittlung und Löschung von personenbezogenen Daten sowohl an das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz als auch an das Verbot der rassistischen Diskriminierung gebunden. Kategorien, die nach weltweiter Erfahrung im Kontext rassistischer Diskriminierung verwendet wurden und werden, wie Hautfarbe, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft, Sprache, Religion oder Staatsangehörigkeit, sind grund- und menschenrechtlich nur zulässig, wenn ihre Verwendung einem strengen Maßstab standhält. Die Ungleichbehandlung der Angehörigen einer marginalisierten Gruppe anhand dieser Kriterien bedarf eines rechtmäßigen Sachgrunds, muss zwingend erforderlich sein und darf nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen.

1.2.2 Die besondere Schutzwürdigkeit sensibler Daten

Aufgrund der erheblichen Diskriminierungsrisiken, die mit der Verarbeitung von Daten über Hautfarbe, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit verbunden sind, gilt für diese Daten ein erhöhter Schutz. Dieser ist für den Bereich der polizeilichen Datenverarbeitung jedoch erst seit 2016 durch Artikel 10 der EU-Richtlinie (EU) 2016/680 über den Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz („JI-Richtlinie“) ausdrücklich normiert. Die Richtlinie betrifft polizeiliche Datenverarbeitung zum Zwecke der

34 Baer / Markard (2018), Rn. 432 f.

35 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2005): *Timishev v. Russia*, Urteil vom 13.12.2005, Beschwerde Nr. 55762/00 und 55974/00, Ziff. 56-58.

36 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (05.08.2004): General recommendation No. 30 on discrimination against non-citizens, UN-Doc CERD/C/64/Misc.11/rev.3, Ziff. 4. Deutsche Übersetzung der Allgemeinen Empfehlung in: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2017), S. 43-47 (44).

37 Baer / Markard (2018), Rn. 483.

Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung.³⁸

Grund- und menschenrechtlicher Rahmen

Seinen Ursprung hat das Konzept besonders schützenswerter Daten in Artikel 6 der Konvention 108 des Europarates (Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten) aus dem Jahr 1981. Demnach dürfen personenbezogene Daten, „welche die rassische Herkunft, politische Anschauungen oder religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen, sowie personenbezogene Daten, welche die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen“, nur automatisch verarbeitet werden, wenn das innerstaatliche Recht einen geeigneten Schutz gewährleistet. Die besondere Schutzwürdigkeit ergibt sich dabei aus dem höchstpersönlichen Charakter der Daten, die für Betroffene identitätsprägend sind und deren Missbrauch ein hohes Schadenspotenzial hat.³⁹

Ursprünglich war das Konzept besonders schützenswerter Daten dem deutschen Regelungsansatz fremd, weil dieser davon ausging, dass in Zeiten moderner Datenverarbeitung nicht die Art eines Datums entscheidend sei, sondern dessen Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeiten und es somit keine Daten von mehr oder weniger Belang gebe.⁴⁰ Jedoch betonte auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur Rasterfahndung und dem Antiterrordateigesetz die erhöhte Schutzwür-

digkeit bestimmter Datenkategorien: In seinem Beschluss zur bundesweiten Rasterfahndung nach 9/11⁴¹ stellte das Gericht die besondere Persönlichkeitsrelevanz von Informationen fest, die sich auf etwa in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz oder in Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 136 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung verfassungsrechtlich geschützte Bereiche beziehen.⁴² Zusätzlich erhöhte das Gericht die Intensität der Grundrechtseingriffe und damit auch die Anforderungen an ihre Rechtfertigung durch das Risiko, dass die Verarbeitung solcher sensibler Daten – im konkreten Fall die Rasterung nach islamischer Religionszugehörigkeit und der Herkunft aus Ländern mit überwiegend muslimischer Bevölkerung – Vorurteile reproduziert und ganze Bevölkerungsgruppen stigmatisiert.⁴³ In seinem Urteil zum Antiterrordateigesetz von 2013 betonte das Gericht erneut, dass für die Verarbeitung sensibler Daten – hier die durch das Antiterrordateigesetz vorgegebenen Datenkategorien Volks- und Religionszugehörigkeit – besonders hohe Anforderungen gelten, da für sie gemäß Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz ein besonderer verfassungsrechtlicher Diskriminierungsschutz besteht.⁴⁴

Auch der EGMR misst dem Schutz sensibler Daten eine besondere Rolle zu. So sah er sich im Fall Catt gegen das Vereinigte Königreich sogar dazu veranlasst, die Erforderlichkeit einer polizeilichen Datenspeicherung trotz des Einschätzungsspielraums („margin of appreciation“), der Staaten üblicher-

38 Die vollständige Bezeichnung der JI-Richtlinie lautet: Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates. Die Richtlinie gilt nicht für jede Datenverarbeitung durch die Polizei, sondern nur für jene zu den aufgezählten Zwecken, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Datenschutzrechtliche Fragen betreffend die innere Organisation der Polizei etwa im Rahmen der Personalverwaltung, zur allgemeinen Gefahrenprävention und -aufklärung, zur Fahndung nach Vermissten ohne Bezug auf das Vorliegen einer Straftat und Ähnliches fallen in den Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679. Siehe: Johannes / Weinhold (2018), Rn. 47.

39 Weichert (2017).

40 Albers (2005), S. 328.

41 In der Entscheidung ging es um die bundesweite Rasterfahndung, die nach dem 11. September 2001 zur Suche nach sogenannten „Schläfern“ durchgeführt wurde. Dafür wurden unter anderem Daten zur Religion und nationalen Herkunft von Einwohnermeldeämtern, Universitäten und aus dem Ausländerzentralregister erhoben und anschließend nach bestimmten Kriterien gerastert.

42 Bundesverfassungsgericht (2006): Rasterfahndung II. Beschluss vom 04.04.2006, 1 BvR 518/02, Rn. 99.

43 Ebd., Rn. 111 f.

44 Bundesverfassungsgericht (2013): Antiterrordateigesetz. Urteil vom 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, Rn. 189. Eine Konsequenz aus der Entscheidung war der Erlass einer öffentlich zugänglichen Verwaltungsvorschrift zum sogenannten Katalogmanual unter anderem zu den Datenarten „Volks- und Religionszugehörigkeit“ durch das Bundeskriminalamt (2015).

weise in Sicherheitsfragen eingeräumt wird, erneut zu prüfen, weil die britischen Gerichte den Aspekt der besonderen Schutzwürdigkeit der infrage stehenden Daten außer Acht gelassen hatten.⁴⁵

Der Schutz sensibler Daten bei der Polizei und die „JI-Richtlinie“

Gleichwohl war lange unklar, wie der gebotene besondere Schutz sensibler Daten in der polizeilichen Datenverarbeitung umzusetzen sei. Nachdem Deutschland die Konvention 108 des Europarates (Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten) im Jahr 1985 ratifiziert hatte, blieb eine entsprechende Anpassung des nationalen Rechts der polizeilichen Datenverarbeitung aus. Vor dem Hintergrund von Artikel 9 der Konvention, die Ausnahmen für die Datenverarbeitung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit erlaubte, und der bereits erwähnten Tatsache, dass das Konzept besonders schützenswerter Daten der deutschen Datenschutztradition fremd war, gingen die deutschen Gesetzgeber damals davon aus, dass das Recht der polizeilichen Datenverarbeitung innerstaatlich einen geeigneten Schutz sicherstellte. Sie sahen weder Änderungsbedarf bei den Polizei- noch bei den Datenschutzgesetzen in Bund und Ländern.

Einen ersten Standard zum Schutz sensibler Daten, der sich ausdrücklich auf die polizeiliche Datenverarbeitung bezog, setzte die 1987 verabschiedete Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates. Demnach sollte die Erhebung von Daten über Personen allein aufgrund ihrer „rassischen Herkunft“, ihrer religiösen Überzeugungen,

ihres Sexualverhaltens, ihrer politischen Überzeugungen oder ihrer Zugehörigkeit zu legalen Gruppen oder Organisationen verboten werden und eine Erhebung von Daten über diese Merkmale nur erfolgen dürfen, wenn dies für die Zwecke einer bestimmten Untersuchung unbedingt erforderlich ist.⁴⁶ Damit sollte zum einen die Errichtung von Dateien zur Sondererfassung von Minderheiten ausgeschlossen und zum anderen sichergestellt werden, dass die Erhebung und Weiterverwendung sensibler Daten durch die Polizei nur ausnahmsweise erfolgt. Allerdings handelte es sich bei den Vorgaben lediglich um rechtlich unverbindliche Empfehlungen.

Als das Konzept sensibler Daten durch die Umsetzung der europäischen Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG⁴⁷ in den 1990er-Jahren auch Einzug ins deutsche Datenschutzrecht hielt, blieb die polizeiliche Datenverarbeitung davon weitgehend unberührt. So bestimmte etwa die alte Fassung des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) ausdrücklich, dass die Regeln des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) zur Erhebung und Verarbeitung von „besonderen Arten personenbezogener Daten“ durch öffentliche Stellen keine Anwendung bei der Erfüllung von Aufgaben durch das Bundeskriminalamt (BKA) finden.⁴⁸ Somit blieb die oben genannte Empfehlung R (87) 15 des Europarates von 1987 über viele Jahre der einzige, jedoch rechtlich unverbindliche Standard zum Schutz sensibler Daten bei der Polizei.⁴⁹

Dies änderte sich erst mit der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2016/680 über den Datenschutz bei

45 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2019): *Catt v. United Kingdom*, Urteil vom 24.01.2019, Beschwerde Nr. 43514/15, Ziff. 109–112.

46 Council of Europe (1987): Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States regulating the use of personal data in the police sector, Principle 2.4. Eigene Übersetzung, eine Übersetzung in deutscher Sprache liegt nicht vor.

47 Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie bestimmte ein grundsätzliches Verbot für „besondere Kategorien personenbezogener Daten“, unter anderem zu „rassischer und ethnischer Herkunft“. Umgesetzt wurden die europarechtlichen Vorgaben im alten BDSG mit leicht abweichender Terminologie („besondere Arten personenbezogener Daten“) unter anderem durch die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 9 sowie die Regeln zur Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung solcher Daten durch öffentliche Stellen in §§ 13, 14 und 16.

48 § 37 BKAG alte Fassung.

49 Dies gilt jedoch nicht für die polizeiliche Datenverarbeitung zur inneren Organisation, etwa zur Personalverwaltung, die bereits zuvor in den Anwendungsbereich der EU-Datenschutzrichtlinie 95/EG/46 fiel (und inzwischen durch die Datenschutzschutzgrundverordnung (EU) 2016/679 reguliert wird), und den Informationsaustausch im Rahmen der innereuropäischen Polizeikooperation, für den seit 2009 der EU-Rahmenbeschluss 2008/977/JI gilt. Sowohl die EU-Datenschutzrichtlinie als auch der Rahmenbeschluss kannten mit Artikel 8 bzw. Artikel 6 Normen zum Schutz sensibler Daten.

Polizei und Strafjustiz („JI-Richtlinie“), die bis Mai 2018 in nationales Recht umgesetzt werden musste. Laut Artikel 10 der JI-Richtlinie ist die „Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, [...] nur dann erlaubt, wenn sie unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person erfolgt“.⁵⁰ Außerdem muss die Verarbeitung nach nationalem oder EU-Recht zulässig sein, der Wahrung lebenswichtiger Interessen von natürlichen Personen dienen oder sich auf Daten beziehen, die Betroffene bereits öffentlich gemacht haben.

Der Begriff Daten „aus denen die rassische oder ethnische Herkunft [...] hervorgehen“, wird in der Richtlinie nicht definiert. Zur Bedeutung und Reichweite des Begriffs können aber die Erwägungsgründe sowie Literatur zur Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) beziehungsweise dem BDSG herangezogen werden: Erwägungsgrund 37 der JI-Richtlinie betont, dass die „Verwendung des Begriffs ‚rassische Herkunft‘ [...] nicht bedeutet, dass die Union Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, gutheißt“.⁵¹ Insofern soll die Formulierung kein biologistisches Verständnis von „rassischer Herkunft“ und „Rasse“ implizieren, sondern dem Schutz vor Rassismus dienen. Gleichwohl dominiert in der datenschutzrechtlichen Diskussion die Lesart, dass der Begriff auf biologische Abstammung und vererbare Eigenschaften abstelle, womit – ähnlich wie durch die traditionell vorherrschende juristische Interpretation

des „Rasse“-Begriffs – rassistische Vorstellungen reproduziert werden, obwohl das Datenschutzrecht vor Diskriminierung schützen will.

Als Beispiele für sensible Daten zur zugeschriebenen „rassischen oder ethnischen Herkunft“ (vgl. Kasten S. 29) gemäß Artikel 9 DSGVO nennt die Kommentarliteratur ethnische Zuschreibungen, aber auch Angaben zum äußeren Erscheinungsbild einer Person, etwa zur Hautfarbe, oder zu typischen, regional begrenzten Sprachen. Dabei müssen die verarbeiteten Daten nicht zwingend unmittelbar Informationen über ein Diskriminierungsmerkmal erhalten; vielmehr genügt es, wenn sich solche Hinweise mittelbar aus dem Gesamtzusammenhang der Verarbeitung ergeben.⁵² So entschied der Europäische Gerichtshof im August 2022 anlässlich einer Vorlage aus Litauen, dass selbst die Veröffentlichung von Informationen, die „mittels gedanklicher Kombination“ nachteilige Hinweise auf besonders geschützte Daten geben könnten, durch Artikel 9 DSGVO geschützt seien.⁵³ Somit kann unter Umständen auch abgeleitet aus Namen oder anderen „Stellvertreterdaten“ („proxy data“) wie der Postleitzahl eines überwiegend von einer bestimmten Minderheit bewohnten Stadtviertels oder dem Wunsch eines Flugreisenden nach Essen ohne Schweinefleisch eine „rassische oder ethnische Herkunft“ zugeschrieben werden.⁵⁴

Zur Frage, was geeignete Garantien zum Schutz sensibler Daten sind, notieren die Erwägungsgründe der JI-Richtlinie exemplarisch, „dass diese Daten nur in Verbindung mit anderen Daten über die betroffene natürliche Person erhoben werden dürfen, die erhobenen Daten hinreichend gesichert werden müssen, der Zugang der Mitarbeiter der

50 Art. 10 JI-Richtlinie nennt außerdem genetische Daten, biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung als besondere Kategorien personenbezogener Daten.

51 In ähnlicher Form heißt es im sechsten Erwägungsgrund der Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG wörtlich: „Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz verschiedener menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien.“ In der deutschen Fassung von Artikel 2 der Antirassismus-Richtlinie wird der Begriff „Rasse“ genutzt, wohingegen es in der englischen Fassung „racial [...] origin“ heißt. Ausführlich zur Bedeutung des Begriffs „racial or ethnic origin“ in der Antirassismus-Richtlinie: Farkas (2017).

52 Petri (2019), Rn. 11–16; Weichert (im Erscheinen), Rn. 25 f.

53 Europäischer Gerichtshof (2022): Urteil vom 01.08.2022, C-184/20, Ziff. 125.

54 Siehe hierzu auch Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020), Ziff. 32.

zuständigen Behörde zu den Daten strenger geregelt und die Übermittlung dieser Daten verboten wird“.⁵⁵

Damit gelten zum Schutz vor Risiken rassistischer Diskriminierung für die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten besonders hohe Anforderungen. Europarechtlich erlaubt Artikel 10 JI-Richtlinie eine Verarbeitung solcher Daten nur dann, wenn sie unbedingt erforderlich ist, geeignete Schutzgarantien vorgesehen sind und sie – von in der Polizeipraxis seltenen Ausnahmen abgesehen – eine gesetzliche Grundlage hat. Welche Daten dabei das Risiko rassistischer Diskriminierung bergen und entsprechend zu schützen sind, ergibt sich allerdings erst im konkreten Verarbeitungskontext.

1.2.3 Unzureichende Umsetzung von Artikel 10 der JI-Richtlinie ins deutsche Recht

Für die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten gelten besonders hohe Anforderungen. Dieses Kapitel lenkt den Blick nun auf die Rechtslage in Deutschland und untersucht, welchen Schutz sensible Daten zu „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ (vgl. Kasten S. 29) genießen und wie Artikel 10 der JI-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde. Die Umsetzung der JI-Richtlinie in nationales Recht hätte gemäß Artikel 63 der Richtlinie bis 6. Mai 2018 erfolgen müssen. Die folgende Analyse zeigt, dass die Anpassung des Polizeirechts beziehungsweise des Rechts der polizeilichen Datenverarbeitung in Deutschland zumeist erst deutlich später und im Ergebnis unzureichend stattfand. In der Folge besteht kein hinreichender gesetzlicher Schutz vor Risiken rassistischer Diskriminierung bei der polizeilichen Verarbeitung sensibler Daten.

Umsetzung auf Bundesebene

Aus Sicht der Bundesregierung wurde die JI-Richtlinie für die Polizeien des Bundes bereits weitgehend

durch Teil III des neu gefassten BDSG vom 30. Juni 2017 umgesetzt.⁵⁶ Teil III umfasst die Bestimmungen über die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten sowie den Schutz und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zuständig sind,⁵⁷ also im Wesentlichen für Polizei, Zoll, Steuerfahndung und Staatsanwaltschaft. Für Polizeibehörden und andere zuständige Stellen der Länder gelten die Regeln nur, soweit der Datenschutz nicht durch Landesrecht geregelt ist,⁵⁸ was inzwischen jedoch flächendeckend gegeben ist (siehe S. 36 ff. zu den Ländern).

Maßgeblich ist Teil III des BDSG somit für die Polizeien des Bundes, also Bundespolizei, Bundeskriminalamt und die Polizei des Deutschen Bundestages. Anders als für das Bundeskriminalamt (BKA), das mit der Neufassung des BKA-Gesetzes von 2017 auch die Verweise auf das neue BDSG aktualisierte, steht eine solche Neufassung des Gesetzes über die Bundespolizei weiterhin aus. Ein Anlauf zu seiner Novellierung war in der 19. Legislaturperiode gescheitert.⁵⁹ Somit ist auch fünf Jahre nach Fristablauf die Umsetzung der JI-Richtlinie für die Bundespolizei nicht erfolgt, weswegen die Europäische Kommission im April 2022 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitete.⁶⁰ Mit der Neuauflage des Gesetzgebungsverfahrens, zu dessen Auftakt im Mai 2023 ein Referentenentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes vorgelegt wurde, könnte das Defizit nun beseitigt werden.

Das neu gefasste BDSG soll den polizeilichen Umgang mit sensiblen Daten regeln. § 46 Nr. 14 BDSG übernimmt für die Bestimmung des Begriffs der besonderen Kategorien personenbezogener Daten den Katalog aus Artikel 10 der JI-Richtlinie textgleich. Nach § 48 Absatz 1 BDSG ist die Verar-

55 Erwägungsgrund 37 der JI-Richtlinie.

56 Siehe Deutscher Bundestag (09.02.2021), S. 2.

57 § 45 BDSG.

58 § 1 Abs. 1 BDSG.

59 Entsprechend verweist § 37 Bundespolizeigesetz weiterhin auf das BDSG in seiner alten Fassung vor der Umsetzung und Anpassung an die EU-Datenschutzreform.

60 Europäische Kommission (25.07.2022), S. 10.

beutung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nur zulässig, wenn sie zur Aufgabenerfüllung unbedingt erforderlich ist. Gemäß § 48 Absatz 2 BDSG sind bei einer Verarbeitung solcher Daten geeignete Garantien für die Rechtsgüter der betroffenen Personen vorzusehen, die in einem un abgeschlossenen Katalog exemplarisch aufgezählt werden: Genannt werden spezifische Anforderungen an die Datensicherheit oder die Datenschutzkontrolle, die Festlegung besonderer Fristen zur Überprüfung der Datenspeicherung (Aussonderungsprüffristen), die Sensibilisierung von datenverarbeitendem Personal, Beschränkungen des Zugangs zu den Daten, die von anderen Daten getrennte Verarbeitung, die Pseudonymisierung oder Verschlüsselung der Daten sowie spezifische Verfahrensregeln bei Übermittlungen oder Änderungen des Datenverarbeitungszwecks.

Allerdings ist juristisch umstritten, inwiefern § 48 BDSG überhaupt als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von sensiblen Daten dienen kann. Die Norm gilt als „unspezifische Generalklausel“⁶¹ oder „unvollständige Rechtsgrundlage“,⁶² welche die Voraussetzungen für die Datenverarbeitung nur „relativ abstrakt und vage“ bestimmt.⁶³ Insbesondere eingriffsintensive Maßnahmen müssen jedoch hinreichend bestimmt und normenklar geregelt sein. Somit lasse sich eine Verarbeitung sensibler Daten nicht pauschal auf § 48 BDSG stützen, da etwa die Speicherung sensibler Daten zur Dokumentation polizeilicher Vorgänge eine völlig andere Qualität habe als ihre Nutzung zur Rasterfahndung. Überwiegend wird daher die Auffassung vertreten, dass § 48 BDSG höchstens als Eingriffsbefugnis für Datenverarbeitungsprozesse dienen kann, von denen ein geringes Risiko für die Rechte Betroffener ausgehe.⁶⁴ Andere Stimmen argumentieren, dass die Verarbeitung sensibler Daten immer eine eingriffsintensive Maßnahme sei, und halten spezifische polizeirecht-

liche Befugnisnormen insbesondere zur Klarstellung der Zwecke daher grundsätzlich für geboten.⁶⁵

Zudem hat der Gesetzgeber mit dem unverbindlichen, nicht abschließenden Katalog von Schutzmaßnahmen in § 48 Absatz 2 BDSG darauf verzichtet, Garantien explizit oder durch Verordnungsermächtigung festzulegen. Damit bleibt die Wahl der Mittel der datenverarbeitenden Stelle überlassen. Untergesetzliche Regelungen sind aber häufig nicht einsehbar und garantieren keinen Umsetzungsanspruch. Mindestens für eingriffsintensive Maßnahmen ist damit der Bestimmtheitsgrundsatz verletzt.⁶⁶ Außerdem beschränkt sich der Katalog auf technisch-organisatorische Maßnahmen, obwohl auch materiell-rechtliche Maßnahmen wie Richtervorbehalte, klare Vorgaben zur Kontrolle durch Aufsichtsbehörden oder weitergehende Betroffenenrechte zielführend sein könnten.⁶⁷

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass § 48 BDSG sein Ziel verfehlt. Er stellt keine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für eine generelle Verarbeitung sensibler Daten durch die Polizeien des Bundes dar. Für einen wirksamen Schutz Betroffener im Sinne von Artikel 10 JI-Richtlinie fehlen Regelungen im Fachrecht, die spezifische Vorgaben zu Voraussetzungen und Schutzmaßnahmen machen.

Umsetzung auf Landesebene

Mit teilweise deutlicher Verspätung haben mittlerweile auch alle Bundesländer die JI-Richtlinie in Landesrecht umgesetzt. Für die Regelung der polizeilichen Verarbeitung sensibler Daten lassen sich dabei drei Modelle der Umsetzung unterscheiden:⁶⁸

- Allgemeines Datenschutzrecht: Sieben Bundesländer setzen die europarechtlichen Vorgaben überwiegend im allgemeinen Datenschutzrecht um, das heißt in den jeweiligen Landesdaten-

61 Schwichtenberg (2020), Rn. 7.

62 Frenzel (2021), Rn. 4.

63 Albers / Schimke (2023), Rn. 9.

64 So etwa: Schwichtenberg (2020), Rn. 7; Braun (2022), Rn. 3 ff.; Kampert (2022), Rn. 18; Albers / Schimke (2023), Rn. 12.

65 Johannes / Weinhold (2018), Rn. 149.

66 Siehe hierzu: Braun (2022), Rn. 15; Albers / Schimke (2023), Rn. 33.

67 Schwichtenberg (2020), Rn. 6; Braun (2022), Rn. 13.

68 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf ein vom Deutschen Institut für Menschenrechte beauftragtes Rechtsgutachten aus dem Jahr 2022. Die Ergebnisse sind teilweise nachzulesen in: Arzt (im Erscheinen).

schutzgesetzen. Diese beinhalten, vergleichbar dem BDSG, ein gesondertes Kapitel zum Datenschutz im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie und entsprechende Vorgaben für die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten. Teilweise wurden allerdings auch Vorschriften des Polizeirechts angepasst und mit den Datenschutzgesetzen verknüpft, was der Verständlichkeit der Regeln wenig zuträglich ist. Bei den Ländern handelt es sich um Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

- Besonderes Datenschutzrecht: Fünf Bundesländer normieren die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten im besonderen Datenschutzrecht, also in Spezialgesetzen über die polizeiliche Datenverarbeitung, ebenfalls teilweise verknüpft mit dem Polizeirecht. Diesen Weg gewählt haben Brandenburg, Hamburg, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- Landespolizeigesetze: Nur in vier Bundesländern wird die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten im Wesentlichen durch die Landespolizeigesetze geregelt und ist damit sowohl für Rechtsanwender*innen als auch Betroffene leicht nachvollziehbar. Dies ist der Fall in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Regelungen unterscheiden sich nicht nur in der Gesetzgebungstechnik, sondern auch inhaltlich teilweise deutlich. So wird in Mecklenburg-Vorpommern in der Legaldefinition besonderer Kategorien personenbezogener Daten bewusst auf den Begriff der „rassischen Herkunft“ verzichtet und lediglich

auf „ethnische Herkunft“ abgestellt.⁶⁹ In Bremen nennt die Definition Daten, aus denen eine „zugeordnete rassische Herkunft“ hervorgeht und weicht damit ebenfalls bewusst von der Terminologie der JI-Richtlinie ab.⁷⁰

Auch hinsichtlich der Voraussetzungen für die Verarbeitung sensibler Daten haben einige Landesgesetzgeber andere Begrifflichkeiten gewählt. Teilweise soll so der strengere Verarbeitungsmaßstab deutlicher markiert werden: In Niedersachsen⁷¹ und Brandenburg⁷² ist die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten grundsätzlich nur zulässig, wenn sie – wie in manchen Datenschutzkommentaren empfohlen⁷³ – für die Aufgabenerfüllung „unerlässlich“ (statt „unbedingt erforderlich“) ist. Teilweise werden durch andere Begrifflichkeiten aber auch die Standards der JI-Richtlinie unterschritten: In Bayern ist die Datenverarbeitung bereits zulässig, wenn „andernfalls die Erfüllung polizeilicher Aufgaben, insbesondere die Verhütung oder Unterbindung von Straftaten, gefährdet oder wesentlich erschwert“ wäre.⁷⁴

Vereinzelt finden sich begrüßenswerte Ansätze für Maßnahmen, die einen besonderen Schutz versprechen. So sehen etwa die Polizeigesetze in Bayern⁷⁵ und Mecklenburg⁷⁶ – mit Einschränkungen – Pflichten zur Kennzeichnung sensibler Daten vor, sodass entsprechend zum Beispiel Zugriffsrechte oder die Datenübermittlung beschränkt werden könnten.⁷⁷ In Bayern sollen sensible Daten außerdem bei der Festlegung von Fristen zur Löschung oder Prüfung besonders berücksichtigt werden.⁷⁸ In Bremen ist sogar vorgesehen, dass bei sensiblen Daten spätestens nach zwei Jahren geprüft werden muss, ob die Speicherung der Daten weiterhin erforderlich ist.⁷⁹

69 § 3 Abs. 5 Nr. 3 Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern.

70 § 21 Nummer 21 Bremisches Polizeigesetz.

71 § 25 Absatz 3 Niedersächsisches Datenschutzgesetz.

72 § 9 Abs. 1 Brandenburgisches Polizei-, Justizvollzugs- und Maßregelvollzugsdatenschutzgesetz.

73 Braun (2022), Rn. 9.

74 Art. 30 Abs. 2 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.

75 Art. 53 Abs. 5 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.

76 § 46g Abs. 1 Nr. 9 Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern.

77 Grundsätzlich zur Kennzeichnung sensibler Daten als Voraussetzung für die Einhaltung spezifischer Verfahrensregelungen bei deren Weiterleitung und Übermittlung: Weichert (2022), S. 847 f.

78 Art. 53 Abs. 5 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.

79 § 58 Abs. 6 Bremisches Polizeigesetz.

In der Regel aber erfolgte die Umsetzung der Vorgaben der JI-Richtlinie in den Ländern lediglich schematisch, indem Artikel 10 der Richtlinie oder § 48 BDSG mehr oder weniger im Wortlaut übernommen wurde. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Datenverarbeitung werden in keinem Bundesland präzisiert und verbindliche Vorgaben für konkrete Schutzmaßnahmen sind seltene Ausnahmen. Damit gilt grundsätzlich auch für die Länder, dass die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten nur unzureichend geregelt ist.

1.3 Sensible Daten in der polizeilichen Praxis

Im Folgenden liegt der Fokus auf der polizeilichen Praxis und der Frage, wie die Polizei sensible Daten zu „rassistischer und ethnischer Herkunft“ (vgl. Kasten S. 29) tatsächlich in ihren Informationssystemen verarbeitet. Insbesondere vor dem Hintergrund der unzureichenden gesetzlichen Vorgaben (vgl. 2.3) stellt sich die Frage, welche Kategorien sensibler Daten gespeichert und genutzt werden. Die in diesem Kapitel ausgeführten Beispiele aus der Praxis verdeutlichen auch, welche Risiken rassistischer Diskriminierung bestehen. Zum besseren Verständnis der Darstellung wird zuerst eine kurze Einführung in Stand und Perspektiven der polizeilichen Datenverarbeitung in Deutschland gegeben.

Polizeiarbeit hat, wie der ehemalige BKA-Chef Horst Herold 1970 schrieb, „schon immer im Sammeln, Speichern und Verarbeiten von Daten bestanden“.⁸⁰ Diese Wissensarbeit ist zentraler Aspekt des Handelns der polizeilichen Eingriffsverwaltung. Was im 19. Jahrhundert mit dem Aufbau des Erkennungsdienstes, des kriminalpolizeilichen Meldedienstes, seiner zentralen Karteien, Verbrecherlisten und Fahndungsbücher begann, wird seit den späten 1960er-Jahren in wachsendem Maße digitalisiert.⁸¹ Heute sind IT-Systeme das Rückgrat der Dokumentation und Verwaltung polizeilicher

Vorgänge, der Speicherung von Informationen zur Gefahrenabwehr, zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten sowie anderer polizeilicher Aufgaben.

Aktuell sind die Datenbestände der deutschen Polizeien in einer sehr heterogenen Landschaft von Informationssystemen verteilt. Eine offizielle Bestandsaufnahme im Rahmen des aktuellen Programms zur Modernisierung der polizeilichen IT-Architektur ergab rund 2000 relevante Anwendungen in Deutschland, darunter zwölf verschiedene Vorgangsbearbeitungssysteme, 15 Fallbearbeitungssysteme und allein beim Bundeskriminalamt mehr als 70 Datenbanken, in denen Informationen von überregionaler Bedeutung gespeichert sind.⁸² Die Dimension der Systeme unterscheidet sich entsprechend ihrer Zwecke, der Anzahl beteiligter Dienststellen und Behörden, des Umfangs der gespeicherten Daten und ihrer Funktionalitäten.⁸³ Abbildung 2 gibt einen knappen und damit notwendigerweise vereinfachten Überblick über die wichtigsten Systeme. Das Glossar (S. 40 f.) enthält Hintergrundinformationen zu den wichtigsten polizeilichen IT-Systemen und Datenbanken.

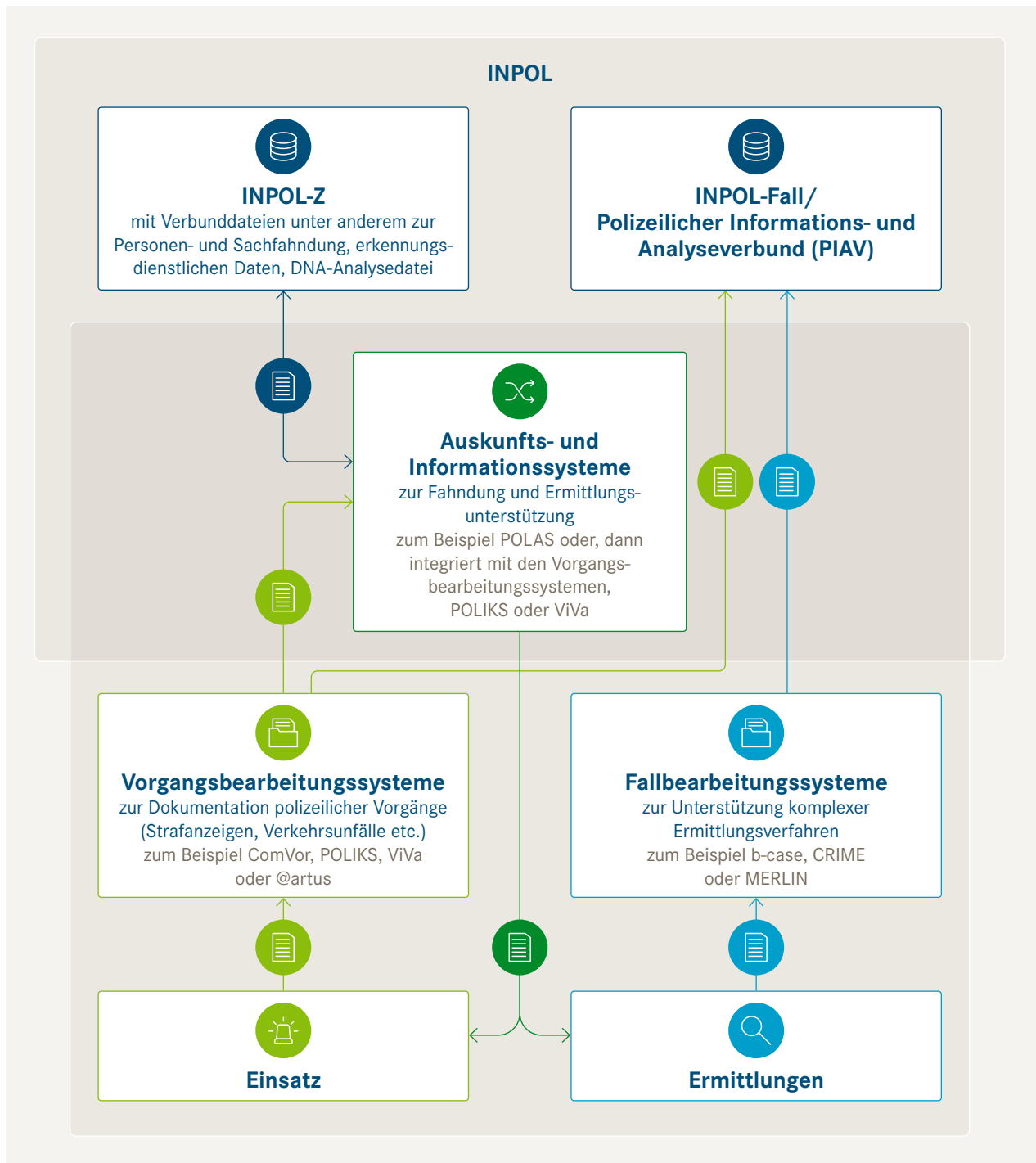
⁸⁰ Herold (1970), S. 33.

⁸¹ Heinrich (2007), S. 121 ff.

⁸² Schäberle (2023), S. 1432.

⁸³ Arzt (2021), Rn. 1110.

Abbildung 2: Polizeiliche Informationssysteme (vereinfachte Darstellung)



Glossar: Polizeiliche IT-Systeme

Vorgangsbearbeitungssysteme sind traditionell das Rückgrat der polizeilichen Informationsverarbeitung. Sie hören auf Namen wie @rtus, ComVor, EVA, IVO, POLIKS oder ViVa, dienen der Dokumentation aller polizeilich relevanten Vorgänge und enthalten neben dem Sachverhalt etwa zu angezeigten Ordnungswidrigkeiten, Straftaten oder Verkehrsunfällen in großem Umfang Daten über Verdächtige, Geschädigte oder Zeug*innen.⁸⁴ So waren 2023 allein im Vorgangssystem @rtus-Bund der Bundespolizei 3,5 Millionen Vorgänge mit 4,3 Millionen Personendatensätzen gespeichert.⁸⁵ Beim Anlegen eines Vorgangs werden die zuständige Polizeidienststelle und das Aktenzeichen eingetragen und der Sachverhalt erfasst. Dabei wird die Erfassung durch standardisierte Formulare und Kataloge etwa zu Delikten strukturiert, lässt aber auch Raum für Erläuterungen im Freitext.⁸⁶

Fallbearbeitungssysteme wie CASE, EASy, MERLIN, SAFIR oder KRISTAL werden zur Unterstützung komplexer kriminalpolizeilicher Ermittlungsverfahren auf Ebene einzelner Dienststellen oder von den Kriminalämtern betrieben. Sie haben die analogen kriminalpolizeilichen Karteikartensammlungen, Spurenakten etc. ersetzt. In den Systemen werden die zahlreichen Einzelinformationen zu Straftaten, Personen, Orten, Waffen, Telefonnummern etc. erfasst, aber auch Fotos, Videos und gescannte Dokumente. Über Schnittstellen können andere polizeiliche Datenbanken und weitere staatliche Register wie das Ausländerzentralregister oder die Daten der Meldebehörden abgefragt und im Trefferfall die Quelldaten als neue Objekte gespeichert werden. All diese Informationen können miteinander in Beziehung gesetzt und anschließend ausgewertet werden, um etwa Beziehungsnetzwerke zwischen Personen oder Tatorte auf einer digitalen Karte abzubilden. Zugriff auf die Fallbe-

arbeitungssysteme hat in der Regel nur ein kleiner Kreis zuständiger Sachbearbeiter*innen.⁸⁷

Auskunfts- und Fahndungssysteme und der polizeiliche Informationsverbund INPOL:

Aus den Vorgangsbearbeitungs- und Fallbearbeitungssystemen werden (ausgewählte) Informationen übermittelt an und zusammengeführt in INPOL, dem seit 1972 existierenden elektronischen Informationsverbund der deutschen Polizeien. INPOL dient sowohl der Fahndung nach Personen und Sachen als auch für Auskünfte etwa zu Identifizierungszwecken. Beteiligt sind alle 19 Polizeien des Bundes und der Länder sowie der Zoll. INPOL besteht aus zwei Säulen:

Die erste INPOL-Säule ist das **zentrale System INPOL-Z**, das vom Bundeskriminalamt (BKA) betrieben wird. Es umfasst verschiedene sogenannte Verbunddateien etwa zur Personen- oder Sachfahndung, mit Fingerabdrücken, DNA-Profilen, Kriminalaktennachweisen oder Haftdaten. Zum anderen besteht INPOL aus den **Teilnehmersystemen** der Verbundpartner (häufig, aber unzutreffend INPOL-Land genannt). Dort stellen die lokalen Dienststellen Informationen ein und übermitteln die Daten bei bundesweiter Relevanz außerdem an INPOL-Z. In manchen Bundesländern sind die Vorgangsbearbeitungssysteme mit dem INPOL-Teilnehmersystem integriert und übernehmen damit gleichzeitig die Funktion eines Fahndungs- und Auskunftssystems. In anderen Bundesländern sind die Systeme getrennt, sodass das INPOL-Teilnehmersystem, häufig unter dem Namen POLAS, als polizeiliches Fahndungs- und Auskunftssystem parallel zum Vorgangsbearbeitungssystem existiert. Aus den INPOL-Teilnehmersystemen können üblicherweise auch andere staatliche Register wie etwa das Ausländerzentralregister oder die Daten der Meldeämter abgefragt werden. Zugriff haben alle Polizeibeamt*innen, Staatsanwaltschaften und Gerichte.

84 Arzt (2021), Rn. 1179 ff.

85 Deutscher Bundestag (28.04.2023), S. 16 f.

86 Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltung des Bundes und der Länder (2020), S. 11 f.

87 Arzt (2021), Rn. 1289 ff.; Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltung des Bundes und der Länder (2020), S. 15 f.; Eder (2005).

Die zweite **INPOL-Säule** ist INPOL-Fall, ein Auswerte- und Analyse-Tool, das aus verschiedenen Dateien besteht und vom BKA geführt wird. Technisch handelt es sich bei diesen Dateien um Fallbearbeitungssysteme, nur dass sie nicht Informationen zu einzelnen Ermittlungskomplexen erfassen, sondern zu verschiedenen Phänomenbereichen von bundesweiter Bedeutung, etwa zu Rauschgiftkriminalität oder Staatsschutzdelikten. Seit 2016 werden die einzelnen Verbunddateien von INPOL-Fall sukzessive durch den **Polizeilichen Informations- und Analyseverbund (PIAV)** abgelöst, der alle gemeldeten Personen-, Fall-, und Sachdaten unabhängig vom Phänomenbereich in einer gemeinsamen Anwendung erfasst und für die operative und strategische Kriminalitätsanalyse nutzbar machen soll.

Neben den beschriebenen Systemen existieren im Bereich des polizeilichen Staatsschutzes außerdem **Projektdateien** zur Unterstützung zeitlich befristeter Analyseprojekte oder auch auf Dauer angelegte Informationssysteme wie die **Antiterror- und die Rechtsextremismusdatei**, die gemeinsam mit den Nachrichtendiensten und anderen Behörden genutzt werden. Für Zwecke der grenzüberschreitenden Polizeikooperation werden zudem über das Schengen-Informationssystem, die Computersysteme des europäischen Polizeiamtes Europol, die Datenbanken Interpols sowie über diverse andere bi- und multilaterale Foren, Plattformen und Netzwerke Daten mit Partnerbehörden im Ausland geteilt.

Programm P20: Vor dem Hintergrund der äußerst zersplitterten polizeilichen IT-Landschaft, die von Eigenentwicklungen, inkompatiblen Insellösungen, Mehrfacherfassung von Daten, unterschiedlichen Standards, Dateiformaten und Erhebungsregeln geprägt ist, hat die Innenministerkonferenz (IMK) am 30. November 2016 die **Saarbrücker Agenda** verabschiedet. Als Ziele werden die bessere Verfügbarkeit

polizeilicher Informationen, eine höhere Wirtschaftlichkeit und ein stärkerer Datenschutz genannt.⁸⁸ Zur Umsetzung der Saarbrücker Agenda haben die Innenminister*innen von Bund und Ländern das Programm „P20“ (früher „Polizei 2020“) angestoßen, das bis etwa 2030 umgesetzt werden soll. Herzstück des Programms ist die Vision eines polizeilichen „Datenhauses“, in dem alle polizeilichen Daten nach einheitlichen Standards zentral und redundanzfrei vorgehalten werden. Im Rahmen von „P20“ wird aktuell an 35 Projekten gearbeitet, bei denen es insbesondere um die Bereitstellung einheitlicher Systeme für die Vorgangsbearbeitung, Fallbearbeitung und das Asservatenmanagement geht, die perspektivisch alle an das Datenhaus angebunden sein sollen.⁸⁹ Die polizeiliche Sachbearbeitung soll dann unabhängig von den Endgeräten durch intuitive „Apps“ unterstützt werden und das zentrale Datenhaus die Basis sein für den Einsatz neuer Technologien etwa zur „intelligenten“ Suche oder zur automatischen Erkennung von Personen oder Objekten in Bildern und Videos.⁹⁰

Abbildung 2 (S. 39) und das Glossar (S. 40 f.) verdeutlichen, dass die Polizei in zahlreichen Systemen und in erheblichem Umfang personenbezogene Daten verarbeitet. Dabei geht es sowohl um Daten von Verurteilten, Beschuldigten, Tatverdächtigen und Personen, von denen angenommen wird, dass sie in Zukunft Straftaten begehen werden („Anlasspersonen“), aber auch um Daten von deren Kontakt- und Begleitpersonen, von Geschädigten und Opfern, Zeug*innen, Hinweisgeber*innen oder sonstigen Auskunftspersonen sowie von Vermissten und unbekanntem hilflosen oder toten Personen.

So waren im April 2023 in INPOL knapp zehn Millionen Datensätze mit Nachweisen zu Fingerabdrücken, Lichtbildern und Personenbeschreibungen in der Datei „Erkennungsdienst“ erfasst und etwa 860.000 Personen zur Fahndung ausgeschrieben.⁹¹

88 Innenministerkonferenz (30.11.2016).

89 Gadorosi / Matthey (2023).

90 Brück (2019).

91 Deutscher Bundestag (28.04.2023).

Zusätzlich waren Daten zu Millionen von Menschen in den Vorgangsbearbeitungssystemen der Polizeien in Bund und Ländern gespeichert. Genaue Angaben zur Zahl der Betroffenen sind nicht möglich, da Personen in diesen Systemen häufig mehrfach erfasst werden; aber allein in Berlin und Schleswig-Holstein waren im Frühjahr 2023 jeweils rund zwei Millionen Einzelpersonen in den polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen POLIKS beziehungsweise @rtus registriert.⁹²

1.3.1 Kategorien sensibler Daten zu „rassischer oder ethnischer Herkunft“

Seit jeher steht das polizeiliche Informationswesen vor der Herausforderung, den wachsenden Datenbestand recherchierbar zu halten. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurden daher Klassifizierungssysteme entwickelt, um die Wiedererkennung von Verdächtigen zu ermöglichen und die gesammelten Informationen besser nutzbar zu machen.⁹³ In den 1920er-Jahren führte dies in Deutschland zur reichsweiten Vereinheitlichung, Normierung und Standardisierung des Fahndungswesens. Mit dem Wiederaufbau der (west)deutschen Polizei nach dem Zweiten Weltkrieg wurde bald an diese Tradition angeknüpft.⁹⁴ Als in den 1960er-Jahren die Überlegungen zur Computerisierung des Informationswesens in der Polizei begannen, verschärfte sich die Herausforderung der Standardisierung mit der Frage, wie „weiche“ in „harte“, computerlesbare Daten umgewandelt werden könnten. Karl Reuter, ehemaliger Ministerialrat im Bundesinnenministerium, brachte das Problem auf den Punkt, als er 1965 schrieb: „Ein denkender Sachbearbeiter kann – um es an einem simplen Beispiel zu abstrahieren – bei einem gesuchten ‚schlanken‘ Täter vielleicht auf den Gedanken kommen, daß er mit einem bekannten ‚schmächtigen‘ Täter identisch ist. Eine solche Übereinstimmung kann und darf eine Datenverarbeitungsmaschine nicht feststellen. Die

deutsche Sprache ist – gottlob – so reich, daß es möglich ist, die gleiche Person oder den gleichen Vorgang zutreffend mit ganz unterschiedlichen Worten und Begriffen zu umschreiben. Dieser Sprachreichtum kann in der elektronischen Datenverarbeitung zu einer Sprachverwirrung führen, wenn man nicht vorher eine Sprachbereinigung vornimmt: die Einführung einer maschinengerechten Sprache mit möglichst ‚fixen‘ Begriffen“.⁹⁵

Seitdem wird an einer bundesweit einheitlichen Struktur gearbeitet, um den elektronischen Austausch und die Vergleichbarkeit von Datensätzen zwischen den deutschen Polizeien zu gewährleisten. Diese betrifft sowohl die Arten beziehungsweise Kategorien der zu erfassenden Daten als auch die Frage, ob die Datenfelder mit Zahlen, Lichtbildern, gescannten Dokumenten, mit Freitext oder aus Listen mit standardisierten Werten („Katalogen“) gefüllt werden. Gesetzlich vorgegeben sind dabei lediglich grobe Rahmenbedingungen. Grundsätze über die Art der Daten, die in Verbunddateien des polizeilichen Informationssystem INPOL gespeichert werden, regelt aktuell (noch) die BKA-Datenverordnung (BKADV) vom 4. Juni 2010⁹⁶ sowie Kataloge, die in polizeilichen Bund-Länder-Gremien abgestimmt werden. Nachdem lange nur interne Anordnungen zur Errichtung der Dateien maßgeblich waren, sollte die BKADV Rechtssicherheit für das Führen polizeilicher Dateien beim BKA einschließlich der zu INPOL gehörenden Verbunddateien schaffen.⁹⁷ Aufgrund der Anbindung der Länderpolizeien an die Verbunddateien ergeben sich aus der BKADV auch verbindliche Vorgaben für die dortige Datenverarbeitung.

Die BKADV definiert 21 Arten von Personen- bzw. Grunddaten, acht weitere zur Identifizierung geeignete Merkmale sowie 26 weitere Arten von personenbezogenen Daten, die in BKA- oder INPOL-

92 Antworten des Innenministeriums Schleswig-Holstein und der Berliner Innensenatorin auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

93 Heinrich (2007), S. 126 ff.

94 Ebd., S. 145 ff.

95 Reuter (1965), S. 266.

96 Verordnung über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 des Bundeskriminalamtgesetzes gespeichert werden dürfen. Obwohl die BKADV sich noch auf das alte BKA-Gesetz bezieht, gilt sie übergangsweise fort. Siehe: Graulich (2019), Rn. 4.

97 Bundesrat (28.05.2010), S. 1.

Dateien zu Beschuldigten, Tatverdächtigen und teilweise auch anderen Personen gespeichert und weiterverarbeitet werden können.

Die Verordnung legt nahe, dass Daten, die eine unmittelbare oder mittelbare Zuschreibung „rassischer oder ethnischer Herkunft“ (vgl. Kasten S. 29) erlauben, in erheblichem Ausmaß durch die deutsche Polizei verarbeitet werden. So kann das BKA als Zentralstelle in Dateien des Polizeilichen Informationssystems INPOL neben Grundpersonalien wie Namen, Staatsangehörigkeit oder Geburtsort unter anderem die „Volkszugehörigkeit“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 17 BKADV), die „äußere Erscheinung“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 2e BKADV), „verwendete Sprachen“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 BKADV) oder eine „Mundart“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 BKADV) von Beschuldigten, Tatverdächtigen und Anlasspersonen speichern.⁹⁸ Soweit im Einzelfall zur Terrorismusbekämpfung erforderlich, kann auch die „Religionszugehörigkeit“ erfasst werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 17 BKADV). Dokumentiert ist die Existenz entsprechender Datenfelder in diversen Datei-Errichtungsanordnungen des BKA. Dies gilt sowohl für Dateien, die etwa im Bereich des polizeilichen Staatsschutzes nur einem sehr begrenzten Nutzer*innenkreis zugänglich sind und wenige tausend Einträge haben,⁹⁹ als auch für große, bundesweit genutzte Datenbanken wie die INPOL-Verbunddatei „Erkennungsdienst“ mit rund zehn Millionen Einträgen.¹⁰⁰ Für die Antiterrordatei sind Datenfelder für die Erfassung von „Volkszugehörigkeit“, „Sprachen“ und „Dialekten“ sogar gesetzlich normiert.¹⁰¹

Am Beispiel der Datenkategorien „Volkszugehörigkeit“ und „äußere Erscheinung“ beziehungsweise „Phänotyp“ soll im Folgenden detaillierter gezeigt werden, wie und aus welchen Anlässen sensible Daten durch die Polizei gespeichert werden können.

Volkszugehörigkeit

Laut Begründung der BKA-Datenverordnung dient die Datenkategorie „Volkszugehörigkeit“ der Eingrenzung der möglichen Herkunft oder Nationalität einer Person: Da „die willkürliche Ziehung von Staatsgrenzen mancher Länder [...] Völker in ihrer gewachsenen Struktur auseinandergerissen oder aber zum Miteinander mit anderen Völkern gezwungen“ habe, sei die Zugehörigkeit „zu einem bestimmten Volk oder Stamm“ aussagekräftiger als die Kenntnis über den Geburtsstaat, etwa bei „Kosovo-Albanern“. In Zweifelsfällen würde die Kenntnis der „Volkszugehörigkeit“ insbesondere bei fehlenden Informationen über einen Geburtsort eine bessere geographische Eingrenzung von polizeilichen Ermittlungen erlauben und die Beschaffung weiterführender Informationen über eine Person erlauben.¹⁰²

In Berlin erläuterte die Innensenatsverwaltung, nach der polizeilichen Nutzung der Kategorie „Volkszugehörigkeit“ befragt, im Herbst 2014, dass die Angabe der Ergänzung der Staatsangehörigkeit diene und, so wie die Merkmale Alter oder Geschlecht, eine „ermittlungs- und fahndungsunterstützende Information“ darstelle. Sie könne aber auch bedeutsam werden, um Zugang zu Personen zu bekommen und interkulturell kompetent mit ihnen umzugehen, etwa damit vermieden wird, dass in Vernehmungssituationen ein Dolmetscher in der Amtssprache des Herkunftslandes hinzugezogen wird, obwohl ein Betroffener sich als Angehöriger einer sprachlich unterdrückten Minderheit versteht.¹⁰³ Ebenfalls 2014 erklärte das Bundesinnenministerium, dass die Erfassung der Volkszugehörigkeit nicht obligatorisch sei, sondern es im Ermessen der polizeilichen Sachbearbeiter*innen liege, ob die „Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie ein tatauflösendes oder zumindest in der

98 Bei Zeug*innen, Opfern, Hinweisgeber*innen oder sonstigen Auskunftspersonen können nach § 3 BKADV nur Grundpersonalien gespeichert werden.

99 Bundeskriminalamt (2007): Errichtungsanordnung der Amtdatei „IntTE-S (Internationaler Terrorismus – Strafverfahren)“. Wiesbaden.

100 Bundeskriminalamt (2006): Errichtungsanordnung der Verbunddatei „Erkennungsdienst“. Wiesbaden.

101 Vgl. § 3 Abs. 1 ATDG. Anders die Rechtsextremismusdatei, in der nach § 3 RED-G zwar „Sprachkenntnisse“ in den erweiterten Grunddaten erfasst werden können, nicht jedoch Muttersprachen, Dialekte oder eine „Volkszugehörigkeit“.

102 Bundesrat (28.05.2010), S. 19.

103 Abgeordnetenhaus Berlin (13.10.2014), S. 1.

Kontexterfassung relevantes Moment darstellt (zum Beispiel bei türkisch-kurdischen Auseinandersetzungen)¹⁰⁴.

Der durch die AG Kripo¹⁰⁵ abgestimmte Katalog für die Erfassung im Datenfeld „Volkszugehörigkeit“ umfasste im Jahr 2020 mehr als 100 Katalogwerte: von A wie Abchase bis W wie Weißrusse. Enthalten war aber auch der Wert „deutsch“ sowie Werte für alle 16 deutschen Bundesländer, offensichtlich um regionale Differenzierungen vornehmen zu können. In Berlin räumte der Senat ein, dass der Katalog zum Teil „historisch überholte und unpräzise Begrifflichkeiten [enthält], welche auf historisch überholte Bestände zurückgehen, die durch nicht verjährende und somit keiner Löschfrist unterliegende Delikte entstanden sind“.¹⁰⁶ Demnach hat sich das zuständige Gremium der AG Kripo inzwischen darauf verständigt, sowohl Katalogwerte zu mehr oder weniger großen geographischen Regionen wie „Afrika“ oder „Baltikum“ als auch die deutschen Bundesländer oder historische Begriffe wie „Pommern (polnisch verwaltet)“ zu bereinigen und als dauerhafte Katalogwerte ausschließlich Zuschreibungen für ethnische beziehungsweise nationale Minderheiten zu verwenden.¹⁰⁷ Deutlich wird in jedem Fall, dass die Katalogwerte zu „Volkszugehörigkeit“ – trotz einiger erratischer Katalogwerte – unmittelbar der Erfassung ethnischer Zuschreibungen dienen.

Die Erfassung der „Volkszugehörigkeit“ war und ist eines der zentralen Konfliktfelder, wenn es um die polizeiliche Erfassung sensibler Daten geht. Vor dem Hintergrund der systematischen Registrierung und Stigmatisierung durch „Zigeuner“¹⁰⁸ bezie-

ungsweise „Landfahrer“-Karteien, Fahndungsblätter und INPOL-Hinweise, die Ende des 19. Jahrhunderts ihren Anfang nahm und mindestens bis in die 1980er-Jahre andauerte, kämpft die Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma bis heute gegen Praktiken der ethnischen Sondererfassung.¹⁰⁹

Dabei gab es im Laufe der Jahre immer wieder semantische Verschiebungen, die es erlaubten, tradierte Erfassungsmethoden mit neuen Begriffen fortzuführen: aus „Zigeuner“ wurde „Landfahrer“, aus „Landfahrer“ wurden „mobile ethnische Minderheit“ oder „häufig wechselnder Aufenthaltsort“.¹¹⁰ Der personengebundene Hinweis „häufig wechselnder Aufenthaltsort“ (PHW HWA0) wurde erst 1989 aus dem bundesweiten INPOL-Katalog gestrichen.¹¹¹ Es ist unklar, ob oder in welchem Ausmaß durch die Nutzung von Stellvertreterbegriffen – aktuell etwa Hinweisen wie „Reisende Täter“ oder „Clan“ – die informationelle Stigmatisierung unter neuem Namen fortgeführt wird.

Vor dem Hintergrund der Proteste gegen die stigmatisierenden Benennungspraktiken forderte der Deutsche Bundestag 1986 die Bundesregierung einstimmig dazu auf, „sicherzustellen, daß Sondererfassungen der Sinti und Roma bei polizeilichen Informationssystemen und anderen Dateien ausgeschlossen werden“.¹¹² Initiativen folgten auch auf Länderebene. So erließ zum Beispiel das brandenburgische Innenministerium 1993 einen Erlass, der die Polizeibediensteten darauf hinwies, dass „Angaben über die Volkszugehörigkeit von Personen, die einer Straftat verdächtig sind, Diskriminierungen darstellen können, die Vorurteile verstärken und wecken“ und darum bat (sic!), zum Beispiel die

104 Bundesministerium des Innern (2014), S. 33.

105 Die AG Kripo ist die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt (BKA), deren Leitung beim Präsidenten des BKA liegt. Das Gremium ist dem Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz nachgeordnet.

106 Abgeordnetenhaus Berlin (13.10.2014), S. 1.

107 Abgeordnetenhaus Berlin (28.01.2020), S. 4–7. Aus der Antwort geht nicht eindeutig hervor, ob die Bereinigung bundesweit erfolgte oder nur für Berlin vollzogen wurde.

108 Nach dem Vorbild der Unabhängigen Kommission Antiziganismus wird der diskriminierende Begriff hier durchgestrichen, damit die historischen und semantischen Zuschreibungen sichtbar bleiben, ihre Geltung jedoch verneint wird. Siehe: Unabhängige Kommission Antiziganismus (2021), S. 10.

109 Rose (2000); Reuss (2023).

110 Details zur Erfassungspraxis bei Feuerhelm (1987); Stephan (2011); End (2019).

111 Stephan (2011), S. 273. In einigen Bundesländern führten die Polizeien den PHW HWA0 allerdings weiter. Vgl. Töpfer (2020), S. 36 f.

112 Deutscher Bundestag (25.06.1986), S. 3.

„Bezeichnung von tatverdächtigen Sinti oder Roma als Zigeuner beziehungsweise den Hinweis bei solchen Tatverdächtigen auf ihre Zugehörigkeit zu den Sinti oder Roma zu unterlassen“; dies betraf – mit Ausnahme der „Pflicht, Anzeigen und Vernehmungen authentisch zu protokollieren“ – sowohl den internen Gebrauch als auch die Kommunikation nach außen.¹¹³

2007 führte eine Initiative des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma dazu, dass die Innenministerkonferenz (IMK) auf ihrer Frühjahrstagung ihren Arbeitskreis II (AK II) damit beauftragte, die Erlasse zum Thema zu überprüfen und gegebenenfalls ergänzen zu lassen. Die Sichtung durch die Projektgruppe des AK II ergab ein breites Spektrum, das vom völligen Fehlen einer individuellen Vorschrift zum Minderheitenschutz in damals fünf Ländern (Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sowie beim BKA bis zu Erlassregelungen mit ausformulierten Vorgaben reichte. In Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz existierten demnach Vorschriften, welche die Polizeibeamt*innen dazu aufforderten, weder polizeiintern noch extern die ethnische Zugehörigkeit oder vergleichbare Bezeichnungen zu verwenden.¹¹⁴ Andere Bundesländer (Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein, Sachsen) regelten die Verwendung entsprechender Bezeichnungen lediglich für die externe Kommunikation, damit in öffentlichen Fahndungsaufrufen oder Pressemitteilungen nicht auf die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit oder die Hautfarbe eines Beschuldigten oder Tatverdächtigen hingewiesen wird. Als Mindeststandard für den „Schutz nationaler

Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch Polizeibehörden“ erarbeitete die Projektgruppe des AK II folgende Musterregelung:

„Die Polizei bedient sich keiner Stigmatisierungen, Kategorisierungen oder pauschalen Bezeichnungen von Menschen. Gleiches gilt für Ersatzbezeichnungen oder Begriffe, unabhängig davon, ob sie tatsächlich oder subjektiv geeignet sind, einen Menschen, eine Ethnie, eine Volkszugehörigkeit oder eine Minderheit zu diskriminieren, zu stigmatisieren oder abzuqualifizieren. Auf die Zugehörigkeit zu einer Minderheit darf in der internen und externen Berichterstattung nur hingewiesen werden, wenn sie für das Verständnis eines Sachverhaltes oder für die Herstellung eines sachlichen Bezuges zwingend erforderlich ist. Die Polizei verwendet im internen wie im externen Gebrauch anstelle von Kategorien differenzierte und detaillierte Darstellungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Fahndung, der Personenbeschreibung oder der Schilderung eines Tatherganges. Form und Inhalt des polizeilichen Sprachgebrauchs im Innen- und Außenverhältnis sind so zu halten, dass sie nicht diskriminieren oder Vorurteile schüren. Die Polizei berücksichtigt, dass sie im internen wie im externen Gebrauch jede Begrifflichkeit vermeiden muss, die von Dritten zur Abwertung von Menschen missbraucht bzw. umfunktioniert oder in deren Sinne interpretiert werden kann. Dem muss auch im internen Bereich Rechnung getragen werden, da interne Dokumentationen nach außen dringen und dort Wirkung entfalten können. Die Verpflichtung zu einer authentischen oder wortgetreuen Dokumentation von Angaben bei Anzeigen, Vernehmungen oder Berichten bleibt hiervon unberührt.“¹¹⁵

¹¹³ Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (19.08.1993).

¹¹⁴ Für Baden-Württemberg wurde allerdings notiert, dass zur Vermeidung von Nachteilen bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung und Gewährleistung der fachlich notwendigen Bezeichnung spezifischer Tätergruppen erforderlichenfalls Begriffe wie „mobile Straftäter“ (bedarfswise auch mit Verweis auf die regionale Herkunft oder Nationalität) verwendet werden dürften, wenn diese Beschreibungen in neutraler Form bestimmte Tat- oder Tätermerkmale oder Charakteristika weitergeben oder den modus operandi beschreiben würden. Dabei müsse dann beachtet werden, dass diese Bezeichnungen nicht synonym für bestimmte Gruppierungen genutzt würde, also eine neue Ersatzbezeichnung generierten, sondern tatsächlich individuelle Tat- und Tätermerkmale wiedergeben.

¹¹⁵ Projektgruppe des AK II (10.10.2007), S. 6.

Auf ihrer Herbstsitzung 2007 nahm die IMK den Abschlussbericht der Projektgruppe samt Musterregelung zur Kenntnis,¹¹⁶ und in der Folge wurden etwa in Nordrhein-Westfalen (2008) und Brandenburg (2014) Erlasse nach dem Vorbild der Musterregelung verabschiedet oder neugefasst.¹¹⁷ Somit hat sich in den letzten zwanzig Jahren zwar die Sensibilität für den Umgang mit der Kategorie „Volkszugehörigkeit“ insbesondere mit Blick auf anerkannte nationale Minderheiten wie Sinti* zze und Rom* nja erhöht,¹¹⁸ gleichwohl bleibt die Kategorie als solche in der polizeilichen Datenverarbeitung präsent (siehe Kapitel 3.2).

Äußere Erscheinung/„Phänotyp“

Das Datenfeld „äußere Erscheinung“ dient zusammen mit anderen Merkmalen wie Gewicht oder Schuhgröße der Personenbeschreibung. Angaben über die „äußere Erscheinung“ werden üblicherweise im Rahmen von erkennungsdienstlichen Maßnahmen oder für unbekannte gesuchte Personen, zum Beispiel aufgrund von Zeug*innenaussagen, erfasst. Das Datenfeld wird synonym für den Begriff „Phänotyp“ genutzt. Laut Begründung der BKA-Datenverordnung können entsprechende Angaben als Ausschlusskriterium oder Indiz für die Täterschaft bestimmter Personen dienen.¹¹⁹ Genutzt wird es beispielsweise bei Fahndungen oder für das gezielte Filtern von erkennungsdienstlichen Dateien, etwa wenn Zeug*innen anhand umfangreicher Lichtbildsammlungen Tatverdächtige identifizieren sollen.

Für die „äußere Erscheinung“ beziehungsweise den „Phänotyp“ existiert ein standardisierter Katalog, der zuletzt im Jahr 2003 geändert wurde. Demnach können polizeiliche Sachbearbeiter*innen aus einer Liste mit 19 Katalogwerten auswählen.¹²⁰

Tabelle 1: INPOL-Katalogwerte für die Kategorie „Phänotyp“

afrikanisch
nordafrikanisch
nordostafrikanisch
zentral-/südafrikanisch
afro-amerikanisch
indianisch
mittel-/südamerikanisch
nordamerikanisch
asiatisch
ostasiatisch
südasiatisch
südostasiatisch
westasiatisch
zentralasiatisch
europäisch
osteuropäisch
südeuropäisch
südosteuropäisch
westeuropäisch

Bereits Mitte der 1990er-Jahre hatte es Kritik an „rassistischen Typisierungen“ gegeben, die polizeilichen Sachbearbeiter*innen für die computergerechte, standardisierte Personenbeschreibung im sogenannten Erfassungsbeleg KP8 zur Verfügung standen. Die Bundesregierung verteidigte die Typisierung damals als unverzichtbar und verwies

¹¹⁶ Innenministerkonferenz (10.12.2007), Beschluss zu TOP 11, S. 15.

¹¹⁷ Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (15.12.2008); Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (10.09.2014).

¹¹⁸ Unter den mehr als hundert Katalogwerten des besagten INPOL-Katalogs „Volkszugehörigkeit“ findet sich keine der vier in Deutschland anerkannten nationalen Minderheiten, sodass zumindest eine standardisierte Erfassung nicht möglich ist. Siehe: Abgeordnetenhaus Berlin (28.01.2020), S. 4–7. Die Nennung von „Sinti und Roma“ in Freitextfeldern oder auch der Polizeilichen Kriminalstatistik eines Landes wurden aber auch nach 2007 verschiedentlich bekannt und von Datenschutzaufsichtsbehörden beanstandet. Siehe etwa: Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2021), S. 76 ff.

¹¹⁹ Bundesrat (28.05.2010), S. 21 f.

¹²⁰ Abgeordnetenhaus Berlin (28.01.2020), S. 8.

auf langjährige polizeiliche „Erfahrungspraxis“. Weiter argumentierte sie, dass ein geeigneter Schutz der Daten dadurch gewährleistet sei, dass die Daten nur dem internen Polizeigebrauch dienen, es sich lediglich um Zusatzangaben handle und es keine Dateien über die genannten Merkmale gebe.¹²¹ Letztlich aber bewirkten die Diskussionen eine Überarbeitung des Erfassungsbelegs KP8, bei der etwa Begriffe wie „südländisch“ oder „slawisch“ gestrichen wurden.

Gleichwohl zeigen die aktuellen INPOL-Katalogwerte für die Kategorie „Phänotyp“, dass bis heute an einer Form der standardisierten Erfassung festgehalten wird, die sich zumeist an der unterstellten (geographischen) Herkunft von Personen orientiert. Dabei wird deutlich, dass dem Katalog die rassifizierende Annahme zugrunde liegt, dass es in geographischen Regionen angestammte autochthone Gruppen mit spezifischen Physiognomien gibt. So hieß es auf eine Anfrage zur Erfassungsmethodik der Erfassung in Berlin, dass die Zuordnung zum Katalogwert „Phänotyp“ grundsätzlich auf Grundlage der Staatsangehörigkeit erfolge, bei offensichtlichen Diskrepanzen zwischen der Staatsangehörigkeit und dem Erscheinungsbild jedoch die Möglichkeit bestehe, einen anderen Katalogwert auszuwählen.¹²² Damit ist die Datenerfassung auf die Reproduktion von Stereotypen angelegt: Wer nicht der polizeilichen Vorstellung eines „Westeuropäers“ entspricht, wird auch nicht als solcher erfasst, selbst wenn seine Staatsangehörigkeit ihn als solchen ausweist.

Der Katalog ist auch in der Polizei nicht gänzlich unumstritten. So strebt die Polizei in Berlin nach Angaben des Senats eine Prüfung der Auswahlmöglichkeit der Kategorie „indianisch“ an.¹²³ Eine grundlegende Änderung ist jedoch nicht in Sicht, sodass die rassifizierende Typisierung weiterhin alltäglich in der Polizeiarbeit sichtbar tradiert werden wird.

1.3.2 Datenspeicherung

In welchem Umfang die besonderen Kategorien personenbezogener Daten durch die Polizei verarbeitet werden und welche Relevanz sie für die Praxis haben, lässt sich angesichts der Komplexität und Intransparenz der polizeilichen Datenverarbeitung nur punktuell bestimmen. Für diesen Zwecke hat das Deutsche Institut für Menschenrechte die Innenministerien der Bundesländer um Auskunft zum Bestand ausgewählter Datenkategorien¹²⁴ in den polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen gebeten. Dabei wurde lediglich auf die Vorgangsbearbeitungssysteme als das Rückgrat der polizeilichen Datenverarbeitung (siehe Glossar) fokussiert, um den Bearbeitungsaufwand für die Innenministerien in Grenzen zu halten.

Rückmeldung mit Statistiken zur Datenhaltung in den Vorgangsbearbeitungssystemen gab es aus den neun Ländern Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.¹²⁵ Aus den anderen Ländern hieß es, dass wegen Mehrfacherfassungen von Personen keine aussagekräftigen Aussagen möglich wären oder der Aufwand der Auswertung zu hoch sei.

Der berichtete Bestand in den Vorgangsbearbeitungssystemen liegt zwischen zwei Millionen in Bremen und knapp 30 Millionen Personendatensätzen in Nordrhein-Westfalen. Oft handelt es sich dabei um Mehrfacherfassungen, weil ein und dieselbe Person im Zusammenhang mit unterschiedlichen Vorgängen registriert wurde, sodass nicht für jedes Land klar ist, wie hoch die tatsächliche Anzahl Betroffener ist, und ein Vergleich absoluter Zahlen irreführend sein kann.

Deutlich wird aber, dass es zwischen den Ländern deutliche Unterschiede in der Datenerfassung gibt: Wenig überraschend rangieren Grunddaten zu Personen wie Namen und Geburtsort in den Statis-

¹²¹ Siehe etwa: Deutscher Bundestag (19.12.1996).

¹²² Abgeordnetenhaus Berlin (09.06.2023), S. 3.

¹²³ Ebd., S. 2.

¹²⁴ Gefragt wurde nach den Kategorien Vor- und Nachname, Staatsangehörigkeit, Geburtsort und -land, Volks- und Religionszugehörigkeit, „Phänotypus“, Sprache, Stimm-/Sprachmerkmale, Mundart und Personengebundene/Ermittlungsunterstützende Hinweise.

¹²⁵ Antwort der Innenministerien und -senator*innen der Länder auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

tiken aller Vorgangsbearbeitungssysteme weit oben. Sie sind für die große Mehrheit der erfassten Personen hinterlegt. Meist gilt dies auch für die Staatsangehörigkeit, die allerdings in Rheinland-Pfalz nur für jede zweite und im Saarland nur für jede dritte Person registriert ist.

Da in den Vorgangsbearbeitungssystemen zahlreiche Menschen nur als Geschädigte oder Zeug*innen geführt werden, ohne erkenntnisdienlich erfasst worden zu sein, spielen dort Informationen zur Personenbeschreibung eine nachgeordnete Rolle. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ist eine Speicherung der Kategorien „Volkszugehörigkeit“ in den Vorgangsbearbeitungssystemen nicht vorgesehen. Das gleiche gilt in diesen Ländern sowie im Saarland für „Religionszugehörigkeit“. Dort, wo diese Kategorien gespeichert werden können, sind sie nur bei weniger als einem Prozent der registrierten Personen hinterlegt.¹²⁶ Aus dem Saarland wurde berichtet, dass es sich bei den Angaben zur „Volkszugehörigkeit“ hauptsächlich um Angaben zu den Bundesländern handelt, aus denen die Personen kommen, und die Nennung „Saarland“ mit Abstand überwiegt. Informationen dazu liegen für andere Länder nicht vor. Die Kategorie „Phänotyp“ kann in allen Vorgangsbearbeitungssystemen erfasst werden, was auch etwas häufiger passiert als für die Kategorie „Volkszugehörigkeit“ und in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mehr als zwei Prozent der Personendatensätze betrifft – am häufigsten finden sich dort die Zuschreibungen

„europäisch“ und „westeuropäisch“. In den anderen Ländern liegt die Quote nur im Promillebereich. Ähnlich stellt sich die Situation für die Kategorien „Sprache“ und „Mundart“ dar.

In der polizeilichen Vorgangsbearbeitung dominieren unter den abgefragten Kategorien Grunddaten wie Namen, Geburtsort und – wenngleich mit deutlichen Unterschieden – Staatsangehörigkeit. Im Vergleich dazu spielen Kategorien wie „Phänotyp“ und „Sprache“ und – manchmal – auch „Volkszugehörigkeit“ nur eine nachgeordnete Rolle. In absoluten Zahlen geht es dabei allerdings in großen Bundesländern zahlenmäßig um Größenordnungen im fünf- bis sechsstelligen Bereich. So wurde aus Nordrhein-Westfalen berichtet, dass dort etwa 72.000 Personendatensätzen eine „Volkszugehörigkeit“ zugeschrieben ist und 600.000 Personendatensätzen ein „Phänotyp“.

Mit ihrem Fokus auf die Vorgangsbearbeitungssysteme blendet die Bestandsaufnahme notgedrungen andere Datenbestände aus. Einen kleinen Einblick eröffnen die Informationen zur Nutzung der Antiterrordatei (ATD), einer Datei, die als Verbunddatei bundesweit vom polizeilichen Staatsschutz (und den Nachrichtendiensten) genutzt wird. Im Folgenden wird auf Grundlage der ATD-Evaluation von 2011 und regelmäßiger Berichte, die das BKA seit 2013 veröffentlicht, die Befüllung der Datenfelder zu „Volkszugehörigkeit“ und „Religionszugehörigkeit“ dargestellt.

Tabelle 2: Befüllung ausgewählter Datenfelder in der Antiterrordatei¹²⁷

Belegung in %	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Volkszugehörigkeit	1	4	4	4	4	8,7	8,7	12,4	12,6	10,4	14,3	30,2
Religionszugehörigkeit	5	7	7	7	7	21,7	25,9	22,2	21,1	35,2	43,3	29,5

¹²⁶ Für Sachsen lassen sich die für die Kategorie „Volkszugehörigkeit“ berichteten Zahlen nicht vergleichen, weil sie sich auf ein Datenfeld „Ergänzung zu Staatsangehörigkeit/Geburtsland/Volkszugehörigkeit“ beziehen.

¹²⁷ Deutscher Bundestag (07.03.2013), S. 38; Bundeskriminalamt (2017), S. 14 ff.; Bundeskriminalamt (2020), S. 9 ff.

2020 waren in der Antiterrordatei rund zehntausend Personen erfasst. Die Tabelle 2 zeigt, dass dabei inzwischen in erheblichem Umfang sensible Daten verarbeitet werden. Die Befüllung des Datenfeldes „Volkszugehörigkeit“ ist von 2007 bis 2020 deutlich angestiegen. Nach der Inbetriebnahme der Datei im Jahr 2007 waren entsprechende Angaben nur in jedem hundertsten Personendatensatz hinterlegt. Der niedrige Stand korrespondierte mit der Aussage von ATD-Nutzer*innen, die bei der Evaluierung von 2011 zu Protokoll gegeben hatten, dass das Datum „Volkszugehörigkeit“ nur eine marginale Bedeutung für die Ermittlungsarbeit habe.¹²⁸ 2020 war das Datenfeld „Volkszugehörigkeit“ in jedem dritten Personendatensatz befüllt. Die Zahlen für „Religionszugehörigkeit“ sind seit 2007 von fünf Prozent auf 43 Prozent im Jahr 2019 gestiegen, bevor sie 2020 auf knapp 30 Prozent sanken.

Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Informationen konnte dieses Kapitel nur Schlaglichter werfen auf die polizeiliche Speicherung sensibler Daten zu vermeintlicher „rassistischer oder ethnischer Herkunft“. Es ließ sich zeigen, dass Datenkategorien wie „Volkszugehörigkeit“ oder „Phänotyp“ gemessen am Gesamtvolumen der polizeilichen Datenspeicherung nur eine nachgeordnete Rolle spielen. In absoluten Zahlen ist das Ausmaß jedoch auch in der Vorgangsbearbeitung in der Summe erheblich, wobei es deutliche Unterschiede in der Praxis der Länderpolizeien gibt, über deren Gründe sich nur spekulieren lässt.

1.3.3 Nutzung gespeicherter Daten

Was passiert nun mit den sensiblen Daten, wenn sie einmal durch die Polizei gespeichert wurden? Wie können sie weiter genutzt werden? Welche Diskriminierungsrisiken bestehen dabei? Und wie steht es um ihren besonderen Schutz? Diesen Fragen geht das folgende Kapitel nach, indem es

kurz den allgemeinen rechtlichen Rahmen für die Nutzung von polizeilich gespeicherten Daten erläutert und diskutiert, welche Maßnahmen existieren, um den besonderen Schutz dieser Daten zu gewährleisten, und warum sie zu kurz greifen. Abschließend soll anhand einiger Beispiele gezeigt werden, welche Diskriminierungsrisiken sich daraus ergeben.

Einfachgesetzliche Voraussetzungen

Grundsätzlich kann die Polizei (sensible) Daten, die sie einmal rechtmäßig erhoben hat, speichern, verändern und nutzen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben (unbedingt) erforderlich ist. Dies regeln die Generalklauseln zur Weiterverarbeitung von Daten, die sich in allen Polizeigesetzen in Bund und Ländern finden.¹²⁹ Dabei gilt der Grundsatz der Zweckbindung. Das heißt, die weitere Nutzung von Daten darf nur zu dem Zweck erfolgen, zu dem sie erhoben wurden. Möglich ist indes auch eine Nutzung der Daten zu einem anderen Zweck. Verfassungsrechtlich zulässig ist dies, wenn die Polizei die Daten auch zu diesem anderen Zweck erheben dürfte und mit der neuen Verarbeitung den Schutz ähnlich bedeutender Rechtsgüter oder die Aufdeckung ähnlich schwerwiegender Straftaten bezweckt wie mit der ursprünglichen Datenerhebung.¹³⁰ Entsprechend lassen Polizeigesetze und Strafprozessordnung ausdrücklich zu, dass Daten, die zur Strafverfolgung erhoben werden, auch für präventivpolizeiliche Zwecke weiterverarbeitet werden können und umgekehrt.¹³¹ Während einige Länder eine neue Nutzung bereits erhobener Daten zu anderen Zwecken jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen erlauben, fehlt in den meisten Fällen eine solche Präzisierung der Zweckbindung.¹³² Im Ergebnis wird die polizeiliche Weiterverarbeitung einmal erhobener Daten durch das Fachrecht im Detail wenig reguliert. Dies gilt auch für sensible Daten und insbesondere dann, wenn es sich dabei um Daten handelt, die massenhaft bei offenen

¹²⁸ Deutscher Bundestag (07.03.2013), S. 38.

¹²⁹ Siehe etwa Art. 53 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, § 42 Allgemeines Sicherheit- und Ordnungsgesetz Berlin, § 23 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen oder § 29 Bundespolizeigesetz. Zulässig ist die Weiterverarbeitung regelmäßig auch zur Dokumentation und Verwaltung von polizeilichen Vorgängen, (kriminal)statistischen und einigen anderen Zwecken wie Aus- und Fortbildung oder Forschung.

¹³⁰ Bundesverfassungsgericht (2016): Bundeskriminalamtgesetz. Urteil vom 20.04.2016, 1 BvR 966/09, Rn. 284 ff. Bei Daten, die aus besonders eingriffsintensiven Überwachungsmaßnahmen, wie einer Online-Durchsuchung oder Wohnraumüberwachung stammen, verlangt das Bundesverfassungsgericht zudem, dass auch die für die Datenerhebung maßgeblichen Anforderungen an die Gefahrenlage erfüllt sind.

¹³¹ Kingreen / Poscher (2022): § 14, Rn. 14.

¹³² Ebd., Rn. 15.

Standardmaßnahmen wie erkennungsdienstlichen Maßnahmen oder der Protokollierung von Zeugenaussagen erhoben werden.

Präzisere Vorgaben zur Nutzung von polizeilichen Dateien, etwa zum Nutzungszweck oder dem Kreis der zugriffsberechtigten Personen, werden durch polizeiinterne Errichtungsanordnungen oder Verarbeitungsverzeichnisse festgelegt. Sie sind Voraussetzung für den rechtmäßigen Betrieb solcher Dateien. Während vor der Umsetzung der JI-Richtlinie ins nationale Recht die Datenschutzaufsichtsbehörden zu den Anordnungen und Verzeichnissen vorab beratend konsultiert werden mussten, ist diese Pflicht seitdem entfallen.¹³³ Inzwischen müssen die Polizeibehörden den Aufsichtsbehörden die Errichtungsanordnungen oder Verarbeitungsverzeichnisse lediglich nachträglich zur Verfügung stellen.¹³⁴

Neben den Generalklauseln zur Weiterverarbeitung von Daten existieren nur für wenige Formen der Nutzung und Auswertung ihrer eigenen Datenbestände durch die Polizei spezifische gesetzliche Eingriffsbefugnisse. Gesetzliche Vorgaben existieren für den Datenabgleich und die verfassungsrechtlich umstrittenen automatisierten Datenanalysen. Daneben erlaubt das Polizeirecht die Rasterfahndung, deren Besonderheit aber ist, dass die Polizei dabei auch Datenbestände Dritter nutzt, weshalb dies hier nicht weiter vertieft wird.

Bei einem Datenabgleich werden Daten von Personen, die etwa im Rahmen einer Personenkontrolle oder anderer polizeilicher Maßnahmen in den Fokus der Polizei geraten, mit bestehenden Datensammlungen abgeglichen.¹³⁵ Dabei geht es darum zu

prüfen, ob und welche Informationen bereits über die Betroffenen vorliegen, sie etwa zur Fahndung ausgeschrieben sind oder bereits an anderer Stelle ein Ermittlungsverfahren geführt wurde. Die Hürden für den Datenabgleich sind jedoch kaum höher als für eine Datennutzung auf Grundlage der Generalklausel; zulässig ist regelmäßig ein Abgleich mit dem Fahndungsbestand oder wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Datenabgleich für die polizeiliche Aufgabenerfüllung erforderlich ist.¹³⁶ Als besondere Form des Abgleichs mit polizeilichen Datenbeständen regeln einige wenige Polizeigesetze außerdem ausdrücklich die Erstellung von Lagebildern für Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung.¹³⁷

Der Einsatz automatisierter Analysemethoden wurde inzwischen in Hessen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen gesetzlich zugelassen.¹³⁸ Bei solchen Datamining-Methoden soll eine Software im umfangreichen polizeilichen Datenbestand automatisiert Netzwerke und andere Zusammenhänge zwischen Personen, Organisationen, Sachen und anderen Objekten erkennen, irrelevante Informationen ausfiltern, Daten für digitale Karten aufbereiten oder sie statistisch auswerten. Das Bundesverfassungsgericht hat solchen Methoden aufgrund der hohen Streubreite und Intensität der damit verbundenen Grundrechtseingriffe in mittlerweile zwei Entscheidungen enge Grenzen gesetzt und die konkreten Regelungen in Hessen und Hamburg für verfassungswidrig erklärt.¹³⁹

Zu beachten sind bei automatisierten Verfahren zudem Vorgaben, die sich aus der Umsetzung von Artikel 11 JI-Richtlinie ergeben. Demnach dürfen ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung basierende Entscheidungen nicht auf sensiblen

¹³³ Art. 24 JI-Richtlinie.

¹³⁴ Siehe etwa Art. 64 Abs. 1 S. 2 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, § 80 Abs. 4 Bremisches Polizeigesetz oder § 80 Abs. 6 Bundeskriminalamtgesetz.

¹³⁵ Mit Nachweisen der einschlägigen Normen siehe Kingreen / Poscher (2022), § 14, Rn. 42.

¹³⁶ Siehe etwa: Art. 61 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, § 48 Bremisches Polizeigesetz, § 25 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen oder § 34 Bundespolizeigesetz. Für Zwecke der Strafverfolgung sind Datenabgleiche zudem nach § 98c Strafprozessordnung erlaubt.

¹³⁷ Zum Beispiel: § 188 Abs. 6 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein.

¹³⁸ § 25a Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz, § 49 Hamburgisches Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei und § 23 Absatz 6 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen.

¹³⁹ Bundesverfassungsgericht (2020): Antiterrordateigesetz II. Beschluss vom 10.11.2020, 1 BvR 3214/15; Bundesverfassungsgericht (2023): Automatisierte Datenanalyse. Urteil vom 16.02.2023, 1 BvR 1547/19 und 1 BvR 2634/20.

Daten beruhen, wenn keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen getroffen wurden. Ein automatisiertes Profiling¹⁴⁰, das zur Folge hat, dass eine Person aufgrund des Anknüpfens an sensible Daten diskriminiert wird, ist ausdrücklich verboten.

Die Masse der polizeilichen Nutzung sensibler Daten, bei denen noch Menschen in den Verarbeitungsprozess eingebunden sind, wird jedoch kaum anders gewertet als eine Weiterverarbeitung anderer Datenkategorien und unterliegt somit nur wenigen Beschränkungen durch das Polizeirecht.

Schutzmaßnahmen

Nachdem gezeigt wurde, dass die Nutzung sensibler Daten durch die Polizei rechtlich wenig beschränkt ist und die gesetzlichen Vorgaben für Garantien zum Schutz Betroffener unverbindlich und unbestimmt sind, stellt sich die Frage, ob Maßnahmen vorgesehen sind, die dem erhöhten Schutzbedarf sensibler Daten Rechnung tragen.

Eine Antwort auf diese Frage ist nicht leicht, da die polizeiliche Datenverarbeitung aufgrund von Geheimschutz wenig transparent ist und viele interne Vorgaben nicht öffentlich zugänglich sind. Die Ergebnisse der Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter den Innenministerien der Länder legen jedoch nahe, dass sich das Schutzniveau für die polizeiliche Verarbeitung sensibler Daten kaum von jenem unterscheidet, das für die Verarbeitung nicht-sensibler Daten gilt: Zwar sollen technische Maßnahmen, Schulungen des Personals und Verfahrensregeln zur Übermittlung vor unbefugten Zugriffen schützen und etwa Prüffristen zur Aussonderung der Daten eine verhältnismäßige Datenverarbeitung sicherstellen. Mit Ausnahme der wenigen positiven Ansätze, die gesetzlich in Bayern,

Bremen und Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen sind (siehe S. 37), sind jedoch kaum Unterschiede beim Schutzniveau ersichtlich. Das Innenministerium Sachsen-Anhalt¹⁴¹ und die Berliner Senatsverwaltung für Inneres schreiben explizit, dass sensible Datenkategorien nicht gesondert behandelt werden, sondern die allgemeinen Regeln zur Datenverarbeitung gelten. Aus Berlin wird allerdings berichtet, dass es Pläne zur Überarbeitung einer Geschäftsanweisung gibt, die besonderen Bezug auf sensible Daten nehmen soll.¹⁴² In Bremen soll es zukünftig eine Rechtsverordnung zur Konkretisierung der gesetzlich vorgesehenen verkürzten Aussonderungsprüfung geben.¹⁴³

Besondere Berücksichtigung finden sensible Daten demnach in der Regel nur im Kontext von Datenschutzfolgeabschätzungen. Nach Artikel 27 der JI-Richtlinie haben die EU-Mitgliedstaaten gesetzlich dafür zu sorgen, dass datenverarbeitende Stellen immer dann eine Datenschutzfolgenabschätzung durchführen, wenn „eine Form der Verarbeitung, insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge“ hat. Entsprechende Regelungen finden sich in § 67 BDSG und dem Landesrecht. Die Folgenabschätzung soll eine allgemeine Beschreibung der geplanten Verarbeitungsvorgänge beinhalten sowie eine Bewertung der Risiken, der geplanten Abhilfemaßnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren zum Datenschutz. Damit soll der Nachweis erbracht werden, dass die Vorgaben der Richtlinie eingehalten werden. Zur Klärung der Frage, ob überhaupt ein Risiko bei der Datenverarbeitung gesehen wird und die Notwendigkeit besteht, eine Datenschutzfolgeabschätzung zu erstellen, werden vorab

140 Als „Profiling“ definiert Art. 3 der JI-Richtlinie jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte zu bewerten und damit zum Beispiel die Interessen oder das Handeln einer Person zu analysieren oder vorherzusagen.

141 Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

142 Antwort der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf Antworten des Innenministeriums Schleswig-Holstein und der Berliner Innenministerin auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

143 Antwort des Senators für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen Antworten des Innenministeriums Schleswig-Holstein und der Berliner Innenministerin auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

sogenannte Schwellwertanalysen durchgeführt. Dabei findet, so zeigen etwa Dokumente der Polizei Hamburg, die geplante Verarbeitung sensibler Daten besondere Berücksichtigung, was eine anschließende Datenschutzfolgenabschätzung wahrscheinlich macht.

Allerdings bleibt das ganze Verfahren – von der Erstellung der Schwellwertanalyse bis zur Fertigstellung der Datenschutzfolgenabschätzung – ein rein interner Vorgang, bei dem höchstens behördliche Datenschutzbeauftragte zu beteiligen sind.

Unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörden sind, anders als im ersten Entwurf für die JI-Richtlinie ursprünglich vorgeschlagen, nur dann vorab zu konsultieren, wenn die Errichtung neuer Dateisysteme geplant ist, die als hochriskant gelten. Potenziell Betroffene bleiben, anders als bei Folgenabschätzungen nach der Datenschutzgrundverordnung, grundsätzlich außen vor. Die Entscheidung darüber, welche Formen der Datennutzung eigentlich als prüfungsbedürftige Verarbeitungsprozesse und welche Datenkategorien als sensibel gewertet werden, obliegt damit ausschließlich der Polizei.¹⁴⁴

Abbildung 3: Welche Datenkategorien behandeln Polizeien der Länder als sensible Daten?

	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Schleswig-Holstein	Thüringen
Vorname	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nachname	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Staatsangehörigkeit	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Geburtsort	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Geburtsland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Volkszugehörigkeit	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●
Religion	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●
Phänotypus	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sprache	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Mundart	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● nicht sensibel ● sensibel ● abhängig vom Gesamtzusammenhang der Datenverarbeitung ○ keine Angabe

Eigene Darstellung basierend auf den Antworten der Innenministerien und -senator*innen der Länder auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand: 2023)

Anmerkungen:

In Hessen erfolgt keine automatisierte Verarbeitung der Datenkategorien „Volkszugehörigkeit“ und „Religion“.

Sachsen-Anhalt fehlt in der Tabelle, weil sich die Angaben von dort nur auf die Datenverarbeitung im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem beziehen und daher nicht vergleichbar sind.

¹⁴⁴ Eine Ausnahme wurde vom Bundesdatenschutzbeauftragten für die Kontrolle von Bundeskriminalamt und Bundespolizei berichtet, wo weiterhin eine Beteiligung bei (wichtigen) Vorhaben stattfindet. Allerdings basiert diese Praxis auf informellen Absprachen beziehungsweise dem überholten Bundespolizeigesetz. E-Mail vom Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 30.06.2023.

Dabei ist es keineswegs eindeutig, welche Datenkategorien aus polizeilicher Perspektive als sensible Daten im Sinne von Artikel 10 JI-Richtlinie gewertet werden. Die Antworten aus den Bundesländern auf den Fragenkatalog des Deutschen Instituts für Menschenrechte zu dieser Frage variieren erheblich, wie Abbildung 3 zeigt. Einigkeit herrscht nur hinsichtlich der Kategorie „Religionszugehörigkeit“, die in allen Bundesländern, die auf die Umfrage des Institutes geantwortet haben, als besonders schutzwürdiges sensibles Datum gilt.¹⁴⁵ Ganz überwiegend werten die Innenministerien auch die Kategorie „Volkszugehörigkeit“ als sensibles Datum; allerdings stufen Schleswig-Holstein und Sachsen „Volkszugehörigkeit“ nur in bestimmten Verarbeitungskontexten entsprechend ein, was eventuell damit zu tun hat, dass die verfügbaren Katalogwerte nicht in jedem Fall ethnischen Zuschreibungen entsprechen (siehe Kapitel 3.1.1). In der Mehrzahl wird auch äußere Erscheinung/„Phänotyp“ als sensible Datenkategorie gewertet. Allerdings nehmen vier Länder diese Wertung nur in bestimmten Verarbeitungskontexten vor. So wertet etwa die Polizei in Hamburg das Merkmal nur dann als sensibles Datum, wenn zum Beispiel aus der Kombination eines erfassten „Phänotypus“ mit weiteren Informationen eine „Ethnie“ bestimmbar sei. In Berlin und Bayern gelten auch „Sprache“, „Stimm- und Sprachmerkmale“ und „Mundarten“ grundsätzlich als besondere Datenkategorien; in der Mehrzahl der Länder wird dies nur in bestimmten Verarbeitungskontexten so gesehen; die Innenministerien aus Hamburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland verneinten eine solche Wertung grundsätzlich. Vor- oder Nachnamen, Angaben zur Staatsangehörigkeit, zu Geburtsorten oder -ländern wurden zwar überwiegend nicht als besondere Datenkategorien gewertet; in einigen wenigen Ländern wie Schleswig-Holstein gilt jedoch auch in diesen Fällen der Verarbeitungskontext als entscheidend.¹⁴⁶

Somit ist es in hohem Maße kontextabhängig, welche Datenkategorien überhaupt als sensible Daten gelten und entsprechend im Zusammenhang mit polizeiinternen Risikoabschätzungen zum Tragen kommen.

Diskriminierungsrisiken – Fallbeispiele

Somit ist die Nutzung sensibler Daten in der polizeilichen Praxis bis auf wenige Ausnahmen kaum eingehgt. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden exemplarisch gezeigt, wie in der Polizeiarbeit an sensible Daten angeknüpft wird und welche Diskriminierungsrisiken sich daraus ergeben können.

Einsatzunterstützung durch Leitstellen

Welche Risiken sich aus der niedrighwelligen Verfügbarkeit sensibler Daten auch im alltäglichen Streifendienst ergeben können, zeigt das Beispiel der Einsatzunterstützung durch die Leitstellen. Die Einsatzleitstellen spielen eine zentrale Rolle für die Arbeit der Schutzpolizei. Sie nehmen Notrufe an, bearbeiten stille Alarmer, lenken über Funk polizeiliche Einsätze und erstellen tägliche Lagemeldungen. Bei den Leitstellen handelt es sich um hochtechnisierte Arbeitsplätze. Zur Registrierung, Vorbereitung und Unterstützung der Einsätze haben die Mitarbeiter*innen der Leitstellen Zugriff auf zahlreiche polizeiliche und nichtpolizeiliche Informationssysteme wie die Vorgangsbearbeitungs- und Fahndungssysteme, die Melderegister oder öffentlich zugängliche Internetquellen.¹⁴⁷

Zur Arbeit der Beamt*innen in den Leitstellen gehört es, Notrufe zu „übersetzen“ und mit Informationen aus dem verfügbaren Datenbestand über das Einsatzziel anzureichern und an die zuständigen Streifenbeamt*innen weiterzugeben, damit diese sich möglichst gut auf den Einsatz vorbereiten können. Zentral sind dafür Informationen über die Personen vor Ort. Um wie viele handelt es sich, wie sehen sie aus, sind sie hilflos oder aggressiv, bewaffnet oder verletzt? Dabei wird in diesen

¹⁴⁵ Ausnahme: Sachsen-Anhalt, wo eine differenzierte Bewertung mit Hinweis auf die einheitliche Behandlung der Datenkategorien nach den allgemeinen Datenverarbeitungsregeln im Vorgangsbearbeitungssystem nicht erfolgte.

¹⁴⁶ Antwort der Innenministerien und -senator*innen der Länder auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (siehe Fußnote 11).

¹⁴⁷ Hierzu: Grutzpalk (2016), S. 33 ff.

Einsatzmeldungen zur Beschreibung von Personen häufig auch die mutmaßliche oder tatsächliche Nationalität oder eine zugeschriebene ethnisch-kulturelle Herkunft genannt.¹⁴⁸ Damit sollen relevante Personen am Einsatzort schnell identifizierbar gemacht oder auf mögliche Sprachbarrieren hingewiesen werden. Mitunter sind sie aber als Warnung vor drohenden Widerstandshandlungen gemeint oder werden als solche verstanden, sodass besondere Maßnahmen zur Eigensicherung veranlasst oder weiteres Personal angefordert werden.¹⁴⁹

Somit kann eine Angabe über die Nationalität oder „Volkszugehörigkeit“, deren Speicherung ursprünglich reinen Identifizierungszwecken diene, in der Vorbereitung von Einsätzen zum Signum für angeblich drohende Gefahren werden. Die Deutung der aus der Leitstelle übermittelten Informationen und die Entscheidung, wie robust der Einsatz durchgeführt wird, obliegt den Beamt*innen vor Ort. Wenn sie aufgrund generalisierender Zuschreibungen Angaben über Nationalität oder vermeintliche „ethnische Herkunft“ mit individuellem Verhalten gleichsetzen, kann die Verfügbarkeit des sensiblen Datums somit den entscheidenden Unterschied dabei machen, ob ein Einsatz ohne Not eskaliert.

Auswerteprojekt zur Suche nach „Gefährdern“ in Rheinland-Pfalz

Wie Auswerte- oder Analyseprojekte der Polizei zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und zur Terrorismusbekämpfung Menschen in den Fokus der Polizei rücken können, nur weil sie eine bestimmte „nationale Herkunft“ haben, zeigt ein Beispiel aus Rheinland-Pfalz. Dort führte das Landeskriminalamt im Dezember 2017 das „Auswerteprojekt Erkennen von Risikopersonen aus der Zuwanderungsbewegung im Bereich des islamistischen Terrorismus“ (AERBiT). Ziel war es, Zugewanderte zu identifizieren, die mögliche Bezüge zum Phänomenbereich „religiöse Ideologie“ der politisch motivierten Kriminalität aufweisen könnten und bislang überwiegend

im Bereich der Allgemeinkriminalität polizeibekannt geworden waren.

Auf Grundlage von Erkenntnissen über die Täter von dschihadistischen Anschlägen in jüngerer Zeit in Europa und weiteren Merkmalen entwickelte das Landeskriminalamt ein Personenprofil, mit dem im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem recherchiert wurde: Gesucht wurde nach männlichen Personen im Alter zwischen 14 und 35 Jahren aus 18 Herkunftsstaaten. Um welche Staaten es sich dabei handelte, ist unbekannt. Auswahlkriterium war, dass dort islamistische Terrororganisationen aktiv sind oder die Staaten in Krisenregionen liegen. Methodisch entspricht die Recherche einer Rasterfahndung, die das Bundesverfassungsgericht nur unter der Voraussetzung einer konkreten Gefahr für zulässig erklärt hat.¹⁵⁰ Der Unterschied gegenüber der Rasterfahndung war, dass keine Daten aus nichtpolizeilichen Quellen herangezogen wurden. Gleichwohl bedeutet die Suche im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem, dass das Auswerteprojekt eine große Streubreite hatte.

Die ausgerasterten Personen wurden anschließend vom Staatsschutz des Landeskriminalamtes mit Unterstützung der lokalen Polizeipräsidien und gegebenenfalls in „Fallkonferenzen“ mit anderen Behörden auf Anzeichen einer islamistischen Radikalisierung überprüft. Bis Juni 2018 wurden jedoch keine der mutmaßlichen „Risikopersonen“ als „Gefährder“ oder „relevante Personen“ eingestuft. Erkenntnisse zu strafrechtlichen Verurteilungen von insgesamt 146 Personen wurden jedoch an die für das Ausländer- und Flüchtlingswesen zuständige Verwaltungsbehörde des Landes übermittelt. Zusätzlich wurden die Namen aller „Risikopersonen“ an das Integrationsministerium des Landes weitergegeben. Gegen mindestens 33 der 146 Personen wurden anschließend ausländer- oder asylrechtliche Maßnahmen zur Ausweisung eingeleitet.¹⁵¹

148 Für Berlin beschrieben bei: Howe u.a. (2022), S. 72 ff.

149 Ebd.

150 Bundesverfassungsgericht (2006): Rasterfahndung II. Beschluss vom 04.04.2006, 1 BvR 518/02.

151 Landtag Rheinland-Pfalz (06.06.2018); Landtag Rheinland-Pfalz (27.06.2018).

Im Gegensatz zu Menschen anderer Nationalität, deren Verurteilungen unentdeckt blieben, wurde den Betroffenen zum Verhängnis, dass sie ins polizeiliche Risikoprofil passten, weil sie die „falsche“ Staatsbürgerschaft hatten. Ohne dass von ihnen eine terroristische Gefahr ausging, erfolgte durch das Analyseprojekt somit eine Benachteiligung aufgrund der nationalen Herkunft.

Lagebilder zu „Clankriminalität“ in Nordrhein-Westfalen

Wie auch Namen zu einem sensiblen Datum werden können und welche stigmatisierenden Wirkungen sich daraus ergeben, lässt sich an der Erstellung der Lagebilder zur sogenannten „Clankriminalität“ in Nordrhein-Westfalen illustrieren. Als dort 2019 erstmals ein solches Lagebild erstellt wurde, bediente sich das zuständige Landeskriminalamt einer an Familiennamen orientierten Recherchemethode.¹⁵² Zuvor war in Zusammenarbeit mit anderen Landeskriminalämtern und Verwaltungsbehörden sowie den Kreispolizeibehörden eine Liste mit Familiennamen erstellt worden, die als relevant erachtet wurden. Eine genauere Analyse des Landeskriminalamtes zeigte, dass die dabei verwendeten Familiennamen auch Nachnamen beinhalten, die überdurchschnittlich häufig in muslimisch geprägten Ländern vorkommen, sodass schließlich 211 Familiennamen extrahiert wurden, die aufgrund der unterschiedlichen Schreibweisen abschließend zu 104 „Clannamen“ geclustert wurden. Auf dieser Grundlage wurden zu einem bestimmten Stichtag im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem sämtliche Daten zu Straftaten auf Basis der besagten Familiennamen für den Zeitraum 2016 bis 2018 erhoben.

Die Auswertung beschränkte sich zudem auf Tatverdächtige mit libanesischer, türkischer, syrischer oder deutscher Staatsangehörigkeit sowie auf Tatverdächtige mit ungeklärter Nationalität und Staatenlose. Die entsprechende Suche im

Vorgangsbearbeitungssystem führte zu einem Datenbestand von 6.449 Tatverdächtigen und 14.225 mutmaßlichen Straftaten. Zusätzlich erfolgte unter der Prämisse, dass sich daraus Rückschlüsse auf die Anerkennung der Rechtsordnung ziehen ließen, für den gleichen Zeitraum eine Auswertung von registrierten Verkehrsordnungswidrigkeiten auf der Basis von zwei „Clannamen“. Das Lagebild bereitet die entsprechend extrahierten Daten auf, um deliktspezifische und regionale Schwerpunkte, Staatsangehörigkeiten und Geschlecht von Tatverdächtigen darzustellen und behördliche Maßnahmen zu diskutieren.

Am Ende des Lagebildes schreibt das Landeskriminalamt selbst, dass „dieser methodische Ansatz eine an ethnischen Kriterien orientierte Profilbildung darstellt“.¹⁵³ Gleichwohl wird an der Lagebilderstellung zu „Clankriminalität“ auf Grundlage des namensbasierten Ansatzes weiterhin festgehalten¹⁵⁴, sodass Menschen nur aufgrund ihres Nachnamens Gefahr laufen, Ziel polizeilicher Maßnahmen und öffentlich stigmatisiert zu werden.

1.4 Fazit

Die deutschen Polizeien verarbeiten in erheblichem Ausmaß sensible Daten zu vermeintlicher „rassischer und ethnischer Herkunft“ (vgl. Kasten S. 29). Dabei geht es nicht nur um Angaben zu „Volkszugehörigkeit“ oder „Phänotyp“. Je nach Verarbeitungskontext kann es sich auch um Standarddaten wie Name oder Staatsangehörigkeit handeln, die unter Umständen stellvertretend für rassifizierende Zuschreibung genutzt werden. Erhoben werden die Daten zum Beispiel bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen, der Protokollierung von Zeugenaussagen oder im Rahmen von Überwachungsoperationen.

¹⁵² Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2019). Dabei wird „Clankriminalität“ als „die vom Gewinn- oder Machtstreben bestimmte Begehung von Straftaten unter Beteiligung Mehrerer, wobei in die Tatbegehung bewusst die gemeinsame familiäre oder ethnische Herkunft als verbindende, die Tatbegehung fördernde oder die Aufklärung der Tat hindernde Komponente einbezogen wird, die Tatbegehung von einer fehlenden Akzeptanz der deutschen Rechts- oder Werteordnung geprägt ist und die Straftaten einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind“ (S. 7).

¹⁵³ Ebd., S. 24.

¹⁵⁴ Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2021).

Die Polizei ist bei der Erhebung, Speicherung, Nutzung, Übermittlung und Löschung von personenbezogenen Daten sowohl an das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz als auch an das Verbot der rassistischen Diskriminierung gebunden. Da die Verarbeitung sensibler Daten zu „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ immer das Risiko rassistischer Diskriminierung birgt, gelten für sie besonders hohe Anforderungen:

Nach Artikel 10 der JI-Richtlinie ist eine Verarbeitung nur zulässig, wenn sie „unbedingt erforderlich“ ist und entsprechende Garantien zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Betroffenen bestehen. Zudem muss in der Regel eine gesetzliche Grundlage für die Verarbeitung existieren. Die bisherige Umsetzung der JI-Richtlinie in deutsches Recht garantiert jedoch kein ausreichend hohes Schutzniveau für die Verarbeitung sensibler Daten. § 48 des Bundesdatenschutzgesetzes sowie die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung übernehmen regelmäßig mehr oder weniger nur den Wortlaut der JI-Richtlinie.

Das Ziel, einen adäquaten Schutz vor Diskriminierungsrisiken zu gewährleisten, wurde bei der Umsetzung der JI-Richtlinie weitgehend verfehlt: Es mangelt sowohl an hinreichend präzisen Vorgaben, die deutlich machen, welche Tatbestände eine unbedingte Erforderlichkeit der Datenverarbeitung begründen würden, als auch an verbindlichen Vorgaben für Maßnahmen zum Schutz der Betroffenenrechte bei der Verarbeitung sensibler Daten.

Mit der aktuell laufenden Modernisierung der polizeilichen IT-Architektur, die auf eine bessere Verfügbarkeit der Daten und ihre „intelligente“ Auswertung zielt, wachsen die Diskriminierungsrisiken: Durch intransparente algorithmengestützte Datenverarbeitung droht die Gefahr, dass Gruppen, die bereits jetzt in überproportionalem Maße durch die Polizei registriert sind, künftig verstärkt ins Visier der Polizei geraten.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt den Gesetzgebern in Bund und Ländern daher dringend nachzusteuern, um den Schutz vor rassistischer Diskriminierung auch bei

der polizeilichen Datenverarbeitung zu gewährleisten. Hierzu sollten Vorschriften erlassen werden, welche die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erhebung, Speicherung und weitere Nutzung sensibler Daten eng gefasst präzisieren und verbindliche Regeln für Schutzmaßnahmen normieren.

Damit die Gesetzgeber dieser Aufgabe informiert nachkommen können, ist eine offene Diskussion über die polizeiliche Verarbeitung solcher Daten notwendig. Hierzu zählen insbesondere die Fragen:

- In welchem Ausmaß und in welchen Systemen werden Daten zu „rassistischer und ethnischer Herkunft“ derzeit verarbeitet?
- Wie werden Standarddaten für rassifizierende Zuschreibungen genutzt?
- Wann und warum wird die Verarbeitung sensibler Daten von der Polizei für erforderlich gehalten?
- Sind die entsprechenden Grundannahmen zur Erforderlichkeit zutreffend oder handelt es sich um die Reproduktion rassistischer Stereotype?
- Welche gesetzlichen (und praktischen) Maßnahmen sind erforderlich, um den gebotenen Diskriminierungsschutz zu gewährleisten?

Eine solche Debatte braucht nicht nur eine kritische Selbstreflexion der Polizei, sondern auch die Beteiligung von Datenschutzexpert*innen, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere den Selbstorganisationen von Menschen mit Rassismuserfahrungen.

Bislang steht die Intransparenz der polizeilichen Datenverarbeitung einer solch offenen Debatte im Weg. Laufende und künftige Forschungsvorhaben und ein stärkeres Bewusstsein für die Risiken der Verarbeitung sensibler Daten zu vermeintlich „rassistischer oder ethnischer Herkunft“ bei Polizei, Datenschutzaufsichtsbehörden, aber auch bei den Betroffenen selbst könnte helfen, Licht ins Dunkel zu bringen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt daher den Innen- und Forschungsministerien, Zugänge und Mittel für Forschung bereitzustellen. Die mit Diskriminierung und Rassismus befassten Beauftragten der Bundesregierung könnten in Zusammenarbeit mit dem Bundesdatenschutzbeauftragten oder der Konferenz der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern entsprechende Dialogformate ausrichten und Bericht erstatten.

Auf dieser Grundlage sollten die Gesetzgeber die laufenden Diskussionen über eine differenzierte Normierung der polizeilichen Weiterverarbeitung von Daten nutzen, um auch die Risiken rassistischer Diskriminierung zu minimieren. Bis dahin braucht es die Wachsamkeit der Betroffenen und der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden.

1.5 Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (13.10.2014): Polizeiliche Erfassung der „Volkszugehörigkeit“ und des „Phänotypus“ in Datenbanken. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Christopher Lauer und Fabio Reinhardt (PIRATEN) vom 18. September 2014 und Antwort, Drucksache 17/14582. <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnfr/s17-14582.pdf> (abgerufen am 16.10.2023)

Abgeordnetenhaus Berlin (28.01.2020): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Niklas Schrader und Anne Helm (LINKE) vom 09. Januar 2020 zum Thema: „Racial Profiling“ und Erfassung von „Volkszugehörigkeit“ und Phänotyp von Verdächtigen durch die Polizei Berlin und Antwort vom 28. Januar 2020, Drucksache 18/22057. <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-22057.pdf> (abgerufen am 16.10.2023)

Abgeordnetenhaus Berlin (09.06.2023): Diskriminierende Datenerfassung POLIKS. Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Elif Eralp (LINKE) vom 22. Mai 2023 und Antwort vom 5. Juni 2023, Drucksache, 19/15612. <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-15612.pdf> (abgerufen am 16.10.2023).

Albers, Marion (2005): Informationelle Selbstbestimmung. Baden-Baden: Nomos

Albers, Marion / Schimke, Anna (2023): BDSG § 48. In: Wolff, Heinrich Amadeus / Brink, Stefan / Ungern-Sternberg, Antje von (Hg.): Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht, 44. Auflage. München: C.H.Beck

Arzt, Clemens (2021): Praxis der polizeilichen Datenverarbeitung. In: Bäcker, Matthias / Denninger, Erhard / Graulich, Kurt / Liskan, Hans (Hg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Auflage. München: C.H. Beck, S. 1161–1218

Arzt, Clemens (im Erscheinen): Polizeiliche Verarbeitung „besonderer Kategorien personenbezogener Daten“. Zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 in Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung 76 (23)

Atali-Timmer, Fatoş / Fereidooni, Karim / Schroth, Kathrin (2022): Rassismuskritische Polizeiforschung. Eine Spurensuche. In: Hunold, Daniela / Tobias Singelstein (Hg.): Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Heidelberg: Springer, S. 33–52

Baer, Susanne / Markard, Nora (2018): Artikel 3, Absatz 2 und 3. In: Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hg.): Grundgesetz. Kommentar. Band 1 (Präambel, Artikel 1–19), 7. Auflage. München: C.H.Beck, S. 409–457

Barskanmaz, Cengiz (2019): Recht und Rassismus. Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse. Berlin: Springer

Barskanmaz, Cengiz (2020): Verfassungsdogmatik und Interdisziplinarität ernstnehmen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (42–44), S. 19–22

Barskanmaz, Cengiz (2022): Menschenrechtliche Grundlagen polizeilicher Praxis. In: Hunold, Daniela / Singelstein, Tobias (Hg.): Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Heidelberg: Springer, S. 55–81

Bergmann, Jens / Jacobsen, Astrid (2021): Diskriminierung und Rassismus in der Polizei als Forschungsfeld – eine problemorientierte Bestandsaufnahme. In: SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 18 (4), S. 45–57

Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2021): Datenschutz und Informationsfreiheit. Jahresbericht 2020. Berlin. https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/jahresbericht/BlnBDI-Jahresbericht-2020-Web.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Bosch, Alexander (2020): Die aktuelle Debatte um Rassismus und Rechtsextremismus in der Polizei. In: Vorgänge 59 (231/232), S. 167–177

Braun, Frank (2022): BDSG § 48. In: Gola, Peter / Heckmann, Dieter (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage. München: C.H. Beck

Brück, Vanessa (2019): Polizei 2020 – Das Zukunftsprogramm der Polizei in Deutschland. In: Polizeispiegel 53 (7–8), S. 10–11

Bundeskonzferenz der Migrant*innenorganisationen (27.02.2020): Offener Brief an die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel. Berlin. http://s890498910.online.de/wp-content/uploads/2020/02/260220_Offener-Brief-der-MO-an-Bundeskanzlerin-Merkel-2.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Bundeskriminalamt (2015): Verwaltungsvorschrift nach § 3 Absatz 4 des Antiterrordateigesetzes (ATDG-Verwaltungsvorschrift – ATD-VwV) vom 3. Juli 2015. In: Bundesanzeiger vom 24.07.2015

Bundeskriminalamt (2017): Datenbestand und Nutzung der Antiterrordatei (ATD) und der Rechtsextremismus-Datei (RED) in den Jahren 2014–2017. Bericht an den Deutschen Bundestag. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/AntiterrordateiRechtsextremismusdatei/bericht_atd_red.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.10.2023)

Bundeskriminalamt (2020): Datenbestand und Nutzung der Antiterrordatei (ATD) und der Rechtsextremismus-Datei (RED) in den Jahren 2018–2020. Bericht an den Deutschen Bundestag. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/AntiterrordateiRechtsextremismusdatei/bericht_atd_red_2018-2020.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Bundesministerium des Innern (2014): Vierter Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/minderheiten/4-vierter-staatenbereich-rahmenuebereinkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 16.10.2023)

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2017): Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) vom 21. Dezember 1965. Berlin. https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2017_ICERD.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 16.10.2023)

Bundesrat (28.05.2010): Verordnung über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 des Bundeskriminalamtgesetzes gespeichert werden dürfen. Verordnung des Bundesministeriums des Innern, Drucksache 329/10

Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1 a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Racial_Profiling_Menschenrechtswidrige_Personenkontrollen_nach_Bundespolizeigesetz.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Cremer, Hendrik (2020): Das Verbot rassistischer Diskriminierung. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Verbot_rassistischer_Diskriminierung.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Danielzik, Chandra-Milena (2018): Was ist Rassismus? Eine Begriffsklärung. In: Cobbinah, Beatrice / Danielzik, Chandra-Milena (Hg.): Rassistische Straftaten erkennen und verhandeln. Ein Reader für die Strafjustiz. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 33–47. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/user_upload/Publikationen/Praxis_Rassistische_Straftaten_erkennen_und_verhandeln_barrierefrei.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Dengler, Pascal / Foroutan, Naika (2017): Die Aufarbeitung des NSU als deutscher Stephen-Lawrence-Moment? Thematisierung von institutionellem Rassismus in Deutschland und Großbritannien. In: Fereidooni, Karim / EL, Meral (Hg.): Rassismuskritik und Widerstandsformen. Wiesbaden: Springer, S. 429

Deutscher Bundestag (25.06.1986): Entschließungsantrag zum Antrag betr. Verbesserung der Situation der Sinti und Roma; Antrag betr. Lage der Sinti, Roma und verwandte Gruppen; Entschließungsantrag zur Großen Anfrage betr. Lage und Forderungen der Sinti, Roma und verwandte Gruppen; Antrag betr. Gesetzentwurf zur Regelung einer angemessenen Versorgung für alle Opfer nationalsozialistischer Verfolgung in der Zeit von 1933 bis 1945; Antrag betr. Bestandsaufnahme, Bericht und Prüfung von verbesserten Leistungen an Opfer nationalsozialistischer Verfolgung von 1933 bis 1945; Antrag betr. Entschädigung für Zwangsarbeit während der Nazi-Zeit sowie zur Entschließung zu Entschädigungsleistungen für ehemalige Sklavenarbeiter der deutschen Industrie, Drucksache 10/5765

Deutscher Bundestag (19.12.1996): „Kritik an rassistischen Typisierungen“ in polizeilichen Erfassungsbögen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Cem Özdemir, Kerstin Müller (Köln), Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/6623

Deutscher Bundestag (07.03.2013): Bericht zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/12665

Deutscher Bundestag (09.02.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/26541

Deutscher Bundestag (07.05.2021): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 3. Mai 2021 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/26541

Deutscher Bundestag (21.05.2021): Bericht der Unabhängigen Kommission Antiziganismus: Perspektivwechsel – Nachholende Gerechtigkeit – Partizipation. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/30310

Deutscher Bundestag (28.04.2023): Aktueller Stand der polizeilichen Datenhaltung in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Renner, Nicole Gohlke, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 20/6341), Drucksache 20/6633

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration / Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus (2023): Rassismus in Deutschland. Lagebericht. Ausgangslage, Handlungsfelder, Maßnahmen. Berlin. <https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1864320/2157012/77c8d1dddea760bc13dbd87ee9a415f/lagebericht-rassismus-komplett-data.pdf> (abgerufen am 16.10.2023)

End, Markus (2019): Antiziganismus und Polizei. Heidelberg: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Eder, Gerald (2005): EASy – die zukunftsweisende Ermittlungssoftware. In: Die Kriminalpolizei 23 (4), S. 133–135

Europäische Kommission (25.07.2022): Erster Bericht über die Anwendung und Wirkungsweise der Richtlinie (EU) 2016/68. Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung, COM (2022) 364 final

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2020): ECRI-Bericht über Deutschland (Sechste Prüfungsrunde). Verabschiedet am 10. Dezember 2019. Straßburg. <https://rm.coe.int/ecri-report-on-germany-sixth-monitoring-cycle-german-translation-/16809ce4c0> (abgerufen am 16.10.2023)

Farkas, Lilla (2017): The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Feltes, Thomas / Weingärtner, Rahel / Weigert, Marvin (2016): „Ausländerkriminalität“. In: Zeitschrift für Ausländerrecht 36 (5), S. 157–165

Feuerhelm, Wolfgang (1987): Polizei und „Zigeuner“. Strategien, Handlungsmuster und Alltagstheorien im polizeilichen Umgang mit Sinti und Roma. Stuttgart: Enke

Fischer, Tin (20.04.2023): Auch „Nichtdeutsche“ unter den Tätern. In: DIE ZEIT 2023 (17), S. 19

Foroutan, Naika (2020): Rassismus in der postmigrantischen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (42–44), S. 12–26

Frenzel, Eike M. (2021): BDSG § 48. In: Paal, Boris P. / Pauly, Daniel A. (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz. DS-GVO BDSG, 3. Auflage. München: C.H. Beck

Gadorosi, Holger / Matthey, Susanne (2023): Auf dem Weg zu einer digitalen und vernetzten Polizei – P20. In: Wehe, Dieter / Siller, Helmut (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer, S. 1411–1429

Graulich, Kurt (2019): Bundeskriminalamtgesetz. In: Schenke, Wolf-Rüdiger / Graulich, Kurt / Ruthig, Josef (Hg.): Sicherheitsrecht des Bundes. BPolG, BKAG, ATDG, BVerfSchG, BNDG, VereinsG, 2. Auflage. München: C.H. Beck, S. 397–808

Grutzpalk, Jonas (2016): Die Erforschung des Wissensmanagements in Sicherheitsbehörden mit Hilfe der Akteurs-Netzwerk-Theorie. In: Grutzpalk, Jonas (Hg.): Polizeiliches Wissen. Formen, Austausch, Hierarchien. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 15–48

Heinrich, Stephan (2007): Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen. Münster: LIT Verlag

Herold, Horst (1970): Kybernetik und Polizei-Organisation. In: Die Polizei 61 (2), S. 33–37

Howe, Christiane u. a. (2022): Bericht zur Berliner Polizeistudie. Eine diskriminierungskritische, qualitative Untersuchung ausgewählter Dienstbereiche der Polizei Berlin. Berlin: Zentrum Technik und Gesellschaft. https://www.static.tu.berlin/fileadmin/www/10002449/PDF_s/Publikationen/Forschungsberichte/Bericht_Polizeistudie_ZTG_TU_Berlin.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

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

Hunold, Daniela / Singelstein, Tobias (2022): Einleitung. In: Hunold, Daniela / Singelstein, Tobias (Hg.): *Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. Heidelberg: Springer, S. 1-12

Innenministerkonferenz (10.12.2007): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 185. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 7. Dezember 2007 in Berlin. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/07-12-07/07-12-07-Beschl%C3%BCsse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.10.2023)

Innenministerkonferenz (30.11.2016): Saarbrücker Agenda zur Informationsarchitektur der Polizei als Teil der Inneren Sicherheit. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/saarbruecker-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.10.2023)

Jacobsen, Astrid / Bergmann, Jens (2022): Vor der Erhebung. Ein Essay über Forschungszugänge in die Polizei. In: *Die Polizei* 113 (2), S. 52-53

Johannes, Paul C. / Weinhold, Robert (2018): *Das neue Datenschutzrecht bei Polizei und Justiz. Europäisches Datenschutzrecht und deutsche Datenschutzgesetze*. Baden-Baden: Nomos

Kampert, David (2022): § 48 BDSG. In: Sydow, Gernot / Marsch, Nikolaus (Hg.): *DS-GVO – BDSG. Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz. Handkommentar*, 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos

Kaneza, Elisabeth (2020): Black Lives Matter. Warum Rasse nicht aus dem Grundgesetz gestrichen werden darf. In: *Recht und Politik* 56 (4), S. 536-541

Kingreen, Thorsten / Poscher, Ralf (2022): *Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht*, 12. Auflage. München: C.H.Beck

Kischel, Uwe (2022): Die Streichung des Begriffs „Rasse“. Ersetzt der sozialwissenschaftliche Rassismusbegriff den normativen Rassebegriff? In: Froese, Judith / Thym, Daniel (Hg.): *Grundgesetz und Rassismus*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 71-97

Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Archivverwaltung des Bundes und der Länder (2020): *Bewertung von Fachverfahren der Polizeibehörden von Bund und Ländern. Abschlussbericht*. https://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Downloads/KLA/abschlussbericht-polizeiliche-fachverfahren.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 16.10.2023)

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2019): *Clankriminalität. Lagebild NRW 2018*. Düsseldorf. https://polizei.nrw/sites/default/files/2019-05/190515_Lagebild%20Clan%202018.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (2021): *Clankriminalität. Lagebild NRW 2020*. Düsseldorf. https://polizei.nrw/sites/default/files/2021-09/210902_LaBi%20Clan%202020.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Landtag Rheinland-Pfalz (06.06.2018): *Projekt AERBiT. Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Matthias Lammert (CDU) (Drucksache 17/6236), Drucksache, 17/6416*. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/6416-17.pdf> (abgerufen am 16.10.2023)

Landtag Rheinland-Pfalz (27.06.2018):

Ausländische Intensivstraftäter in Rheinland-Pfalz – Teil II. Antwort des Ministeriums des Innern und für Sport auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Matthias Lammert (CDU) (Drucksache 17/6406), Drucksache, 17/6647. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/6647-17.pdf> (abgerufen am 16.10.2023)

Liebscher, Doris (10.01.2023): Mit „Rasse“ gegen Rassismus? Zur Debatte um den Rassebegriff (nicht nur) im Grundgesetz. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/rassismus-diskriminierung/rassismus/516707/mit-rasse-gegen-rassismus/> (abgerufen am 16.10.2023)

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (19.08.1993): Bezeichnung von Minderheiten durch die Polizei. In: Amtsblatt für Brandenburg 1993 (84), S. 1606

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (10.09.2014): Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit in der Polizei des Landes Brandenburg. In: Amtsblatt für Brandenburg 2014 (42), S. 1287

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (15.12.2008): Leitlinien für die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen zum Schutz nationaler Minderheiten vor Diskriminierungen (Runderlass). https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gl_nr=2&ugl_nr=2051&bes_id=12564&menu=0&sg=0&aufgehoben=N&keyword= (abgerufen am 16.10.2023)

Nogala, Detlef (2019): Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle – wie geht’s dem Frosch heute? In: Vorgänge 58 (227), S. 21–30

Payandeh, Mehrdad (2022): Das Verbot rassistischer Diskriminierung im Völkerrecht und seine Bedeutung für das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot. In: Froese, Judith / Thym, Daniel (Hg.): Grundgesetz und Rassismus. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 217–242

Petri, Thomas (2019): Artikel 9 DSGVO. In: Simitis, Spiros / Hornung, Gerrit / Spiecker Döhmann, Indra (Hg.): Datenschutzrecht. DSGVO mit BDSG. Großkommentar. Baden-Baden: Nomos, S. 579–600

Projektgruppe des AK II (10.10.2007): Abschlussbericht der Projektgruppe „Schutz nationaler Minderheiten vor Verwendung diskriminierender Minderheitenkennzeichnungen durch die Polizeibehörden“. Wiesbaden. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/07-12-07/07-12-07-Bericht%20zu%20TOP%2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.10.2023)

Reichertz, Jo / Wilz, Sylvia M. (2022): Wie verändert die Einführung der Informations- und Kommunikationsmedien die polizeiliche Ermittlungsarbeit? In: Thüne, Martin / Klaas, Kathrin / Feltes, Thomas (Hg.): Digitale Polizei. Einsatzfelder, Potenziale, Grenzen und Missstände. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 75–90

Reuss, Anja (2023): Antiziganismus und polizeiliche Datensammlung. In: Cobbinah, Beatrice / Danielzik, Chandra-Milena (Hg.): Rassismus in der Strafverfolgung. Von der Notwendigkeit struktureller Veränderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2. Auflage, S. 51–56. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Praxis_Rassismus_in_der_Strafverfolgung.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Reuter, Karl (1965): Fahnden und Finden. In: Die Polizei 56 (9), S. 265–266

Rommelspacher, Birgit (2009): Was ist eigentlich Rassismus? In: Melter, Claus / Mecheril, Paul (Hg.): Rassismuskritik, Rassismustheorie und -forschung. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 25–38

Rose, Romani (2000): Bürokratischer Rassismus. Sinti- und Roma-Dateien in Bayern. In: Müller-Heidelberg, Till u. a. (Hg.): Grundrechte-Report 2000. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, S. 50–54

Ruch, Andreas (2022): Rechtlicher Schutz vor polizeilicher Diskriminierung aus rassistischen Gründen. In: Hunold, Daniela / Singelstein, Tobias (Hg.): Rassismus in der Polizei. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme. Heidelberg: Springer, S. 83–103

Schäberle, Jürgen (2023): Programm Polizei 2020 – Chancen und Risiken für die Teilnehmer. In: Wehe, Dieter / Siller, Helmut (Hg.): Handbuch Polizeimanagement, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer, S. 1431–1443

Schwichtenberg, Simon (2020): § 48 BDSG. In: Kühling, Jürgen / Buchner, Benedikt (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz. Kommentar, 3. Auflage. München: C.H. Beck, S. 1760–1761

Stephan, Andrej (2011): „Kein Mensch sagt HWAO-Schnitzel“. BKA-Kriminalpolitik zwischen beständigen Konzepten, politischer Reform und „Sprachregelungen“. In: Baumann, Imanuel u. a. (Hg.): Schatten der Vergangenheit. Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik. Köln: Luchterhand, S. 247–285

Tabbara, Tarik (2021): Von der Gleichbehandlung der „Rassen“ zum Verbot rassistischer Diskriminierung. In: Der Staat 60 (3–4), S. 577

Töpfer, Eric (2020): (Dis-)Kontinuitäten antiziganistischen Profilings im Zusammenhang mit der Bekämpfung „reisender Täter“ zur Vorlage bei der Unabhängigen Kommission Antiziganismus. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UKA/Forschungsbericht_Dis_Kontinuitaeten_antiziganistischen_Profilings_im_Zusammenhang_mit_der_Bekaempfung_reisender_Taeter.pdf (abgerufen am 16.10.2023)

Tsianos, Vassilis / Karakayali, Juliane (2014): Rassismus und Repräsentationspolitik in der postmigrantischen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (13–14), S. 33–39

Unabhängige Kommission Antiziganismus (2021): Perspektivwechsel. Nachholende Gerechtigkeit. Partizipation. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Wegner, Kilian (2023): Über die sogenannte Clankriminalität. Kurze Kritik eines (Kampf-)Begriffs. In: Verfassungsblog vom 11.08.2023. <https://verfassungsblog.de/uber-die-sogenannte-clankriminalitat> (abgerufen am 16.10.2023)

Weichert, Thilo (2017): „Sensible Daten“ revisited. In: Datenschutz und Datensicherheit 41 (9), S. 538–543

Weichert, Thilo (2022): Kennzeichnungspflicht von polizeilichen Datensätzen. Anspruch und Wirklichkeit. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 41 (12), S. 844–851.

Weichert, Thilo (im Erscheinen): Art. 9 DSGVO In: Kühling, Jürgen / Buchner, Benedikt (Hg.): Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz. Kommentar, 4. Auflage. München: C.H. Beck

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (15.06.2020): Pressemitteilung: Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma fordert die Streichung von „Rasse“ aus dem Grundgesetz. <https://zentralrat.sintiundroma.de/der-zentralrat-deutscher-sinti-und-roma-fordert-die-streichung-von-rasse-aus-dem-grundgesetz/> (abgerufen am 16.10.2023)

2 Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt sicherstellen

Sowohl weltweit als auch in Deutschland stellt Gewalt gegen Frauen und Mädchen eine weit verbreitete Menschenrechtsverletzung dar. In Deutschland erfährt jede dritte Frau mindestens einmal in ihrem Leben aufgrund ihres Geschlechts physische und/oder sexualisierte Gewalt.¹⁵⁵ Die Anzahl der Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt liegt aufgrund der Dunkelziffer noch höher, als der Umfang der Anzeigen suggeriert. Dies geht aus einer Dunkelfeldstudie des Bundeskriminalamts hervor, die im November 2022 erschienen ist.¹⁵⁶

Begriffsklärung: geschlechtsspezifische Gewalt und häusliche Gewalt

Geschlechtsspezifische Gewalt bezeichnet Gewalt, die gegen eine Frau¹⁵⁷ aufgrund ihres Geschlechts gerichtet ist oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft.¹⁵⁸ Die Gewalt basiert auf stereotypen Geschlechtervorstellungen.¹⁵⁹ Frauen erfahren geschlechtsspezifische Gewalt unabhängig von ihrer sozialen Schicht und ihrem Alter sowohl im privaten Haushalt als auch in der Öffentlichkeit, am Arbeitsplatz oder im digitalen Raum. Sie kann sich zudem in unterschiedlichen Formen zeigen – als körperliche und sexualisierte Misshandlungen, in Form von emotionaler und psychischer Grausamkeit oder als ökonomischer Druck.¹⁶⁰ Erscheinungsformen

sind beispielsweise Stalking, sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt, Vergewaltigung, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Sterilisation und Zwangsabtreibung.¹⁶¹

Häusliche Gewalt umfasst alle Gewaltformen innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen (ehemaligen) Beziehungspartner*innen, also ebenfalls körperliche, sexuelle, psychische und wirtschaftliche sowie die digitale Dimension von Gewalt, unabhängig davon, ob die Beteiligten einen gemeinsamen Wohnsitz haben oder hatten.¹⁶²

In Deutschland besteht ein Mangel an Schutzräumen für Betroffene von häuslicher Gewalt: Bundesweit fehlen rund 15.000 Familienplätze in Frauenhäusern.¹⁶³ Dieser Befund ist besonders alarmierend, da das aktuelle Bundeslagebild Häusliche Gewalt und die vorausgehenden kriminalstatistischen Auswertungen zur Partnerschaftsgewalt belegen, dass die Zahl der Anzeigen im Laufe der letzten fünf Jahre angestiegen ist.¹⁶⁴ Zudem bestehen beim Zugang zu Beratungs- und Hilfsangeboten für bestimmte Gruppen von Betroffenen erhebliche Hürden. Ein Beispiel hierfür sind Frauen mit Behinderungen. Sie sind besonders auf Schutz angewiesen, da sie fast doppelt so häufig körperliche Gewalt und etwa zwei- bis dreimal häufiger sexualisierte Gewalt

155 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (11.07.2023). Die Studie stammt aus dem Jahr 2004. Aktuell konzipieren Bundeskriminalamt, BMFSFJ und BMI gemeinsam eine neue Prävalenzstudie. Ergebnisse werden 2025 erwartet, vgl. Bundeskriminalamt (2023): LeSuBiA – Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag. https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/LeSuBiA/lesubia_node.html (abgerufen am 29.09.2023).

156 Birkel (2022).

157 Die Bezeichnung „Frau“ erfasst alle Menschen, die sich als Frau identifizieren, zum Beispiel auch intergeschlechtliche und trans* Frauen und Mädchen. Die Istanbul-Konvention legt in Art. 4 Abs. 3 explizit fest, dass keine Diskriminierung aufgrund der Geschlechtsidentität stattfinden darf; der Erläuternde Bericht (Ziff. 53) erklärt, dass sich dies u.a. auf trans* Personen und andere Personen bezieht, „die nicht dem entsprechen, was die Gesellschaft als den Kategorien ‚männlich‘ oder ‚weiblich‘ zugehörig anerkennt“ (Erläuternder Bericht, Ziff. 53).

158 Art. 3d) Istanbul-Konvention.

159 Istanbul-Konvention, Erläuternder Bericht, Ziff. 44.

160 Art. 3a) Istanbul-Konvention.

161 Art. 34) ff. Istanbul-Konvention.

162 Art. 3b) Istanbul-Konvention; Istanbul-Konvention, Erläuternder Bericht, Ziff. 42 f.

163 AWO (31.01.2023).

164 Die Kriminalstatistische Auswertung erschien bis zum Berichtsjahr 2021 jährlich. Sie war die einzige regelmäßige staatliche Veröffentlichung ausgewerteter Daten, die Umfang und Ausmaß einer Gewaltform (häusliche Gewalt bzw. Partnerschaftsgewalt) im Sinne der Istanbul-Konvention abbildete: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Partnerschaftsgewalt/partnerschaftsgewalt_node.html (abgerufen am 29.09.2023). Mit dem Berichtsjahr 2022 ging die „Kriminalstatistische Auswertung Partnerschaftsgewalt“ in das „Bundeslagebild Häusliche Gewalt“ über: Bundeskriminalamt (2023); Deutsches Institut für Menschenrechte (11.07.2023): Pressemitteilung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt: Lagebild Häusliche Gewalt: Prävention, Intervention, Schutz und Strafverfolgung müssen gestärkt werden. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/lagebild-haeusliche-gewalt-praevention-intervention-schutz-und-strafverfolgung-muessen-gestaerkt-werden> (abgerufen am 29.09.2023).

erfahren als der weibliche Bevölkerungsdurchschnitt.¹⁶⁵ Weitere besonders vulnerable Gruppen sind Migrant*innen, Asylsuchende, wohnungslose Frauen und Frauen ohne Aufenthaltsstatus. Ein umfassendes, niedrighschwelliges und diskriminierungsfreies Hilfesystem ist für sie von besonders großer Bedeutung.

Ein zentraler Schritt, den Deutschland in der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt unternommen hat, ist die Ratifikation der Istanbul-Konvention (Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) im Jahr 2017. Die Istanbul-Konvention verpflichtet alle staatlichen Stellen zur Prävention und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt. Bund, Länder und Kommunen müssen demnach ein flächendeckendes Angebot an Unterstützungs- und Hilfeleistungen (etwa Fachberatungsstellen und Frauenhäuser) sicherstellen.

Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt durch die Istanbul-Konvention

In der Istanbul-Konvention ist festgeschrieben, dass nicht nur die tatsächlichen Gewalthandlungen, sondern auch deren Androhung unter Strafe zu stellen sind.¹⁶⁶ Des Weiteren werden explizit auch sexuelle Belästigung (Art. 40), Stalking (Art. 34), weibliche Genitalverstümmelung (Art. 38), Zwangsheirat (Art. 37) und erzwungene Abtreibung sowie Sterilisation ohne freie und informierte Zustimmung (Art. 39) von der Istanbul-Konvention erfasst.¹⁶⁷

In der Istanbul-Konvention schließt der Begriff „Frau“ explizit Mädchen unter 18 Jahren ein (Art. 3f). Im Bereich häusliche Gewalt ermutigt die Istanbul-Konvention die Vertragsstaaten, auch von Gewalt betroffene Männer in den Anwendungsbereich der Konvention einzubeziehen.¹⁶⁸

Die Konvention gehört zu den umfassendsten Menschenrechtsverträgen gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Deutschland hat bereits einen Teil der Verpflichtungen aus der Konvention umgesetzt, etwa die Einrichtung der bundesweiten Koordinierungsstelle im Bundesfamilienministerium und der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte (vgl. 2.1.2). Noch vor ihrer Ratifikation und ihrem Inkrafttreten im Jahr 2018 setzte die Istanbul-Konvention bereits einen wichtigen Impuls bei der Reform des Sexualstrafrechts mit der Umsetzung des Prinzips „Nein heißt Nein“.¹⁶⁹

Die Umsetzung der 2018 in Kraft getretenen Konvention wird durch die unabhängige Expert*innengruppe GREVIO (Group of experts on action against violence against women and domestic violence) überwacht. Diese evaluiert die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und formuliert auf dieser Grundlage Empfehlungen an die Vertragsstaaten (vgl. 2.1.1).

2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

2.1.1 Evaluation der Expert*innengruppe GREVIO zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

Im Berichtszeitraum überprüfte die Expert*innengruppe GREVIO (Group of experts on action against violence against women and domestic violence) zum ersten Mal die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. In ihrem im Oktober 2022 veröffentlichten Abschlussbericht zeigt GREVIO auf, in welchen Bereichen die Konvention bereits erfolgreich umgesetzt ist und wo weiterer Handlungsbedarf besteht.

¹⁶⁵ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014), S. 21, 24.

¹⁶⁶ Art. 3 a), 33, 34 Istanbul-Konvention.

¹⁶⁷ Art. 3 d) Istanbul-Konvention.

¹⁶⁸ Art. 2), 3) Istanbul-Konvention.

¹⁶⁹ Rabe / Leisering (2018), S. 7.

GREVIO begrüßt die Einrichtung des bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, das von Gewalt betroffenen Frauen kostenfrei erste Hilfe anbietet.¹⁷⁰ Die Expert*innengruppe hebt außerdem die vom Bundeskriminalamt seit 2016 veröffentlichte Statistik zu Gewalt in Partnerschaften lobend hervor und erkennt die damit verbundenen Anstrengungen zur Sichtbarmachung von Partnerschaftsgewalt an.¹⁷¹ Zudem würdigt GREVIO den soliden rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland.¹⁷² Hierzu zählen die am 10. November 2016 in Kraft getretenen Änderungen des Sexualstrafrechts, insbesondere der Grundsatz „Nein heißt Nein“, der seither jede sexuelle Handlung gegen den erkennbaren Willen des Opfers unter Strafe stellt.

Allerdings braucht es laut GREVIO bei den Straftatbeständen der Vergewaltigung und der sexuellen Nötigung Nachbesserungen, da diese nicht in vollem Umfang Artikel 36 der Istanbul-Konvention entsprechen. Laut § 177 des deutschen Strafgesetzbuches ist keine Strafverfolgung von Fällen möglich, in denen das Opfer passiv bleibt, aber nicht einwilligt. GREVIO fordert deshalb die deutschen Behörden auf, das Sexualstrafrecht zu evaluieren und die Definition des Begriffs „Einwilligung“ an Artikel 36 Absatz 2 der Istanbul Konvention anzupassen, damit alle nicht einvernehmlichen sexuellen Handlungen kriminalisiert werden.¹⁷³

Bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt im digitalen Raum lobt GREVIO etwa die Einführung des Straftatbestands des Cyberstalkings, wodurch auch härtere Strafen für die Verwendung von Stalker-Software ermöglicht werden.¹⁷⁴

Daneben fordert GREVIO die Bundesregierung auf, einheitliche Definitionen beim Thema

geschlechtsspezifische Gewalt und eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu entwickeln. Diese nationale Strategie sollte einen institutionenübergreifenden Ansatz verfolgen und diskriminierungsfrei umgesetzt werden, mit intersektionaler Perspektive und Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung, insbesondere von Fachpersonal, das direkt mit Betroffenen arbeitet. Problematisch seien beispielsweise Barrieren beim Zugang zu Beratungs- und Schutzstrukturen für Menschen mit Behinderungen oder Personen ohne Aufenthaltsstatus. GREVIO merkt außerdem an, dass vulnerable Gruppen in Aufnahmeeinrichtungen häufig nicht ausreichend geschützt seien. Um eine sowohl umfassende als auch langfristige Strategie sicherzustellen, empfiehlt GREVIO die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle wie sie in Artikel 10 der Istanbul-Konvention vorgeschrieben ist (vgl. 2.1.2). Darüber hinaus fordert GREVIO die Bereitstellung angemessener Ressourcen. So sollte die Zahl verfügbarer Schutzräume wie Frauenhäuser erhöht, dabei eine hinreichende bundesweite Verteilung sichergestellt und strukturelle Barrieren, zum Beispiel für Frauen mit vielen Kindern, Frauen mit Behinderungen oder mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus, abgebaut werden.¹⁷⁵

GREVIO kritisiert die Bundesregierung für die bisherige Form der Datenerhebung, die keine konventionskonforme vollständige Erfassung von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt ermöglicht. Empfohlen wird deshalb, dass Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Gesundheits- und Sozialdienste Daten in vereinheitlichter Form erheben und diese Daten mindestens nach Geschlecht, Alter der Betroffenen und Täter*innen, ihrer Beziehung zueinander, dem geografischen Standort und der Art der Gewalt aufschlüsseln.¹⁷⁶

170 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 178.

171 Ebd., Ziff. 55.

172 Ebd., Ziff. 236, 321; Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties) (2022): Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Germany, IC-CP/Inf(2022)8, S. 2 f. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-8-cop-recommendation-germany-eng/1680a952e5> (abgerufen am 29.09.2023).

173 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 253.

174 Ebd., Ziff. 245.

175 Ebd., Ziff. 168.

176 Ebd., Ziff. 66a.

Verbesserungsbedarf besteht laut GREVIO außerdem in der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen von Berufsgruppen, die mit Opfern oder Täter*innen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu tun haben. Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang auf eine Studie, der zufolge sich viele Ärzt*innen nicht ausreichend qualifiziert fühlen, die Auswirkungen von körperlicher, sexualisierter oder häuslicher Gewalt zu diagnostizieren und zu behandeln.¹⁷⁷ GREVIO empfiehlt deshalb ein breit aufgestelltes, systematisches Schulungsprogramm für Mitarbeitende der Gesundheits- und Sozialdienste sowie für Richter*innen und Staatsanwält*innen.¹⁷⁸

Die Umsetzung der Empfehlungen von GREVIO durch Bund, Länder und Kommunen ist nun angezeigt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, dabei die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure einzubeziehen. Bis Ende 2025 muss die Bundesregierung die Maßnahmen, die zur Umsetzung der GREVIO-Empfehlungen ergriffen wurden, darlegen. In der Zwischenzeit soll Deutschland die Expert*innengruppe GREVIO fortlaufend über seine Anstrengungen zur Umsetzung der Istanbul Konvention informieren.¹⁷⁹

2.1.2 Strukturelle Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt

Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt

Am 1. November 2022 nahm die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte ihre Arbeit auf. Der Gründung der Berichterstattungsstelle ging eine Konzept- und Planungsphase voraus, in der das Deutsche Institut für Menschenrechte ein „Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu

geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel“ erarbeitete und im August 2022 fertigstellte.¹⁸⁰

Mit der Einrichtung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt kommt die Bundesregierung der Verpflichtung aus Artikel 10 der Istanbul-Konvention nach. Auf der Basis eines daten- und evidenzbasierten Monitorings formuliert die Berichterstattungsstelle praxisorientierte Handlungsempfehlungen. Damit wurde erstmals eine unabhängige wissenschaftliche Stelle etabliert, die langfristig den Umsetzungsprozess der Istanbul-Konvention in Deutschland begleitet und überwacht. Sie stellt dabei einen umfassenden Blick auf alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt sicher und dient als Schnittstelle zwischen Politik und Zivilgesellschaft.¹⁸¹

Die Berichterstattungsstelle beobachtet im Rahmen ihres rechtswissenschaftlichen Monitorings die Gesetzgebung und Rechtsprechung im Bereich geschlechtsspezifische Gewalt. In dieser Funktion veröffentlichte sie im Mai 2023 die Rechtsprechungsdatenbank „ius gender & gewalt“, die zu dem gesamten Themenbereich geschlechtsspezifische Gewalt zentral und rechtsgebietsübergreifend nationale und internationale Rechtsprechung, völker- und europarechtliche Dokumente sowie weiterführende Informationen aus den Bereichen Praxis und Wissenschaft zur Verfügung stellt.¹⁸²

Für ein datenbasiertes Monitoring der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands führt die Berichterstattungsstelle die von staatlichen und nicht-staatlichen Stellen erhobenen Daten systematisch zusammen. Ein Überblick über die bereits jetzt verfügbaren Daten auf Bundes- und Landesebene befindet sich im Datenbericht zu geschlechtsspezifischer Gewalt, den die

¹⁷⁷ Robert Koch-Institut (2020), S. 318, mit weiteren Referenzen.

¹⁷⁸ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 92.

¹⁷⁹ Ausschuss der Vertragsparteien (Committee of the Parties) (2022): Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Germany, IC-CP/Inf(2022)8. <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-8-cop-recommendation-germany-eng/1680a952e5> (abgerufen am 29.09.2023).

¹⁸⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2022).

¹⁸¹ Ebd., S. 27–35, 66–74.

¹⁸² Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Rechtsprechungsdatenbank ius gender & gewalt. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt> (abgerufen am 29.09.2023).

Berichterstattungsstelle im August 2023 veröffentlicht hat.¹⁸³

Koordinierungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt

Die Bundesregierung hat sich außerdem entschlossen, eine staatliche Koordinierungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt gemäß der Istanbul-Konvention einzurichten.¹⁸⁴ Die zentrale Aufgabe der Koordinierungsstelle soll die Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie zur Prävention und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt sein.¹⁸⁵ Im Berichtszeitraum erfolgte mit der Einrichtung eines Stabs zum Aufbau der Koordinierungsstelle hierfür ein erster wichtiger Schritt.¹⁸⁶

Weitere Instrumente auf Bundes- und Länderebene

Weiterhin besteht die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“, die bereits im Jahr 2000 beim BMFSFJ eingerichtet wurde. In der Arbeitsgruppe sind die zuständigen Bundesministerien, die Fachministerkonferenzen der Bundesländer, die Kommunen und Nichtregierungsorganisationen im Bereich Gewalt gegen Frauen sowie Fachverbände vertreten. Die Arbeitsgruppe erarbeitete bisher unter anderem Empfehlungen zur Prävention von häus-

licher Gewalt im schulischen Bereich, Empfehlungen für notwendige Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes und Empfehlungen zur kriminalstatistischen Erhebung.¹⁸⁷

Die Innenministerkonferenz beschloss auf ihrer Frühjahrssitzung 2021 die Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“.¹⁸⁸ Sie ist mit der Erarbeitung von einer einheitlichen Begriffsdefinition und von Fallgruppen zur aussagekräftigeren Zu- und Einordnung von Delikten als geschlechtsspezifische Straftaten gegen Frauen betraut.¹⁸⁹

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Bekämpfung und Prävention von geschlechtsbezogener Gewalt sind Landesaktionspläne, die von den meisten Bundesländern verabschiedet wurden.¹⁹⁰ Im Berichtszeitraum wurde in Hessen der dritte Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich vom Kabinett beschlossen.¹⁹¹ Die Berichtserstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt führt eine fortlaufend aktualisierte Übersicht der Landesaktionspläne.¹⁹²

183 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichtserstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2023).

184 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

185 Auswärtiges Amt (2022); das Vorhaben ist bereits im Koalitionsvertrag festgehalten: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 29.09.2023), S. 91.

186 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (12.07.2023): Organigramm. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/189904/ab1dfd164d4fe547510d9e522338fa4f/organigramm-pdf-data.pdf> (abgerufen am 29.09.2023).

187 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (27.01.2020): Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/haeusliche-gewalt/bund-laender-arbeitsgruppe-haeusliche-gewalt/bund-laender-arbeitsgruppe-haeusliche-gewalt-80636> (abgerufen am 29.09.2023); Landeskriminalamt Baden-Württemberg (2021).

188 Vgl. ebd.

189 Bundeskriminalamt (2023).

190 Übersicht der Aktionspläne/Konzepte der Bundesländer mit Bezugnahme auf die Definitionen der Istanbul-Konvention vor Inkrafttreten bis 2018: Rabe / Leisering (2018) S. 65 ff.; aktualisierte Version: Schürmann-Ebenfeld, Silvia (2023): Übersicht Landesaktionspläne Istanbul-Konvention, Stand März 2023. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichtserstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Uebersicht_LAPs_IK.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

191 Hessisches Ministerium der Justiz u.a (2022): 3. Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt im häuslichen Bereich. Kabinettsbeschluss vom 15. Dezember 2022. https://justizministerium.hessen.de/sites/justizministerium.hessen.de/files/2022-12/3._landesaktionsplan_haeusliche_gewalt_kabinettsbeschluss_15.12.2022.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

192 Schürmann-Ebenfeld (2023), a.a.O.

2.1.3 Verbesserung der Datenlage

Um Artikel 11 der Istanbul-Konvention umzusetzen, ist eine systematische und regelmäßige Datenerhebung notwendig. Der Überprüfungsausschuss GREVIO des Europarates (vgl. 2.1.1) kritisiert, dass bei der Datenerfassung die Vorgaben der Istanbul-Konvention nicht erfüllt werden.¹⁹³

Auch der Datenbericht der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt verdeutlicht, dass die Datenlage in vielen Bereichen unzureichend ist. Die im Datenbericht betrachteten Themenbereiche werden im Kasten erläutert.¹⁹⁴ Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Verfügbarkeit von Daten in diesen Bereichen.¹⁹⁵

Zentrale Themenbereiche der Istanbul-Konvention

Gewaltschutz (Art. 50–53)

Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen, zum Beispiel Anzahl der Gefährdungsanalysen, polizeilichen Wohnungsverweisungen bzw. Wegweisungen und gerichtlichen Anordnungen von Näherungsverboten

Fortbildungen (artikelübergreifend)

Fortbildungsangebote zu Themen der Istanbul-Konvention, zum Beispiel bei Polizei, Richter*innen, Staatsanwält*innen und Lehrer*innen.

Schutz und Beratung (Art. 22–25)

Zugang zu Schutz und Beratung, zum Beispiel Anzahl, Finanzierung und Nutzung von Angeboten wie Schutzunterkünfte und Telefonberatung

Strafverfolgung (Art. 30, 35, 36, 43, 46

Bst. a und d, 49, 50, 54, 55 Abs. 2, 56, 57)
Strafverfolgung und Entschädigung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt, zum Beispiel Anzahl der Anzeigen, Strafanträge, Ermittlungsverfahren und Verurteilungen

Prävention (Art. 12–17)

Maßnahmen zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt, wie zum Beispiel Kampagnen zur Bewusstseinsbildung, Bildungsmaßnahmen und Programme für Täter*innen von häuslicher oder sexualisierter Gewalt

Umfang und Ausmaß (Art. 11)

Anzahl der Betroffenen und Täter*innen, möglichst aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalttat und Beziehung zwischen betroffener Person und Täter*in und geographische Eingrenzung

Digitale Gewalt (Art. 17, 29 Abs. 1, 33, 34, 40, 49, 50)

Erhebungen zum Beispiel zur Anzahl der Ermittlungs- und Strafverfahren, in denen digitale Gewalt eine Rolle spielt

Asyl und Migration (Art. 59 Abs. 1, 60, 61)

Geschlechtsspezifische Gewalt im Kontext von Asyl und Migration, zum Beispiel Anzahl der Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt sowie Asylanträge und Erteilung eines Schutzstatus aufgrund (drohender) geschlechtsspezifischer Verfolgung im Herkunftsland

Femizide (Art. 35, 43 und 46a)

Fälle von vorsätzlicher Tötung von Frauen und Mädchen aufgrund ihres (zugeschriebenen) Geschlechts

Sorge- und Umgangsrecht bei häuslicher Gewalt (Art. 31, 48 Abs. 1)

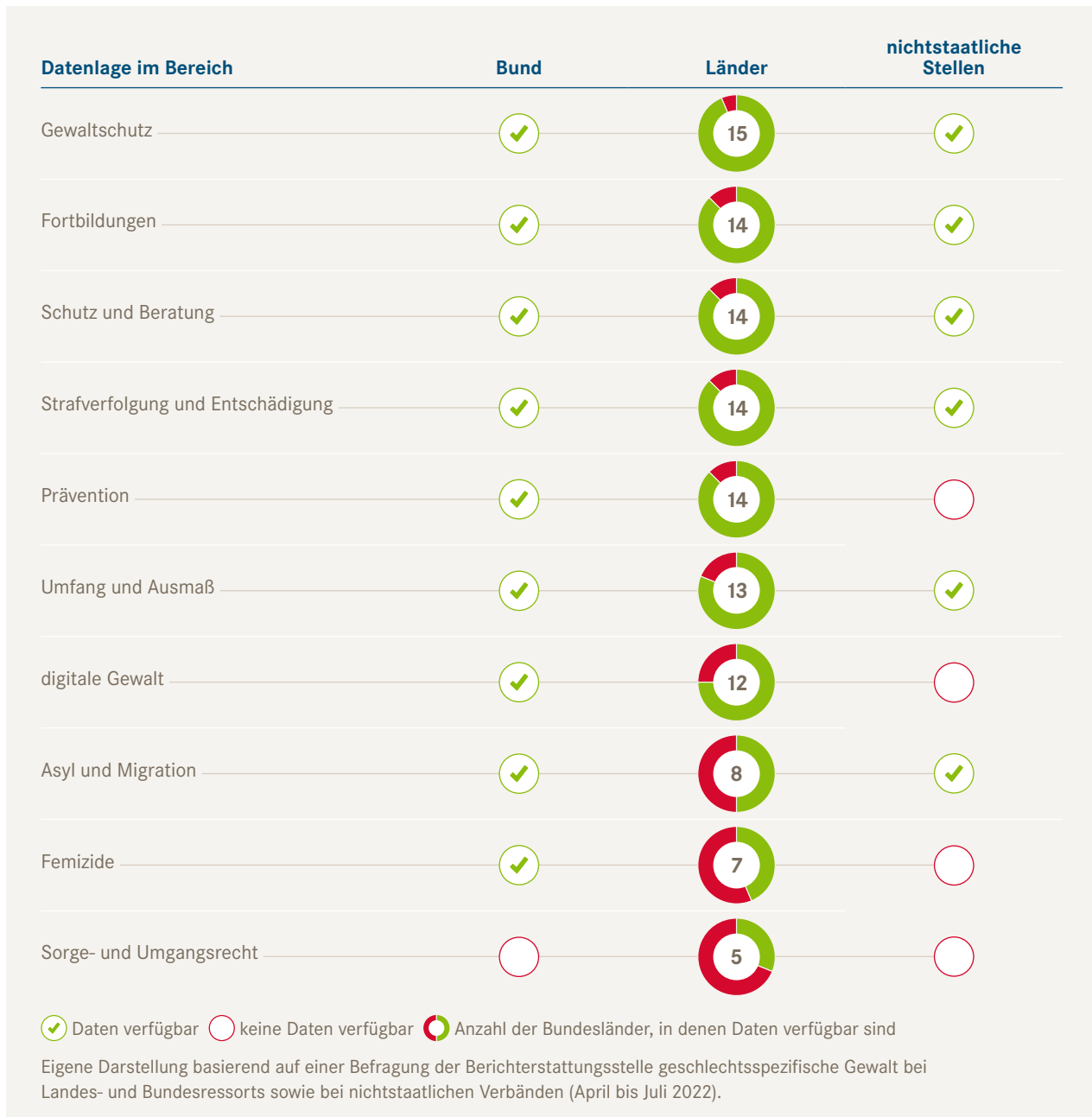
Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei Entscheidungen über Sorge- und Umgangsrecht, zum Beispiel Anzahl der Anordnungen von begleitetem Umgang durch Gerichte

¹⁹³ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022a), Ziff. 65.

¹⁹⁴ Grundlage für die Zusammenstellung der Themenbereiche sind Berichte der unabhängigen Expert*innengruppe GREVIO, Hinweise des UN-Fachausschusses zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, eine Auswertung der nationalen Gesetzeslage und Rechtsprechung sowie eine Analyse der Themen der Fachminister*innenkonferenzen der Länder sowie eine Stakeholder-Befragung mit NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 36 f.

¹⁹⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2023).

Abbildung 4: Verfügbarkeit von Daten zu geschlechtsspezifischer Gewalt



Deutschland ist jedoch grundsätzlich bemüht, Datensammlung und Forschung voranzutreiben, wie mehrere kriminalstatistische Auswertungen zeigen. Dazu zählt die vom Bundeskriminalamt seit 2016 jährlich veröffentlichte Statistik zu Gewalt in Partnerschaften. Im Berichtszeitraum gab es zudem zwei neue Statistiken: Im Juli 2023 wurde ein neues Lagebild zu Partnerschaftsgewalt veröffentlicht, das unter dem Oberbegriff „häusliche Gewalt“ auch

die Gewalt abbildet, die sich gegen andere Familienmitglieder richtet oder von anderen Familienmitgliedern ausgeht.¹⁹⁶ Im November 2022 wurde erstmalig die Viktimisierungsbefragung „Sicherheit und Kriminalität in Deutschland“ veröffentlicht.¹⁹⁷ Sie ist auf eine regelmäßige Wiederholung angelegt, um Veränderungen und Trends identifizieren zu können.

¹⁹⁶ Bundeskriminalamt (2023).

¹⁹⁷ Birkel u. a. (2022).

Begrüßenswert ist außerdem die im Juli 2023 erstmals veröffentlichte kriminalstatistische Auswertung zu „geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete[n] Straftaten“. Seit Januar 2022 können Straftaten, die frauenfeindlich motiviert sind, von den Landeskriminalämtern im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ erfasst werden. Diese Neuerung erlaubt Rückschlüsse darauf, ob sich die Straftat gegen eine Frau wegen ihres Geschlechts richtete und somit in den Bereich geschlechtsspezifische Gewalt fällt.¹⁹⁸

Des Weiteren konzipierten das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Innern und für Heimat-schutz und das Bundeskriminalamt eine geschlechterübergreifende Opferbefragung, die für den Zeitraum 2023/2024 geplant ist. Bei dieser Dunkel-feldbefragung liegt ein Fokus auf Gewalterfahrungen in (Ex-)Paarbeziehungen, sexualisierter Gewalt und Gewalt im digitalen Raum.¹⁹⁹ Die Ergebnisse sollen 2025 vorliegen.

2.1.4 Nationale und internationale Rechtsprechungen

Gerichtsentscheidung zum Umgangs- und Sorgerecht

Im Berichtszeitraum erging mit der Entscheidung des Oberlandesgerichts Köln²⁰⁰ eine wichtige Entscheidung zum Thema Umgangs- und Sorgerecht. Sie benennt die Verpflichtung aus Artikel 31 der Istanbul Konvention ausdrücklich, wendet diese im Rahmen der Bewertung der Gefährdung des Kindeswohls an und kommt zu einem konventions-

konformen Ergebnis. Die Berücksichtigung der Vorgaben der Istanbul-Konvention in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere im Umgangs- und Sorgerecht, ist bisher leider noch nicht flächendeckend üblich.²⁰¹

Das Gericht befasste sich mit der Klage eines Vaters auf Umgang mit seinem leiblichen Sohn. Der Vater hatte die zuvor ebenfalls in der familiären Gemeinschaft lebende Tochter seiner Frau aus einer anderen Beziehung sexuell missbraucht. Bei der Beurteilung über das Umgangsrecht bezog das Gericht die Übergriffe des Mannes gegenüber der Halbschwester ein. Das Gericht machte deutlich, es sei für die Entscheidung über das Umgangsrecht nicht relevant, ob eine konkrete körperliche Gefahr für den Sohn bestehe. Vielmehr seien die Auswirkungen der Tat auf die Kindesmutter und die Halbschwester des Sohnes und damit auf das gesamte familiäre System für die Ablehnung eines Umgangsrechts für den übergriffigen Vater ausreichend.

Das Gericht bezog sich im Urteil ausdrücklich auf Artikel 31 der Istanbul-Konvention, wonach die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, um sicherzustellen, dass geschlechtsspezifische gewalttätige Vorfälle bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht berücksichtigt werden. Die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts darf nicht die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder gefährden. Das Urteil zitiert außerdem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), nach der Kinder im Fall häuslicher Gewalt

¹⁹⁸ Bundesministerium des Innern und für Heimat / Bundeskriminalamt (21.04.2023), S. 13.

¹⁹⁹ Vgl. Fußnote 1.

²⁰⁰ Oberlandesgericht Köln (2022): Beschluss vom 29.9.2022, Az. II-14 UF 57/ 22.

²⁰¹ Vgl. hierzu Hammer, Wolfgang (2022): Familienrecht in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme. <https://www.familienrecht-in-deutschland.de/studie/>. Die Studie ist die erste umfassende Forschungsarbeit, die Erkenntnisse zum Zusammenhang von häuslicher Gewalt und Umgangs- und Sorgerecht zulässt. Die Resonanzen aus der Zivilgesellschaft sind durchmischt: Einige Verbände beziehen sich positiv auf die Studie, u. a. Frauenhauskoordination e.V. (2022-04-11_Hammer_Studie_Familienrecht_KurzeinschaetzungFHK.pdf), Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (Kommentar-Studie-Familienrecht-in-Deutschland_VAMV.pdf) und Landesfamilienrat Baden-Württemberg (<https://landesfamilienrat.de/keine-einzelfaelle-sondern-system-studie-kritisiert-praxis-von-familiengerichten-und-jugendaemtern-zu-lasten-von-muettern-und-kindern/>). Negativ fallen etwa die Resonanzen der Organisationen „Neue Richtervereinigung“ (https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/fg_familienrecht/2022_04_NRV_Pressemitteilung_Hammer-Studie.pdf) und „Väteraufbruch für Kinder“ (https://vaeteraufbruch.de/fileadmin/user_upload/VAfK-StellungnahmeHammer__web_.pdf) aus. (alle abgerufen am 29.09.2023).

besonders vulnerabel sind und damit eines umfassenden staatlichen Schutzes bedürfen.²⁰²

Internationale Urteile zur effektiven Strafverfolgung

Mit zwei Urteilen des EGMR ergingen außerdem auch auf internationaler Ebene relevante Entscheidungen im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt.²⁰³ Der EGMR bezog sich im Rahmen seiner Auslegung in den beiden Urteilen explizit auf die Istanbul-Konvention. Diese Praxis setzt auch ein Signal an deutsche Behörden und Gerichte sowie Rechtsanwält*innen, in vergleichbaren Fällen die Vorgaben der Istanbul-Konvention zu berücksichtigen. Beide Urteile richten sich zwar nicht gegen Deutschland, aber als Vertragspartei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist Deutschland verpflichtet, die Entscheidungen des Gerichtshofs im Rahmen der Verfassungs- und Gesetzesauslegung zu berücksichtigen. Ist eine Berücksichtigung im Rahmen der Auslegung nicht möglich, etwa weil der Wortlaut eine Auslegung im Sinne der EMRK verhindert, hat Deutschland sein Recht anzupassen.²⁰⁴

In dem EGMR-Urteil gegen Rumänien²⁰⁵ geht es um sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz und die Art des Umgangs, den die Klägerin durch den Vorgesetzten des Beschuldigten sowie durch die staatlichen Ermittlungsbehörden erfahren hatte. Das Urteil setzt sich mit der Pflicht zur effektiven Strafverfolgung aus Artikel 49 der Istanbul-Konvention auseinander. Der EGMR stellte fest, dass die Strafverfolgung nicht mit den möglichen wirksamen Maßnahmen durchgeführt wurde, da unter anderem die vorhandenen Beweise nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Auch in Deutschland ist die Strafverfolgung von Täter*innen im Bereich sexualisierter Gewalt und Belästigung oftmals lückenhaft. Insbesondere in Aussage-gegen-Aussage-Konstellationen werden Betroffene bei Strafverfolgungsbehörden und Gerichten mit Genderstereotypen und Vergewaltigungsmythen konfrontiert und sind oft einer sekundären Viktimisierung²⁰⁶ ausgesetzt.²⁰⁷ Bei besonders vulnerablen Gruppen sind die Schutzlücken noch deutlich gravierender; so ist etwa die Wahrscheinlichkeit höher, dass ein Verfahren eingestellt wird, wenn die Betroffene eine Frau mit Behinderungen ist.²⁰⁸

Das zweite Urteil des EGMR gegen Italien²⁰⁹ befasst sich in einem Umgangs- und Sorgerechtsfall mit einer Mutter, die sich aufgrund des aggressiven und gewalttätigen Verhaltens ihres Ex-Mannes auch nach der Trennung dagegen entschieden hatte, die gerichtlichen Auflagen für den Umgang des Vaters mit den gemeinsamen Kindern zu erfüllen. Dafür wurde sie durch ein italienisches Gericht in ihrem Sorgerecht beschränkt. Der EGMR stellte mit Bezugnahme auf Artikel 31 Istanbul Konvention fest, dass bei der Entscheidung die Gewalt des Mannes nicht ausreichend berücksichtigt worden sei und daher ein Verstoß gegen Artikel 8 EMRK vorliegt, der unter anderem das Recht auf Familienleben schützt. Außerdem zeigte er sich besorgt darüber, dass es für Mütter in familiengerichtlichen Streitigkeiten regelmäßig nachteilig sei, von häuslicher Gewalt zu berichten, da sie dann als „unkooperativ“ und damit als „schlechte Mütter“ gelten.²¹⁰

In Bezug auf Sorge- und Umgangsverfahren ist auch in Deutschland die Gefahr für Mütter gegeben, als unkooperativ und zum Beispiel als nicht „bindungs-

202 Oberlandesgericht Köln (2022): Beschluss vom 29.9.2022, Az. II-14 UF 57/ 22, Rn. 23; vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2021): Urteil vom 15.06.2021, Beschwerde Nr. 62903/ 15.

203 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Urteil vom 30.8.2022, Beschwerde Nr. 47358/20; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Urteil vom 10.11.2022, Beschwerde Nr. 25426/20.

204 Bundesverfassungsgericht (2004): Beschluss vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

205 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Urteil vom 30.8.2022, Beschwerde Nr. 47358/20, Ziff. 85.

206 Sekundäre Viktimisierung bedeutet, dass bspw. Gerichte oder Strafverfolgungsbehörden unangemessen auf die Tat reagieren und das erneut negative psychische, soziale und ggfs. wirtschaftliche Folgen für die Betroffenen hat.

207 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 292.

208 Ebd.; Bündnis Istanbul Konvention (BIK) (2021), S. 150–157.

209 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Urteil vom 10.11.2022, Beschwerde Nr. 25426/20.

210 Ebd. Ziff. 137.

tolerant“ von Behörden und Gerichten eingeschätzt zu werden, wenn sie von häuslicher Gewalt berichten. Das kann sogar die Zuweisung von Sorgerecht an den gewalttätigen Vater zur Folge haben.²¹¹

2.1.5 Aufnahme geschlechtsspezifischer Tatmotive in das Strafgesetzbuch

Im Juni 2023 hat der Bundestag ein Gesetz zur „Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt“ beschlossen.²¹² Das Gesetz ist im Oktober 2023 in Kraft getreten. Es sieht unter anderem eine klarstellende Ergänzung des § 46 Absatz 2 StGB vor. In § 46 Absatz 2 StGB werden Umstände genannt, die bei der Strafzumessung zu berücksichtigen sind. Bisher konnten auf das Geschlecht oder die sexuelle Orientierung des Opfers bezogene Motive als „menschenverachtende“ Beweggründe in der Strafzumessung strafscharfend berücksichtigt werden. Mit der Überarbeitung des strafrechtlichen Sanktionsrechts sind nun „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Beweggründe explizit als strafscharfend in § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB aufgenommen.

Mit dem Begriff „geschlechtsspezifisch“ sollen dabei nicht nur die unmittelbar auf Hass gegen Menschen eines bestimmten Geschlechts beruhenden Beweggründe erfasst werden, sondern auch Fälle, in denen die Tat von Vorstellungen geschlechtsbezogener Ungleichwertigkeit geprägt ist. Dies ist beispielsweise gegeben, wenn der Täter gegenüber seiner Partnerin oder Ex-Partnerin Gewalt anwendet und damit einen vermeintlichen

patriarchalischen Herrschafts- und Besitzanspruch durchsetzen will.²¹³

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die klarstellende Ergänzung von Tatmotiven in § 46 Absatz 2 StGB. Das Institut regte bereits im Rahmen der Verbändebeteiligung zum Referentenentwurf in seiner Stellungnahme an, stärker zwischen Geschlecht oder Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung zu differenzieren. Zudem muss sichergestellt sein, dass auch ein zugeschriebenes Geschlecht oder eine zugeschriebene Geschlechtsidentität sowie eine zugeschriebene sexuelle Orientierung die Tatmotive „geschlechtsspezifisch“ bzw. „gegen die sexuelle Orientierung gerichtet“ erfüllen kann. Dies stellt jetzt zumindest die Gesetzesbegründung klar.²¹⁴ Über das beschlossene Gesetz hinaus ist es wichtig, eine eindeutige und rechtssichere Auslegung und Anwendung der jeweiligen Tatmotive in der Rechtspraxis zu gewährleisten, etwa durch verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen für Polizei, Richter*innen und Staatsanwält*innen.²¹⁵

2.2 Im Fokus: Schutz für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Migrant*innen

2.2.1 Auslaufen der Vorbehalte Deutschlands gegen Teile der Istanbul-Konvention

Die Istanbul-Konvention gilt in Deutschland seit 2018. Das bedeutet, dass alle staatlichen Akteure uneingeschränkt die in der Konvention verankerten Pflichten zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt befolgen müssen.

211 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 227.

212 Bundestag (02.08.2023): Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, BGBl. 2023 I Nr. 203.

213 Bundesministerium der Justiz (o.J.): Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, S. 72. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_Ueberarbeitung_Sanktionsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 29.06.2023).












214 Bundesregierung (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, S. 79. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_Ueberarbeitung_Sanktionsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 29.09.2023).



215 Deutsches Institut für Menschenrechte (2022a).

Bei der Ratifikation der Istanbul-Konvention hatte die Bundesregierung Artikel 59 Absatz 2 und 3 sowie Artikel 44 Absatz 1e)²¹⁶ mit Vorbehalten belegt. Durch die Vorbehalte gegenüber Artikel 59 Absatz 2 und 3 waren von häuslicher Gewalt betroffene Migrant*innen in bestimmten aufenthaltsrechtlichen Konstellationen von einem Schutz durch die Istanbul-Konvention ausgeschlossen. Die Vorbehalte wurden von der Bundesregierung 2018 damit begründet, dass in Bezug auf die Auslegung der Norm Unsicherheiten bestünden.²¹⁷

Die Bundesregierung hat die Vorbehalte nicht verlängert.²¹⁸ Somit gilt die Istanbul-Konvention seit Februar 2023 uneingeschränkt für alle Migrant*innen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind. Allerdings sind Aufenthaltstitel, die gemäß der Istanbul-Konvention für Betroffene von häuslicher Gewalt zur Verfügung stehen sollten, in Deutschland noch nicht (vollständig) umgesetzt (vgl. Abbildung 5). Für eine vollständige Umsetzung der seit Februar 2023 vorbehaltlos geltenden Istanbul-Konvention sind einige Anpassungen nötig, die im Folgenden dargestellt werden.

Abbildung 5: Häusliche Gewalt: aufenthaltsrechtlicher Schutz gemäß Istanbul-Konvention und Umsetzungsstand

Gründe für aufenthaltsrechtlichen Schutz	Betroffene mit ehegattenabhängigem Aufenthaltsrecht*	Betroffene mit Duldung/ in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität**
 Sicherheit		
 Situation im Herkunftsland		
 Gesundheit		
 familiäre Situation		
 Mitwirkung in Ermittlungs- oder Strafverfahren		

 teilweise umgesetzt  nicht umgesetzt

* Artikel 59 Absatz 1 Istanbul-Konvention schützt Betroffene häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsrecht abhängig von dem des gewalttätigen Ehepartners ist.

** Artikel 59 Absatz 3 Istanbul-Konvention schützt alle Betroffenen häuslicher Gewalt, unabhängig von der aufenthaltsrechtlichen Ausgangslage, insbesondere solche, die in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität oder nur mit einer Duldung leben.

216 Artikel 44 Istanbul-Konvention enthält u.a. Vorgaben zur Geltung nationalen Strafrechts bei im Ausland durch Ausländer*innen begangenen Straftaten, die ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort in Deutschland haben: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (28.10.2022): Bundesregierung zieht Vorbehalte gegen Istanbul-Konvention zurück. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-zieht-vorbehalte-gegen-istanbul-konvention-zurueck-202866> (abgerufen am 29.09.2023).

217 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil II Nr. 5, S. 142; Deutsche Bundesregierung (25.01.2017): Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul 11. Mai 2011, SEV 210, S. 94–95. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119338/175450622ce5e37298bf54de5c9745e7/anhang-denkschrift-data.pdf> (abgerufen am 29.09.2023).

218 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (28.10.2022): Bundesregierung zieht Vorbehalte gegen Istanbul-Konvention zurück. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-zieht-vorbehalte-gegen-istanbul-konvention-zurueck-202866> (abgerufen am 29.06.2023).

2.2.2 Schutzlücken schließen

Verlängerbare Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt

Laut der Istanbul-Konvention sollen Betroffene von häuslicher Gewalt einen verlängerbaren Aufenthaltstitel erhalten, wenn ihr Aufenthalt aufgrund ihrer persönlichen Lage (Art. 59 Abs. 3a) oder zur Mitwirkung in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren (Art. 59 Abs. 3b) erforderlich ist.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass Deutschland den Artikel 59 Absatz 3a) bereits heute vollständig umgesetzt hat, da die persönliche Situation der Betroffenen bei jeder aufenthaltsrechtlichen Prüfung berücksichtigt wird.²¹⁹ Aktuell wird häusliche Gewalt zwar im Rahmen des Asylverfahrens berücksichtigt, allerdings oft unzureichend. Denn die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Tatbestände gewähren zwar unter bestimmten Voraussetzungen einen Flüchtlingsstatus oder Abschiebeschutz aufgrund drohender häuslicher Gewalt im Herkunftsstaat oder wenn lebensbedrohliche gesundheitliche Beeinträchtigungen eine Abschiebung verhindern. Sie enthalten jedoch keine solche Absicherung für Betroffene von häuslicher Gewalt mit einer Duldung oder in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, die etwa Schutz vor häuslicher Gewalt oder medizinische oder therapeutische Versorgung nach einer Gewalterfahrung in Deutschland selbst benötigen.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist es nach Artikel 59 Absatz 3a) Istanbul-Konvention notwendig, für solche Betroffenen zusätzlich einen Aufenthaltstitel zu schaffen.²²⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt die Einführung eines Tatbestandes, welcher Betroffenen von häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage einen verlängerbaren Aufenthaltstitel bereitstellt. In die aufenthaltsrechtliche Prüfung sollen Faktoren wie beispielsweise die Sicherheit der Betroffenen,

ihr Gesundheitszustand, ihre familiäre Situation oder die Situation in dem Herkunftsland einbezogen werden.²²¹

Eine weitere Schutzlücke besteht in der Umsetzung von Artikel 59 Absatz 3b) Istanbul-Konvention, wonach Betroffenen von häuslicher Gewalt aufgrund der Zusammenarbeit im Ermittlungs- oder Strafverfahren ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist. Bislang ist für die Kooperation im Strafverfahren nur eine verlängerbare Duldung vorgesehen. Diese bescheinigt allerdings lediglich die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Geduldete sind gegenüber Menschen mit Aufenthaltstitel schlechter gestellt, da sie zunächst nur Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen können und damit vom regulären Sozial- und Gesundheitssystem ausgeschlossen sind und Hürden beim Zugang zum Schutzsystem bestehen. Zudem ist für sie der Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt.

Deshalb empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte auch hier eine neue Regelung. Diese könnte dem § 25 Absatz 4a Aufenthaltsgesetz nachgebildet werden. Dieser regelt, dass Betroffenen von Menschenhandel, die als Zeug*innen in Ermittlungs- oder Strafverfahren vor deutschen Gerichten mitwirken, ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll. Das Institut empfiehlt, auch für Betroffene von häuslicher Gewalt eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Ermittlungs- oder Strafverfahren einzuführen. Zudem sollte ihnen eine Verlängerung aufgrund von persönlichen Gründen, beispielsweise für die Behandlung physischer und psychischer Verletzungen infolge der Gewalterfahrung, ermöglicht werden.

Bei der Umsetzung der beiden Aufenthaltstitel nach Artikel 59 Absatz 3 sollte sichergestellt werden, dass diese in der Praxis für Betroffene auch tatsächlich zugänglich sind. Dafür muss unter anderem für die Betroffenen ein niedrigschwelliger Nachweis ihrer Situation möglich sein.²²² Neben der Schaffung der

219 Ebd.

220 Middelhaue (2023), S. 17 f.

221 Ebd., S. 19 f.

222 Weiterführend: Ebd., S. 20

Aufenthaltstitel ist es auch wichtig, Migrant*innen über ihre Rechte aufzuklären, sodass sie informiert und aufgeklärt staatliche Schutz- und Unterstützungsstrukturen in Anspruch nehmen können.²²³

Schutz von Gewaltbetroffenen vor Ausweisung

Droht Betroffenen von häuslicher Gewalt aufgrund eines Ausweisungs- oder Abschiebeverfahrens gegen ihre*n Ehepartner*in der Verlust des Aufenthaltsrechts, sollen sie die Möglichkeit haben, die Aussetzung ihrer Abschiebung zu erwirken. Es ist Aufgabe der Vertragsstaaten der Istanbul-Konvention sicherzustellen, dass die Betroffenen unter diesen Umständen einen eigenständigen Aufenthaltstitel beantragen können (Art. 59 Abs. 2). Artikel 59 Absatz 2 Istanbul-Konvention sichert das in Artikel 59 Absatz 1 enthaltene Recht verfahrensrechtlich ab. Nach Artikel 59 Absatz 1 Istanbul-Konvention ist Betroffenen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu erteilen, wenn sie ihr Aufenthaltsrecht von ihrem Ehepartner ableiten und häuslicher Gewalt in der Ehe ausgesetzt sind.

Die Bundesregierung sieht mit Stand Juni 2023 keinen weiteren Handlungsbedarf und verweist auf die Härtefallregelung des § 31 Absatz 2 Satz 2 Aufenthaltsgesetz, der zufolge Betroffene häuslicher Gewalt unabhängig von der ansonsten erforderlichen dreijährigen Mindestbestandszeit der Ehe ein eigenständiger Aufenthaltstitel erteilt werden kann.²²⁴

Frauenrechtsorganisationen wie beispielsweise DaMigra e.V., der Deutsche Juristinnenbund (djb) e.V. oder das Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) kritisieren, dass dieser Schutz in der Praxis aufgrund der überhöhten Anforderungen an einen Nachweis der erfahrenen Gewalt nicht ausreicht.

Erschwerend komme die uneinheitliche Auslegung des Gewaltbegriffs durch Behörden und Verwaltungsgerichte hinzu. Diese zweifeln häufig die Unzumutbarkeit des Festhaltens an der Ehe an, wenn Betroffene von häuslicher Gewalt sich beispielsweise nicht unmittelbar trennen, in der gemeinsamen Wohnung wohnen bleiben oder in diese zurückkehren. Dass ein solches Verhalten häufig aber durch wirtschaftliche Abhängigkeiten oder angespannte Wohnungsmärkte bedingt ist, werde verkannt. Zudem greife die Härtefallregelung grundsätzlich nicht, wenn eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des sogenannten Stammberechtigten ausgeschlossen ist.²²⁵

Die Expert*innengruppe GREVIO kritisiert in ihrem Evaluationsbericht zu Deutschland ebenfalls den mangelhaften Schutz von Betroffenen von geschlechtsspezifischer Gewalt in eheabhängigen Aufenthaltssituationen.²²⁶ GREVIO empfiehlt deshalb, dass in Deutschland alle Frauen, ungeachtet der Art des Aufenthaltstitels ihres gewalttätigen Ehepartners, die Möglichkeit haben sollten, eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.²²⁷

Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte hält es für geboten, insbesondere die Anforderungen an den Gewaltnachweis zu reduzieren und den Personenkreis, welcher sich auf die Härtefallregelung berufen kann, auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen zu erweitern. Weiterhin empfiehlt das Institut für eine vollständige Umsetzung von Artikel 59 Istanbul-Konvention, den Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention (Art. 3 Istanbul-Konvention) im Aufenthaltsgesetz als sogenannte Legaldefinition²²⁸ aufzunehmen, um eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten. Der umfassende und diskriminierungsfreie Schutz von Betroffenen

223 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2020), Ziff. 280.

224 Deutsche Bundesregierung (25.01.2017): Denkschrift zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, Istanbul 11. Mai 2011, SEV 210. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119338/175450622ce5e37298bf54de5c9745e7/anhang-denkschrift-data.pdf>; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (28.10.2022): Bundesregierung zieht Vorbehalte gegen Istanbul-Konvention zurück. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesregierung-zieht-vorbehalte-gegen-istanbul-konvention-zurueck-202866> (beide abgerufen am 29.09.2023).

225 DaMigra e.V. – Dachverband der Migrantinnenorganisationen (2021); Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (14.07.2023); Bündnis Istanbul Konvention (BIK) (2021), S. 176, 177.

226 Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Ziff. 347.

227 Ebd., Ziff. 351.

228 Legaldefinition ist die Erklärung eines Rechtsbegriffs in einem Gesetz. Durch diese Erklärung wird die Bedeutung des betreffenden Rechtsbegriffs festgelegt, um bei der Anwendung von Gesetzen Unklarheiten zu vermeiden.

erfordert zudem sensibilisierte Fachkräfte und Mitarbeitende in den Ausländerbehörden und Gerichten. Diese wiederum müssen angemessen aus- und fortgebildet werden (Art. 15 Istanbul-Konvention), um Gewaltformen und spezifische Dynamiken zu erkennen und angemessen reagieren zu können.²²⁹

2.3 Empfehlungen

Damit Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt besser nachkommt, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte nach dem Auslaufen der Vorbehalte zur Istanbul-Konvention:

- Der Gesetzgeber sollte zwei Tatbestände im Aufenthaltsgesetz schaffen, die für Opfer von häuslicher Gewalt aufgrund der persönlichen Lage oder zur Mitwirkung im Strafverfahren einen verlängerbaren Aufenthaltstitel vorsehen.
- Die Erteilungsvoraussetzungen, insbesondere die Nachweismöglichkeiten der Aufenthaltstitel, müssen vom Gesetzgeber niedrigschwellig ausgestaltet sein, sodass ein Zugang zu den Aufenthaltsrechten auch für Betroffene möglich ist, die sich in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen befinden.
- Allen ausländischen Ehepartner*innen, die aufenthaltsrechtlich von der*dem Ehepartner*in abhängen, ist vom Gesetzgeber die Möglichkeit einzuräumen, einen frühzeitigen, eigenständigen Aufenthalt zu beantragen, wenn sie von häuslicher Gewalt betroffen sind. Dafür sind vom Gesetzgeber die Anforderungen an den Gewaltnachweis zu reduzieren und der Personenkreis, der sich auf die Härtefallregelung berufen kann, auf alle Betroffenen in eheabhängigen Aufenthaltssituationen zu erweitern.
- Der Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention (Art. 3 Istanbul-Konvention) sollte durch den Gesetz-

geber im Aufenthaltsgesetz als Legaldefinition aufgenommen werden, um eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten.

- Der Gesetzgeber sollte dafür sorgen, dass Fachkräfte und Mitarbeitende in den Ausländerbehörden und Gerichten angemessen aus- und fortgebildet werden, um Gewaltformen und spezifische Dynamiken zu erkennen und angemessen reagieren zu können.
- Migrant*innen sind von den zuständigen Behörden über ihre Rechte aufzuklären, sodass sie informiert und aufgeklärt staatliche Schutz- und Unterstützungsstrukturen in Anspruch nehmen können.

Darüber hinaus empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte im Hinblick auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention:

- Alle Datenhalter*innen auf der Bundes- und Landesebene sollten die menschenrechtlichen Anforderungen an Datenerhebungen umsetzen. Die Daten sollten nach von Diskriminierung betroffenen Gruppen beziehungsweise nach Betroffenen unterschiedlicher – im Sinne der Istanbul-Konvention relevanter – Gewaltformen aufgeschlüsselt und für ein Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention zur Verfügung gestellt werden. Datenerhebungen und auswertungen sollten sich an den im Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Datenlage dargelegten menschenrechtsbasierten Empfehlungen und Anforderungen orientieren.²³⁰
- Die Bundesregierung sollte regelmäßige Dunkelfeldstudien in Auftrag geben, um ein vollständiges Bild von Umfang und Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland zu erhalten (Art. 11 Istanbul-Konvention).
- Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt sollte gesetzlich verankert werden.

²²⁹ Franke / Schwarz (2023), S. 63.

²³⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichtserstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2023).

Eine gesetzliche Grundlage schafft Klarheit bezüglich der Aufgaben und des Mandats der Berichterstattungsstelle und stellt eine langfristige Finanzierung der Stelle und damit die kontinuierliche Sammlung und unabhängige Analyse relevanter Daten sicher.²³¹

- Die staatliche Koordinierungsstelle sollte entsprechend den GREVIO-Empfehlungen eine langfristige umfassende Strategie entwickeln, die ein bundesweites, wirksames und koordiniertes Paket an Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt enthält, die unter die Istanbul-Konvention fallen.²³² Diese Strategie muss, entsprechend dem menschenrechtlichen Ansatz der Istanbul-Konvention, die Rechte der Betroffenen in den Mittelpunkt aller Maßnahmen stellen.

2.4 Literatur

Auswärtiges Amt (2022): 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. Oktober 2020 bis 30. September 2022. Berlin. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2568076/6ad3f2acb97f9f0fe0c3938dbf136b8a/221207-mrb-15-pdf-data.pdf> (abgerufen am 29.09.2023)

AWO (31.01.2023): 5 Jahre Istanbul-Konvention in Deutschland: AWO kritisiert Lücken im Gewaltschutz. <https://awo.org/5-jahre-istanbul-konvention-deutschland-awo-kritisiert-luecken-im-gewaltschutz> (abgerufen am 29.09.2023)

Birkel, Christoph u. a. (2022): Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKiD 2020. Bundesweite Kernbefunde des Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamts und der Polizeien der Länder. Wiesbaden: Bundeskriminalamt

Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) (2021): Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. <https://www.buendnis-istanbul-konvention.de/wp-content/uploads/2021/03/Alternativbericht-BIK-2021.pdf> (abgerufen am 29.09.2023)

Bundeskriminalamt (2023): Häusliche Gewalt. Bundeslagebild 2022. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2022.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (abgerufen am 29.09.2023)

Bundesministerium des Innern und für Heimat / Bundeskriminalamt (21.04.2023): Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2022. Bundesweite Fallzahlen. https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2023/05/pmk2022-factsheets.pdf;jsessionid=4AB41BD2CC501A439654E008B477A225.1_cid322?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 29.09.2023)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland. Kurzfassung, 3. Auflage. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/94204/3bf4ebb02f108a31d5906d75dd9af8cf/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-kurzfassung-data.pdf>, (abgerufen am 29.09.2023)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (11.07.2023): Formen der Gewalt erkennen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/haeusliche-gewalt/formen-der-gewalt-erkennen-80642> (abgerufen am 29.09.2023)

²³¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 10.

²³² Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022a), Ziff. 34.

DaMigra e. V. – Dachverband der Migrantinnenorganisationen (2020): GREVIO-Schattenbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland (2021). https://www.damigra.de/wp-content/uploads/DaMigra_GREVIO-Schattenbericht_2021.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb) (14.07.2023): Pressemitteilung: Reform des § 31 AufenthG. <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-20> (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Gesamtkonzept_BST_gG_und_MH_final.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022a): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz. Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt im Rahmen der Verbändebeteiligung. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_zum_Referentenentwurf_des_Bundesministeriums_der_Jusitz_2022_DIMR.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichtserstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2023): Bericht über die Datenlage zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in Deutschland. Grundlagen für ein Umsetzungsmonitoring zur Istanbul-Konvention. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Bericht_Datenlage_geschlechtsspezifische_Gewalt_gegen_Frauen_und_haeusliche_Gewalt_in_Deutschland.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Franke, Lena / Schwarz, Lina (2023): Die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Deutschland. In: Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht (GSZ) 6 (2), S. 61–66

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022): Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung der Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, GREVIO/Inf(2022)9

Landeskriminalamt Baden-Württemberg (2021): Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten. Erster Sachstandsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten“. Stuttgart. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20211201-03/anlagen-zu-top-11.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 29.09.2023)

Middelhauve, Helene (2023): Aufenthaltstitel für Betroffene von häuslicher Gewalt – Umsetzungsempfehlungen zu Art. 59 Abs. 1–3 Istanbul-Konvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Aufenthaltstitel_fuer_Betroffene_haeuslicher_Gewalt.pdf (abgerufen am 25.10.2023)

Rabe, Heike / Leisering, Britta (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Istanbul_Konvention.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Robert Koch-Institut (2020): Der Gesundheitszustand der Frauen in Deutschland. Berlin.
https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsB/Gesundheitliche_Lage_der_Frauen_2020.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 29.09.2023)

3 Versammlungsfreiheit in Gefahr? Raum für Klimaaktivismus erhalten

Um die deutsche Klimapolitik wird in Politik und Gesellschaft gerungen. Im Juli 2022 beschloss die Bundesregierung das Sofortprogramm Klimaschutz.²³³ Mit den darin enthaltenen Maßnahmen sollen die nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz zulässigen Jahresemissionsmengen für die Sektoren Gebäude und Verkehr künftig eingehalten werden. Der Expertenrat für Klimafragen der Bundesregierung schätzt das Programm als unzureichend ein und betont, dass die bisherigen Reduktionen der Emissionen nicht ausreichen, um die Klimaschutzziele für 2030 zu halten.²³⁴ Stattdessen brauche es einen Paradigmenwechsel in der deutschen Klimapolitik.²³⁵

Klimaschutzziele für das Jahr 2022 und Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Laut Umweltbundesamt hat Deutschland die Zielwerte des Bundes-Klimaschutzgesetzes für das Jahr 2022 zwar in Summe eingehalten, das lag zum Teil allerdings an den Einsparungen im Gasverbrauch. Die Betrachtung nach einzelnen Sektoren zeigt, dass die beiden Sektoren Verkehr und Gebäude ihre im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten jährlichen Ziele erneut verfehlten.²³⁶ Außerdem sorgte der vermehrte Einsatz von Stein- und Braunkohle zur Stromerzeugung für einen bedeutenden Anstieg der Emissionen im Energiesektor.

Die Bundesregierung hat im Juni 2023 eine Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschlossen.²³⁷ Diese soll bis Ende 2023 vom Bundestag verabschiedet werden.²³⁸ Mit der Neufassung des Gesetzes sollen die jährlichen Vorgaben zur Emissionsminderung in den einzelnen Sektoren, wie etwa Gebäude und Verkehr, abgeschafft und ein stärkerer Fokus auf den jahres- und sektorübergreifenden Gesamtausstoß an Treibhausgasen in Deutschland gelegt werden. Klima- und Umweltschutzorganisationen sehen in der Reform eine Schwächung des Gesetzes, durch die es zu erheblichen Verzögerungen beim Klimaschutz in Deutschland kommen wird.²³⁹

In den vergangenen Jahren hat das Engagement für eine veränderte Klimapolitik weltweit und auch in Deutschland zugenommen. Repräsentative Umfragen zeigen: 44 Prozent der Bürger*innen wünschen sich mehr Tempo beim Klimaschutz, der Klimawandel gilt für sie als wichtigstes Problem.²⁴⁰ Vor allem junge Menschen sind mit der deutschen Klimapolitik unzufrieden, wie die Ergebnisse einer repräsentativen ZDF-Umfrage unter 25- bis 34-Jährigen Anfang Mai 2023 zeigten: 21,8 Prozent sehen die Maßnahmen der Bundesregierung als „überhaupt nicht ausreichend“ und 39,8 Prozent als „eher nicht ausreichend“ an.²⁴¹

233 Bundesregierung (23.06.2021): Sofortprogramm 2022: Zusätzliches Geld für den Klimaschutz. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/sofortprogramm-klimaschutz-1934852> (abgerufen am 15.09.2023).

234 Expertenrat für Klimafragen (25.08.2022), S. 7.

235 Expertenrat für Klimafragen (04.11.2022): Pressemitteilung: Zweijahresgutachten. Zielerreichung 2030 fraglich ohne Paradigmenwechsel. <https://expertenrat-klima.de/news/expertenrat-fuer-klimafragen-zielerreichung-2030-fraglich-ohne-paradigmenwechsel/> (abgerufen am 15.09.2023).

236 Umweltbundesamt (15.03.2023): Pressemitteilung: UBA-Prognose: Treibhausgasemissionen sanken 2022 um 1,9 Prozent. Mehr Kohle und Kraftstoff verbraucht – mehr Erneuerbare und insgesamt reduzierter Energieverbrauch dämpfen Effekte. <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um> (abgerufen am 15.09.2023).

237 Bundesregierung (21.06.2023): Ein Plan fürs Klima. Klimaschutzgesetz und Klimaschutzprogramm. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410> (abgerufen am 15.09.2023).

238 Deutscher Bundestag (11.09.2023): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Drucksache 20/8290.

239 Siehe u. a. Klima-Allianz Deutschland e.V. (21.06.2023): Abschwächung des Klimaschutzgesetzes verhindern. https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Koop._Positionen/Verbaendepapier_Abschwaechung_des_KSG_verhindern.pdf; BUND (21.06.2023): Pressemitteilung: Klimaschutz ist Regierungsverantwortung. <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/klimaschutz-ist-regierungsverantwortung/> (beide abgerufen am 15.09.2023).

240 Tagesschau (06.04.2023): ARD-DeutschlandTrend. Klimawandel als wichtigstes Problem. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3339.html> (abgerufen am 15.09.2023).

241 ZDF heute (02.05.2023): Protest, Verzicht, Politik. So stehen junge Erwachsene zum Klimaschutz. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/klimakleber-protest-bundesregierung-100.html> (abgerufen am 15.09.2023).

Überwiegend junge Menschen kritisieren in verschiedenen Protest- und Versammlungsformen – Schulstreiks, lokalen Klimacamps, Großdemonstrationen und Straßenblockaden – die Untätigkeit der Bundesregierung beim Klimaschutz. Sie berufen sich dabei insbesondere auf den sogenannten Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021. Darin bestätigte das Gericht die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen im Einklang mit dem 1,5°C-Ziel des Pariser Klimaabkommens als verfassungsrechtliches Klimaschutzziel (Artikel 20a Grundgesetz). Das Gericht stellte fest, dass die Lasten des Klimaschutzes nicht einseitig in die Zukunft verschoben werden dürfen, da dies die Freiheitsrechte jüngerer Generationen künftig unverhältnismäßig beeinträchtigen würde.²⁴²

Die Diskussion über Art, Ausmaß und Legitimität von Klimaprotesten fokussierte sich im Berichtszeitraum vorwiegend auf die Handlungsweisen von Mitgliedern der „Letzten Generation“ und von „Extinction Rebellion“, die in Medien und Politik als „Klima-Terroristen“ (Unwort des Jahres 2022²⁴³), „Klima-Extremisten“ oder „Klima-Radikale“ bezeichnet werden.²⁴⁴ Strafrechtliche Ermittlungen und anschließende Gerichtsverfahren gegen einen geringen Teil der Klimabewegung, die an Straßenblockaden, Besetzungen oder anderen strafrechtlich relevanten Aktionsformen teilnahmen, häuften sich.²⁴⁵ Gegenstand der rechtspolitischen Debatte waren Präventivhaft, Strafverschärfungen sowie die Legitimität von Aktionen zivilen Ungehorsams.

Nicht nur in Deutschland geraten zivilgesellschaftliche Akteur*innen, die sich für Klima- oder

Umweltschutz einsetzen, in Konflikt mit staatlichen Behörden. In seinem Bericht an die UN-Generalversammlung vom September 2021 kommt der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu dem Schluss: Obgleich die Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels und einem gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften spiele, werde sie in vielen Ländern dabei oft behindert und in der Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit eingeschränkt oder verletzt: Friedliche Demonstrationen werden aufgelöst oder gar nicht erst zugelassen, Umwelt- und Klimaschutzaktivist*innen diffamiert, kriminalisiert und/oder angegriffen, sowohl durch staatliche Stellen als auch durch Privatpersonen oder Unternehmen.²⁴⁶

Deutschland ist grund- und menschenrechtlich verpflichtet, die Versammlungsfreiheit zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. Das Recht, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit an der politischen Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, bildet laut Bundesverfassungsgericht eines der unentbehrlichen Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens.²⁴⁷ Die grundlegende Bedeutung dieses Freiheitsrechts haben der Gesetzgeber beim Erlass von grundrechtseinschränkenden Normen und die Behörden und Gerichte bei deren Auslegung und Anwendung zu beachten. Sie alle sind angehalten, grundrechtsfreundlich zu verfahren.²⁴⁸ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bezeichnet die Versammlungsfreiheit (Artikel 11 EMRK) als fundamentales Recht in einer demokratischen Gesellschaft.²⁴⁹ Der UN-Menschenrechtsausschuss sieht im Recht auf friedliche

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

243 Unwort des Jahres (10.01.2023): Pressemitteilung: Wahl des 32. „Unwort des Jahres“. Unwort des Jahres 2022: Klimaterroristen. https://www.unwortdesjahres.net/wp-content/uploads/2023/01/Pressemitteilung_Unwort_2022_Januar_2023_Version_final.pdf (abgerufen am 15.09.2023).

244 Siehe etwa: Welt (17.12.2022): „Ein Leben lang abtragen“ – Justizminister warnt Klima-Extremisten vor hohem Schadenersatz. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article242734873/Sehr-grosse-Geldbeträge-Marco-Buschmann-warnt-Letzte-Generation-vor-Schadenersatz.html>; BILD (24.01.2023): Nächste Eskalations-Stufe bei der „Letzten Generation“. Klima-Extremisten drohen Deutschland. <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/letzte-generation-droht-deutschland-widerstand-wird-groesser-als-je-zuvor-82655874.bild.html> (beide abgerufen am 15.09.2023).

245 Bundeskriminalamt (2023), S. 23–26.

246 UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021).

247 Bundesverfassungsgericht (1985): Beschluss vom 14.05.1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81.

248 Ebd., Rn. 86.

249 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012): Strzelecki c. Pologne, Urteil vom 10.04.2012, Beschwerde Nr. 26648/03, Ziff. 41.

Versammlung (Artikel 21 UN-Zivilpakt) ein grundlegendes Menschenrecht, das die Teilnahme am politischen Prozess in gemeinschaftlicher Form ermöglicht (siehe Kasten).

Das Recht auf friedliche Versammlung – Allgemeine Bemerkung Nr. 37 des UN-Menschenrechtsausschusses

Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen sieht im Recht auf friedliche Versammlung gemäß Artikel 21 des Zivilpaktes ein grundlegendes Menschenrecht, das die Teilnahme am politischen Prozess in gemeinschaftlicher Form ermöglicht, und hat dieses Recht in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 37 für die Staaten konkretisiert.²⁵⁰

Die Vertragsstaaten müssen friedliche Versammlungen – ob in Gebäuden, unter freiem Himmel oder als Sit-ins und Flashmobs – schützen. Konflikte mit den Rechten Dritter, die durch die Versammlung beispielsweise in ihrer Bewegungsfreiheit beeinträchtigt werden, sind unter Beachtung der menschenrechtlichen Standards des Zivilpaktes zu lösen. Voraussetzung für den Schutz durch Artikel 21 des Zivilpaktes ist, dass eine Versammlung friedlich, das heißt frei von weitverbreiteter und schwerwiegender Gewalt ist. Gewalt ist die Ausübung physischer Kraft gegen Personen, die Verletzungen, den Tod oder bedeutende Schäden an fremdem Eigentum zur Folge haben kann. Störungen des Verkehrs stellen keine Gewalt in diesem Sinn dar. Verstöße gegen behördliche Auflagen oder Aktionen zivilen Ungehorsams nehmen einer Versammlung nicht ihren friedlichen Charakter, solange sie gewaltfrei bleiben.²⁵¹ Ob eine Versammlung als unfriedlich einzustufen ist, müssen die Behörden im Einzelfall unter Berücksichtigung der Gesamtumstände beurteilen.²⁵²

Versammlungen sind vor Eingriffen Dritter zu schützen. Allein die Tatsache, dass eine Versammlung potenziell ablehnende oder gar gewalttätige Reaktionen hervorrufen könnte, reicht nicht aus, um sie zu verbieten oder einzuschränken. Staatliche Stellen müssen ihre Pflicht bezüglich des Versammlungsrechts also unabhängig vom Inhalt der vertretenen Meinungen und der Identität der Teilnehmenden erfüllen.²⁵³

Wenn gesetzeswidriges Verhalten von Veranstalter*innen oder Teilnehmenden einer Versammlung ordnungs- oder strafrechtlich sanktioniert wird, muss dies verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und auf der Grundlage klar und streng formulierter Regeln erfolgen. Außerdem dürfen dadurch friedliche Versammlungen und Protestaktionen nicht unterdrückt werden.²⁵⁴

3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Die Klimaproteste und -aktionen im Berichtszeitraum riefen weitreichende staatliche Reaktionen hervor. Eine Reihe dieser Maßnahmen stellt der Bericht im Folgenden dar und stellt sie menschenrechtlichen Gewährleistungen gegenüber. Diese Maßnahmen greifen unterschiedlich intensiv in das Recht auf Versammlungsfreiheit und andere betroffene Grund- und Menschenrechte der Klimaaktivist*innen ein.

3.1.1 Strafrechtliche Maßnahmen

Die Aktionen von Klimaaktivist*innen führten zu zahlreichen Anzeigen, sich anschließenden strafrechtlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren. Im Raum stehen dabei je nach Aktionsform unterschiedliche Straftatbestände: Bei Straßenblockaden sind dies vor allem Nötigung, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte oder gefährlicher Eingriff in

250 Allgemeine Bemerkungen der UN-Vertragsausschüsse sind autoritative Auslegungen verbindlicher Menschenrechte. Anhand konkreter Beispiele verdeutlichen sie den Inhalt der menschenrechtlichen Verpflichtungen. Für Gerichte sind Stellungnahmen und Empfehlungen von UN-Vertragsausschüssen zwar nicht verbindlich, sie müssen sich mit ihnen aber im Rahmen einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes auseinandersetzen (Bundesverfassungsgericht (2016): Beschluss vom 26.07.2023, Az. 1 BvL 8/15, Rn. 90).

251 UN, Human Rights Committee (2020), Ziff. 15–16.

252 Ebd., Ziff. 20.

253 Ebd., Ziff. 6, 7, 15, 16, 20, 24, 27, 22.

254 Ebd., Ziff. 67.

den Straßenverkehr.²⁵⁵ Bei anderen Aktionsformen (wie etwa dem Bewerfen von Gemälden und anderen Kunstgegenständen mit Lebensmitteln) stehen die Straftatbestände der Sachbeschädigung oder des Hausfriedensbruchs im Vordergrund. Beim Eindringen auf Flughafengelände geht es insbesondere um den Straftatbestand „gefährlicher Eingriff in den Luftverkehr“, beim Abdrehen von Rohölleitungen um den Straftatbestand „Störung öffentlicher Betriebe“.

Letzterer Straftatbestand bildete die Grundlage für bundesweite Hausdurchsuchungen im Dezember 2022 bei Mitgliedern der „Letzten Generation“ aufgrund des Anfangsverdacht der Bildung beziehungsweise Unterstützung einer kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB).²⁵⁶ Dieses Vorgehen einer brandenburgischen Staatsanwaltschaft wurde im April 2023 durch das Landgericht Potsdam bestätigt.²⁵⁷ Im Mai 2023 erfolgten erneut bundesweit Hausdurchsuchungen bei Mitgliedern der „Letzten Generation“ auf Grundlage von § 129 StGB auf Veranlassung der Generalstaatsanwaltschaft München.²⁵⁸ Im Zusammenhang mit diesen Ereignissen

hob der Sprecher des UN-Generalsekretärs António Guterres einige Tage später die bedeutende Rolle von Klimaschützer*innen hervor. Er rief zum Schutz von Klimaaktivist*innen auf, betonte gleichzeitig auch die Verantwortung von Regierungen trotz des Rechts auf friedliche Demonstrationen, Gesetze durchzusetzen und Sicherheit zu gewährleisten.²⁵⁹ Laut Medienberichten ließ die Generalstaatsanwaltschaft München im Rahmen der Ermittlungen unter anderem das Pressetelefon und -emailpostfach der Letzten Generation mehrere Monate lang überwachen, was erhebliche Kritik hervorrief.²⁶⁰ Betroffene Journalist*innen beantragten im Juli 2023 die gerichtliche Prüfung der Überwachungsmaßnahmen durch das Amtsgericht München, da ihrer Ansicht nach die Pressefreiheit nicht ausreichend berücksichtigt worden sei.²⁶¹ Mit den Ermittlungsmaßnahmen kann eine einschüchternde Wirkung auf Mitglieder und Umfeld der betroffenen Gruppe hinsichtlich der Ausübung der Versammlungsfreiheit verbunden sein (sogenannter chilling effect). Dies gilt insbesondere, wenn von der Staatsanwaltschaft pauschal eine Strafbarkeit

255 Mit dem Aspekt der Strafbarkeit wegen fahrlässiger Körperverletzung oder Tötung in Fällen, in denen ein Rettungswagen infolge der Sitzblockade im Stau stehen bleibt und damit später bei einer verletzten Person eintrifft, beschäftigen sich Katharina Reisch und Tim Nicklas Festerling, Legal Tribune Online (08.02.2023): Strafrechtliche Fragen und Antworten zu den Klimaprotesten. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/examensspezial-teil-2-straftat-klimaproteste/> (abgerufen am 15.09.2023).

256 Zeit Online (13.12.2022): Durchsuchungen bei Aktivisten der Letzten Generation. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-12/letzte-generation-ermittlungen> (abgerufen am 15.09.2023).

257 Märkische Oderzeitung (15.05.2023): Gericht sieht „Letzte Generation“ als kriminelle Vereinigung. https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/letzte-generation_landgericht-potsdam-sieht-klimakleber-als-kriminelle-vereinigung-70631589.html (abgerufen am 15.09.2023).

258 Tagesschau (24.05.2023): Bundesweite Razzia gegen „Letzte Generation“. <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/letzte-generation-durchsuchungen-104.html>; Legal Tribune Online (25.05.2023): Wie das Gericht die „kriminelle Vereinigung“ begründet. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/letzte-generation-kriminelle-vereinigung-durchsuchungsbeschluss-muenchen-bayern-justiz-razzia/> (beide abgerufen am 15.09.2023).

259 UNRIC – Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen (2023): UN fordern Schutz von Klimaaktivisten. <https://unric.org/de/klimaaktivisten26052023/>; Zeit Online (26.05.2023): UN fordert Schutz von Klimaaktivisten. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-05/razzia-klimaschuetzer-un-schutz-antonio-guterres>. Nach Kritik der FAZ an einer dpa-Meldung, die die Aussagen des UN-Sprechers Stéphane Dujarric zusammenfasste, bestätigte Stéphane Dujarric die Richtigkeit seiner in der dpa-Meldung zitierten Aussagen gegenüber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, FAZ (06.06.2023): Wie war es gemeint, Herr Dujarric? <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/un-sprecher-stephane-dujarric-ueber-die-dpa-und-die-letzte-generation-18946168.html> (alle abgerufen am 15.09.2023).

260 U. a. Zeit Online (25.06.2023): Staatsanwaltschaft bestätigt Abhören von Klimaschutzaktivisten. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-06/letzte-generation-abhoeren-ika-bayern>; BR24 (24.06.2023): Abhörung von Aktivisten: „Klarer Eingriff in die Pressefreiheit“. https://www.br.de/nachrichten/bayern/ingriff-in-pressefreiheit-anwaeltin-zu-abhoeren-von-aktivisten,Ti6ezNN?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (beide abgerufen am 15.09.2023).

261 Gesellschaft für Freiheitsrechte (07.07.2023): Pressemitteilung: Abhören des Pressetelefons der Letzten Generation verstößt gegen die Pressefreiheit – GFF und Reporter ohne Grenzen gehen mit betroffenen Journalisten vor Gericht. <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/abhoeren-pressetelefon-letzte-generation-verstoest-gegen-pressefreiheit-gff-und-reporter-ohne-grenzen-gehen-mit-betroffenen-journalisten-vor-gericht>; Bayerischer Journalisten-Verband e.V. (24.07.2023): Pressemitteilung: Pressefreiheit verletzt: BJV geht gegen unzulässige Abhöraktion vor. <https://www.bjv.de/news/pressefreiheit-verletzt-bjv-geht-gegen-unzulaessige-abhoeraktion-vor> (beide abgerufen am 15.09.2023).

der Aktionsformen der „Letzten Generation“, unter anderem der Sitzblockaden, angenommen wird.²⁶²

Daneben werden Strafverfahren gegen Klimaaktivist*innen wegen Verstößen gegen das Versammlungsrecht und, insbesondere in Zusammenhang mit Besetzungen, auch wegen Körperverletzungen an Polizeieinsatzkräften geführt. Ein Beispiel hierfür sind die gegenseitigen Gewaltvorwürfe von Klimaaktivist*innen und Polizist*innen bei der Räumung des Dorfes Lützerath (siehe Kasten).

In Strafverfahren, die mit einer Verurteilung der Klimaaktivist*innen endeten, verhängten die Gerichte neben Geldstrafen insbesondere in Wiederholungsfällen auch Freiheitsstrafen. So verurteilte das Amtsgericht Heilbronn im April 2023 fünf Mitglieder der Letzten Generation zu mehrmonatigen Haftstrafen ohne Bewährung wegen Nötigung, das laut der in Medienberichten zitierten Staatsanwaltschaft bislang härteste Urteil in solchen Fällen.²⁶³

Proteste in Lützerath

Im Januar 2023 kam es rund um das Dorf Lützerath zu vielfältigem Protest verschiedenster Gruppen der Umwelt- und Klimabewegung. Anlass war die bevorstehende Abbaggerung des Dorfes zur Erweiterung des Kohletagebaus Garzweiler II. Klimaaktivist*innen hatten zu diesem Zeitpunkt das von den Bewohner*innen verlassene, im Eigentum von RWE befindliche Dorf besetzt. Die Räumung des besetzten Geländes²⁶⁴ ging einher mit gegenseitigen Gewaltvorwürfen seitens der Besetzer*innen²⁶⁵ und der Polizeibehörden²⁶⁶.

Am 14. Januar 2023 fand eine Großdemonstration statt, zu der ein breites, zivilgesellschaftliches Bündnis aufgerufen hatte. Die versammlungsrechtlichen Beschränkungen sowie das Vorgehen der Polizeikräfte rief erhebliche Kritik in der Zivilgesellschaft hervor.²⁶⁷ Im Zentrum der Kritik stand insbesondere der Einsatz von Schlagstöcken gegen den Teil der Demonstrierenden, die die von der Versammlungsbehörde vorgegebene Route Richtung Tagebau beziehungsweise Lützerath verlassen hatten.²⁶⁸ Staatliche Stellen kritisierten hingegen die gewalttätigen Angriffe auf Polizeibeamt*innen insbesondere von Personen aus diesem Teil der Demonstrierenden.²⁶⁹

262 Bernstorff (2023). In seinem Beitrag weist von Bernstorff auf den Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association hin, laut dem insbesondere extensive Überwachungsmaßnahmen eine einschüchternde Wirkung entfalten können. UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021), Ziff. 34.

263 Spiegel Online (17.04.2023): Klimaaktivisten zu mehreren Monaten Gefängnis verurteilt. <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/heilbronn-klimaaktivisten-der-letzten-generation-zu-mehreren-monaten-haft-verurteilt-a-fbb8ed61-f447-4e03-8792-644909fb0ca4> (abgerufen am 15.09.2023); kritisch hierzu: Wolf / Wenglarczyk (2023).

264 Siehe zur versammlungsrechtlichen Kritik an der gerichtlich bestätigten Räumungsverfügung des Kreises Heinsberg: Hohnerlein (2023).

265 Siehe: Alle Dörfer BLEIBEN (12.01.2023): Pressemitteilung: Polizeieinsatz in Lützerath: Menschenleben akut gefährdet. <https://www.alle-doerfer-bleiben.de/presse/pressemitteilungen/> (abgerufen am 15.09.2023).

266 Siehe mündlicher Bericht des Innenministers Herbert Reul (NRW): Landtag Nordrhein-Westfalen (19.01.2023): Ausschussprotokoll Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, APr 18/136, S. 18. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA18-136.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

267 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland des Landesverband Nordrhein-Westfalen (2023): Am Abgrund. Schwarz-Grün lässt Räumen – Lützerath ohne Not zerstört, S. 3 f. https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/NRWinfo/2023_1_BUND_Magazin_Nordrhein-Westfalen_web.pdf; Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. (2023), S. 16; siehe auch Greenpeace (16.01.2023): Protest gegen Lützerath-Räumung. <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/energiewende/kohleausstieg/luetzerath-raeumung>; Fridays for Future Germany [Twitter] (2023): Gleichzeitig sind wir schockiert über die #Polizeigewalt ..., [Twitter-Account FridayForFuture], veröffentlicht am 15.01.2023 um 19:29 h. <https://twitter.com/FridayForFuture/status/1614691295649320961?cxt=HHwWgsC-sbXLxOgsAAAA> (alle abgerufen am 15.09.2023).

268 Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (17.01.2023): Schriftlicher Bericht des Innenministers Reul für die Sitzung des Innenausschusses vom 19.01.2023 zu dem Tagungsordnungspunkt „Sachstand zur Situation in Lützerath“, S. 7. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-738.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

269 Siehe mündlicher Bericht des Innenministers Herbert Reul (NRW): Landtag Nordrhein-Westfalen (19.01.2023): Ausschussprotokoll Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, APr 18/136, S. 19 ff. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA18-136.pdf>; Zeit Online (16.01.2023): Gewaltvorwürfe: Bundesregierung kritisiert Gewalt in Lützerath. https://www.zeit.de/news/2023-01/16/luetzerath-nrw-innenminister-verteidigt-polizei-einsatz?utm_referrer=https%3A%2F%2F (beide abgerufen am 15.09.2023).

Strafrechtliche Bewertung von Sitzblockaden

Häufigster Ansatzpunkt für eine Strafverfolgung von Klimaaktivist*innen sind die durch Sitzblockaden hervorgerufenen Behinderungen Außenstehender. In der bisherigen Rechtspraxis wird bislang unterschiedlich beurteilt, inwieweit bei der strafrechtlichen Bewertung der Sitzblockaden das Recht auf Versammlungsfreiheit und die zugrundeliegende Motivation, mehr Anstrengungen beim Klimaschutz zu erreichen, eine Rolle spielen. Aus grund- und menschenrechtlicher Sicht stellen Sitzblockaden Versammlungen dar und fallen grundsätzlich unter den Schutz der Versammlungsfreiheit.²⁷⁰

Der bei der strafrechtlichen Bewertung von Sitzblockaden herangezogene Straftatbestand der Nötigung (§ 240 StGB), der eine besondere Verwerflichkeit der Tat voraussetzt, wird durch die Strafgerichte unterschiedlich ausgelegt. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Sitzblockade als besonders „verwerflich“ anzusehen ist, das heißt, ob die Nötigungshandlung oder das damit verfolgte Ziel schon für sich genommen oder gerade deren Verknüpfung in erhöhtem Maß sozial unerträglich ist.²⁷¹ Dabei werden sämtliche im Einzelfall betroffenen Rechte, Rechtsgüter und Interessen berücksichtigt und abgewogen. Eine Prognose, wie das Gericht hierüber im Einzelfall entscheiden wird, ist aufgrund der uneinheitlichen Rechtspraxis aus Sicht von Rechtsexpert*innen kaum zuverlässig möglich.²⁷²

So entschied das Amtsgericht Berlin-Tiergarten im August 2022, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit des angeklagten Klimaaktivisten außer Acht zu lassen sei, da die Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht dazu berechtigen könne, in die

Grundrechte anderer, hier die Fortbewegungsfreiheit, einzugreifen.²⁷³ Andere Gerichte sahen die Versammlungsfreiheit hingegen bei der Prüfung der Verwerflichkeit als berücksichtigungsfähig an, kamen aber zu unterschiedlichen Ergebnissen. So werteten die Gerichte selbst vergleichbare Fälle uneinheitlich.²⁷⁴ Sie beurteilten unterschiedlich, ab welcher Dauer eine Blockade als sozial unerträglich und damit verwerflich anzusehen ist oder ob ein Sachzusammenhang zwischen dem Anliegen der Klimaaktivist*innen nach mehr Klimaschutz und den von der Blockade betroffenen Autofahrer*innen besteht. Nimmt das Gericht einen solchen Zusammenhang an, kann dies dazu führen, dass eine Blockade nicht als verwerflich gilt.²⁷⁵ In der Regel bleibt das mit der Sitzblockade verbundene Anliegen „mehr Klimaschutz“ inhaltlich im Wesentlichen bei der Prüfung der Verwerflichkeit unberücksichtigt und wird erst bei der Entscheidung über das Strafmaß relevant.²⁷⁶

Die Beurteilung von Sitzblockaden, aber auch von anderen Aktionsformen wie beispielsweise Baumbesetzungen, das Bewerfen von Gemälden mit Lebensmitteln oder Bemalen von Hauswänden, war außerdem durch die Frage geprägt, inwiefern „ziviler Ungehorsam“, das heißt die Verletzung von Regeln im Bewusstsein der rechtlichen Konsequenzen, vorliegt und rechtlich beachtlich ist. Bislang wertet das deutsche Strafrecht das Vorliegen von zivilem Ungehorsam als irrelevant für die strafrechtliche Beurteilung von solchen Aktionsformen.²⁷⁷ Dies steht in Widerspruch zu menschenrechtlichen Ansätzen. Der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit betont, dass ein gewisses Maß an Beeinträchtigung

270 Zu Artikel 8 Grundgesetz siehe Bundesverfassungsgericht (2011): Beschluss vom 07. 03. 2011, Az. 1 BvR 388/05, Rn. 32; zu Artikel 21 des Zivilpakts siehe UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021), Ziff. 63; siehe auch UN, Human Rights Committee (2020), Ziff. 31, 85.

271 Ständige Rechtsprechung, siehe Bundesgerichtshof (2014): Beschluss vom 27.11.2014, Az. III ZA 19/14, Rn. 58.

272 Legal Tribune Online (14.02.2022): Die wilde Seite der Demokratie. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/autobahnblockade-sitzblockade-berlin-legal-straftbar-verfassungskonform-noetigung-versammlungsfreiheit/> (abgerufen am 15.09.2023); Bernstorff (2022).

273 Amtsgericht Berlin-Tiergarten (2022): Urteil vom 30.08.2022, Az. (422 Cs) 231 Js 1831/22 (11/22) Jug, 422 Cs 11/22 Jug.

274 Legal Tribune Online (06.01.2023): Eine Blockade – Zwei Urteile. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ag-freiburg-unterschiedliche-rechtsansichten-klimaaktivisten-sitzblockade/> (abgerufen am 15.09.2023); LG Berlin (2023): Beschluss vom 31.05.2023, Az. 502 Qs 138/22; LG Berlin (2022): Beschluss vom 21.11.2022, Az. 534 Qs 80/22.

275 Preuß (2023), S. 60 und 70.

276 Busche (2023), S. 103, 106–107.

277 OLG Celle (2022): Beschluss vom 29.07.2022, Az. 2 Ss 91/22 (AG Lüneburg).

des normalen Lebens, einschließlich Verkehrsstörungen, zu ertragen ist, wenn dem Menschenrecht auf friedliche Versammlung nicht die Bedeutung entzogen werden soll. Er führt weiter aus, dass Straßenblockaden seit Langem ein zentrales und legitimes Mittel sozialer Bewegungen bilden.²⁷⁸ Verkehrsblockaden sollten aus Sicht des UN-Sonderberichterstatters zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit grundsätzlich keine strafrechtlichen Sanktionen zur Folge haben.²⁷⁹ Auch der UN-Menschenrechtsausschuss weist darauf hin, dass Störungen des Alltagslebens Dritter hinzunehmen sind, jedenfalls solange die Folgen der Verkehrsblockade nicht unverhältnismäßig, insbesondere nicht schwerwiegend und langanhaltend sind.²⁸⁰ Aus menschenrechtlicher Sicht unterliegen staatliche Maßnahmen gegen Verkehrsblockaden einer strengen Prüfanforderung an die Verhältnismäßigkeit und erfordern die Abwägung zwischen der Versammlungsfreiheit der Demonstrierenden und den Rechten betroffener Dritter im Einzelfall.

Klimanotstand als Rechtfertigungsgrund

Darüber hinaus diskutieren Rechtsexpert*innen, ob der sogenannte Klimanotstand als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden kann. Dies würde dazu führen, dass Klimaprotestaktionen nicht strafbar wären. Besondere Aufmerksamkeit kam dem im November 2022 erfolgten Freispruch eines Klimaaktivisten vom Tatvorwurf des Hausfriedensbruchs wegen Besetzen eines Baums zu.²⁸¹ Das Amts-

gericht Flensburg sah hier die Baumbesetzung aufgrund des „Klimanotstands“ als gerechtfertigt an, da die dadurch verhinderte Rodung des Baums einen Beitrag zum Klimaschutz leiste.²⁸² Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig und eine Aufhebung wird von zahlreichen Wissenschaftler*innen erwartet.²⁸³ Kommentator*innen würdigten, dass sich das Gericht mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Klimawandel und, soweit ersichtlich, erstmalig in der deutschen Strafgerichtspraxis, mit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts sowie dem dort festgestellten Verfassungsrang des Klimaschutzes (Artikel 20a Grundgesetz) vertieft auseinandergesetzt hatte.²⁸⁴ An dieser Entscheidung wird deutlich, dass die rechtswissenschaftliche Diskussion über den strafrechtlichen Umgang mit Klimaaktivist*innen und die Vereinbarkeit der bestehenden Rechtsprechung mit den Wertungen von Artikel 20a Grundgesetz in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht zur Erarbeitung sachgerechter Lösungen fortgeführt werden muss.²⁸⁵

3.1.2 Versammlungsrechtliche und polizeiliche Maßnahmen

Zur Verhinderung von Straftaten durch Klimaaktivist*innen ergriff die Polizei präventiv-polizeiliche Maßnahmen im Vorfeld von Klimaaktionen, so etwa Meldeauflagen oder sogenannte Gefährderansprachen.²⁸⁶ Gerichtlich wurde dabei – mit Verweis auf den mit der Meldeauflage verbundenen erheblichen Eingriff in die Grundrechte des*der jeweiligen Klimaaktivisten*in – ein enger Rahmen

278 UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021), Ziff. 62–63.

279 Ebd., Ziff. 63–64; Bernstorff (2023).

280 UN, Human Rights Committee (2020), Ziff. 47, 85.

281 Amtsgericht Flensburg (2022): Urteil vom 07.11.2022, Az. 440 Cs 107 Js 7252/22.

282 Ebd., Rn. 28–56.

283 NDR (10.11.2022): Flensburger Freispruch für Bahnhofswald-Besetzer schlägt Wellen. <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/flensburger-freispruch-fuer-bahnhofswald-besetzer-schlaegt-wellen,bahnhofswald180.html> (abgerufen am 15.09.2023), mit Verweis auf die Einschätzung u.a. von Prof. Dr. Anna Katharina Mangold.

284 Siehe Wolf (2022); Schmidt (2023), S. 16, 17, 20.

285 Wiedmann (2022).

286 Eine Meldeauflage ist die Verpflichtung, sich zu bestimmten Zeitpunkten bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden, Kirchhoff (2020), S. 1617; Gefährderansprachen sind die an einen potenziellen Gefahrenverursacher gerichtete Ermahnung, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen, siehe Hebler (2011), S. 1364. Beide Maßnahmen erfordern die Bestätigung einer Gefahrenprognose, dass die betroffene Person in naher Zukunft eine Straftat begeht. Siehe zum Beispiel Tagesspiegel (21.02.2022): Blockaden von kritischer Infrastruktur. Berliner Polizei befürchtet Radikalisierung der Gruppe „Letzte Generation“. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-polizei-befurchtet-radikalisierung-der-gruppe-letzte-generation-8018464.html>; auf der Innenministerkonferenz Ende 2022 sprachen sich die Innenminister*innen ausdrücklich für dieses Vorgehen aus: Beschluss der 218. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 02.12.2022, S. 76–77. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (beide abgerufen am 15.09.2023).

vorgegeben. So hat etwa das Verwaltungsgericht Leipzig im Eilverfahren festgestellt, dass eine einmonatige Auflage, sich zwei Mal am Tag bei einem konkreten Polizeirevier zu melden, rechtswidrig ist. Das Gericht wies darauf hin, dass Aktionen von Klimaaktivist*innen gerade nicht in zeitlicher oder örtlicher Hinsicht eingrenzbar sind und damit eine einhergehende Straftatbegehung nicht konkret prognostizierbar ist. Unter Berücksichtigung dieser Ungewissheit sah das Gericht die Meldeauflage auch als unverhältnismäßig an, da diese erheblich in Grundrechte eingreift, ohne dass dem der Schutz gewichtiger Rechtsgüter wie etwa Leben oder körperliche Unversehrtheit gegenüberstehe.²⁸⁷

Darüber hinaus gingen die Behörden auch präventiv gegen die Aktionen von Klimaaktivist*innen vor. Das einschneidendste Instrument ist die sogenannte Präventivhaft (siehe Kapitel 3.2). Daneben verbot die Berliner Polizei einzelnen Klimaaktivist*innen, sich im Stadtgebiet an Fahrbahnen festzukleben oder auf andere Weise fest mit der Fahrbahn beziehungsweise Personen oder Gegenständen zu verbinden.

In einem Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 14. April 2023 sah das Gericht die rechtlichen Anforderungen an ein solches Verbot nicht gewährt, da nicht klar aus dem Bescheid hervorging, auf welchen konkreten Straßen im Stadtgebiet Berlins das Verbot galt.²⁸⁸ Anders in der Stadt München: Sie verbot im Dezember 2022 für einen Monat nicht angemeldete Versammlungen „im Zusammenhang mit Klimaprotesten“ auf Autobahnen und auf circa 300 benannten Hauptverkehrsstraßen „in Form von Straßenblockaden, bei denen sich Teilnehmende fest mit der Fahrbahn oder an Gegenständen auf der Fahrbahn [...] oder mit anderen Personen [...] verbinden.“²⁸⁹ Weitere Städte erließen ähnliche Verbote von Klimaprotesten und verschärften diese Verbote zum Teil noch.²⁹⁰ Rechtswissenschaftler*innen beurteilen unterschiedlich, ob die erlassenen Verbote mit der Versammlungsfreiheit vereinbar sind.²⁹¹ Insbesondere die pauschale, weitreichende Annahme im Vorfeld künftiger Sitzblockaden, dass diese unabhängig vom konkreten Einzelfall strafbar wären, spricht aus Sicht von einigen Rechtsexpert*innen gegen die ausreichende Berücksichtigung der Versammlungsfreiheit.²⁹²

287 Verwaltungsgericht Leipzig (2023): Beschluss vom 02.01.2023, Az. 3 L 723/22, Rn. 17–18.

288 Verwaltungsgericht Berlin (17.04.2023): Pressemitteilung: Präventives Klebeverbot muss hinreichend bestimmt sein (Nr. 19/2023). [https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1319386.php](https://www.berlin.de/gerichte/verwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1314211.php#:~:text=19%2F2023,-Pressemitteilung%20vom%2017.04&text=Das%20gegen%20eine%20Person%20ausgesprochene,des%20Verwaltungsgericht%20Berlin%20zu%20unbestimmt; dies wurde durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigt: OVG Berlin-Brandenburg (02.05.2023): Pressemitteilung: OVG bestätigt: Präventives Klebeverbot zu unbestimmt (8/23). <a href=) (beide abgerufen am 15.09.2023).

289 Landeshauptstadt München Kreisverwaltungsreferat (09.12.2022): Vollzug des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG). Allgemeinverfügung vom 09.12.2022 zu Versammlungen im Zusammenhang mit Straßenblockaden und Protestaktionen von Klimaaktivist*innen auf bestimmten Straßen und Autobahnen. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:e8d48c86-1310-4f7d-886d-e48c022a1fa9/AV%20Versammlungen%20im%20Zusammenhang%20mit%20Strassenblockaden%20und%20Protestaktionen%20auf%20Autobahnen%20vom%2009.12.2022.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

290 Darunter Passau: Allgemeinverfügungen vom 13.03.2023 und 18.04.2023. <https://www.passau.de/Rathaus-Politik/Broschueren-Amtsblatt.aspx>; Nürnberg: Allgemeinverfügung vom 13.07.2023. https://www.nuernberg.de/imperia/md/ordnungsamt/dokumente/internet/allgemeinverfuegung_nicht_angezeigte_klimaproteste.pdf; Stuttgart: Allgemeinverfügung zu Versammlungen im Zusammenhang mit Straßenblockaden und Protestaktionen von Klimaaktivist*innen auf bestimmten Straßen vom 07.07.2023. <https://www.stuttgart.de/medien/downloads/amtliche-bekanntmachungen/AV-Versammlung-Klima.pdf>. Auch die Stadt München hat im August 2023 erneut unangemeldete Versammlungen im Zusammenhang mit Klimaprotesten bis 12.09.2023 verboten, siehe Allgemeinverfügung des Kreisverwaltungsreferats der Landeshauptstadt München zu nicht angezeigten Versammlungen im Zusammenhang mit Straßenblockaden und Protestaktionen von Klimaaktivist*innen auf bestimmten Straßen und Autobahnen vom 25.08.2023. <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:bc8c7516-2c99-44d6-b4ef-2949a695c069/AV%20Versammlungen%20im%20Zusammenhang%20mit%20Strassenblockaden%20und%20Protestaktionen%20auf%20Autobahnen%20vom%2025.08.2023.pdf> (alle abgerufen am 15.09.2023).

291 Süddeutsche Zeitung (14.12.2022): Darf die Stadt München Klima-Blockaden einfach verbieten? <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-letzte-generation-verbot-allgemeinverfuegung-1.5713434?reduced=true>; anders: RedaktionsNetzwerk Deutschland (12.12.2022): München gegen die „Klimakleber“: Juraprofessor sieht kein Verbot. <https://www.rnd.de/panorama/muenchen-gegen-die-klima-kleber-juraprofessor-sieht-kein-verbot-I3YYMCM2NRAIVPUYMJ3LX4KLAM.html> (beide abgerufen am 15.09.2023).

292 Gutmann / Vetter (2023).

Die Polizei ist auf Sitzblockaden als eine der häufigsten Protestformen von Klimaaktivist*innen etwa durch spezielle Schulungen zum Ablösen von festgeklebten Händen von Fahrbahnen vorbereitet²⁹³ und leitet regelmäßig den Verkehr bei Sitzblockaden um.²⁹⁴ Als im April 2023 Sitzblockaden unter anderem mit sogenannten polizeilichen Schmerzgriffen beendet wurden, löste dies in den Medien Debatten zur Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen aus. Auslöser war hierbei insbesondere ein Video, in dem zu sehen ist, wie ein Polizeibeamter zunächst die Anwendung des Schmerzgriffes gegenüber einem Klimaaktivisten ankündigt und sodann durchführt. Der betroffene Klimaaktivist hat Klage gegen das Vorgehen des Polizeibeamten vor dem Verwaltungsgericht Berlin eingelegt. Der Klimaaktivist macht unter anderem geltend, dass die Anwendung des Schmerzgriffes sein Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit verletzt, da das Vorgehen nicht erforderlich und damit nicht verhältnismäßig gewesen sei: Alternativ und ebenso zielführend hätten ihn die Polizeikräfte auch bloß wegtragen können. Auch stelle die Anwendung des Schmerzgriffes einen unverhältnismäßigen Eingriff in sein Recht auf Versammlungsfreiheit dar, da dies eine einschüchternde Wirkung auf ihn – und Dritte – mit Blick auf zukünftige Versammlungen habe.²⁹⁵ Gegen den Polizeibeamten wurden Ermittlungen aufgrund von Körperverletzung im Amt aufgenommen.²⁹⁶

3.1.3 Gesetzgeberische Maßnahmen

Klimaaktivist*innen sind in ihrer Versammlungsfreiheit und anderen Grundrechten auch durch Änderungen insbesondere im Versammlungsrecht betroffen. Im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 ging die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder über. Diese Möglichkeit nutzten verschiedene Bundesländer zu gesetzlichen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, die teilweise direkt im Zusammenhang mit Protesten von Klimaaktivist*innen stehen.

Gegen das Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (in Kraft seit Januar 2022) ist seit Januar 2023 eine Verfassungsbeschwerde vor dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof anhängig.²⁹⁷ Die Beschwerde greift das ausnahmslose Versammlungsverbot auf Autobahnen und die Ausweitung der Befugnisse zur staatlichen Videoüberwachung von Versammlungen an. Außerdem wenden sich die Beschwerdeführenden gegen das Vermummungs-, Gewalt- und Einschüchterungsverbot, die unter Straf- und Bußgeldbewehrung stehen und nach Ansicht der Beschwerdeführenden zu weitreichend und unbestimmt sind.²⁹⁸ Gerade das Versammlungsverbot auf Autobahnen verkenne die enge inhaltliche Verbindung zwischen Autobahnverkehr und dem Anliegen, das eine Versammlung von Klimaaktivist*innen wirkungsvoll zum Ausdruck bringen soll.²⁹⁹

293 Siehe zum Beispiel BILD (08.02.2023): 10.000 NRW-Polizisten lernen Klimakleber-Lösen. <https://www.bild.de/regional/duesseldorf/duesseldorf-aktuell/10000-nrw-polizisten-lernen-klimakleber-von-strasse-zu-loesen-82836606.bild.html> (abgerufen am 15.09.2023).

294 Siehe zum Beispiel Merkurist (09.12.2022): „Letzte Generation“ in Mainz: So reagierte die Polizei auf die Straßenblockade. https://merkurist.de/mainz/klima-kleber-letzte-generation-in-mainz-so-reagierte-die-polizei-auf-die-strassenblockade_dWK (abgerufen am 15.09.2023).

295 Klagschrift gegen das Land Berlin vom 27.06.2023, S. 5 ff. https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/2023-06_Klageschrift_Schmerzgriffe_anonymisiert.pdf (abgerufen am 15.09.2023).

296 Siehe: Zeit Online (22.04.2023): Video löst Debatte über Polizeigewalt aus. https://www.zeit.de/gesellschaft/2023-04/polizei-berlin-gewalt-letzte-generation-klimaprotest?utm_referrer=https%3A%2F%2Ftagesschau.de; Tagesschau (11.05.2023): Gericht weist Klage von Klima-Demonstrant wegen Schmerzgriff ab. <https://www.tagesschau.de/inland/regional/berlin/rbb-gericht-weist-klage-von-klima-demonstrant-wegen-schmerzgriff-ab-102.html>; zur rechtlichen Bewertung von Schmerzgriffen, siehe Legal Tribune Online (02.03.2023): Öffentlich-rechtliche Fragen und Antworten zu den Klimaprotesten. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/examensspezial-teil-3-oeffentliches-recht-klimaproteste/> (alle abgerufen am 15.09.2023).

297 Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (04.01.2023): Pressemitteilung: GFF erhebt mit Bündnis „Versammlungsgesetz NRW stoppen!“ Verfassungsbeschwerde gegen massive Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in NRW. <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-vb-nrw> (abgerufen am 15.09.2023).

298 Verfassungsbeschwerde und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom 16.12.2022. https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Demokratie/Versammlungsgesetz-NRW/2023-03-04_Beschwerdeschrift_VersG_NRW_geschwaerzt.pdf (abgerufen am 15.09.2023).

299 So die Einschätzung der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., die gemeinsam mit dem Bündnis „Versammlungsgesetz NRW stoppen!“ die Verfassungsbeschwerde unterstützt, siehe <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/vb-versammlungsrecht-nrw> (abgerufen am 15.09.2023).

Auch Regelungen des neuen hessischen Versammlungsgesetzes von März 2023 wurden von einigen Sachverständigen und der Zivilgesellschaft als einschränkend kritisiert, unter anderem aufgrund der Entscheidungsbefugnis über den Einsatz von Ordner*innen,³⁰⁰ der Befugnis zur Videoüberwachung,³⁰¹ der unkenntlichen Teilnahme von Polizeibeamt*innen in Zivil³⁰² und der Einführung eines Militanz- und Einschüchterungsverbots.³⁰³ Die Regierung in Berlin hat in ihrem Koalitionsvertrag von 2023 beschlossen, das Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz zu evaluieren und das Schutzgut der „öffentlichen Ordnung“ wieder einzuführen.³⁰⁴ Im Zuge einer Reform im Jahr 2021 ist die „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ als Grundlage für versammlungsrechtliche Eingriffe, insbesondere das Verbot oder die Auflösung von Versammlungen, aus dem Gesetz gestrichen worden und durch Regelbeispiele ersetzt worden.³⁰⁵ Seitens der Zivilgesellschaft und Opposition wird kritisiert, dass mit der Wiedereinführung der „öffentlichen Ordnung“ die versammlungs-

rechtlichen Eingriffsbefugnisse erweitert werden und damit die Versammlungsfreiheit beschränkt wird.³⁰⁶

3.1.4 Politischer Diskurs

Der öffentliche Diskurs zu Klimaprotesten hat sich deutlich aufgeheizt und polarisiert: Wegen ihrer Aktionen werden Klimaaktivist*innen von politischen Entscheidungsträger*innen und in den Medien als „Klima-Terroristen“ (Unwort des Jahres 2022³⁰⁷), „Klima-Extremisten“ oder „Klima-Radikale“ diffamiert. Damit wird auch ihr Engagement für mehr Klimaschutz diskreditiert. In einer gemeinsamen Erklärung vom November 2022 kritisierten führende Klima- und Umweltorganisationen diese Etikettierung scharf als eine pauschale Kriminalisierung von Klimaaktivist*innen.³⁰⁸

Im November 2022 forderte die Bundestagsfraktion CDU/CSU in einem Antrag die Bundesregierung dazu auf, Strafen für Aktionen, insbesondere Sitzblockaden, von Klimaaktivist*innen zu verschärfen.³⁰⁹

300 Siehe u. a. Stellungnahme von Prof. Dr. Uwe Volkman, S. 23. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T1.pdf>; Stellungnahme von Prof. Dr. Mathias Hong, S. 206. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T3.pdf> (beide abgerufen am 15.09.2023).

301 Siehe u. a. Stellungnahme von Prof. Dr. Clemens Arzt, S. 127 f. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T3.pdf>; Stellungnahme von DGB Bezirk Hessen-Thüringen, S. 216 f. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T4.pdf> (beide abgerufen am 15.09.2023).

302 Siehe Stellungnahme von Dr. Jasper Prigge, S. 42 ff. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T1.pdf>; Stellungnahme von Prof. Dr. Clemens Arzt, S. 118. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T3.pdf>; siehe auch: Hessisches Versammlungsgesetz stoppen! (21.03.2023): Appell an die Landesregierung. <http://hessen-versammlungsgesetz-stoppen.de/appell-an-die-landesregierung/#unterschriften> (beide abgerufen am 25.03.2023).

303 Siehe Stellungnahme von DGB Bezirk Hessen-Thüringen, S. 217 f. <https://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-064-T4.pdf>; siehe auch: Hessisches Versammlungsgesetz stoppen! (21.03.2023): Appell an die Landesregierung. <http://hessen-versammlungsgesetz-stoppen.de/appell-an-die-landesregierung/#unterschriften> (beide abgerufen am 25.03.2023).

304 CDU Berlin / SPD Berlin (2023), S. 28.

305 Abgeordnetenhaus Berlin (02.06.2020): Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Land Berlin, Drucksache 18/2764, S. 39.

306 Anlass der Debatte und Kritik waren vor allem Demonstrationen, die sich nicht auf das Thema Klimaschutz bezogen: taz (12.04.2023): Springer will Recht und „Ordnung“. <https://taz.de/Nach-judenfeindlicher-Demo/!5924679/>; nd (12.04.2023): Nach Berliner Palästina-Demo: Instrumentalisierter Antisemitismus. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1172386-versammlungsrecht-nach-berliner-palaestina-demo-instrumentalisierter-antisemitismus.html>; taz (18.04.2023): „Justiz stärken, nicht die Polizei“. <https://taz.de/Anwalt-ueber-innenpolitische-Verschaerfungen/!5926089/> (alle abgerufen am 15.09.2023).

307 Unwort des Jahres (10.01.2023): Pressemitteilung: Wahl des 32. „Unwort des Jahres“. Unwort des Jahres 2022: Klimaterroristen. https://www.unwortdesjahres.net/wp-content/uploads/2023/01/Pressemitteilung_Unwort_2022_Januar_2023_Version_final.pdf (abgerufen am 15.09.2023)

308 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (14.11.2022): Gemeinsame Erklärung zur Debatte um die Kriminalisierung von Klimaprotesten. <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/gemeinsame-erklaerung-zur-debatte-um-die-kriminalisierung-von-klimaprotesten/> (abgerufen am 15.09.2023).

309 Gegenstand des Antrags war u. a. die Erhöhung des Strafrahmens für gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr (§ 315b StGB) von drei Monaten auf bis zu fünf Jahren sowie die Ergänzung des Straftatbestands des besonders schweren Falls der Nötigung (§ 240 Abs. 4 StGB), wonach auch Personen, die durch Blockaden eine große Anzahl von Menschen nötigen, bestraft werden können – zum Beispiel dann, wenn es durch Blockaden während des Berufsverkehrs zu sehr langen Staus kommt. Deutscher Bundestag (08.11.2022): Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen, Drucksache 20/4310, Abschnitt II Nr. 2 und 3.

Sachverständige einer Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestags kamen Anfang Januar 2023 mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass neue Tatbestände und höhere Haftstrafen weder erforderlich noch hilfreich seien.³¹⁰ Einige Sachverständige wiesen unter anderem darauf hin, dass der Antrag eine Strafverschärfung für eine bestimmte politische Bewegung fordere.³¹¹ Zudem würden Begriffe wie „Radikalität“ und „Extremismus“ dafür genutzt, um die Protestierenden aus dem Schutzbereich des Artikels 8 des Grundgesetzes, der Versammlungsfreiheit, auszuschließen.³¹² Der Antrag der CDU/CSU Fraktion wurde Ende April 2023 im Bundestag abgelehnt.³¹³

Besonders deutlich wurde der aggressive Diskurs gegen Klimaproteste auch in den Medien geführt. So wurde in Print- und sozialen Medien unter anderem darüber diskutiert, ob Autofahrer*innen ein Notwehrrecht gegenüber Personen, die Straßen blockieren, haben und deshalb gegen sie Gewalt ausüben dürfen.³¹⁴ Bis Juli 2023 wurden bundesweit mindestens 142 Ermittlungsverfahren, davon 99 Verfahren in Berlin, wegen Übergriffen durch Autofahrer*innen und Passant*innen auf Mitglieder der „Letzten Generation“ geführt; der Großteil davon wegen Körperverletzung.³¹⁵

Laut dem UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit können Aufrufe zu Gewalt und Selbstjustiz gegen Menschen, die ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen, eine abschreckende Wirkung, also den sogenannten chilling effect, entfalten. Dies könne zur Folge haben, dass Menschen dieses Recht nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrnehmen (können).³¹⁶ Staatlichen Stellen kommt hier die Verantwortung zu, ein förderliches öffentliches und politisches Umfeld zu schaffen, damit Klimaaktivist*innen ihr Recht auf Versammlungsfreiheit ausüben können, ohne Angst vor Gewalt oder Stigmatisierung durch Dritte.³¹⁷ Aggressive Sprachetiketten wie „Klima-Terroristen“ oder „Klima-Extremisten“, von denen auch Entscheidungsträger*innen Gebrauch machten³¹⁸, stehen dem entgegen.

310 Deutscher Bundestag (18.11.2023): Pressemitteilung zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss am Mittwoch, 18. Januar 2023. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw03-pa-recht-926948> (abgerufen am 15.09.2023).

311 Deutscher Bundestag (18.01.2023): Wortprotokoll der 38. – öffentlichen – Sitzung, Protokoll-Nr. 20/38, S. 8, 12. <https://www.bundestag.de/resource/blob/943476/8a4e553428db1aa2c70964e9828ac5d0/Wortprotokoll-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

312 Ebd., S. 8; Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. (15.01.2023): Stellungnahme des RAV zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Straßenblockierer und Museumsrandalierer härter bestrafen – Menschen und Kulturgüter vor radikalem Protest schützen“ anlässlich der Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 18. Januar 2023, Abschnitt 1 (e). <https://www.bundestag.de/resource/blob/929364/42918cd7a3c5d4cd6c9ae786dc1ab389/Stellungnahme-Furtwaengler-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

313 Deutscher Bundestag (27.04.2023): 2./3. Lesung: Parlament weist Forderung nach härteren Strafen für Klimaaktivisten zurück. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-de-strassenblockierer-920026> (abgerufen am 15.09.2023).

314 Tagesschau (07.04.2023): Ist das Notwehr? <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/gewalt-klimaaktivisten-101.html>; Berliner Zeitung (23.04.2023): Straßenblockaden der Letzten Generation: Darf man Klimaaktivisten vom Asphalt reißen? <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/strassenblockaden-letzte-generation-darf-man-klimaaktivisten-vom-asphalt-reissen-li.340401>; Correctiv (22.12.2022): Notwehr? Klimaaktivisten selbst von der Straße zu ziehen, ist rechtliches Glatteis. <https://correctiv.org/fakten-check/2022/12/22/notwehr-klimaaktivisten-selbst-von-der-strasse-zu-ziehen-ist-rechtliches-glatteis/> (alle abgerufen am 15.09.2023).

315 rbb24 (28.07.2023): Berliner Behörden ermitteln in 99 Fällen gegen aggressive Autofahrer und Passanten. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2023/07/berlin-letzte-generation-aggressive-autofahrer-keine-notwehr-angriffe-auf-aktivisten.html>; Zeit Online (28.07.2023): Behörden ermitteln in 142 Fällen wegen Angriffen auf Klimaaktivisten. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2023-07/ermittlungsverfahren-autofahrer-angriffe-letzte-generation> (beide abgerufen am 15.09.2023).

316 Siehe UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021), Ziff. 21.

317 Ebd., Ziff. 79–80.

318 Siehe zum Beispiel Berliner Zeitung (06.11.2022): Dobrindt will härtere Strafen für Aktivisten: „Klima-RAF muss verhindert werden“. <https://www.berliner-zeitung.de/news/csu-alexander-dobrindt-will-haertere-strafen-fuer-aktivisten-klima-raf-muss-verhindert-werden-li.284159>; Neue Zürcher Zeitung (11.07.2023): Klimaextremisten suchen die Nähe zur Politik: „Wenn das Schule macht, kleben demnächst auch bei anderen Themen Verrückte auf dem Asphalt“. <https://www.nzz.ch/international/letzte-generation-warum-die-klimaextremisten-mit-politikern-vernetzen-ld.1746589> (beide abgerufen am 15.09.2023).

3.2 Im Fokus: Präventivhaft

3.2.1 Ingewahrsamnahme von Klimaaktivist*innen

Eine weitere polizeirechtliche Maßnahme, die im Berichtsraum eingesetzt und viel diskutiert wurde, ist die Präventivhaft, eine freiheitsentziehende Maßnahme zur Gefahrenabwehr, die von vielen Staaten nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 zur Terrorismusbekämpfung eingeführt wurde.³¹⁹ Die Präventivhaft im Kontext von Klimaprotesten erfuhr eine breitere Aufmerksamkeit, als das Amtsgericht München ab Ende Oktober 2022 die präventive Ingewahrsamnahme von 33 Klimaaktivist*innen anordnete und dabei in einigen Fällen die nach Landesrecht bei erstmaliger Anordnung zulässige Höchstdauer von einem Monat ausschöpfte.³²⁰ Auch im weiteren Verlauf des Novembers und Dezembers 2022 wurde über zahlreiche neue Anordnungen der Präventivhaft berichtet.³²¹

Neben Bayern griffen auch andere Bundesländer³²² zum Instrument des Präventivgewahrsams. Diese Möglichkeit findet sich in den Polizeigesetzen aller Bundesländer und des Bundes, wobei die Befugnis im Einzelnen auf unterschiedliche Weise geregelt ist.

Unter den Bundesländern und auch auf Bundesebene wird die Anwendung des Präventivgewahrsams gegenüber Klimaaktivist*innen unterschiedlich

beurteilt. So betonte die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, dass die Präventivhaft nur als letztes Mittel unter strengen, verfassungsmäßigen Grenzen zum Einsatz kommen dürfe und das Vorliegen dieser Voraussetzungen bei Mitgliedern der „Letzten Generation“ vom Einzelfall abhängen.³²³ Aus Sicht des ehemaligen niedersächsischen Innenministers Pistorius reiche das „Festkleben“ an der Straße nicht aus.³²⁴ Der bayerische Ministerpräsident Söder forderte hingegen den bundesweiten Einsatz des Präventivgewahrsams gegen Klimaaktivist*innen.³²⁵ Laut Medienberichten diskutierten die Innenminister*innen der Länder auf ihrer Herbstkonferenz 2022 hierzu kontrovers. In ihrem Beschluss zum Klimaaktivismus wird die Wichtigkeit des präventiv-polizeilichen Vorgehens gegen strafbare Aktionen von Klimaaktivist*innen betont, der Präventivgewahrsam wird jedoch nicht im Rahmen der beispielhaften Aufzählung von Maßnahmen genannt.³²⁶

Neben der Diskussion, ob Präventivgewahrsam überhaupt gegen Klimaaktivist*innen zum Einsatz kommen sollte, bilden Klimaproteste auch den Anlass für Verschärfungen bei der – unter Bund und den Ländern uneinheitlich geregelten – zulässigen Höchstdauer des Gewahrsams. So planen die Parteien der Regierungskoalition in Berlin die Höchstdauer von bislang 48 Stunden auf fünf Tage

³¹⁹ Müller (2006).

³²⁰ Amtsgericht München (11.11.2022): Pressemitteilung: Klimaaktivisten. <https://www.justiz.bayern.de/gerichte-und-behoerden/amtsgerichte/muenchen/presse/2022/37.php>; Süddeutsche Zeitung (12.11.2022): Bisher 33 Klimaaktivisten in längerfristigem Gewahrsam. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/demonstrationen-muenchen-bisher-33-klimaaktivisten-in-laengerfristigem-gewahrsam-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-221112-99-488887> (beide abgerufen am 15.09.2023).

³²¹ tz (01.12.2022): Nach Straßenblockade am Stachus – Gericht in München verurteilt Klima-Aktivist*innen der „Letzten Generation“. <https://www.tz.de/muenchen/stadt/hallo-muenchen/muenchen-klima-aktivisten-gericht-protest-stachus-gewahrsam-praeventivhaft-stadelheim-generation-91947582.html>; Focus Online (23.12.2022): München greift durch – Klima-Kleber bleiben über Weihnachten in Haft. https://www.focus.de/panorama/welt/nach-protestaktion-muenchen-greift-durch-klima-kleber-bleiben-ueber-weihnachten-in-haft_id_181075440.html (beide abgerufen am 15.09.2023).

³²² Laut Medienberichten u.a. Berlin, Hamburg und Sachsen.

³²³ Deutscher Bundestag (13.01.2023): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU – Drucksache 20/5002 – Vereinsrechtliche Maßnahmen gegen die Gruppe „Letzte Generation“, Drucksache 20/5238, S. 4.

³²⁴ RedaktionsNetzwerk Deutschland (02.12.2022): Faeser für einheitliche Länderlinie bei Präventivhaft. <https://www.rnd.de/politik/praeventivhaft-nancy-faeser-fuer-einheitliche-linie-der-bundeslaender-AE54H7Z67ZAEFKYFD5YKHADYWA.html> (abgerufen am 15.09.2023).

³²⁵ ntv (13.11.2022): Haft für Straßenblockaden: Söder will bundesweiten Präventiv-Arrest für Klimaaktivisten. <https://www.n-tv.de/politik/Soeder-will-bundesweiten-Praeventiv-Arrest-fuer-Klimaaktivisten-article23714486.html> (abgerufen am 15.09.2023).

³²⁶ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (01.12.2022): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 218. Sitzung, S. 77. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2022-12-02/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 15.09.2023).

zu erhöhen (Stand September 2023).³²⁷ Besonders weitgehend ist auf Länderebene das Bayerische Polizeiaufgabengesetz (BayPAG): Die Höchstdauer beträgt nach mehreren Gesetzesreformen nun einen Monat, mit der Möglichkeit einer Verlängerung um einen weiteren Monat (siehe Art. 20 Abs. 2 S. 2 BayPAG). Im Juni 2023 entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass die Regelungen zur Dauer der Präventivhaft nach Landesrecht verfassungsmäßig sind, die Anwendung und Dauer der Präventivhaft im Einzelfall aber strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit unterliegen.³²⁸ Ein Verfahren gegen diese (und weitere) Regelungen des BayPAG ist mit Stand September 2023 noch vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig.³²⁹ Gleichwohl wird in Einzelfällen von der Höchstdauer von einem Monat in Bezug auf Klimaaktivist*innen vollumfänglich Gebrauch gemacht (siehe oben).

3.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Nach Artikel 21 des Zivilpakts können staatliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit menschenrechtlich zulässig sein, wenn sie zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer oder im Interesse der öffentlichen Ordnung erfolgen. Die öffentliche Ordnung stellt dabei die Gesamtheit der rechtlichen Regeln dar, die für das Funktionieren der Gesellschaft unerlässlich sind.³³⁰ Dabei ist eine zurückhaltende und verhältnismäßige Reaktion geboten, die auch die Dringlichkeit der Ziele des Protestes berücksichtigt. Dies gilt insbesondere bei Freiheitsentziehungen, aber auch bei allen anderen Maßnahmen.

Die präventive Festnahme von Klimaaktivist*innen, wie sie das Bayerische Polizeiaufgabengesetz zulässt (Art. 17 Abs. 1 Ziff. 2), greift in das Recht

auf persönliche Freiheit ein (Art. 9 Zivilpakt, Art. 5 Abs. 1 EMRK). Daneben hindert sie die betroffenen Personen an der Ausübung des Versammlungsrechts und beschränkt damit ihre Versammlungsfreiheit (Art. 21 Zivilpakt, Art. 11 EMRK). Dies gilt nicht nur mit Blick auf eine konkret geplante Teilnahme an einer Versammlung, die in den Zeitraum des Gewahrsams fällt. Der Gewahrsam kann auch eine abschreckende, einschüchternde Wirkung entfalten, die sowohl die betroffene Person als auch andere Aktivist*innen insgesamt von der künftigen friedlichen Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit abhält.

Der Freiheitsentzug ist im Rechtsstaat das schärfste Schwert des Staates. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte darf der präventive Freiheitsentzug gerade im Umgang mit Protestierenden, die von ihrer Meinungs- und Versammlungsfreiheit Gebrauch machen wollen, nur mit äußerster Zurückhaltung unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angewandt werden.

Zwar lässt die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) einen Freiheitsentzug zu, wenn dieser notwendig ist, um die betreffende Person an der Begehung einer Straftat zu hindern (Art. 5 Abs. 1 lit. c). Doch setzt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) dabei voraus, dass eine spezifische Straftat bereits zum Zeitpunkt der Anordnung der Haft zeitlich, räumlich und in Bezug auf die Opfer konkret absehbar ist und die unmittelbare Gefahr ihrer Begehung durch Tatsachen belegt werden kann.³³¹ Bei Sitzblockaden von Klimaaktivist*innen ist angesichts der unterschiedlichen gerichtlichen Auslegung des Straftatbestandes der Nötigung (§ 240 StGB) und

³²⁷ CDU Berlin / SPD Berlin (2023), S. 28.

³²⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof (14.06.2023): Pressemitteilung zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, S. 8 ff. <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/15-vii-18-pressemitt-entscheidung-23.pdf> (abgerufen am 15.09.2023).

³²⁹ Normenkontrollklage von den Bundestagsfraktionen der FDP, Grünen und Linken vor dem Bundesverfassungsgericht, siehe Deutschlandfunk (21.04.2023): Polizeiaufgabengesetz in Bayern bleibt umstritten (ab Minute 13:48). <https://www.deutschlandfunk.de/praeventivhaft-fuer-klimakleber-polizeiaufgabengesetz-in-bayern-bleibt-umstritten-dlf-1e38df6a-100.html> (abgerufen am 15.09.2023).

³³⁰ UN, Human Rights Committee (2020), Ziff. 44. Der menschenrechtliche Begriff der „öffentlichen Ordnung“ unterscheidet sich grundlegend von dem des deutschen Polizei- und Ordnungsrechts (siehe Kapitel 3.1.3), der alle ungeschriebenen Normen umfasst, die als Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben gelten. Grundlage sind die jeweils aktuellen Anschauungen und Einstellungen auf sozialer und ethischer Ebene.

³³¹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2018): S., V. and A. v. Denmark, Urteil vom 22.10.2018, Beschwerde Nr. 35553/12, Ziff. 127.

der Notwendigkeit der einzelfallbezogenen Prüfung kaum vorhersehbar, inwieweit ein solches künftiges Verhalten überhaupt eine Straftat darstellen wird. Eine Inhaftierung von Klimaaktivist*innen, die auf der allgemeinen Annahme gründet, dass sie künftig im Rahmen von Versammlungen Straftaten begehen werden, stellt eine Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 EMRK dar. Außerdem beschränkt der EGMR die Verhängung von Präventivhaft auf die Verhinderung schwerwiegender Straftaten,³³² die Klimaaktivist*innen in aller Regel nicht begehen. Er weist darauf hin, dass auch die Dauer der Präventivhaft strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen unterliegt und die Freilassung erfolgen muss, sobald die Gefahr der Begehung der Straftat vorüber ist. Ob diese Gefahr noch besteht, ist ständig zu beobachten.³³³

Auch der UN-Menschenrechtsausschuss äußert sich in seiner Allgemeinen Bemerkung 37 zum präventiven Freiheitsentzug mit Blick auf die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit: Präventiver Freiheitsentzug, der auf den Zweck ausgerichtet ist, die Teilnahme der festgenommenen Personen an Versammlungen zu unterbinden, ist als willkürlich und mit Artikel 21 Zivilpakt unvereinbar anzusehen.³³⁴ Dort, wo nationales Recht im Zusammenhang mit Versammlungen Präventivhaft zulasse, dürfe diese nur in absoluten Ausnahmefällen zur Verhinderung von Gewaltakten angeordnet werden.³³⁵

Die in Bayern eingeführte Maßnahme der Verhängung von Präventivhaft sollte ursprünglich zur Verhinderung terroristischer Anschläge dienen. Die Form, in der dieses Instrument nunmehr gegen Menschen eingesetzt wird, die ihr Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit friedlich, wenngleich störend für die Allgemeinheit, wahrnehmen wollen, stellt aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte eine Verletzung der Menschenrechte dar.

3.3 Empfehlungen

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen staatliche Stellen die internationalen und europäischen menschenrechtlichen Standards bei der Auslegung der Grundrechte berücksichtigen. Daher empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte:

- Die Innenministerien der Länder sollten, etwa durch Weisung an die Polizeibehörden, sicherstellen, dass die polizeiliche Präventivhaft gegenüber Klimaaktivist*innen nur mit äußerster Zurückhaltung und unter strenger Wahrung der Rechte auf persönliche Freiheit und Versammlungsfreiheit sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angewendet wird. Dies beinhaltet insbesondere, dass die Präventivhaft nicht zur Verhinderung der bloßen Teilnahme an Sitzblockaden eingesetzt wird und im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die zeitliche Dauer auf ein Minimum beschränkt wird.
- Die Länder sollten bei Gesetzesänderungen zum Versammlungsrecht das Menschenrecht auf Versammlungsfreiheit ausreichend berücksichtigen und so in Übereinstimmung mit den Vorgaben des UN-Menschenrechtsausschusses die effektive Ausübung der Versammlungsfreiheit ermöglichen. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit sollten dabei nur unter Achtung einer strengen, an den Vorgaben des Zivilpakts und der Europäischen Menschenrechtskonvention orientierten, Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgen. Bestehende Gesetzeslagen, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen sollten nach diesen Maßstäben reformiert werden.
- Polizei- und Versammlungsbehörden, Staatsanwaltschaft und Richter*innen sollten bei Maßnahmen und Entscheidungen gegenüber Klimaaktivist*innen im Rahmen von Abwägungsentscheidungen das Menschenrecht auf

³³² Ebd., Ziff. 161.

³³³ Ebd.

³³⁴ UN, Human Rights Committee (2020), Ziff. 82.

³³⁵ Ebd.

Versammlungsfreiheit angemessen berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Verwerflichkeitsprüfung bei der strafrechtlichen Sanktionierung von Sitzblockaden auf Grundlage des Straftatbestands der Nötigung (§ 240 StGB). Verwaltung, Staatsanwaltschaft und Richter*innen sollten in internationalen und europäischen Menschenrechtsstandards geschult werden, um die menschenrechtskonforme Auslegung und Anwendung der Grundrechte und Gesetze zu fördern.

- Alle Entscheidungsträger*innen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sollten der öffentlichen und politischen Diffamierung von Klimaaktivist*innen entgegenwirken und ein förderliches Umfeld für die Ausübung des Rechts auf Versammlungsfreiheit sicherstellen. Dazu gehört, dass politische Akteur*innen die eigene Rede und Praxis förderlich gestalten und Schutz vor Eingriffen Dritter bieten. Politische Entscheidungsträger*innen sollten die politische Debatte um Klimaaktivismus entschärfen und dadurch die sachorientierte und angemessene Aufgabenerfüllung durch Polizei- und Versammlungsbehörden sowie durch die Justiz unterstützen.
- Entscheidungsträger*innen auf allen Ebenen sollten sich dafür einsetzen, die Anliegen der Klimabewegung für eine deutsche Klimapolitik, die im Einklang mit den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens steht, wieder in den Fokus zu rücken und so die öffentliche Debatte um Klimaschutz zu versachlichen. Der Bund und die Länder sollten gemeinsam sicherstellen, dass Bürger*innen adäquat über klimapolitische Maßnahmen informiert und an der Entwicklung und Umsetzung dieser beteiligt werden, beispielsweise in Form von Bürgerräten auf kommunaler, Länder- und Bundesebene.³³⁶

3.4 Literatur

Bernstorff, Jochen von (2022): Die planetarische Bürgerrechtsbewegung vor Gericht. In: Verfassungsblog vom 13.12.2022. <https://verfassungsblog.de/die-planetarische-burgerrechtsbewegung-vor-gericht/> (abgerufen am 15.09.2023)

Bernstorff, Jochen von (2023): Ist der Umgang mit Klimaprotesten in Deutschland menschenrechtswidrig? In: Verfassungsblog vom 04.06.2023. <https://verfassungsblog.de/ist-der-umgang-mit-klima-protesten-in-deutschland-menschenrechtswidrig/> (abgerufen am 15.09.2023)

Bundeskriminalamt (2023): „Letzte Generation“. Lagebild, öffentliche Fassung, Stand: 20.04.2023. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/bka-lagebild-letzte-generation.pdf;jsessionid=A019D5C318A4B3E154407E3152E5FC85.1_cid287?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 15.09.2023)

Busche, Daniel (2023): Verfassungsrechtliche Vorgaben für die strafrechtliche Bewertung der Sitzblockaden von Klimaaktivisten. In: *Klima und Recht* 2 (4), S. 103–107

CDU Berlin / SPD Berlin (2023): Für Berlin das Beste. Koalitionsvertrag 2023–2026. https://cdu.berlin/image/daten/news_20230425105251_2023_koalitionsvertrag_cduspd_berlin.pdf (abgerufen am 15.09.2023)

Expertenrat für Klimafragen (25.08.2022): Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor. Prüfung der den Maßnahmen zugrundeliegenden Annahmen gemäß § 12 Abs. 2 Bundes Bundes-Klimaschutzgesetz. <https://expertenrat-klima.de/content/>

³³⁶ Als Vorbild könnte hier der im Mai 2023 vom Bundestag eingesetzte erste bundesweite Bürgerrat zum Thema „Ernährung und Wandel“ dienen, Deutscher Bundestag (10.05.2023): Pressemitteilung: Bundestag setzt Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ein. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw19-de-buergerrat-945440>; Decker, Markus (15.05.2023): Lösen statt wählen. Befürworter werben mit mehr direkter Beteiligung des Souveräns. Doch am Konzept gibt es auch Zweifel. In: *Das Parlament* 2023 (20/21). https://www.das-parlament.de/2023/20_21/thema_der_woche/948590-948590 (beide abgerufen am 15.09.2023).

uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf (abgerufen am 15.09.2023)

Gutmann, Andreas / Vetter, Tore (2023): Wir können alles. Außer Versammlungsfreiheit. Zum Stuttgarter Verbot von Blockadeaktionen der Klimabewegung. In: Verfassungsblog vom 11.07.2023. <https://verfassungsblog.de/wir-konnen-alles-auser-versammlungsfreiheit/> (abgerufen am 15.09.2023)

Hebeler, Timo (2011): Die Gefährderansprache. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 30 (22), S. 1364–1366

Hohnerlein, Jakob (2023): Versammlungsfreiheit in Lützerath – zur Disposition von RWE und Behörden? In: Verfassungsblog vom 13.01.2023. <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-lutzerath-zur-disposition-von-rwe-und-behorden/> (abgerufen am 15.09.2023)

Kirchhoff, Guido (2020): Polizeiliche Meldeauflagen zur Gefahrenabwehr. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 39 (22), S. 1617–1622

Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. (2023): Entscheidung für Gewalt. Bericht über die Demonstrationsbeobachtung rund um die Räumung von Lützerath, Januar 2023. Köln. https://www.grundrechtekomitee.de/fileadmin/user_upload/Entscheidung_fuer_Gewalt._Bericht_Demobeobachtung_Luetzerath_2023.pdf (abgerufen am 15.09.2023)

Müller, Sebastian (2006): Präventive Sicherungshaft? Zu den rechtsstaatlichen Grenzen der Terrorismusabwehr. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/essay_no_4_praeventive_sicherungshaft.pdf (abgerufen am 15.09.2023)

Preuß, Tamina (2023): Die strafrechtliche Bewertung der Sitzblockaden von Klimaaktivisten. In: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 36 (2), S. 60–74

Ramson, Lasse / Wenglarczyk, Finn (2022): Besetzte Orte. Die Einwirkung der Versammlungsfreiheit auf das Straf(prozess)recht im Zusammenhang mit Protestbesetzungen. In: Verfassungsblog vom 13.12.2022. <https://verfassungsblog.de/besetzte-orte/> (abgerufen am 15.09.2023)

Schmidt, Finn-Lauritz (2023): Der „Klimanotstand“ als rechtfertigender Notstand? In: Klima und Recht 2 (1), S. 16–20

UN, Human Rights Committee (2020): General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), UN Doc. CCPR/C/GC/37

UN, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (23.07.2021): Exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association as essential to advancing climate justice, UN Doc. A/76/222

Wenglarczyk, Finn (2022): Feindbild Klimaaktivismus. Über den Ruf nach (härteren) Strafe(n) für Klimaaktivist*innen. In: Verfassungsblog vom 10.12.2022. <https://verfassungsblog.de/feindbild-klimaaktivismus/> (abgerufen am 15.09.2023)

Wiedmann, Jan-Louis (2022): Den Baum vor lauter Wald nicht sehen – oder umgekehrt? In: Verfassungsblog vom 13.12.2022. <https://verfassungsblog.de/den-baum-vor-lauter-wald-nicht-sehen-oder-umgekehrt/> (abgerufen am 15.09.2023)

Wolf, Jana (2022): Flensburger Einhorn. Klimaschutz als rechtfertigender Notstand – ein Follow up. In: Verfassungsblog vom 16.12.2022. <https://verfassungsblog.de/flensburger-einhorn/> (abgerufen am 15.09.2023)

Wolf, Jana / Wenglarczyk, Fynn (2023): Warum Haftstrafen für „Klima-Kleber“ die falsche Antwort sind. In: Verfassungsblog vom 02.05.2023. <https://verfassungsblog.de/warum-haftstrafen-fur-klimakleber-die-falsche-antwort-sind/> (abgerufen am 15.09.2023)

4 Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken

In Deutschland leben rund 15 Millionen Kinder und Jugendliche.³³⁷ Sie befinden sich nicht nur in unterschiedlichen Lebenslagen – als Auszubildende, als Schüler*innen, in der Stadt oder auf dem Land lebend, in Armut oder finanziell abgesichert – sondern haben auch verschiedene Meinungen und Perspektiven: Während sich beispielsweise Fridays-for-Future-Aktivist*innen für die Umwelt engagieren, priorisieren andere Mobilitätsthemen oder Fragen der sozialen Gerechtigkeit. Viele von ihnen wollen bei politischen Entscheidungen mitbestimmen – und sie haben auch das Recht dazu. Denn Deutschland ist gemäß der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) dazu verpflichtet, das Recht auf Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten.³³⁸

Die UN-KRK ist in Deutschland seit 1992 in Kraft. Deutschland hat entsprechend die Kinderrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Konvention benennt Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte und ist für alle staatlichen Stellen verbindlich. Bund, Länder und Kommunen müssen sich daher bei allen Maßnahmen, die Kinder und Jugendliche betreffen, an sie halten und die Verwirklichung ihrer Rechte aktiv fördern.³³⁹ Mit Blick auf die politische Mitbestimmung und das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Gehör bedeutet dies, dass der Staat neben der angemessenen Berücksichtigung ihrer Meinung unter anderem den Zugang zu angemessenen Informationen

sicherstellen³⁴⁰ sowie die aktive Beteiligung und freie Meinungsäußerung von Kindern und Jugendlichen unterstützen muss³⁴¹. Zudem sind staatliche Stellen dazu verpflichtet, Fortbildungen für alle Berufe anzubieten, die mit und für Kinder arbeiten, und mit Hilfe öffentlicher Kampagnen negativen, insbesondere bevormundenden, Vorstellungen über Kinder und Jugendliche entgegenzuwirken.³⁴² Machthierarchien zwischen Kindern und Erwachsenen sind in allen Beteiligungsverfahren regelmäßig zu reflektieren.³⁴³

In Deutschland gibt es auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene bereits eine lange Tradition von Interessensvertretungen von Kindern und Jugendlichen im politischen Raum. Hierzu zählen unter anderem die Landesjugendringe und ihr Zusammenschluss im Bundesjugendring. Auf kommunaler Ebene können Kinder und Jugendliche beispielsweise durch stimmberechtigte Teilhabe im Jugendhilfeausschuss und Landesjugendhilfeausschuss Einfluss auf die Jugendamtsverwaltung nehmen.³⁴⁴ Bundesweit engagieren sich zudem 30.000 junge Menschen in mehr als 500 Kinder- und Jugendparlamenten und knapp 300 Jugendforen auf kommunaler Ebene sowie vereinzelt auch auf Landesebene.³⁴⁵

Studien belegen trotz dieser positiven Beispiele, dass die Möglichkeiten zur politischen Mitbestimmung im Sinne des Artikels 12 UN-KRK für Kinder und Jugendliche in Deutschland nicht annähernd

337 Kinder sind im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention Menschen, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Zur Zahl vgl. Statista (2022): Anzahl der Kinder und Jugendlichen in Deutschland nach Altersgruppen im Jahr 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1174053/umfrage/minderjaehrige-in-deutschland-nach-altersgruppen/> (abgerufen am 26.09.2023).

338 Das Recht des Kindes auf Gehör und Berücksichtigung der eigenen Meinung (Art. 12) ist neben dem Diskriminierungsverbot (Art. 3), dem Vorrang des Kindeswohls (Art. 3) und dem Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6) eines der vier Grundprinzipien der UN-KRK.

339 Siehe Cremer (2012).

340 Artikel 17 (Zugang zu Medien; Kinder- und Jugendschutz) ist eine Voraussetzung für die wirkungsvolle Umsetzung des Rechts aus Artikel 12: Kinder benötigen Zugang zu Informationen über sie betreffende Angelegenheiten in einer Aufbereitung, die ihrem Alter und ihren Fähigkeiten entspricht. UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009).

341 Artikel 13 (Recht der freien Meinungsäußerung) ist eng mit Artikel 12 verknüpft: Kinder haben das Recht, Meinungen zu haben und sie zu äußern. Vertragsstaaten müssen das Recht des Zugriffs auf Kommunikationsmittel und den Eintritt in den öffentlichen Dialog schützen. UND: Meinungsäußerung soll diskriminierungsfrei sein (Art. 2): Die Vertragsstaaten sollen der Diskriminierung entgegenwirken, insbesondere der von verletzlichen und marginalisierten Gruppen von Kindern, mit dem Ziel, ihr Recht auf Gehör zu sichern und sie in die Lage zu versetzen, sich an sämtlichen Angelegenheiten, die sie berühren, in gleicher Weise wie alle anderen Kinder zu beteiligen. UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009), Ziff. 75.

342 Ebd.; sowie UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (29.05.2013), Ziff. 48/49.

343 UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009), Ziff. 132.

344 LVR-Landesjugendamt Rheinland (2020); sowie § 12 SGV VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz).

345 Roth / Stang (2020).

flächendeckend gewährleistet und gesetzlich nur unzureichend verankert sind sowie dringend weiter ausgebaut werden müssen.³⁴⁶ Die fehlenden Möglichkeiten zur Mitbestimmung zeigten sich in der Corona-Pandemie besonders deutlich. Laut einer Studie der Universitäten Hildesheim und Frankfurt am Main, in der über 6000 Jugendliche ab 15 Jahren befragt wurden, fühlten sich viele junge Menschen während der Pandemie von politischen Verantwortungsträger*innen übergangen und sahen ihre Interessen nicht vertreten, etwa bei Entscheidungen zur Schließung von Bildungsstätten.³⁴⁷

Das Deutsche Institut für Menschenrechte befasste sich bereits in seinem Bericht zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland 2020–2021 mit der Gewährleistung von Kinderrechten in Pandemiezeiten und kritisierte, dass die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zunächst gänzlich ohne Anhörung von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Interessensvertretungen getroffen wurden. Im Krisenstab der Bundesregierung wurden Vertreter*innen von Kindern und Jugendlichen erst nach mehreren Monaten der Pandemie gehört.³⁴⁸ Kinderrechte spielten in politischen Entscheidungsprozessen kaum eine Rolle. Politische Akteur*innen sahen in Kindern und Jugendlichen eher „Treiber der Pandemie“ als Personen mit Rechten, denen Gehör geschenkt werden muss.

Wie schätzen Kinder und Jugendliche ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten ein?

Verschiedene Studien zeigen, dass Kinder und Jugendliche nicht als homogene Gruppe zusammengefasst werden können und dass sie, anders als oftmals dargestellt, politisch interessiert und aktiv sind, sich aber andere (politische) Strukturen wünschen, um sich beteiligen zu können.

Mit der „(NACH-)Wahlanalyse“ zur Bundestagswahl 2021 werden die Konsequenzen der Wahlergebnisse für die politische (Jugend-) Bildung dargestellt. Die Analyse zeigt deutlich: Junge Menschen wollen politisch mitwirken, aber haben aufgrund des demografischen Wandels der Gesellschaft, trotz steigender Jugendwahlbeteiligung, wenig Einflussmöglichkeiten auf den Wahlausgang.³⁴⁹

Von der aktuellen Politik fühlen sich laut der Studie „Jugend will bewegen“ aus dem Jahr 2020 73 Prozent der 14- bis 24-Jährigen in ihren Angelegenheiten und Interessen nur unzureichend repräsentiert. Gleichzeitig nimmt die Mehrheit der jungen Menschen ihre Generation als eine wahr, die politisch etwas ändern möchte. Es hat jedoch lediglich ein Drittel das Gefühl, die Politik beeinflussen zu können. Die Studie zeigt zudem, dass junge Menschen sich unter anderem eine stärkere Repräsentation durch junge Politiker*innen und einen Jugendrat, digitale Beteiligungsmöglichkeiten und Bürgerentscheide sowie eine Absenkung des Wahlalters wünschen.³⁵⁰

Die Möglichkeiten politischer Mitbestimmung für Kinder und Jugendliche sind vielseitig: Es gibt Beteiligung durch Selbstorganisationen, wie beispielsweise Jugendverbände; repräsentative Beteiligungsformen, wie Schüler*innenvertretungen; offene oder punktuelle Beteiligungsformate, wie Konferenzen, Jugendforen, Jugendgipfel, Audits, etc.; Beteiligung an institutionellen Formaten, wie Beratungsgremien in der Verwaltung, oder Beauftragtenmodelle, wie Kinder- und Jugendrechtsbeauftragte.³⁵¹ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat unter anderem „Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung“ herausgegeben, um Impulse und Anregungen zur besseren Beteiligung von

346 Deutsches Kinderhilfswerk e. V. (2019).

347 Andresen u. a. (2020).

348 Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 83 ff.

349 Hübner u. a. (2021).

350 Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH (2020).

351 Weitere Informationen unter IJAB – Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V., verantwortlich für die Website www.jugendhilfeportal.de (Das Portal der Kinder- und Jugendhilfe). <https://jugendhilfeportal.de/magazin/youth-wiki/partizipation/beteiligung-junger-menschen-an-der-politikgestaltung> (abgerufen am 26.09.2023).

jungen Menschen in der Praxis zu geben. Darin werden alters- und lebenslagenbezogen angemessene Formen der Ansprache, der Kommunikation und des Dialogs sowie die systematische Auswertung von Beteiligungsprozessen auf Bundesebene mit Kindern und Jugendlichen genannt.³⁵² Allerdings ist dies noch nicht ausreichend, um die Vorgaben der UN-KRK in Bezug auf eine umfassende und ressortübergreifende Beteiligung zu erfüllen und das Potenzial der Ideen und Wünsche junger Menschen anzuerkennen. Daher müssen die Möglichkeiten politischer Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen dringend verbessert werden.

4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

4.1.1 Start des Nationalen Aktionsplans Kinder- und Jugendbeteiligung

Im Berichtszeitraum war eine zentrale Entwicklung zur Stärkung der politischen Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen der Start des Nationalen Aktionsplans (NAP) am 14. November 2022.³⁵³ Der NAP ist eine Weiterentwicklung der seit 2020 bestehenden Jugendstrategie der Bundesregierung, die unter anderem bereits Projekte und Maßnahmen zur Beteiligung junger Menschen enthält.³⁵⁴ Mit dem Aktionsplan wird die direkte Beteiligung von Selbstvertretungen junger Menschen stärker in den Blick genommen und durch neue Schwerpunkte ergänzt: Erstens sollen nun auch Kinder unter zwölf Jahren in den Fokus der Strategie rücken. Zweitens soll nun auch die politische Mitbestimmung auf Kommunal- und Landesebene gestärkt werden.

Mit dem NAP wird ein Dialogprozess gestartet. Er dient dem Austausch von Kindern, Jugendlichen und

jungen Erwachsenen mit Vertreter*innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Bund, Ländern sowie Kommunen und soll die wirksame politische Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland stärken. Erste Überlegungen zu einer kinder- und jugendgerechteren Politik wurden beispielsweise auf den JugendPolitikTagen im Mai 2023 entwickelt. Darüber hinaus sollen bis Anfang 2025 Dialogforen, Denkfabriken sowie Kinder- und Jugend-Audits an unterschiedlichen Orten in Deutschland stattfinden. Die Ergebnisse werden in einem Abschlusspapier gesammelt und in Form von Handlungsempfehlungen dem Bundeskabinett und der Jugend- und Familienministerkonferenz vorgelegt.³⁵⁵

Begleitet wird der NAP von der „Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) Jugend“ und dem Jugendpolitischen Beirat des BMFSFJ. In der IMA Jugend versammeln sich Vertreter*innen der Bundesministerien und Bundesregierung. Der Beirat besteht aus Mitgliedern von Jugend-Interessenvertretungen, Kinder- und Jugendhilfeverbänden, Kinderrechtsorganisationen sowie Vertreter*innen aus Wissenschaft und den kommunalen Spitzenverbänden und ist erstmalig auch mit jungen Menschen unter 27 Jahren besetzt. Auch die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist im Beirat vertreten.³⁵⁶

4.1.2 Empfehlungen des UN-Ausschusses zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention an Deutschland

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes prüfte im Berichtszeitraum die Umsetzung der UN-KRK in Deutschland und veröffentlichte im September 2022 seine Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations). In diesen werden sowohl die positiven Entwicklungen in der Umsetzung der UN-KRK lobend hervorgehoben als auch Problembereiche

352 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Deutscher Bundesjugendring (2023).

353 Bundesministerium für Familie, Senioren und Jugend (14.11.2022): Pressemitteilung: Nationaler Aktionsplan stärkt die Beteiligung junger Menschen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/nationaler-aktionsplan-staerkt-die-beteiligung-junger-menschen-203966> (abgerufen am 26.09.2023).

354 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019).

355 Jugendstrategie der Bundesregierung (o.J.): Der Nationale Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung. <https://jugendstrategie.de/nap/> (abgerufen am 26.09.2023).

356 Jugendstrategie der Bundesregierung (o.J.): Politik für Jugend durch Beteiligung. <https://jugendstrategie.de/die-jugendstrategie/wer-beteiligt-ist/> (abgerufen 26.09.2023).

benannt und Empfehlungen dazu formuliert, welche Maßnahmen der Vertragsstaat Deutschland ergreifen sollte, um die Kinderrechte weiter zu stärken.³⁵⁷

In diesen Empfehlungen würdigt der UN-Ausschuss mit Blick auf die Vorgaben aus Artikel 12 UN-KRK unter anderem die gesetzlichen Regelungen und Strategien zur Förderung der Teilhabe von Kindern, beispielsweise durch die gemeinsame Jugendstrategie des Bundes und die Absenkung des Wahlalters in manchen Bundesländern,³⁵⁸ spricht aber auch deutliche Sorge hinsichtlich einiger nicht umgesetzter Empfehlungen aus dem vorhergehenden Staatenberichtsverfahren aus: Der UN-Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung unter anderem sicherzustellen, dass alle Kinder bei den sie betreffenden Entscheidungen, inklusive Verwaltungs- und Zivilverfahren, angehört werden können und die Verfahren kindgerecht gestaltet sind. Zudem sollen die wirksame und selbstbestimmte Teilhabe von Kindern in Familie, Gemeinde und Schule sowie der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik gefördert und dabei die Meinungen von Kindern von den zuständigen Behörden berücksichtigt werden. Außerdem seien Fortbildungen von Fachkräften, die für und mit Kindern arbeiten, sicherzustellen, damit diese zum Recht des Kindes auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife geschult sind.³⁵⁹

Deutschland ist nun aufgefordert, die Empfehlungen des UN-Ausschusses umzusetzen, und muss über die diesbezüglichen Erfolge und Hindernisse im April 2027 erneut dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes berichten.

4.2 Im Fokus: Absenkung des Mindestalters bei Wahlen

Das Wahlrecht – als eine Form der politischen Mitbestimmung – ist ein grundlegendes demokratisches Recht, das im deutschen Grundgesetz (Artikel 38) und darüber hinaus in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in Artikel 25 des Zivilpaktes (ICCPR) und in zahlreichen weiteren internationalen Menschenrechtsabkommen verankert ist. Als eine der stärksten Formen der politischen Mitbestimmung ermöglicht das Wahlrecht Bürger*innen, an Entscheidungsprozessen im demokratischen Rechtsstaatssystem beteiligt zu werden, und legitimiert so politische Entscheidungen.

Damit Bürger*innen an Wahlen teilnehmen und dadurch politisch mitbestimmen können, müssen sie Voraussetzungen erfüllen, beispielsweise das vorgeschriebene Mindestalter. Geltende Wahlrechtseinschränkungen – etwa durch Alter, Wohnsitz, Staatsangehörigkeit oder rechtliche Handlungsfähigkeit – sind regelmäßig kritisch zu überprüfen, damit sie an gesellschaftliche Veränderungen angepasst und demokratische Strukturen gestärkt werden können.³⁶⁰ Nur so lässt sich verhindern, dass einzelne gesellschaftliche Gruppen politisch nicht repräsentiert sind und damit ihre Perspektiven, Bedarfe und Anliegen im politischen Aushandlungsprozess unberücksichtigt bleiben.³⁶¹

Eine Anpassung der geltenden Wahlrechtseinschränkungen geschah zuletzt beispielsweise mit der Einführung des inklusiven Wahlrechts. Nachdem das Bundesverfassungsgericht Teile des Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte,³⁶² entschied 2019 der Bundestag, die

³⁵⁷ Feige (2017).

³⁵⁸ UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (23.09.2022), S. 5, 7.

³⁵⁹ Ebd., Ziff. 17.

³⁶⁰ Rechtfertigungsbedürftig ist nicht die Ausweitung der Gruppe der Stimmberechtigten, sondern der Ausschluss vom Wahlrecht, so Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14 -, Rn. 18; auch Palleit (2011), S. 15.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (05.07.2018); Pedroza (28.11.2022); Deutschlandfunk Kultur (26.09.2021): Wahlrecht und Staatsangehörigkeit. Keine Stimme ohne deutschen Pass. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/wahlrecht-und-staatsangehoerigkeit-keine-stimme-ohne-100.html> (abgerufen am 26.09.2023); Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2022).

³⁶¹ Krennerich (2021).

³⁶² Siehe Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Zweiten Senats vom 15. April 2019, Az. 2 BvQ 22/19, Rn. 1–53.

entsprechenden Paragraphen zu streichen.³⁶³ Seitdem haben auch Menschen mit Behinderungen, die in allen Angelegenheiten rechtlich betreut werden, das aktive und passive Wahlrecht.

Schon seit vielen Jahren wird immer wieder aufgezeigt, dass die Stimmen von jungen Menschen nicht hinreichend gehört werden. Eine Absenkung des Wahlalters würde ihnen ein weiteres Instrument der politischen Mitbestimmung an die Hand geben. In Deutschland wurde das Wahl- und Wählbarkeitsalter seit 1949 schrittweise gesenkt.³⁶⁴ Die gesellschaftliche und politische Debatte um weitere Absenkungen des Wahlrechtsalters dauert seither an.³⁶⁵ In der Vergangenheit wurden dabei verschiedene Modelle kontrovers diskutiert: Hierzu zählt unter anderem das altersunabhängige Wahlrecht von Geburt an, bei dem jegliche Altersgrenzen als Wahlvoraussetzung aufgehoben sind (originäres Kinderwahlrecht).³⁶⁶ Ein weiteres Modell ist das Familienwahlrecht beziehungsweise Elternwahlrecht, wonach die Eltern entweder für jedes Kind zusätzliche Stimmen erhalten oder das Kind zwar ein Wahlrecht besitzt, dieses bis zu einem bestimmten Zeitpunkt allerdings von den Eltern im Interesse des Kindes ausgeübt wird.³⁶⁷ Aktuell wird vor allem über die Absenkung des Wahlalters diskutiert. Besonders stark sind dabei die Stimmen für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre; aber auch

eine Altersgrenze von 14 Jahre wird vermehrt gefordert.³⁶⁸

Von Gegner*innen der Absenkung des Wahlalters wird angeführt, dass sich die Volljährigkeit in der juristischen Praxis bei der Feststellung der Reife bewährt habe. Eine Abkopplung des Mindestwahlalters von der Volljährigkeit sei erst dann verantwortbar, wenn ein positiver Effekt sichergestellt und durch entwicklungspsychologische Untersuchungen abgesichert werden kann.³⁶⁹ Volljährigkeit ist jedoch keine feststehende Kategorie, sondern eine soziale und rechtliche Konstruktion. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass es weltweit keine einheitliche Altersgrenze bei der Bestimmung der Volljährigkeit gibt. Vielmehr reicht die Spanne von 15 Jahren in Indonesien bis zum Alter von 21 Jahren, so zum Beispiel in Singapur oder im US-Staat Mississippi. Zudem ist die Reife nicht immer an eine Volljährigkeit gebunden. In Deutschland zählen Menschen mit Vollendung des 18. Lebensjahres als volljährig. Es gibt jedoch Bereiche, in denen ihnen schon vorher die notwendige Reife zugeschrieben wird, etwa bei der Religionsmündigkeit oder dem Beitritt in eine Partei.

Wissenschaftler*innen sind sich einig, dass schon in jungen Jahren ein Interesse an politischen und gesellschaftlichen Themen besteht und ein politi-

363 Siehe Informationen auf der Internetseite des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf zur Einführung eines inklusiven Wahlrechts: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw11-de-teilhabe-wahlrecht-595320> (abgerufen am 26.09.2023).

364 Die Bundeswahlleiterin (13.02.2023): Wahlalter: Bundestagswahlen. <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlalter.html#id-0> (abgerufen am 26.09.2023).

365 Deutscher Bundestag (28.03.2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drucksache 14/8800, S. 41; Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2016), S. 10 ff.

366 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (07.09.2017). Siehe auch: Fraktionsübergreifender Antrag von 2003: Deutscher Bundestag (11.09.2003): Antrag: Mehr Demokratie wagen durch ein Wahlrecht von Geburt an, Drucksache 15/1544; Initiative „Wir wollen wählen!“ von der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen. <https://generationengerechtigkeit.info/projekte/kampagnen/verfassungsklage-wir-wollen-waehlen/> (abgerufen am 26.09.2023); Heimann (2021).

367 Siehe Rupprecht (2012), S. 17 ff.; Siehe Wapler (2015), S. 548 ff; Adrian (2021).

368 Maywald (2021); Deutsches Kinderhilfswerk (2019), S. 4; Deutscher Bundesjugendring (o.J.): Wahlalter senken. <https://www.dbjr.de/service/wahlalterssenken>; sowie Deutscher Bundesjugendring (o.J.): Argumente: Wahlalter senken. <https://www.dbjr.de/fileadmin/Grafiken/wahlalter/2019-Argumente-Wahlalter.pdf>; Deutschlandfunk Kultur (27.07.2022): Kinderschutzbund und Kinderhilfswerk für Wahlrecht ab 14. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/kinderschutzbund-und-kinderhilfswerk-fuer-wahlrecht-ab-100.html> (alle abgerufen am 26.09.2023); Hurrelmann (1998).

369 U. a. Professorin Dr. Stefanie Schmahl, Prof. Dr. Bernd Grzeszick und Prof. Dr. Eckart Klein im Rahmen der Anhörung zur Absenkung des Wahlalters bei den Europawahlen: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-inneres-wahlalter-913446>; Peeck (2014); Faas / Könneke (2021); Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2016); weitere Auseinandersetzung mit den Argumenten gegen eine Wahlalterabsenkung: <https://www.bundestag.de/resource/blob/914410/ba0c8c0b3b0da68917db77de69403af1/20-4-120-A-data.pdf> (alle abgerufen am 26.09.2023).

sches Bewusstsein entwickelt wird.³⁷⁰ Zudem ist in der UN-KRK explizit keine Altersgrenze für das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung von Kindern und Jugendlichen genannt (Art. 12 UN-KRK). Der UN-Ausschuss rät in diesem Zusammenhang „Vertragsstaaten davon ab, in Gesetzen oder in der Praxis Altersgrenzen einzuführen, die das Recht des Kindes auf Gehör in das Kind berührenden Angelegenheiten einschränken“.³⁷¹ Darüber hinaus ist auch bei Erwachsenen das Argument der „Wahlreife“ keine Voraussetzung für das Wahlrecht, ebenso wenig wie die Beeinflussbarkeit.³⁷²

Forschung aus anderen Ländern zeigt, dass mit der Einführung des Wahlrechts ab 16 Jahren die Beteiligung junger Menschen und ihr Interesse an Politik ansteigen. In Österreich, Brasilien, Argentinien, Schottland sowie deutschen Bundesländern, in denen das Mindestwahlalter 16 Jahre beträgt, ist ein anhaltender Anstieg in der Wahlbeteiligung junger Menschen – auch über die Erstwahl hinaus – zu beobachten.³⁷³ Daran wird deutlich, dass junge Menschen sich politisch beteiligen und an gesellschaftlichen Entscheidungen aktiv teilhaben.

Einigkeit besteht bei den Befürworter*innen einer Absenkung, dass eine Wahlrechtsreform nicht für sich alleine stehen kann, sondern begleitender Maßnahmen bedarf: Hierzu zählen die Mobilisierung junger Erstwähler*innen, die Förderung von (politischer) Bildungsarbeit, das Sichtbarmachen junger Wähler*innen und ihrer Meinungen in den Medien sowie eine wissenschaftliche Begleitung.³⁷⁴

Sowohl die Meinungen als auch die gesetzlichen Grundlagen zu einer Wahlrechtsreform auf EU-, Bundes- und Länderebene sind nach wie vor heterogen. Für eine einheitliche Absenkung des Wahlalters auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene wird angeführt, dass sich die Möglichkeit, bereits im Alter von 16 und 17 Jahren wählen zu dürfen, insgesamt positiv auf das Wahlverhalten auswirkt: Der Anstieg der Anzahl junger Erstwähler*innen (18- bis 20-Jährige) bei der Bundestagswahl ist in den Bundesländern besonders stark, in denen die 16- und 17-Jährigen zuvor bereits auf Landesebene wählen durften.³⁷⁵ Ein weiteres rechtspolitisches Argument liefert eine im Januar 2023 veröffentlichte Studie der Otto Brenner Stiftung zum Wählen ab 16. Laut dieser Sorge der „Flickenteppich“ aus Wahlaltersgrenzen dafür, dass junge Menschen aufgrund von Unwissenheit nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, und verstärkte den Trend zur sozial ungleichen Wahlbeteiligung.³⁷⁶

4.2.1 Herabsetzung des Mindestalters bei Wahlen zum EU-Parlament

Der Bundestag beschloss im November 2022, das Mindestwahlalter bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre abzusenken. Damit setzte die Ampelkoalition ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag um.³⁷⁷ In ihrer Begründung betont die Regierungskoalition, das bisherige Mindestalter von 18 Jahren schließe Menschen vom Wahlrecht aus, die sich in politische Prozesse einbringen können und wollen. Gerade die junge Generation sei durch Fragen betroffen, die Gegenstand aktueller Debatten und Entscheidungen sind.³⁷⁸

370 Wapler (2015), S. 548 ff; Maywald (2021), S. 24; Shell Deutschland Holding (2019); Hurrelmann (2021); Vehrkamp / Im Winkel / Konzelmann (2015); Heußner (2021).

371 UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009), Ziff. 21.

372 Rupprecht (2012), S. 146 ff. Zur weiteren Auseinandersetzung mit den Pro- und Contra Argumenten zur Wahlalterabsenkung siehe u. a.: Deutsches Kinderhilfswerk e. V. (2016); Pro und Contra Wahlalter ab 16 Jahren bei Bundestags- und Europawahlen: Deutscher Bundestag (2022): Für und Wider einer Absenkung des Wahlalters bei Europawahlen auf 16 Jahre. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw17-pa-wahlrechtskommission-890198> (abgerufen am 26.09.2023); Faas / Könneke (2021).

373 Eichhorn / Hübner (2022); Eichhorn / Bergh (2020); Eichhorn / Hübner (o.J.).

374 Deutscher Bundestag, Online-Dienste (30.08.2022).

375 Hübner u.a. (2021).

376 Faas / Leininger (2023).

377 Deutscher Bundestag (21.09.2022): Parlamentsnachrichten: Koalition: Aktives Wahlrecht ab 16 Jahren bei Europawahlen. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-910964> (abgerufen am 26.09.2023); Deutscher Bundestag, Online-Dienste (10.11.2022).

378 Deutscher Bundestag (20.09.2022).

Die Absenkung des Wahlalters folgt der legislativen Entschließung des Europaparlaments, die vorsieht, dass das Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zukünftig 16 Jahre betragen soll.³⁷⁹ Mit seiner begrüßenswerten Gesetzesänderung schließt Deutschland an Österreich, Malta und Griechenland an, in denen das aktive Mindestwahlalter zum Europäischen Parlament bereits bei 16 beziehungsweise 17 Jahren liegt.

4.2.2 Debatte zur Absenkung des Wahlalters auf Bundesebene

Gemäß Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz ist bei Bundestagswahlen nur wahlberechtigt, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (§ 12 Abs. 1 BWahlG, Art. 16 Abs. 1 GG). Kinder und Jugendliche im Sinne der UN-KRK sind somit ausgeschlossen. Die Ampelkoalition bekundet im Koalitionsvertrag von 2021 ihre Absicht, das Grundgesetz zu ändern, sodass das Mindestwahlalter bei Bundestagswahlen 16 Jahre beträgt. Die Bundestagspräsidentin warb im Dezember 2022 erneut für dieses Vorhaben.³⁸⁰

Im Anschluss an die Allgemeine periodische Überprüfung durch den UN-Menschenrechtsrat (UPR) erhielt Deutschland zuletzt 2018 die Empfehlung, das Mindestwahlalter in allen Wahlprozessen auf 16 Jahre abzusenken, um die politische Mitbestimmung junger Menschen sicherzustellen.³⁸¹

Die Empfehlung wurde im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung aufgegriffen, mit Verweis auf die nach § 55 des Bundeswahlgesetzes beim Deutschen Bundestag in der 20. Wahlperiode eingesetzte Reformkommission, die sich mit der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre befasste. Die Kommission verabschiedete am 31. August 2022 einen Zwischenbericht und legte am 12. Mai 2023 ihren Abschlussbericht vor.³⁸² Darin wiederholt die Kommission ihre Empfehlung, das Wahlalter bei den Bundestagswahlen auf 16 Jahre abzusenken.³⁸³ Aus Sicht der Mehrheit der Kommissionsmitglieder sprechen für eine Absenkung des aktiven Wahlalters das politische Interesse und Engagement vieler junger Menschen, das Ziel der Generationengerechtigkeit und die positiven Erfahrungen bei Landtags- und Kommunalwahlen in mehreren Bundesländern.³⁸⁴

4.2.3 Uneinheitliche Wahlaltersgrenzen auf Kommunal- und Landesebene

Die Bundesländer sind bei der Ausgestaltung des Landeswahlrechts grundsätzlich frei (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG). Deshalb gibt es Länder, in denen für Landtags- und Kommunalwahlen das Mindestalter 16 Jahre beträgt, andere, in denen das Wahlalter nur für Kommunalwahlen gesenkt wurde und solche, in denen einheitlich ein Mindestwahlalter von 18 Jahren besteht.³⁸⁵

379 Deutscher Bundestag, Online-Dienste (10.11.2022).

380 Zeit Online (22.12.2022): Bärbel Bas wirbt für längere Wahlperiode und niedrigeres Wahlalter. https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-12/baerbel-bas-wahlperiode-wahlalter-wahlberechtigung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (abgerufen am 26.09.2023); Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021).

381 UN, Generalversammlung (11.06.2018): Bericht der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmäßige Überprüfung: Deutschland, UN Doc. A/HRC/39/9, Ziff. 155.147.

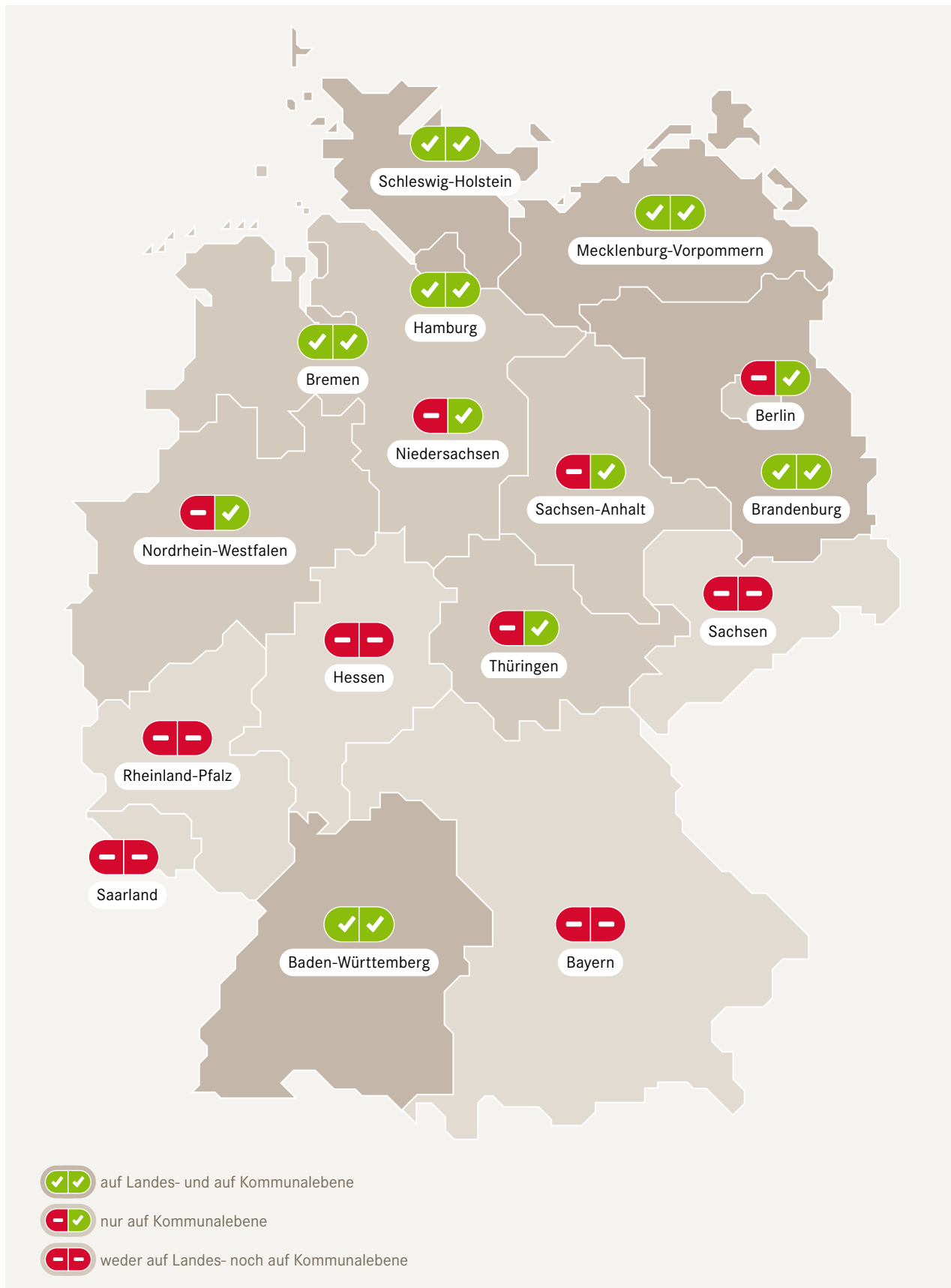
382 Auswärtiges Amt (2022); der Deutsche Bundestag hat am 16. März 2022 auf Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (20/1023) die Einsetzung einer Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit beschlossen. Es sollen zudem gesellschaftliche Reformdebatten, etwa zur Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre oder zur Dauer der Legislaturperiode, aufgegriffen und Empfehlungen zu diesen erarbeitet werden. Die 26 Mitglieder der Kommission setzen sich aus dreizehn Abgeordneten und einer gleichen Anzahl von Sachverständigen zusammen. Weitere Informationen unter: https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht und <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw19-abschlussbericht-wahlrechtskommission-947854> (beide abgerufen am 26.09.2023).

383 Deutscher Bundestag (12.05.2023), S. 11, Ziff. 2.5.

384 Deutscher Bundestag, Online-Dienste (30.08.2022).

385 Statista (2023): Altersgrenzen bei Landtagswahlen, Kommunalwahlen und der Bundestagswahl in Deutschland nach Bundesländern. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102383/umfrage/altersgrenzen-bei-wahlen-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>. Zur Einführung des Wahlalters ab 16 Jahren auf Kommunal- und Länderebene: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Grafiken/Menschenrechtsbericht/2022/Abbildung_5_30_Jahre_UN-KRK.pdf (beide abgerufen am 26.09.2023).

Abbildung 6: Wahlberechtigung ab 16 Jahren in Deutschland



2022 gab es auf Länderebene eine aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswerte Entwicklung: Der baden-württembergische Landtag beschloss im April 2022 eine Absenkung des Mindestwahlalters. Neben Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen ist nun auch Baden-Württemberg eines der Bundesländer, die die Teilnahme bei Landtagswahlen ab 16 Jahren ermöglicht (vgl. Abbildung 6³⁸⁶). Zudem wurde in Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene das passive Wahlrecht, also das Wählbarkeitsalter, auf 16 Jahre beschlossen. Junge Menschen können von nun an in den Gemeinderat gewählt werden.³⁸⁷ Dies stellt aus kinderrechtlicher Perspektive einen wichtigen Schritt dar, um die Beteiligung von jungen Menschen an kommunalpolitischen Entscheidungen zu erhöhen.

Der Berliner Senat beschloss im September 2023 einen Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Abgeordnetenhaus. Der Ausgang der Abstimmung bleibt mit Stand September 2023 abzuwarten.³⁸⁸

4.2.4 Menschenrechtliche Bewertung

Die UN-KRK enthält zentrale bürgerliche und politische Rechte des Kindes, darunter die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13), die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14) und die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15). Zwar gibt es in der UN-KRK keinen Artikel, der explizit ein Kinder- und Jugendwahlrecht regelt. Aber gemäß Artikel 41 UN-KRK (weitergehende inländische Bestimmungen) steht es jedem Vertragsstaat

frei, zur Verwirklichung der Rechte des Kindes über die Konvention hinausgehende Bestimmungen festzulegen.

Aus dem Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung von Kindern und Jugendlichen (Art. 12 UN-KRK) lässt sich das Recht auf politische Mitbestimmung ableiten. Denn gemäß Artikel 12 UN-KRK sichern die Vertragsstaaten dem „Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern“. Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen. Somit haben Kinder gemäß der UN-KRK als Träger*innen eigener subjektiver Rechte einen Anspruch auf politische Mitbestimmung.³⁸⁹

Wahlen sind eine Form, um Menschen an politischen Prozessen zu beteiligen: sie sind eines der bedeutendsten politischen Gestaltungsrechte und bieten – ganz im Sinne von Artikel 12 – die Möglichkeit, über die eigenen Angelegenheiten zu entscheiden. Aus diesem Grund ist die Debatte um die Absenkung des Mindestwahlalters eine Debatte um die politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen. Eine Altersgrenze, ab der die Meinung des Kindes berücksichtigt werden muss, ist explizit nicht in der UN-KRK festgeschrieben.³⁹⁰

In seiner Interpretations- und Auslegungshilfe, der Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 20

386 Die Datengrundlage für die Grafik bilden die Wahlgesetze auf Landes- und Kommunalebene, vgl. <https://landkarte-kinderrechte.de/wahlberechtigung-von-unter-achtzehnjährigen-in-deutschland/> (abgerufen am 26.09.2023).

387 Baden-Württemberg.de (29.03.2023): Pressemitteilung: Änderung des Kommunalwahlrechts. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/aenderung-des-kommunalwahlrechts-1> (abgerufen am 26.09.2023).

388 „Die Koalition wird die Rechte junger Menschen stärken. Wir werden die Initiative für eine Senkung des Wahlalters auf 16 ergreifen.“ CDU Berlin / SPD Berlin (2023): Für Berlin das Beste. Koalitionsvertrag 2023–2026, S. 104. https://cdu.berlin/image/daten/news_20230425105251_2023_koalitionsvertrag_cduspd_berlin.pdf (abgerufen am 26.09.2023). Bereits die Vorgängerregierung hatte sich auf dieses Vorhaben verständigt: „Zur Einführung des Wahlalters 16 werden verfassungsändernde Mehrheiten im Parlament ausgelotet und schnellstmöglich umgesetzt.“ Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin / Bündnis 90/ Die Grünen, Landesverband Berlin / DIE LINKE, Landesverband Berlin (2021): Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Entwurf zur Beschlussfassung des Koalitionsvertrages 2021–2026, S. 39. <https://fragdenstaat.de/dokumente/142090-koalitionsvertrag-berlin-2021-spd-gruene-linke/>; <https://fragdenstaat.de/dokumente/142090-koalitionsvertrag-berlin-2021-spd-gruene-linke/>; Berlin.de (12.09.2023): Pressemitteilung: Berliner Senat beschließt Gesetzentwurf zum Wahlalter 16. <https://www.berlin.de/aktuelles/8447646-958090-berliner-senat-beschliesst-gesetzentwurf.html> (alle abgerufen am 26.09.2023).

389 Reitz (2015).

390 UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009), Ziff. 21.

zu den Rechten Jugendlicher, unterstreicht der Ausschuss: Jugendlichen ist die Möglichkeit einzuräumen, im Rahmen politischer Mitbestimmung die Verwirklichung ihrer Rechte auszuhandeln und dadurch den Staat zur Verantwortung zu ziehen.³⁹¹ Der UN-Ausschuss verweist außerdem darauf, dass im Zuge der Absenkung des Wahlalters Maßnahmen ergriffen werden müssen, die Jugendliche dabei unterstützen, sich als aktive Bürger*innen zu verstehen und zu handeln.³⁹²

Deutschland ist deshalb dazu verpflichtet, Möglichkeiten zu schaffen, damit die Meinungen von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren gehört und berücksichtigt werden. Außerdem muss Deutschland in Maßnahmen investieren, die Jugendliche dabei unterstützen, ihre Rolle als aktive Bürger*innen zu verstehen, zu würdigen und auszufüllen, unter anderem durch Menschenrechtsbildung und die Beseitigung von Beteiligungshindernissen.

Die Präambel der UN-KRK verweist auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die beiden Menschenrechtspakte, denen zufolge jeder Mensch Anspruch auf alle darin verkündeten Rechte und Freiheiten hat, ohne Unterscheidung.³⁹³ Das Bedürfnis und die Reife, sich aktiv an Wahlprozessen zu beteiligen, haben auch Menschen unter 16 Jahren. Deshalb gilt es gerade mit Blick auf Unter-16-Jährige in den Bemühungen um einen flächendeckenden Auf- und Ausbau von Kinder- und Jugendparlamenten sowie -foren und der Stärkung von Selbstvertretungen von Kindern und Jugendlichen auf allen politischen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – nicht nachzulassen. Im Gegenteil sollten diese Anstrengungen noch weiter intensiviert werden, um so der Machtasymmetrie zwischen den Generationen entgegenzuwirken.

4.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt in Hinblick auf das Mindestwahlalter in Deutschland:

- Die Bundesregierung sollte ihrem Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag dringend nachkommen und beim Bundestag einen Gesetzentwurf auf den Weg bringen, der die Absenkung des Mindestwahlalters bei Bundestagswahlen zum Gegenstand hat.
- Die Länder sollten darüber hinaus ihre Verfassungen und Landeswahlgesetzes so anpassen, dass das Wahlalter einheitlich auf Landesebene und kommunaler Ebene gesenkt wird. Hierbei soll neben dem aktiven Wahlalter auch das passive Wahlalter berücksichtigt werden.³⁹⁴
- Damit Reformen zur Wahlaltersabsenkung positive Auswirkungen haben, sind flankierende Bildungsmaßnahmen notwendig, die die Information und das Empowerment von jugendlichen Wähler*innen als aktive Bürger*innen zum Gegenstand haben. Staatliche Stellen sind gemäß der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) dazu verpflichtet, Fortbildungen für alle Berufe anzubieten, die mit Kindern und für Kinder arbeiten, und Bildungsprogramme für Kinder und Jugendliche zu stärken, beispielsweise durch die Entwicklung und Verbreitung von Materialien, wie sie im Zuge der Methodenbox zu den U18-Wahlen bereits entwickelt wurden.³⁹⁵

³⁹¹ Ebd., Ziff. 24.

³⁹² Ebd., Ziff. 25.

³⁹³ Krappmann (2013), S. 7; sowie 4. Absatz der Präambel der UN-KRK.

³⁹⁴ Als Beispiel kann Baden-Württemberg dienen, dort wurde das passive Wahlrecht ab 16 Jahren 2023 eingeführt (vgl. 4.2.3.).

³⁹⁵ U 18 – die Wahl für Kinder und Jugendliche (2017): Methodensammlung. https://www.u18.org/fileadmin/user_upload/U18_Bund_2017/Download/U18-Methodensammlung.pdf (abgerufen am 26.09.2023).

Mit Blick auf eine generelle Stärkung der politischen Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen über das Wahlrecht hinaus empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte der Bundesregierung:

- Die Kinder- und Jugendstrategie der Bundesregierung sollte weiterentwickelt werden, um die politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen zu stärken (vgl. 4.1.1).
- Kinder-, Jugendparlamente und -foren sollten auf Ebene der Länder sowie auf kommunaler Ebene verstärkt weiterentwickelt und gefördert werden (vgl. 4.).
- Staatliche Stellen sollten Unterstützungsstrukturen für alle Kinder und Jugendlichen (Artikel 2 UN-KRK: Recht auf Nicht-Diskriminierung) finanziell und personell fördern, damit sich diese als Interessens- bzw. Selbstvertretungen organisieren können und ihre Meinungen und Ansichten kontinuierlich Gehör und Berücksichtigung in allen sie berührenden Angelegenheiten erfahren.

4.4 Literatur

Adrian, Axel (2021): Wahlrecht ab Geburt mit Stellvertretung durch die Eltern mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts? In: *Frühe Kindheit* 24 (3), S. 12–19

Andresen, Sabine u. a. (2020): Erfahrungen und Perspektiven von jungen Menschen während der Corona-Maßnahmen. Erste Ergebnisse der bundesweiten Studie JuCo. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim. <https://hildok.bsz-bw.de/frontdoor/index/index/docId/1078> (abgerufen am 26.09.2023)

Auswärtiges Amt (2022): 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Berichtszeitraum 1. Oktober 2020 bis 30 September 2022. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2568076/6ad3f2acb97f9f0fe0c3938dbf136b8a/221207-mrb-15-pdf-data.pdf> (abgerufen am 26.09.2023)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/146330/a6f7b2c5fbd995374eb7e7c22b8a4777/in-gemeinsamer-verantwortung-politik-fuer-mit-und-von-jugend-die-jugendstrategie-der-bundesregierung-data.pdf> (abgerufen am 26.09.2023)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Deutscher Bundesjugendring (2023): Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung. Impulse zur Weiterentwicklung in Theorie und Praxis. Eine Einladung zum Mitmachen, Diskutieren und Ausprobieren, 3. Auflage. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/204010/affa15d77c0b4a8da7e6c476e77446fc/mitwirkung-mit-wirkung-qualitaetsstandards-fuer-kinder-und-jugendbeteiligung-data.pdf> (abgerufen am 26.09.2023)

Cremer, Hendrik (2012): Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Die_UN-Kinderrechtskonvention_2_Auflage.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Deutscher Bundestag (20.09.2022): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, Drucksache 20/3499

Deutscher Bundestag (12.05.2023): Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Abschlussbericht, Drucksache 20/6400

Deutscher Bundestag, Online-Dienste (2022): Vor 50 Jahren: Bundestag ermöglicht 18- bis 20-Jährigen zu wählen. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-kalenderblatt-wahlalter-897958> (abgerufen am 26.09.2023)

Deutscher Bundestag, Online-Dienste

(30.08.2022): Zwischenbericht mit Sondervoten mehrheitlich beschlossen. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw35-pawahlrechtsreform-905988> (abgerufen am 26.09.2023)

Deutscher Bundestag, Online-Dienste

(10.11.2022): Wahlalter bei Europawahl auf 16 Jahre abgesenkt. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw45-deuropawahlgesetz-917458> (abgerufen am 26.09.2023)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste

(07.09.2017): Ausarbeitung: Fragen zum Wahlrecht von Geburt an, Az. WD 3 - 3000 - 157/17

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste

(05.07.2018): Sachstand: Wahlrecht für Ausländer auf nationaler Ebene (Aktualisierung des Sachstands WD 3 - 3000 - 164/18 vom 20. Juni 2018), Az. WD 3 - 3000 - 253/18

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2022): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020–Juni 2021. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, 2. geänderte Auflage. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2021.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

(2016): Absenkung des Wahlalters. Eine Auseinandersetzung mit Argumenten gegen eine Absenkung der Altersgrenzen bei politischen Wahlen. https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/3_Beteiligung/3.7_Wahlalterbroschuere/DKHW_Absenkung_Wahlalter.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Deutsches Kinderhilfswerk e. V.

(2019): Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Eine Zusammenstellung der gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene

und ein Vergleich der Bestimmungen in den Bundesländern und auf kommunaler Ebene, 3. Auflage. https://www.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/3_Beteiligung/3.11_Studie_Beteiligungsrechte/Studie_Beteiligungsrechte_von_Kindern_und_Jugendlichen.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Eichhorn, Jan / Hübner, Christine

(o. J.): Votes at 16 – making it a success. International research and practice. Berlin: dpart. <https://dpart.org/de/publications/votes-at-16-making-it-a-success/> (abgerufen am 26.09.2023)

Eichhorn, Jan / Bergh, Johannes

(Hg.) (2020): Lowering the voting age to 16: Learning from real experiences worldwide. Cham: Palgrave Macmillan

Eichhorn, Jan / Hübner, Christine

(2022): Wählen ab 16. Was lässt sich aus anderen Ländern für Deutschland lernen? Berlin: Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten e. V. https://www.adb.de/download/publikationen/W%C3%A4hlen_ab_16_Was_k%C3%B6nnen_wir_aus_anderen_L%C3%A4ndern_f%C3%BCr_Deutschland_lernen.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Faas, Thorsten / Könneke, Anton

(2021): Wählen ab 16? Pro und Contra. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 71 (38–39), S. 29–35

Faas, Thorsten / Leininger, Arndt

(2023): Mehr Wählen wagen? Ungleichheiten beim „Wählen ab 16“ und ihre Folgen. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung. https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/02_Infoseiten/AP56/AP_56_Jugendwahlstudie_WEB.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Feige, Judith

(2017): Kinderrechte in Deutschland unter der Lupe. Das Berichtsverfahren zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/kinderrechte-in-deutschland-unter-der-lupe> (abgerufen am 26.09.2023)

Heimann, Sebastian (2021): Wahlrecht ab Geburt: Abwegig? Keinesfalls! In: Frühe Kindheit 24 (3), S. 58–63

Heußner, Hermann K. (2021): Das Wahlrecht für 16- und 17-jährige ist geboten. In: Frühe Kindheit 24 (3), S. 36–41

Hübner, Christine u. a. (2021): (NACH-)Wahlanalyse: Wie haben junge Deutsche 2021 bei der Bundestagswahl gewählt? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/19475.pdf> (abgerufen am 26.09.2023)

Hurrelmann, Klaus (1998): Jugendliche an die Wahlurnen! In der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren entsteht die politische Urteilsfähigkeit. In: Deutsche Jugend 46 (1), S. 9–17

Hurrelmann, Klaus (2021): Jugendliche sollten das Wahlrecht ab dem zwölften Lebensjahr erhalten. In: Frühe Kindheit 24 (3), S. 28–35

Krappmann, Lothar (2013): Die rechtliche Handlungsfähigkeit des Kindes. Die UN-Kinderrechtskonvention aus der Sicht des Artikels 12 UN-BRK. In: Aichele, Valentin (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Baden-Baden: Nomos, S. 100–118

Krennerich, Michael (2021): Wahlrecht von wohnungslosen Menschen. Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Nürnberg: Nürnberger Menschenrechtszentrum e. V. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Wahlrecht_von_wohnungslosen_Menschen.pdf (abgerufen am 26.09.2023).

LVR-Landesjugendamt Rheinland (2020): Entscheidungskompetenz im Jugendhilfeausschuss. Handbuch für die Arbeit im Jugendhilfeausschuss, 5. Auflage. Köln. https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/jugendmter/rechtlicheberatung/dokumente_82/Broschuere_ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZ_IM_JHA_2019_20200302_KOMPLETT.pdf sowie § 12 SGV VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) (abgerufen am 26.09.2023)

Maywald, Jörg (2021): Wahlrecht für Kinder: Konsequenz der Demokratien. In: Frühe Kindheit 24 (3), S. 20–27

Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland, 2. Auflage Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/policy_paper_18_gleiches_wahlrecht_fuer_alle.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Pedroza, Luicy (28.11.2022): Die anhaltenden Debatten über das Ausländerwahlrecht in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdosiers/514333/die-anhaltenden-debatten-ueber-das-auslaenderwahlrecht-in-deutschland/> (abgerufen am 26.09.2023)

Peeck, Simon (2014): Wahlrecht für Unmündige: Nein, danke! In: Hurrelmann, Klaus / Schultz, Tanjev (Hg.): Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 221–230

Reitz, Sandra (2015): Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Partizipation. Was aus menschenrechtlicher Sicht im Bildungsbereich getan werden muss. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Roth, Roland / Stange, Waldemar (2020): Starke Kinder- und Jugendparlamente. Kommunale Erfahrungen und Qualitätsmerkmale, 2. Auflage. Berlin: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. https://shop.dkhw.de/de/index.php?controller=attachment&id_attachment=136 (abgerufen am 26.09.2023)

Rupprecht, Isabel (2012): Das Wahlrecht für Kinder. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit. Baden-Baden: Nomos

Shell Deutschland Holding (2019): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell Jugendstudie. Weinheim: Beltz

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (20.07.2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009). Das Recht des Kindes auf Gehör, UN-Doc. CRC/C/GC/12. Nicht amtliche Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information_GC12_barrierefrei_geschuetzt.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (29.05.2013): Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt (Art. 3 Abs. 1), UN Doc. CRC/C/GC/14. Nicht amtliche Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/GC_14_barrierefrei_2019-04-26.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (23.09.2022): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/5-6. Deutsche Arbeitsübersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRC/5_6_Staatenbericht/CRC_Staatenbericht_DEU_5_6_Abschl_2022.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Vehrkamp, Robert / Im Winkel, Niklas / Konzelmann, Laura (2015): Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Studie_Waehlen_ab_16_2015.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH (2020): Jugend will Bewegen. Politische Beteiligung junger Menschen in Deutschland. https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2020/06/Vodafone-Stiftung-Deutschland-Studie_Jugend-will-bewegen.pdf (abgerufen am 26.09.2023)

Wapler, Friederike (2015): Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht. Tübingen: Mohr Siebeck

5 Gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen verbessern

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft wie alle anderen Menschen auch. Oft verhindern Barrieren im Alltag jedoch Inklusion und Teilhabe. Dies belegt nicht nur die im März 2022 veröffentlichte „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“,³⁹⁶ sondern auch der Ende Juni 2023 vorgelegte Jahresbericht 2022 der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Am zweithäufigsten berichten Menschen über Diskriminierungen aufgrund einer Beeinträchtigung (27 Prozent der Anfragen), wobei im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Zuwachs zu verzeichnen ist.³⁹⁷ Bei erfahrener Diskriminierung reichen Menschen mit Behinderungen zudem nur selten Klage ein.³⁹⁸

Die Barrieren, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, sind vielfältig: So erhalten intellektuell beeinträchtigte Personen etwa Bescheide vom Finanzamt oder der Krankenkasse, die sie nicht verstehen können. Denn diese liegen nicht in einfacher oder Leichter Sprache vor. In der Folge sind die Betroffenen beim Lesen jedes Briefs auf Hilfe angewiesen. Räumliche Barrieren beim Besuch fachärztlicher Praxen, von Geschäften oder öffentlichen Gebäuden hindern körperlich beeinträchtigte Menschen am Zugang. Und der Mangel an Gebäudensprachdolmetschung bei Veranstaltungen und Kulturangeboten schließt hörbeeinträchtigte und gehörlose Menschen aus.

Um solche und andere Formen der Diskriminierung zu verhindern, ist in Deutschland das Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen verfassungsrechtlich (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) und durch die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verankert, die Deutschland 2009 ratifiziert hat. Die UN-BRK beinhaltet das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderungen und verpflichtet Deutschland, gleichen und wirksamen

rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu garantieren (Art. 5 UN-BRK).

Zudem muss Deutschland, wie alle Vertragsstaaten, mit angemessenen Vorkehrungen sicherstellen, dass „Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“ (Art. 2 UN-BRK). Dafür sind spezifische, auf den Einzelfall bezogene Maßnahmen zu ergreifen, die die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Dies können etwa ein ärztliches Aufklärungsgespräch in leicht verständlicher Sprache, Einstiegshilfen in Züge, die Bereitstellung von barrierefreier Computersoftware oder die Anpassung von Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden sein.

Das Diskriminierungsverbot umfasst dabei den öffentlichen und den privaten Bereich: Es gilt für eine Benachteiligung aufgrund von Behinderungen in allen Bereichen staatlichen Handelns. Deutschland ist durch die UN-BRK aber auch dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen durch private Akteur*innen zu beseitigen.³⁹⁹ Aktuell sind in Deutschland private Unternehmen jedoch nicht zur Barrierefreiheit verpflichtet. Dies ist eine zentrale Ursache dafür, dass Menschen mit Behinderungen im Alltag nach wie vor Diskriminierung erfahren. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht deshalb Nachbesserungsbedarf in der deutschen Gesetzgebung, damit diese den Vorgaben der UN-BRK entspricht. Konkret empfiehlt er in seinen Abschließenden Bemerkungen vom September 2023, die Ausweitung der Rechte aus der UN-BRK auf alle privaten Einrichtungen, die Güter und Dienstleistungen für die Allgemeinheit bereitstellen.⁴⁰⁰

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Interessenvertretungen, Rechts- und Sozialwissenschaftler*innen

³⁹⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022).

³⁹⁷ Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023), S. 25.

³⁹⁸ Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022), S. 4.; Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 164, 344 (Abb. 99); Plagemann (2004), S. 813, 828 ff.

³⁹⁹ Vgl. Art. 5 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. e) UN-BRK.

⁴⁰⁰ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 a).

fordern daher eine Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG).⁴⁰¹ Eine zentrale Empfehlung ist dabei die Verbesserung des Zugangs zum Recht, etwa durch die Einführung eines Verbandsklagerechts im AGG sowie eine verbesserte Ausgestaltung des bereits existierenden Verbandsklagerechts im BGG, damit Verbände und Vereine stellvertretend die Rechte von Menschen mit Behinderungen einklagen können (vgl. Kapitel 5.2).

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte könnte eine Reform von BGG und AGG einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die UN-BRK in Deutschland schrittweise besser umzusetzen.⁴⁰² Für einen bundesweit einheitlichen Schutz vor Diskriminierung sind analog dazu auch Reformen der Behindertengleichstellungsgesetze auf Landesebene sowie die Einführung von Landesantidiskriminierungsgesetzen nötig.

Im Koalitionsvertrag von 2021 haben die Regierungsparteien erklärt, dass sie das Behindertengleichstellungsgesetz, das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz überarbeiten werden. Konkret wollen sie alle öffentlichen Gebäude des Bundes barrierefrei machen, private Anbieter*innen von Gütern und Dienstleistungen zum Abbau von Barrieren beziehungsweise zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten und die Beratungsarbeit der Bundesfachstelle Barrierefreiheit ausbauen.⁴⁰³ Bisher ist dies jedoch noch nicht geschehen, weshalb der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im September 2023 die Erfüllung der Zusagen aus dem Koalitionsvertrag angemahnt hat.⁴⁰⁴

5.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Eine zentrale Rolle für die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland spielen das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) auf Bundesebene und die Behindertengleichstellungsgesetze auf Landesebene (LGG).⁴⁰⁵ Sie enthalten grundlegende Rahmenbestimmungen für eine inklusive, diskriminierungsfreie und partizipative Gesellschaft. Das BGG und die LGG verpflichten in erster Linie die öffentliche Gewalt, etwa Bundes- oder Landesbehörden, einen gleichberechtigten Zugang für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen und sie vor Benachteiligung durch staatliche Stellen zu schützen (vgl. Abbildung 7 S. 121).

Das BGG trat 2002 in Kraft und wurde bereits mehrfach novelliert, zuletzt im Jahr 2021. Mit den Weiterentwicklungen sollten insbesondere Verpflichtungen zur Barrierefreiheit gesetzlich festgeschrieben und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen verbessert werden. Beispielsweise wurde das BGG in Bezug auf die Änderung zum Zutrittsrecht von Menschen mit Behinderungen in Begleitung ihrer Assistenzhunde auch auf den zivilrechtlichen Bereich ausgeweitet.⁴⁰⁶ Seit März 2023 dürfen Eigentümer*innen und Betreiber*innen von beispielsweise Einzelhandel, Gastronomie, Friseursalons, Kultur- oder Gesundheitseinrichtungen Menschen mit Behinderungen den Zutritt in Begleitung ihres Assistenzhundes nicht verweigern.⁴⁰⁷ Trotz dieser Neuerung gilt das BGG bislang jedoch nicht umfassend für private Akteur*innen (vgl. 5.1.1).

Auf Bundesebene schützt neben dem BGG das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vor Diskriminierung. Das 2006 in Kraft getretene AGG schützt nicht nur Menschen mit Behinderungen vor

401 Deutscher Bundestag (11.11.2022); Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022); Deutscher Behindertenrat (15.03.2023); Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (12.05.2023); Berghahn u.a. (2016).

402 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021), S. 8.

403 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 78.

404 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 a).

405 Die LGG sollen die UN-BRK auf Länderebene umsetzen und orientieren sich dabei in vielen Fällen am BGG. Sie unterscheiden sich teilweise voneinander.

406 Deutscher Bundestag (11.11.2022).

407 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Assistenzhundeverordnung. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/assistenzhundeverordnung.html> (abgerufen am 29.09.2023).

Diskriminierung, sondern verbietet darüber hinaus rassistische Diskriminierung sowie Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexueller Identität. Für Menschen mit Behinderungen⁴⁰⁸ gilt es jedoch nur für das Arbeitsleben und zivilrechtliche Massengeschäfte, also Geschäfte, die typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglich sind und regelmäßig ohne Ansehen der Person abgeschlossen werden (beispielsweise Einkäufe, Mitgliedschaft in Fitnessstudios oder Friseurbesuche) sowie privatrechtliche Versicherungen. Menschen mit Behinderungen sind also nicht umfassend in allen zivilrechtlichen Verträgen, wie beispielsweise individuellen Mietverträgen, geschützt.

Reformbedarf des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG)

Aus Sicht vieler zivilgesellschaftlicher Vereinigungen gilt das AGG schon lange als reformbedürftig.⁴⁰⁹ 2016 wurde das Gesetz im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes evaluiert.⁴¹⁰ Dabei wurden bereits zahlreiche Empfehlungen formuliert, die sich sowohl an Gesetzgeber richten als auch auf die Praxis der Rechtsdurchsetzung beziehen. Zudem veröffentlichte das „Bündnis AGG Reform – Jetzt!“ Anfang 2023 in einer gemeinsamen Stellungnahme von 100 Organisationen zahlreiche Vorschläge für eine Reform des Antidiskriminierungsrechts.⁴¹¹ Im Juli 2023 legte die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Ferda Ataman, ein Grundlagenpapier mit 19 Maßnahmen zur Reform des AGG vor.⁴¹²

Auch mehrere UN-Ausschüsse gaben in den letzten Jahren konkrete Empfehlungen für eine Verbesserung des deutschen Diskriminierungsschutzes ab. So bemängelte der UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) im Jahr 2015, dass Sammelklagen nach dem AGG nicht möglich sind.⁴¹³ Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) empfahlen im Jahr 2023 die Einführung eines Verbandsklagerechts.⁴¹⁴

Weitere Empfehlungen von UN-Ausschüssen umfassen die Ausweitung der Beweislastentlastungen, die Verlängerung der Frist für die Einreichung von Diskriminierungsklagen und die Ausweitung des Anwendungsbereichs des AGG auch auf staatliche Stellen, beispielsweise Verwaltung oder Sicherheitsbehörden.⁴¹⁵ Empfohlen wurde außerdem, die Bestimmung, die eine Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt erlaubt,⁴¹⁶ abzuschaffen, die Befugnisse der Antidiskriminierungsberatungsstelle des Bundes weiter zu stärken sowie bundesweit zugängliche nichtstaatliche Antidiskriminierungsstellen einzurichten.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, das AGG zu evaluieren, Schutzlücken zu schließen, den Rechtsschutz von Betroffenen zu verbessern und den Anwendungsbereich des Gesetzes zu erweitern. Die Bundesregierung hat diese Vorhaben mit Stand September 2023 noch nicht umgesetzt.

408 Diese Einschränkung gilt auch für Betroffene von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion, des Alters und der sexuellen Identität. Nur bei von rassistischer Diskriminierung Betroffenen gilt das AGG auch bei zivilrechtlichen Verträgen.

409 Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022); Deutscher Behindertenrat (15.03.2023); Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (12.05.2023).

410 Berghahn u.a. (2016).

411 Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022).

412 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a).

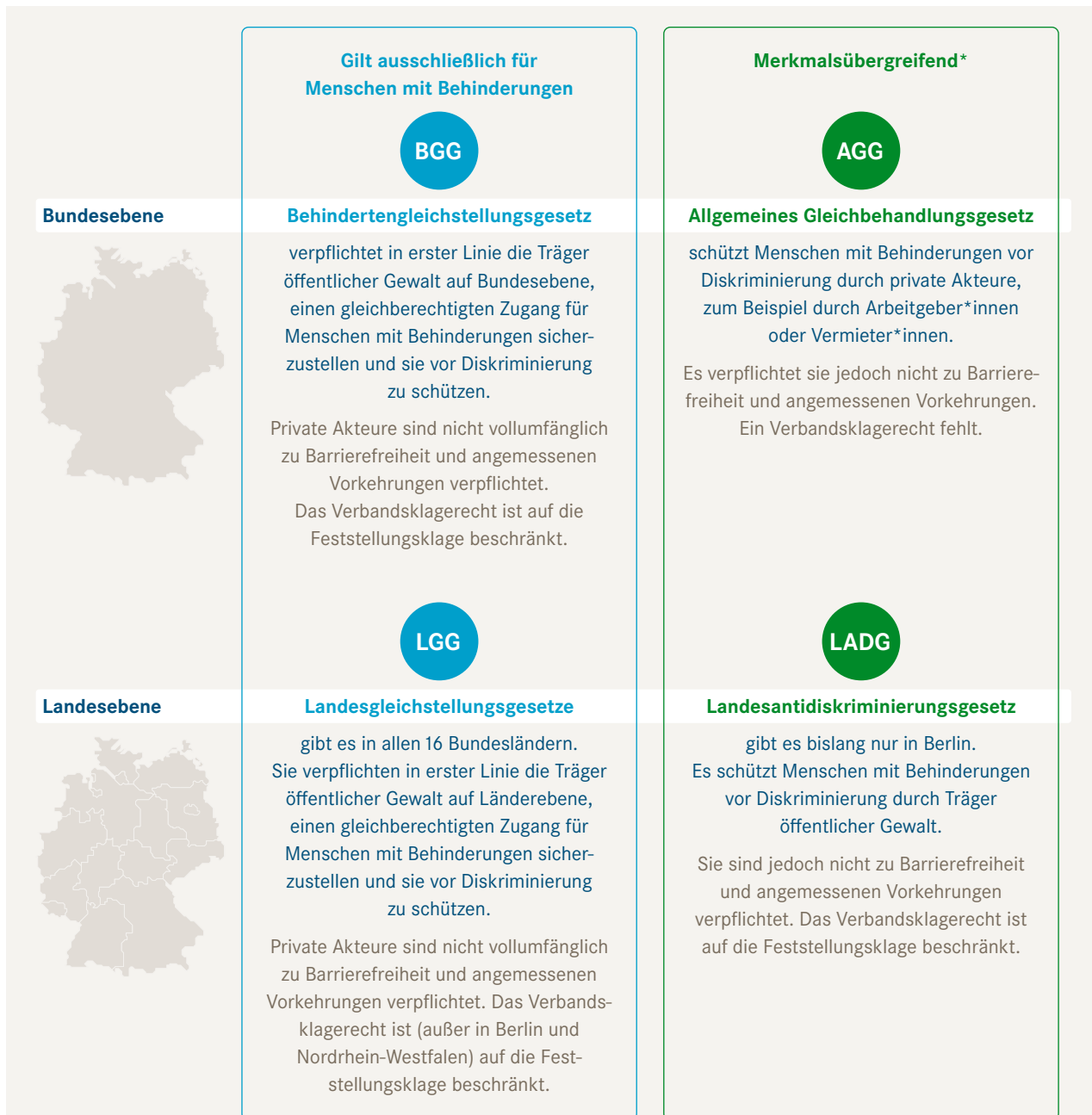
413 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (30.06.2015), Ziff. 8.

414 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c).

415 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 d); UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14; UN, Committee on the Economic, Social and Cultural Rights (27.11.2018), Ziff. 23.

416 § 19 Absatz 3 AGG.

Abbildung 7: Gesetzlicher Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen



*Das AGG verbietet außerdem rassistische Diskriminierung, Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Alter und sexueller Identität. Das Berliner LADG verbietet zusätzlich dazu Diskriminierung aufgrund chronischer Erkrankung, Sprache und sozialem Status.

Ein merkmalsübergreifendes Antidiskriminierungsgesetz auf Landesebene gibt es bisher nur in Berlin (LADG). Andere Bundesländer – etwa Hessen,⁴¹⁷ Baden-Württemberg⁴¹⁸ und Rheinland-Pfalz⁴¹⁹ – prüfen oder planen die Einführung von Landesantidiskriminierungsgesetzen.⁴²⁰ Landesantidiskriminierungsgesetze sollen vor Diskriminierung aufgrund verschiedener Merkmale schützen.⁴²¹ Sie sind neben den Behindertengleichstellungsgesetzen auf Landesebene wichtig, um den gesetzlichen Schutz vor intersektionaler Diskriminierung bei Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

5.1.1 Notwendige Reform des Behindertengleichstellungsgesetzes

Seit November 2022 liegt die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene Evaluation des novellierten BGG vor. In der Evaluation werden konkrete Empfehlungen zur rechtlichen Weiterentwicklung des BGG und Verbesserung seiner Umsetzung in der Praxis formuliert.⁴²² Mit Stand September 2023 prüft die

Bundesregierung diese Empfehlungen und eine mögliche Überarbeitung des Gesetzes.⁴²³ Die Bundesregierung hat sich hierbei zu einem partizipativen Prozess verpflichtet.⁴²⁴

Ausweitung des BGG-Anwendungsbereichs

Ein zentraler Reformbedarf besteht in Bezug auf die Barrierefreiheitsbestimmungen. Laut UN-BRK ist Deutschland zu geeigneten staatlichen – das heißt auch gesetzgeberischen – Maßnahmen zum Abbau von Barrieren verpflichtet und muss dies auch bei privaten Akteur*innen, die Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten, sicherstellen.⁴²⁵ Dies betrifft beispielsweise im Bereich Verkehr die barrierefreie Beförderung von Menschen mit Behinderungen im Hinblick auf die gesamte Reisekette, im Gesundheitswesen unter anderem barrierefreie Arztpraxen oder barrierefreie Veranstaltungsorte und Sportstätten in Kultur und Sport. Bisher beschränken sich die Regelungen im BGG jedoch auf die Begleitung durch Assistenzhunde und die Bereitstellung barrierefreier Infor-

417 SPD-Fraktion im Hessischen Landtag (29.03.2022): Schwarzgrün muss endlich aufhören, ein Antidiskriminierungsgesetz zu prüfen, sondern das Gesetz auf den Weg bringen. <https://www.spd-fraktion-hessen.de/2022/03/29/schwarzgruen-muss-endlich-aufhoeren-ein-antidiskriminierungsgesetz-zu-pruefen-sondern-das-gesetz-auf-den-weg-bringen/> (abgerufen am 29.09.2023).

418 Baden-Württemberg im Koalitionsvertrag 2021–2026: „Vor diesem Hintergrund führen wir ein entsprechendes Landesantidiskriminierungsgesetz ein. Ziel ist es, Diskriminierungen wirkungsvoll zu verhindern und das Vertrauen zwischen der Bürgerschaft und allen öffentlichen Stellen des Landes weiter zu stärken.“ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg / CDU Baden-Württemberg (2021): Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg, S. 88. https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

419 Rheinland-Pfalz im Koalitionsvertrag 2021–2026, S. 142 unten. https://www.rlp.de/fileadmin/02/Regierung/Regierungsbilanz/rlp_Koalitionsvertrag2021-2026.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

420 Mediendienst Integration (16.08.2023): Antidiskriminierung. Mehr Klarheit für Betroffene. <https://mediendienst-integration.de/artikel/mehrklaerheit-fuer-betroffene.html>; Mediendienst Integration (2021): Landesantidiskriminierungsgesetz. Was planen die Bundesländer? https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Factsheet_LADG_Bundeslaender.pdf (beide abgerufen am 29.09.2023).

421 Vgl. etwa § 2 LADG Berlin: „...auf Grund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen und antisemitischen Zuschreibung, der Religion und Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status“.

422 Umfassend zu den Reformbedarfen: Deutscher Bundestag (11.11.2022).

423 Im Koalitionsvertrag von 2021 der Parteien SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP ist eine Überarbeitung des BGG als Vorhaben festgehalten. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021).

424 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 5.

425 Siehe Art. 9 Abs. 2 b) UN-BRK: „[Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen,] um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“; UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (13.05.2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1. Nicht amtliche Übersetzung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Ziff. 21, 22. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands.pdf (abgerufen am 29.09.2023); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 a).

mationstechnik.⁴²⁶ Davon abgesehen gibt es keine Verpflichtung privater Akteur*innen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Wissenschaftler*innen fordern deshalb, dass die Barrierefreiheitsbestimmungen inklusive der angemessenen Vorkehrungen des BGG vollumfänglich auch private Akteur*innen verpflichten.⁴²⁷ Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte wäre diese Änderung ein entscheidender Schritt, um die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.⁴²⁸

Dabei sollte auch das Mandat der Bundesfachstelle Barrierefreiheit erweitert werden – mit dem Ziel, Unternehmen und andere private Akteur*innen bei der Umsetzung von Barrierefreiheitsvorgaben und angemessenen Vorkehrungen zu unterstützen.⁴²⁹ Die Bundesfachstelle berät und unterstützt bislang vor allem Behörden und Verwaltungen zur Umsetzung der Barrierefreiheit, beispielsweise zum baulichen Zugang oder zu barrierefreien Informationen. Die Bundesfachstelle sollte aber zusätzlich – etwa mit Schulungsangeboten in privaten Unternehmen – wichtige Impulse im privaten Sektor geben können. Dafür ist es laut den Autor*innen der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes notwendig, dass die Durchführung von Schulungen zur Barrierefreiheit für Private in den gesetzlich verankerten Aufgabenkatalog aufgenommen wird.⁴³⁰

Stärkung angemessener Vorkehrungen

Ein zentraler Begriff im Abbau von Barrieren ist „angemessene Vorkehrungen“. Damit sind einzelfallbezogene Maßnahmen gemeint, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sicherstellen, wie etwa ein Computer mit Blindenschrift am Arbeitsplatz.

Bis auf Brandenburg und Baden-Württemberg haben alle Bundesländer und der Bund den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen in ihren Behindertengleichstellungsgesetzen verankert. Gleichwohl ergab die im Rahmen der BGG-Evaluation durchgeführte Studie, dass das Prinzip der angemessenen Vorkehrungen weder im politischen Diskurs⁴³¹ noch in der Verwaltungspraxis ausreichend Beachtung findet. Vor allem individuelle und unsichtbare Barrieren werden nur selten erkannt und berücksichtigt.⁴³² So sind etwa Behörden insbesondere für Menschen mit psychischen und intellektuellen Beeinträchtigungen weniger barrierefrei als für Menschen mit anderen Beeinträchtigungen. Denn bei den Mitarbeiter*innen von Behörden bestehen bezüglich der Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit psychischen und intellektuellen Beeinträchtigungen große Unsicherheit, mangelnde Sensibilität und Wissenslücken über spezielle Bedarfe.⁴³³ Um das Bewusstsein für die Bedarfe und den Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, müssten die jeweiligen Normen in den Behinderten-

426 Gemäß § 12e BGG sind Träger öffentlicher Gewalt sowie Eigentümer, Besitzer und Betreiber von beweglichen oder unbeweglichen Anlagen und Einrichtungen verpflichtet, Menschen mit Behinderungen in Begleitung durch ihren Assistenzhund den Zutritt zu ihren typischerweise für den allgemeinen Publikums- und Benutzungsverkehr zugänglichen Anlagen und Einrichtungen nicht wegen der Begleitung durch ihren Assistenzhund zu verweigern, soweit nicht der Zutritt mit Assistenzhund eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen würde. § 12 BGG, welcher sich auf die Bereitstellung von barrierefreier Informationstechnik bezieht, umfasst neben den Trägern öffentlicher Gewalt auch sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die als juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen.

427 Deutscher Behindertenrat (15.03.2023), S. 6–7; Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. (12.05.2023); Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 354, 376.

428 So auch die Forderungen zum LGBG Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019), S. 6–7; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023b), S. 15.

429 Die gesetzliche Grundlage findet sich in § 13 BGG.

430 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 381.

431 Dies zeigt eine Auswertung der Bundestags-Drucksachen der 19. Wahlperiode, vgl. Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 107.

432 Ebd., S. 107, 109.

433 Ebd., S. 109.

gleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder um eine Handlungspflicht ergänzt werden.⁴³⁴

Damit die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen durch angemessene Vorkehrungen gestärkt wird, bedarf es aber aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte darüber hinaus gesetzlicher Konkretisierungen. Diese sollten sich an den vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen entwickelten „Leitlinien zur Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen“ orientieren.⁴³⁵ Darin ist beispielsweise festgehalten, dass Barrieren, die sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken, im Dialog mit der betreffenden Person ermittelt und beseitigt werden müssen. Außerdem müsse geprüft werden, ob die Vorkehrung eine unzumutbare Belastung für den Pflichtenträger, also etwa die Behörde oder eine Schule/Hochschule, darstellt. Zudem ist laut den Leitlinien sicherzustellen, dass die angemessene Vorkehrung geeignet ist, das Ziel der Gleichberechtigung und der Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu erreichen.

Konkret wäre etwa im Fall von gehörlosen Studierenden erforderlich, dass die (noch nicht barrierefreie) Hochschule in den Austausch mit den jeweiligen Studierenden tritt und deren Bedarfe erfragt. Als angemessene Vorkehrung kommt beispielsweise eine technische Kommunikationshilfe in Form einer Spracheingabesoftware in Betracht, die die gesprochenen Wortbeiträge unmittelbar auf einem Bildschirm für gehörlose Studierende lesbar macht. Gemäß der UN-Leitlinien ist die Hochschule dabei nicht zu unzumutbaren, also unverhältnismäßigen Aufwendungen verpflichtet. Die vorhandenen Mittel sind jedoch auszuschöpfen und gegebenenfalls auch neue Ressourcen zu mobilisieren. Da es sich beim Abbau von Barrieren zur Vermeidung von Diskriminierung um den erstrebenswerten Regelfall handelt,

ist die Unterlassung rechtlich erforderlicher Maßnahmen nur ausnahmsweise zulässig und stets besonders begründungsbedürftig.

Einführung von Sanktionen

Darüber hinaus braucht es wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionsmöglichkeiten bei einer Verletzung des Diskriminierungsverbots.⁴³⁶ Nur so können die in der UN-BRK festgeschriebenen staatlichen Maßnahmen zum Abbau von Barrieren und zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen auf Bundes- und Landesebene in der Praxis sichergestellt werden.

Diesem Zweck dienen beispielsweise die künftigen Regelungen im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG). Das BFSG, welches einige Barrierefreiheitsbestimmungen für die Privatwirtschaft enthält, setzt die Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (den sogenannten European Accessibility Act) in deutsches Recht um. Es wurde am 22. Juli 2021 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Bestimmte digitale Produkte (etwa Computer, Smartphones) und Dienstleistungen (etwa Online-Handel, digitale Angebote im Fernverkehr) müssen ab dem 28. Juni 2025 barrierefrei angeboten werden. Verstoßen private Anbieter*innen dagegen, können Sanktionen in Form von Geldbußen verhängt werden.⁴³⁷ Auch wenn es sich hierbei bedauerlicherweise nicht um eine verpflichtende Vorgabe handelt und zudem zweifelhaft ist, ob es sich um abschreckende und wirksame Sanktionen handelt, so zeigt das BFSG dennoch, dass das Instrument der Sanktionen zur Durchsetzung von Barrierefreiheitsbestimmungen durchaus in Betracht gezogen wird.

Das österreichische Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sieht bei Verletzung des Diskriminierungsverbots einen Anspruch auf Ersatz des

434 Ebd., S. 99; es sollte der Satz eingefügt werden: „Träger öffentlicher Gewalt sind zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet.“ (S. 369); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 b).

435 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018); Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020); so bereits im LGBG in der Gesetzesbegründung zu § 5 LGBG enthalten: Abgeordnetenhaus Berlin (08.06.2021): Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin, Drucksache 18/3817, S. 39–40.

436 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12 a).

437 Vgl. § 37 Barrierefreiheitsstärkungsgesetz.

Vermögensschadens und auf eine Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung vor (§ 9 BGStG-Österreich). Es könnte als Vorbild für eine entsprechende Regelung im BGG dienen.

Verbindlichere Regelungen zur barrierefreien Kommunikation

Weiterer Reformbedarf wird im Bereich der barrierefreien Kommunikation ausgemacht. Bislang sollen öffentliche Stellen Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke nur bei Bedarf in einfacher oder Leichter Sprache erläutern.⁴³⁸ Die Autor*innen der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes empfehlen, die schriftlichen oder mündlichen Erläuterungen sämtlicher Dokumente in Verwaltungsverfahren rechtlich verpflichtend einzuführen, damit Menschen mit Behinderungen einen transparent einklagbaren Rechtsanspruch auf barrierefreie Kommunikation haben und explizit auf die Möglichkeit der Erläuterung in Leichter Sprache hingewiesen werden.⁴³⁹

Der Anwendungsbereich solle außerdem nicht wie bisher auf Menschen mit intellektuellen und seelischen Behinderungen eingegrenzt, sondern auf alle Menschen erweitert werden, bei denen die Benutzung einfacher und verständlicher Sprache wegen ihrer Beeinträchtigung erforderlich ist.⁴⁴⁰ Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstreicht diese Notwendigkeit, die es bereits im Juni 2021 in seiner Stellungnahme zum Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) Berlin sowie im Juli 2023 im Bund- und Ländervergleich der Behindertengleichstellungs-

gesetze betont hat.⁴⁴¹ Die geforderte Änderung käme auch Menschen mit Hörbehinderungen oder beeinträchtigten älteren Menschen zugute.

Ergänzend solle geregelt werden, dass behördliche Fristen angemessen verlängert werden, wenn eine Information nicht rechtzeitig in Leichter Sprache vorlag.⁴⁴²

Koordinierungsstellen

In der BGG-Evaluation wird nicht zuletzt empfohlen, die Einrichtung einer Koordinierungs- und Kompetenzstelle für die Umsetzung der UN-BRK in allen obersten Bundesbehörden zu prüfen.⁴⁴³ Eine vergleichbare Stelle gibt es auf Länderebene bisher ausschließlich in Berlin. In Berlin sind laut LGBG seit Herbst 2021 alle Senatsverwaltungen verpflichtet, für ihren Zuständigkeitsbereich Koordinierungsstellen zu bestimmen.⁴⁴⁴ Obwohl sich diese Neuerung noch in der Umsetzungsphase befindet, ist bereits ein positiver Effekt zu verzeichnen.⁴⁴⁵ So leisten die Koordinierungsstellen schon jetzt einen wichtigen Beitrag zum Disability Mainstreaming⁴⁴⁶ innerhalb der einzelnen Senatsverwaltungen. Durch den regelmäßigen Austausch der Koordinierungsstellen in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe ist zudem ein Wissens- und Erfahrungstransfer gewährleistet.⁴⁴⁷

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist die Bestimmung von Koordinierungsstellen in den Zuständigkeitsbereichen aller Ministerien zur wirkungsvollen Erfüllung der Ziele des BGG und

438 Vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BGG.

439 Vgl. Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 380.

440 Vgl. ebd., S. 379.; in Berlin ist dies bereits vorgeschrieben, vgl. § 15 Abs. 1 LGBG Berlin.

441 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021a), S. 12; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023).

442 Vgl. Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 380.; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023).

443 Ebd., S. 377.

444 § 18 LGBG.

445 Deutsches Institut für Menschenrechte (05.09.2022): Pressemitteilung: Berliner Bezirke: Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/berliner-bezirke-politische-partizipation-von-menschen-mit-behinderungen> (abgerufen am 29.09.2023).

446 Disability Mainstreaming bedeutet, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum wichtigen Bestandteil von Prozessen in Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Wissenschaft werden - von Beginn an und nicht erst, nachdem die Entscheidungen gefallen sind. Deshalb ist Disability Mainstreaming einerseits ein Instrument zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und andererseits ein Konzept, weil es eine andere Vorgehensweise und ein grundlegendes Umdenken bzw. einen Perspektivwechsel erfordert, vgl. Grüber (2007).

447 Diese Einschätzung beruht auf den Erfahrungen des Projekts Monitoring-Stelle Berlin der Monitoring-Stelle UN-BRK, angesiedelt am Deutschen Institut für Menschenrechte.

vor dem Hintergrund der strukturellen Vorgaben der UN-BRK (Art. 33 UN-BRK) geboten. Diese Stellen wären sowohl nach innen in ihren jeweiligen Häusern als auch nach außen, also zwischen den beteiligten Ministerien für bereichsübergreifende Umsetzungsfragen bezüglich der UN-BRK und des BGG zuständig. Die Koordinierungsstellen würden die Fachbereiche in den jeweiligen Ministerien in allen Entscheidungsprozessen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, beraten und unterstützen und eine fachliche Abstimmung herbeiführen. Das Bewusstsein für die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen könnte auf diese Weise befördert werden (Art. 4 Abs. 1 UN-BRK in Verbindung mit Art. 8 UN-BRK).⁴⁴⁸

5.1.2 Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, den Diskriminierungsschutz des AGG weiterzuentwickeln.⁴⁴⁹ Dennoch sind mit Stand September 2023 kaum Bestrebungen von Seiten des federführenden Bundesministeriums der Justiz (BMJ) erkennbar, das AGG zu novellieren. Für 2023 ist eine ministeriumsinterne Befassung mit dem Gesetzesvorhaben vorgesehen.⁴⁵⁰

Das aus 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen bestehende „Bündnis AGG Reform – Jetzt!“ hat Anfang 2023 zahlreiche Vorschläge für eine Reform des Antidiskriminierungsrechts veröffentlicht.⁴⁵¹ Auch die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung, Ferda Attaman, legte im Juli 2023 ein Grundlagenpapier zur Reform des AGG vor.⁴⁵²

Außerdem haben im Mai 2023 der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und im September 2023 der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) empfohlen, das AGG zu ändern, um den Schutz vor Diskriminierung auszubauen.⁴⁵³ Zwei für den gesetzlichen Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen besonders relevante Forderungen werden im Folgenden dargestellt.

Vereinheitlichung des Diskriminierungsschutzes

Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung und das „Bündnis AGG Reform – Jetzt!“ fordern einen vereinheitlichten Diskriminierungsschutz. Bisher gilt der Schutz durch das AGG nicht für alle Personengruppen gleichermaßen: Im Fall von rassistischer Diskriminierung gilt der Schutz des Gesetzes im Zivilrechtsverkehr fast umfassend. Für alle anderen Diskriminierungskategorien ist der Schutz jedoch auf Massengeschäfte und privatrechtliche Versicherungen beschränkt. Die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung und das AGG-Bündnis sprechen sich deshalb dafür aus, dass im Gesetz allen Gruppen mit Diskriminierungserfahrungen der gleiche Schutz zugesichert wird.⁴⁵⁴ Diese Position teilt auch der Deutsche Behindertenrat (DBR), der fordert, dass der Schutz vor Diskriminierung auf alle der Öffentlichkeit angebotenen Dienstleistungen erweitert wird.⁴⁵⁵ Das Deutsche Institut für Menschenrechte schließt sich dieser Forderung ebenfalls an und stellte beispielsweise bereits im Jahr 2018 kritisch fest, dass im deutschen Antidiskriminierungsrecht noch erhebliche

448 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021a), S. 13; Vgl. auch Gesetzesbegründung § 18 LGBG: Abgeordnetenhaus Berlin (08.06.2021): Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin, Drucksache 18/3817, S. 52.

449 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021), S. 78.

450 In einem Brief an die LIGA-Selbstvertretung, die sich wegen der AGG-Reform an Bundesjustizminister Buschmann gewandt hatte, machte die Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz, Dr. Angelika Schlunck, deutlich, dass das Gesetzesvorhaben in diesem Jahr zunächst ministeriumsintern bearbeitet werde. Kabinet-Nachrichten (01.08.2023): Antidiskriminierungsreform lässt weiter auf sich warten. https://kabinet-nachrichten.org/2023/08/01/antidiskriminierungsreform-laesst-weiter-auf-sich-warten/?slnquv2&mc_cid=9a290ddeaf&mc_eid=67c47ce835 (abgerufen am 29.09.2023).

451 Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022).

452 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a).

453 UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023), Ziff. 14; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 12d).

454 Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022), S. 5; Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a), Nr. 11.

455 Deutscher Behindertenrat (15.03.2023), S. 2.

Defizite, vor allem im Hinblick auf Privatrechtsgeschäfte, bestehen.⁴⁵⁶

Aufnahme von Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen in das AGG

Des Weiteren fordern die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung und das AGG-Bündnis, dass Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen Eingang ins AGG finden, um Menschen mit Behinderungen besser vor Diskriminierungen zu schützen.⁴⁵⁷ Das Deutsche Institut für Menschenrechte forderte dies bereits im Oktober 2021 anlässlich der neuen Legislaturperiode sowie im Juli 2023 in seinem Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.⁴⁵⁸

Aus den Bestimmungen der UN-BRK ergibt sich zwingend, dass alle Menschen mit Behinderungen sowohl im Arbeitsleben als auch bei Alltagsgeschäften Anspruch auf Barrierefreiheit haben. Dieses Recht im AGG zu verankern, würde Betroffenen Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung ermöglichen, wenn ihr Arbeitsplatz oder der Zugang zu Waren und Dienstleistungen nicht barrierefrei ist. Werden keine angemessenen Vorkehrungen getroffen oder die Barrierefreiheit nicht sichergestellt, ist dies analog zum BGG auch im AGG als Diskriminierung zu definieren, um einen umfassenden und einheitlichen Diskriminierungsschutz zu gewährleisten.

5.2 Im Fokus: Notwendigkeit eines effektiven Verbandsklagerechts

Im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit der antidiskriminierungsrechtlichen Vorgaben besteht Handlungsbedarf, denn nur die wenigsten Betroffenen von Diskriminierung klagen. Das liegt daran, dass

es vielen Betroffenen nicht möglich ist, die zeitlichen, emotionalen und finanziellen Belastungen zu tragen, die mit langwierigen Gerichtsverfahren einhergehen. Diskriminierung wird daher in den meisten Fällen weder gerichtlich festgestellt noch werden die diskriminierenden Umstände beseitigt.⁴⁵⁹

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfahl im September 2023, ein effektives Verbandsklagerecht einzuführen, um die von Diskriminierung betroffenen Personen vor den Belastungen eines individuellen Klageverfahrens zu schützen.⁴⁶⁰ Mittels einer Verbandsklage können (anerkannte) Verbände Menschenrechte geltend machen, ohne dass ihre eigenen Rechte verletzt wurden. Dadurch kann gegen Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot unabhängig von individueller Betroffenheit geklagt werden.

Anders als im AGG existiert in den Behindertengleichstellungsgesetzen auf Bundes- und Landesebene das Recht zu einer Verbandsklage. Es kann etwa auf die Feststellung eines Verstoßes gegen das Benachteiligungsverbot, gegen das Gebot der Barrierefreiheit und gegen das Gebot der Verwendung von Gebärdensprache oder anderen Kommunikationshilfen gerichtet sein.

Die BGG-Evaluation zeigt allerdings: Obwohl es bereits Möglichkeiten zur Verbandsklage gibt, wird davon kaum Gebrauch gemacht. Als Gründe hierfür führen klageberechtigte Verbände mangelnde finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen an. Außerdem werden die Zugangshürden zur Klage als zu hoch und die Wirkungen eines (Feststellungs-) Urteils als zu gering eingeschätzt.⁴⁶¹ Deshalb sehen die Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung und das AGG-Bündnis eine Verbesserung des Verbandsklagerechts im BGG und die Aufnahme in das AGG als dringend geboten an.⁴⁶²

456 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 4; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023a).

457 Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a), Nr. 5.

458 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023b), S. 15; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021), S. 8.

459 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 164, 344; Plagemann (2004), S. 813, 828 ff.; Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022), S. 4.

460 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c).

461 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 47, 166 f.

462 So auch Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022); Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a), Nr. 17.

5.2.1 Probleme beim aktuellen Gesetzesrahmen

Eingeschränkte Klagemöglichkeiten

Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Fehlen des Verbandsklagerechts im AGG eine dringend zu schließende Rechtsschutzlücke. Durch die Einführung eines umfassenden Verbandsklagerechts könnten nicht nur Diskriminierungstatbestände gerügt, sondern auch die Pflicht zur Barrierefreiheit sowie zur Schaffung angemessener Vorkehrungen von Verbänden geltend gemacht werden.

Auch die Wirkung der bereits im BGG und den meisten Behindertengleichstellungsgesetzen auf Landesebene (LGG) verankerten Verbandsklagen ist begrenzt. Abgesehen von der Feststellung eines Rechtsverstößes gibt es bislang keine Möglichkeit einer Leistungs- oder Verpflichtungsklage. Deshalb empfiehlt der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dass der deutsche Gesetzgeber wirksame Rechtsbehelfe schafft, die über bloße Feststellungsklagen hinausgehen.⁴⁶³ Nur Leistungs- und Verpflichtungsklagen können zu einer unmittelbaren Beseitigung von Rechtsverstößen verpflichten. Positiv stechen bereits die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen heraus, in denen neben der Feststellungsklage auch alle anderen Klagearten möglich sind.⁴⁶⁴

Neben den begrenzten Klagearten im BGG ist außerdem problematisch, dass eine Verbandsklage häufig nur bei einer Verletzung der abschließend aufgelisteten Normen zulässig ist. In § 15 Absatz 1 Satz 1 BGG etwa wurde diese Liste mit den späteren Änderungen des BGG nicht systematisch fortgeführt, sodass nun zwar mangelnde kommunikative Barrierefreiheit im Kontakt mit sinnesbeeinträchtigten Menschen einer Verbandsklage zugänglich ist, die später eingeführte Regelung des § 11 BGG zur

Leichten Sprache hingegen nicht.⁴⁶⁵ Statt einer abschließenden Aufzählung sollte daher eine Generalklausel in die Regelungen zum Verbandsklagerecht aufgenommen werden.⁴⁶⁶

Kostenrisiko

Ein weiteres Hindernis für die Nutzung der Verbandsklage stellt – wie ausgeführt – das damit verbundene Kostenrisiko insbesondere für kleinere Verbände auf der Landesebene dar. Ein gerichtliches Verfahren ist mit Gerichtskosten (Gebühren, Auslagen) und außergerichtlichen Kosten (etwa Anwaltskosten) verbunden. Wer diese Kosten am Ende tragen muss, hängt vom Ausgang des Verfahrens ab. Grundsätzlich gilt, dass der*die unterlegene Beteiligte sämtliche Kosten des Verfahrens zu tragen hat – auch die Kosten der Gegenseite.

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfiehlt deshalb, das Prozesskostenrisiko zu beseitigen.⁴⁶⁷ Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten: Vorgeschlagen wird beispielsweise, die Gerichtskostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit (§ 183 SGG) auf Verbandsklagen zu erstrecken, eine abgewandelte Form der Beratungs- und Prozesskostenhilfe einzuführen oder einen Rechtshilfefonds zu etablieren.⁴⁶⁸ Da sich die Gerichtskostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit auf Sozialgerichte und „Versicherte, Leistungsempfänger einschließlich Hinterbliebenenleistungsempfänger, behinderte Menschen oder deren Sonderrechtsnachfolger“ beschränkt und die Prozesskostenhilfe nicht jedes Kostenrisiko ausschließt⁴⁶⁹, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte die Einrichtung eines Rechtshilfefonds.⁴⁷⁰

Deshalb sollte – wie auch in der Evaluation des BGG, vom Deutschen Behindertenrats (DBR) und dem Bündnis „AGG Reform – Jetzt!“ gefordert –

463 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c).

464 Vgl. § 32 LGBG-Berlin und § 6 BGG-NRW; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023c).

465 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 361.

466 Ebd.; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023c).

467 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c).

468 Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 170.

469 So werden etwa die Kosten für Rechtsanwält*innen nur bei Beordnung übernommen.

470 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023c).

im Rahmen einer Reform von AGG und BGG die Einrichtung eines Rechtshilfefonds, mit dem Verbandsklagen finanziert werden können, verankert werden. Wenn Verbände die Kosten der Prozessführung nicht oder nur zu einem Teil selbst aufbringen können und die Klage hinreichende Erfolgsaussichten hat, sollen finanzielle Hilfen aus dem Fonds gewährleistet werden.⁴⁷¹

5.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Die tatsächliche Durchsetzbarkeit der Rechte, die in AGG, BGG, LGG und LADG festgeschrieben sind, ist von hoher menschenrechtlicher Relevanz, damit die antidiskriminierenden Vorgaben nicht ins Leere laufen. Um sämtliche in Betracht kommende Fallkonstellationen und Sachverhalte auf Bundes- und auf Landesebene zu erfassen, ist es unabdingbar, dass ein effektives Verbandsklagerecht sowohl im AGG und den LADG als auch im BGG und den LGG verankert wird.⁴⁷²

Die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung in Deutschland bleibt hinter den Anforderungen von Artikel 5 UN-BRK zurück.⁴⁷³ Deshalb bedarf es einer umfassenden und einheitlichen Ausgestaltung der Verbandsklage in allen Gesetzen. Die diesbezüglichen Reformvorschläge des Deutschen Instituts für Menschenrechte, von Wissenschaftler*innen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen sollten dabei berücksichtigt werden. Andernfalls drohen sich schlechte und unterschiedliche Standards im Bundesgebiet bei der Durchsetzbarkeit der Rechte von Menschen mit Behinderungen weiter zu verfestigen.

5.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, dass der Bundesgesetzgeber die beiden Bundesgesetze BGG und AGG reformiert.

In Hinblick auf das Verbandsklagerecht ist dabei insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:

- Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sollte ein Verbandsklagerecht verankert sein, damit nicht nur Betroffene selbst, sondern auch Verbände Missstände öffentlich sichtbar machen und gerichtlich Abhilfe einfordern können. Diese Änderung ist notwendig, um einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.
- Neben der Feststellungsklage sollten im AGG und im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) auch alle anderen Klagearten der Verwaltungsgerichtsordnung (etwa Leistungs- und Verpflichtungsklage) möglich sein.
- In Bezug auf die Klagegegenstände sollte sowohl im AGG als auch im BGG statt einer abschließenden Aufzählung der Normen, die verletzt werden können, eine Generalklausel in den Regelungen zum Verbandsklagerecht verankert werden.
- Ein Rechtshilfefonds sollte etabliert werden, um das Prozesskostenrisiko für die klagenden Verbände zu senken.

Daneben sollte der Bundesgesetzgeber den Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen durch folgende weitere gesetzgeberische Maßnahmen verbessern:

- Im BGG sollten auch für private Akteur*innen die Barrierefreiheitsbestimmungen inklusive der Pflicht zur Gewährleistung von angemessenen Vorkehrungen vollumfänglich geregelt werden. Zudem ist die Regelung zu angemessenen Vorkehrungen im Sinne der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu konkretisieren und um eine aktive Handlungspflicht zu erweitern.
- Des Weiteren müssen im BGG wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei einer Verletzung des Diskriminierungsverbots verankert werden.

⁴⁷¹ Deutscher Bundestag (11.11.2022), S. 361/62; Deutscher Behindertenrat (15.03.2023); Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022).

⁴⁷² UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023), Ziff. 8 c).

⁴⁷³ Vgl. UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018), Ziff. 31, 73.

- Insbesondere sollte im BGG festgehalten werden, dass Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in Leichter Sprache angeboten werden müssen. Dabei ist der persönliche Anwendungsbereich auf alle Menschen mit Behinderungen zu erweitern und sollte sich nicht auf Menschen mit intellektuellen und seelischen Beeinträchtigungen beschränken.
- In Orientierung am Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz sollten mit dem BGG alle Ministerien verpflichtet werden, Koordinierungsstellen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu bestimmen.
- Im AGG sollte allen Gruppen mit Diskriminierungserfahrungen der gleiche Schutz zugesichert und dafür die Beschränkung auf Massengeschäfte und privatrechtliche Versicherungen aufgehoben werden.
- Die Barrierefreiheitsbestimmungen und die Gewährleistung angemessener Vorkehrungen sollten auch im AGG verankert werden.

Im Sinne der Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen ist es notwendig, dass bei einer Reform des BGG auch die Behindertengleichstellungsgesetze auf Landesebene angepasst werden. Für eine Verbesserung und Harmonisierung der Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland sollten in allen Bundesländern in Anlehnung an das AGG Landesantidiskriminierungsgesetze etabliert werden.

5.4 Literatur

Berghahn, Sabine u. a. (2016): Evaluation des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (abgerufen am 29.09.2023)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Abschlussbericht Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-598-abschlussbericht-repraesentativumfrage-teilhabe.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 29.09.2023)

Bündnis AGG Reform – Jetzt! (2022): Mehr Fortschritt wagen heißt auch mehr Antidiskriminierung wagen! Zentrale Aspekte zur Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes. Die 11 wichtigsten Änderungsforderungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht. https://static1.squarespace.com/static/57ea5d2920099e3d1d3c150b/t/63da51014b07a74f05382d6a/1675251978514/2023-02-01_Stellungnahme_RZ.+NR.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutscher Behindertenrat (15.03.2023): Positionspapier des DBR: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz im Interesse von Menschen mit Behinderungen teilhabeorientiert weiterentwickeln. <https://www.vdk.de/deutscher-behindertenrat/mime/00133285D1684945539.pdf> (abgerufen am 29.09.2023)

Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (12.05.2023): AGG, BGG, BFSG zusammendenken und jetzt ambitioniert für mehr Inklusion reformieren! <https://www.dbsv.org/resolution/agg-bgg-bfsg.html> (abgerufen am 29.09.2023)

Deutscher Bundestag (11.11.2022): Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Novellierung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts, Drucksache 20/4440

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Pre-List of Issues on Germany https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/2._und_3._Staatenbericht/CRPD_State_Report_DEU_2_3_LOIPR_DIMR.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2019): Stellungnahme zu Artikel 1 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 15.10.2019. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_LGBG_UN-BRK_bf.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2020): Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. Allgemeine Bemerkung Nr. 6 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/gleichberechtigung-und-nichtdiskriminierung> (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021–2025). 11 Eckpunkte. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Eckpunkte_Bundestagswahl_2021_MST_UN-BRK_211004_ub2.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2021a): Stellungnahme zu Artikel 1 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) des Senatsbeschlusses eines Gesetzes zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin vom 08.06.2021. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_zu_Artikel_1_Landesgleichberechtigungsgesetz_Senatsbeschluss_zur_Umsetzung_des_UEbereinkommens_UN.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023): Regelungen zu „Verständlichkeit und Leichte Sprache“. Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Factsheet. Berlin https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Barrierefreie_Kommunikation_Verstaendlichkeit_und_Leichte_Sprache.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023a): Private Akteure zu Barrierefreiheit verpflichtet. Parallelbericht zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/DIMR_Factsheet_Barrierefreiheit.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023b): Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Berlin https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Parallelbericht/DIMR_Parallelbericht_an_UN-Ausschuss_fuer_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_2023.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023c): Regelungen zum „Verbandsklagerecht“. Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich. Factsheet. Berlin https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Verbandsklagerecht.pdf (abgerufen am 29.09.2023).

Grüber, Katrin (2007): Disability Mainstreaming. In: IMEW konkret 2007 (10). <https://www.imew.de/de/imew-publikationen/imew-konkret/disability-mainstreaming> (abgerufen am 29.09.2023)

Plagemann, Hermann (2004): Prozessrecht – Wandel des Sozialstaates. Herausforderungen an den Sozialrechtsschutz. In: Wulffen, Matthias von (Hg.): Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht. Köln u. a.: Heymann, S. 813–834

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (abgerufen am 29.09.2023)

Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023): Jahresbericht 2022. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Jahresberichte/2022.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (abgerufen am 29.09.2023)

Unabhängige Bundesbeauftragte für Antidiskriminierung (2023a): Vielfalt, Respekt, Antidiskriminierung. Grundlagenpapier zur Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/Sonstiges/20230718_AGG_Reform.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 29.09.2023)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN Doc. CRPD/C/GC/6. Nicht-amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 29.09.2023)

UN, Committee on the Economic, Social and Cultural Rights (27.11.2018): Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6

UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (31.05.2023): Concluding observations on the ninth periodic report of Germany, UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/9

UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (30.06.2015): Concluding observations on the combined nineteenth to twenty-second periodic reports of Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/CO/19-22

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (03.10.2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3

6 Selbstbestimmtes Leben braucht barrierefreien Wohnraum

In Deutschland gibt es nicht annähernd ausreichend barrierefreien Wohnraum. Dieser Mangel betrifft Menschen jeden Alters, etwa wenn sie keine Treppen steigen und keine Schwellen überwinden können oder wenn sie sich in zu kleinen Räumen und Durchgängen nicht mit Rollstühlen oder Gehhilfen bewegen können. Auch für (pflegende) Angehörige oder ambulante Pflegekräfte bedeutet dies eine große Kraftanstrengung. In der Folge leben sehr viele Menschen in Wohnraum, der nicht bedarfsgerecht ist, und sind in der Wahrnehmung ihrer Grund- und Menschenrechte stark eingeschränkt. Der fehlende barrierefreie Wohnraum hat für Menschen mit Beeinträchtigungen oft zur Folge, dass sie gezwungen sind, in stationären Wohnformen – statt eigenständig – zu leben.

Dabei verpflichtet das Menschenrecht auf Wohnen den Staat dazu, allen Menschen den Zugang zu angemessenem Wohnraum zu ermöglichen (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt, als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard). Das Recht auf Wohnen bedeutet dabei wesentlich mehr als nur „ein Dach über dem Kopf“. Vielmehr muss der Wohnraum angemessen sein. Zur Angemessenheit gehört auch, dass er – auch für Menschen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind – zugänglich und bezahlbar ist.⁴⁷⁴ Internationale und europäische Menschenrechtsverträge, zu deren Einhaltung sich Deutschland verpflichtet hat, spezifizieren das Recht auf Wohnen darüber hinaus noch für bestimmte Gruppen oder Aspekte, so etwa die UN-Antirassismuskonvention (Art. 5 lit. e) iii), die UN-Kinderrechtskonvention (Art. 27 Abs. 3) und die UN-Behindertenrechtskonvention.

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die in Deutschland geltendes Recht ist, schreibt fest: Menschen mit Behinderungen haben – genau wie alle anderen Menschen auch – das Recht, selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen (Art. 19 UN-BRK). Sie dürfen etwa nicht auf ein Leben in stationären Wohnformen festgelegt werden. Ein Leben in der Gemeinschaft muss unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung möglich sein. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist genügend barrierefreier Wohnraum (neben weiteren Faktoren, wie etwa wohnortnahen und bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten und einem inklusiven Gemeinwesen). Dieser Wohnraum darf dabei nicht nur in besonders ausgewiesenen Gegenden, sondern muss überall in einer Gemeinde, sowohl für alleinlebende Menschen als auch für diejenigen, die Teil einer Familie sind, verfügbar sein. Nur dann haben Menschen mit Behinderungen eine tatsächliche Wahlfreiheit, die ihnen die Möglichkeit eröffnet, gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft leben zu können. Und nur dann erfüllt Deutschland seine Pflichten aus der UN-BRK und anderen Menschenrechtsverträgen.⁴⁷⁵

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der zunehmenden Zahl an Single-Haushalten und veränderter familiärer Konstellationen besteht ein wachsender Bedarf an inklusiven Konzepten, damit eigenständiges Wohnen für mobilitätseingeschränkte Personen und auch in höherem Lebensalter langfristig möglich ist. Sind mobilitätseingeschränkte Personen (egal welchen Alters) wegen baulicher oder sonstiger Barrieren in ihrer sozialen Teilhabe beeinträchtigt, zählen sie zum Kreis der Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK und fallen damit in den Schutzbereich der Konvention.

474 Der Ausschuss zum UN-Sozialpakt definiert diese Angemessenheit anhand von sieben Kriterien: gesetzlicher Schutz, Verfügbarkeit von Diensten, Bezahlbarkeit, Bewohnbarkeit, diskriminierungsfreier Zugang, Standort und kulturelle Angemessenheit. Ausführlicher dazu: UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991): Allgemeine Bemerkung Nr. 4. Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1), UN Doc. E/1992/23. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos. S. 191–193, Ziff. 8. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=30> (abgerufen am 25.09.2023).

475 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (08.09.2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3, Ziff. 20b, 44b; UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (27.10.2017): General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, UN Doc. CRPD/C/GC/5, Ziff. 34. In deutscher Übersetzung abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr5.pdf;jsessionid=7D60FC6A803B50485EFD6E839C694C7F.internet961?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 25.09.2023).

Begriffsklärung: barrierefrei, barriere-reduziert, barrierearm, altersgerecht

„Barrierefrei“ bedeutet in Anlehnung an § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG), dass Wohnungen für „Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.“ Dieses Begriffsverständnis folgt im Wesentlichen dem Konzept der Zugänglichkeit (accessibility) in der UN-BRK (Art. 9 UN-BRK).

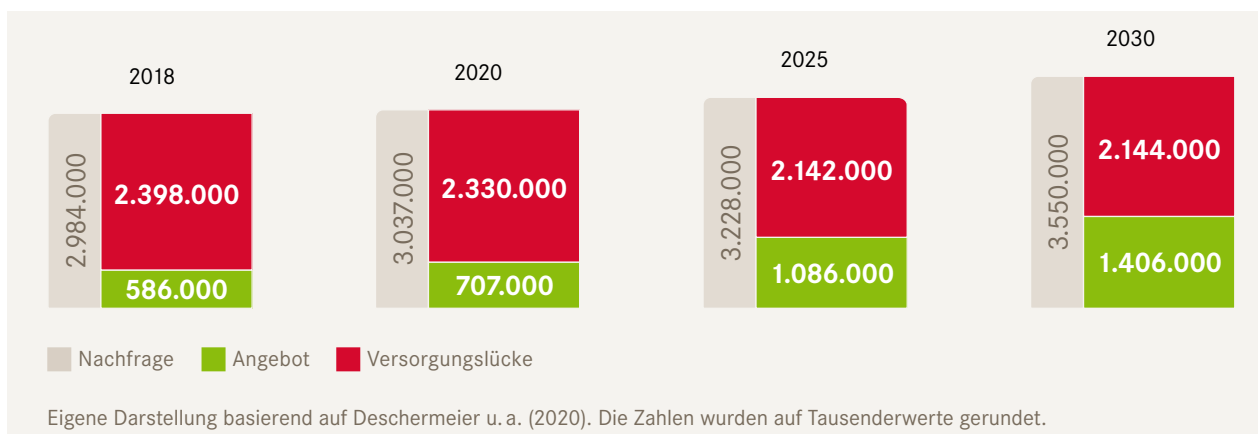
Die Landesbauordnungen enthalten eigene Definitionen dazu, was eine „barrierefreie“ oder „barrierefrei nutzbare“ Wohnung ist, und nehmen bei Bauvorschriften für Wohngebäude auf die sogenannte DIN 18040-2 Bezug. Die Norm enthält konkrete Vorgaben zu räumlicher Barrierefreiheit und zu Rollstuhlgerichtigkeit. Damit eine Wohnung als „rollstuhlgerecht“ gilt, müssen mehr Anforderungen erfüllt sein als bei einer „barrierefreien“ Wohnung. Die Differenzierung in der DIN 18040-2 sorgt in der Praxis häufig für Verwirrung.⁴⁷⁶ Zudem ist sie auch rechtlich fragwürdig, denn sowohl nach der UN-BRK als auch nach § 4 BGG wäre eine Wohnung erst dann als barrierefrei anzusehen, wenn sie auch mit dem Rollstuhl ohne Einschränkungen nutzbar ist.

Die Begriffe „barrierearm“, „barrierereduziert“ oder „altersgerecht“ werden nicht einheitlich genutzt und sind unspezifischer: „Altersgerecht“ dient meist als Ausdruck für stufen- und schwellenlose Wohnungen. „Barrierearm“ verdeutlicht häufig Bemühungen zum barrierefreien (Um-)Bau. „Barrierereduziert“ wird vor allem in Bezug auf den Abbau von Barrieren im Bestand verwendet.⁴⁷⁷

In diesem Kapitel wird der Begriff „barrierefrei“ im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes verstanden und schließt die Rollstuhlgerichtigkeit nach DIN 18040-2 ein. Wohnraum, der dieses Kriterium nicht erfüllt, wird als „barriere-reduziert“ bezeichnet.

Aktuell herrscht in Deutschland ein großer Mangel an barrierefreiem Wohnraum. Auch barrierearme, barrierereduzierte oder altersgerechte Wohnungen (siehe Kasten) stehen nicht ausreichend zur Verfügung. Dies geht aus einer Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht umbauen“ hervor. In der Evaluation wurde auf Grundlage der Daten der Förderperiode von 2014 bis 2018 in Verbindung mit dem Mikrozensus eine Prognose bis zum Jahr 2035 erstellt. Im Jahr 2018 standen 586.000 barrierearme Wohnungen 2,98 Millionen Haushalten gegenüber, die auf eine solche angewiesen sind. Auch für die kommenden Jahre wird eine massive Versorgungslücke von über 2 Millionen Wohnungen prognostiziert.⁴⁷⁸

Abbildung 8: Barrierereduzierter Wohnraum: aktuelle und prognostizierte Versorgungslücke



476 DIN 18040-2 – Wohnungen. <https://nullbarriere.de/din18040-2.htm> (abgerufen am 25.09.2023).

477 Vgl. Deschermeier u. a. (2020), S. 22–30; eine gute Zusammenfassung und Abgrenzung findet sich auch Interview mit Dr. Volker Sieger, Leiter der Bundesfachstelle Barrierefreiheit, vom Mai 2022: Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2022).

478 Deschermeier u. a. (2020), S. 72.

Hinzu kommt, dass ein relevanter Teil der vorhandenen barrierefreien oder barrierereduzierten Wohnungen gar nicht von Menschen mit entsprechendem Bedarf bewohnt wird.⁴⁷⁹ In Deutschland gibt es kein gesetzliches Vorrecht, dass eine barrierefreie oder barrierereduzierte Wohnung bevorzugt an Menschen vermietet oder verkauft wird, die sie zum Beispiel aufgrund einer Behinderung dringend benötigen. Der Gesetzgeber steuert die Vergabe von Wohnungen an bestimmte Haushalte oder Personengruppen bisher nur teilweise, etwa im sozialen Wohnungsbau über das Wohnraumförderungsgesetz und einschlägige Förderrichtlinien⁴⁸⁰. Das führt dazu, dass im Jahr 2019 lediglich vier Prozent der Haushalte mit mindestens einer pflegebedürftigen Person in einer barrierereduzierten Wohnung leben⁴⁸¹ und nur 15 Prozent aller Senior*innenhaushalte (Haushalte mit Personen im Alter ab 65 Jahren) einen stufenlosen Zugang zur Wohnung haben⁴⁸².

Der Mangel an barrierefreiem Wohnraum in Deutschland hat gravierende Folgen, wie etwa Sozialverbände und Mietervereine seit Jahren berichten: So haben beispielsweise Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen teilweise große Schwierigkeiten, eine Arbeit anzunehmen, die mit einem Wohnortwechsel verbunden ist, wenn sie angesichts des generell angespannten Wohnungsmarktes keine für sie nutzbare neue Wohnung finden. Junge Erwachsene mit Behinderungen müssen zum Teil weiter bei ihren Eltern wohnen oder in ein Wohnheim ziehen, weil sie mitunter trotz jahrelanger Suche keine für sie nutzbare Wohnung finden. Viele ältere

Menschen wohnen wiederum in einer Wohnung mit vielen Barrieren. Für die Betroffenen, ihre pflegenden Angehörigen und ambulante Pflegekräfte bedeuten Stufen, Schwellen, zu kleine Bäder, mangelnde Bewegungsflächen und schmale Durchgänge zusätzliche Zeit und Kraftanstrengungen, die auf Dauer nicht tragbar sind. Häufig müssen alleinlebende pflegebedürftige Menschen nach einem Krankenhausaufenthalt in ein Pflegeheim umziehen, wenn aufgrund der baulichen Situation eine Rückkehr in die eigene Wohnung nicht möglich ist. Denn die Übergangspflege im Krankenhaus⁴⁸³ oder eine anschließende Kurzzeitpflege können nur einige wenige Wochen überbrücken, die jedoch für Umbaumaßnahmen (wie den Einbau eines Treppenlifts) in der Regel nicht ausreichen. Mitunter fehlt den Betroffenen auch das Geld zum barrierefreien Umbau.⁴⁸⁴

UN-Ausschuss mahnt Deutschland: Mehr barrierefreien Wohnraum schaffen

Im September 2023 legte der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen seine Empfehlungen an Deutschland bezüglich der Umsetzung der UN-BRK vor. Die Empfehlungen (sogenannte Abschließende Bemerkungen) bilden den Abschluss eines mehrjährigen Prüfverfahrens, in dem der Stand der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland überprüft und bewertet wurde. In seinen Abschließenden Bemerkungen kritisiert der Ausschuss, dass in Deutschland nicht ausrei-

479 Vgl. Pestel Institut gGmbH (2023); Deschermeier u. a. (2020), S. 35, 67 f., 73 f.

480 Vgl. beispielsweise Förderrichtlinie für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg (Gültig ab 1. Januar 2023), S. 21, Ziff. 5.1.1. <https://www.ifbhh.de/api/services/document/760> (abgerufen am 25.09.2023). Die Vorgaben variieren je nach Fördermittelgeber*in. Eine Übersicht über die Förderprogramme gibt die Förderdatenbank des Bundes und der Länder: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Foerderprogramme/foerderprogramme.html> (abgerufen am 25.09.2023).

481 Deschermeier u. a. (2020), S. 67.

482 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022), Tabelle 20.

483 Die Übergangspflege im Krankenhaus wurde mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung vom 11.07.2021 eingeführt.

484 Exemplarisch siehe etwa: BR24 (31.07.2023): Barrierefreie Wohnungen. Suche gleicht einer Lotterie. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/barrierefreie-wohnungen-suche-gleicht-einer-lotterie,TIZtA25>; Berliner Mieterverein (30.05.2023): Barrierefreie Wohnungen. Graue Wohnungsnot im Anmarsch. <https://www.berliner-mieterverein.de/magazin/online/mm0623/barrierefreie-wohnungen-graue-wohnungsnot-im-anmarsch-062309b.htm>; VdK (12.10.2022): Weichen für die Zukunft stellen: Neue Wohnungen müssen immer barrierefrei sein. https://www.vdk.de/deutschland/pages/themen/behinderung/85658/weichen_fuer_die_zukunft_stellen_neue_wohnungen_muessen_immer_barrierefrei_sein?dsc=essenc; Berliner Zeitung (14.11.2019): Menschen mit Behinderungen finden kaum Wohnungen in Berlin. <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/barrierefrei-leben-menschen-mit-behinderungen-finden-kaum-wohnungen-in-berlin-li.1408> (alle abgerufen am 25.09.2023); Aktion Mensch (2022), S. 21.

chend bezahlbarer barrierefreier Wohnraum zur Verfügung steht.⁴⁸⁵ Um diesen Mangel zu beheben, empfiehlt der Ausschuss, die gesetzlichen Anforderungen an barrierefreie Wohnungen für öffentlich und privat genutzte neue sowie bestehende Gebäude auszuweiten und zu schärfen und den Bau neuer nicht barrierefreier Wohnungen nur in eng definierten Ausnahmefällen zuzulassen.⁴⁸⁶ Außerdem sollen durch den Staat weitere Maßnahmen ergriffen werden, um Hindernisse für Menschen mit Behinderungen bei der Wahl ihres Wohnorts abzubauen, etwa indem der Staat zu einem erhöhten Angebot an erschwinglichem und barrierefreiem Wohnraum verpflichtet und nötige Assistenz- bzw. Unterstützungsleistungen sicherstellt.⁴⁸⁷

Neben der regelmäßigen Prüfung, inwieweit die Vertragsstaaten die UN-BRK umgesetzt haben, konkretisierte der Ausschuss auch die in der Konvention normierten Staatenpflichten in seinen Allgemeinen Bemerkungen.⁴⁸⁸ Hierin stellte der UN-Fachausschuss unter anderem klar, dass die Vertragsstaaten – und somit auch Deutschland – dazu verpflichtet sind, einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum sicherzustellen und mit Hilfe von Bauvorschriften dafür Sorge zu tragen, dass bestehender und neuer Wohnraum barrierefrei und für Menschen mit Behinderungen erschwinglich ist.⁴⁸⁹ Dies schließt auch ein, dass individualisierte Unterstützungsdienste für alle Menschen mit Behinderungen in Städten oder auf dem Land physisch und geographisch sicher erreichbar sind (Artikel 19 b) UN-BRK).

Für die Sicherstellung von barrierefreiem Wohnungsbau gibt es in Deutschland zwar rechtliche Vorgaben, allerdings reichen sie nicht aus, um das in der UN-BRK verankerte Recht auf die freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform zu erreichen. Da das Bauordnungsrecht in den Landesbauordnungen der Bundesländer definiert und dieses gemäß Grundgesetz Ländersache ist, sind die rechtlichen Vorgaben in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Zur Angleichung ihrer Landesbauordnungen haben sich die Länder auf eine Musterbauordnung (MBO) verständigt. Diese regelt beispielsweise, dass in Wohngebäuden mit mehr als zwei Wohnungen die Wohnungen mindestens eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein müssen (§ 50 Abs. 1 Satz 1 MBO).

Die Länder orientieren sich in ihren Bauordnungen und Verwaltungsvorschriften an der MBO. Sie können jedoch auch von ihr abweichen. So sieht etwa die Bauordnung in Niedersachsen vor, dass zwar erst ab mehr als vier Wohnungen die Regelungen zum barrierefreien Bauen zu beachten sind, doch sind dann in diesen Gebäuden alle Wohnungen barrierefrei zu errichten, soweit kein Ausnahmetatbestand greift (§ 49 Abs. 1 NBauO).⁴⁹⁰

Problematisch ist, dass die Landesbauordnungen durchgängig Ausnahmeregelungen enthalten, die es den Bauverantwortlichen erlauben, bei „unverhältnismäßigem Mehraufwand“ auf eine barrierefreie Gestaltung zu verzichten.⁴⁹¹ Dadurch wird die in den Landesbauordnungen an sich vorgesehene Mindestanzahl barrierefreier Wohnung beim

485 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (08.09.2023): Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3, Ziff. 19b.

486 Ebd., Ziff. 20b.

487 Ebd., Ziff. 44b.

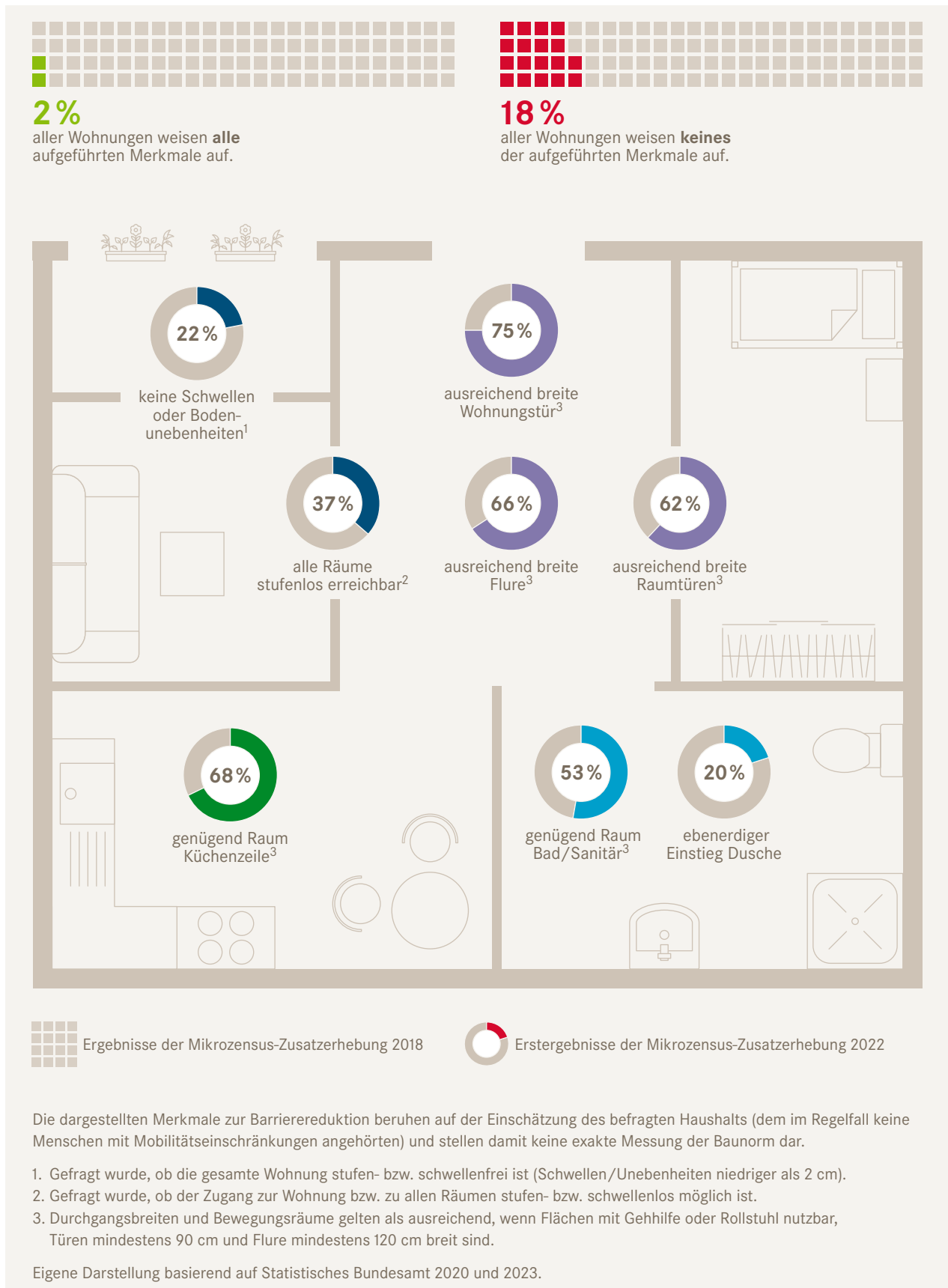
488 Allgemeine Bemerkungen sind zwar nicht rechtsverbindlich, haben aber erhebliches Gewicht für die Auslegung der UN-BRK. Behörden und Gerichte haben sich im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung deutschen Rechts mit ihnen auseinanderzusetzen, siehe: Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, Az. 2 BvC 62/14, Rn. 65.

489 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017): General comment No. 5 on living independently and being included in the community, UN Doc. CRPD/C/GC/5, S. 11. In deutscher Übersetzung abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr5.pdf;jsessionid=7D60FC6A803B50485EFD6E839C694C7F.internet961?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 25.09.2023).

490 Vergleichbare Beispiele gibt es auch in anderen Landesbauordnungen.

491 Als unverhältnismäßiger Mehraufwand gilt in der Regel, wenn die Mehrkosten, die für den barrierefreien Zugang anfallen, mehr als 20 Prozent der Gesamtinvestitionskosten ausmachen, vgl. zum Beispiel Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (2010): Beschluss vom 16.12.2010, Az. 2 L 246/09. <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/perma?d=MWRE110000649> (abgerufen am 25.09.2023).

Abbildung 9: Wohnungen mit barriere-reduzierenden Merkmalen



Neubau de facto nicht realisiert. Für ein menschenrechtlich gebotenes Mindestmaß an Auswahlmöglichkeiten bei der Wahl des Wohnorts (Art. 19 UN-BRK) reicht das bei den Ländern angesiedelte Bauordnungsrecht aufgrund der Abweichmöglichkeiten von der MBO und der Ausnahmeregelungen nicht aus.⁴⁹²

Die vom „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ erarbeiteten Maßnahmen für den barrierefreien beziehungsweise barrierearmen Neu- und Umbau von Wohnraum⁴⁹³ sind erste wichtige Schritte, um das Recht auf angemessenen Wohnraum für alle Menschen zu gewährleisten. Das Bündnis wurde Anfang 2022 durch die Bundesbauministerin ins Leben gerufen und vereint Vertreter*innen der Länder und Kommunen, aus der Bau- und Wohnungswirtschaft, Mietervereinen, Gewerkschaften und Umweltorganisationen (vgl. 6.1.2).

6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.1.1 Positionen zum barrierefreien Wohnraum

Die Forderung nach bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum war auch im Berichtszeitraum Teil der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Dabei ging es um Barrierefreiheit beim Wohnungsneubau, den Umbau bestehender Wohnungen und die Belegungssteuerung.

Wohnungsneubau

Beim Neubau fordern zivilgesellschaftliche Akteure eine stärkere staatliche Regulierung. Ein Vorschlag hierfür lautet, dass nur noch barrierefreie Neubauwohnungen eine Baugenehmigung erhalten sollen.⁴⁹⁴ Von Seiten der Wohnungswirtschaft wird hingegen eine Absenkung der Standards beim Wohnungsneubau gefordert.⁴⁹⁵ Aus einer im April 2023 zum Wohnungsbautag veröffentlichten Studie im Auftrag des „Verbändebündnisses Wohnungsbau“ geht hervor, dass die Wohnungsunternehmen abgeschwächte Standards – auch im Bereich Barrierefreiheit – befürworten.⁴⁹⁶ Als Gründe führen sie stark gestiegene Baukosten an.

Der Verweis auf zusätzliche Kosten ist ein häufig angeführtes Argument gegen den barrierefreien Wohnungsbau. Allerdings werden die Kosten oft überschätzt.⁴⁹⁷ Es ist erwiesenermaßen kaum teurer, barrierefrei zu bauen, wenn die Barrierefreiheit beim Neubau von Anfang an mitgeplant wird. Die Mehrkosten für Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 machen dann weniger als zwei Prozent der Gesamtbaukosten aus.⁴⁹⁸ Allerdings ist der Flächenbedarf für Bewegungsflächen (beispielsweise in Treppenhäusern, Fluren, Zimmern) größer. Diesem Problem ließe sich mit Subventionen begegnen, die sicherstellen, dass sich auch Menschen mit geringem Einkommen die größeren und damit teureren Wohnungen leisten können. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen Jürgen Dusel argumentiert, dass öffentliche Mittel für eine Stärkung

492 Gute Hinweise auf die typischen Probleme mit Bauordnungsregelungen: VdK NRW (23.04.2018): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW). <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-528.pdf;jsessionid=27076A23248D4543297D58BC5474565F> (abgerufen am 25.09.2023).

493 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2022).

494 epd (05.05.2023): Forderung: Barrierefreiheit beim Bauen berücksichtigen. <https://www.evangelisch.de/inhalte/215449/05-05-2023/forderung-barrierefreiheit-beim-bauen-beruecksichtigen> (abgerufen am 25.09.2023).

495 Verbändebündnis Wohnungsbau (2023): Forderungen zum Wohnungsbautag 2023. https://www.bdb-bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/bdb/froese/Forderungen%20zum%20Wohnungsbautag%202023_final.pdf (abgerufen am 25.09.2023).

496 Abgeschwächte Standards werden auch in den Bereichen Energetische Standards, Stellplatzanforderungen, Lüftungstechnik, Baukultur, Schallschutz und Raumhöhe gefordert. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2023), S. 35.

497 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2016), S. 22.

498 Siehe auch Interview mit Dr. Volker Sieger, Leiter der Bundesfachstelle Barrierefreiheit, vom Mai 2022: „Die nahezu einhellige Meinung unter Fachleuten ist, dass die Mehrkosten für Barrierefreiheit im Wohnungsbau, insbesondere beim Neubau und fachgerechter Planung, maximal 1 bis 2 % der Baukosten ausmachen.“ In: Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2022). Außerdem: Terragon Investment GmbH (2017), S. 6.

des barrierefreien Wohnraums aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll seien, denn je mehr Menschen in ihrer Wohnung wohnen bleiben könnten, desto weniger Mittel müssten später in die stationäre Pflege investiert werden.⁴⁹⁹

Umbau bestehenden Wohnraums

Neben dem Neubau von Wohnungen ist der Umbau bestehenden Wohnraums eine mögliche Maßnahme, um mehr barrierefreien Wohnraum zu schaffen. Laut der Präsidentin des Sozialverbands VdK Verena Bentele müsse sichergestellt werden, dass Neubauten später ohne größeren Aufwand barrierefrei umgebaut werden können.⁵⁰⁰ Der Forderung schließt sich das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ an (vgl. 6.1.2).

Die Erleichterung beim Umbau bereits bestehender Wohnungen wird auch auf Länderebene angestrebt. In vielen Bundesländern können für Wohnungsumbauten zur Reduzierung von Barrieren zinsgünstige Kredite in Anspruch genommen werden.⁵⁰¹ Manche Bundesländer fördern die Barrierefreiheit im Bestand auch mit Zuschüssen. Brandenburg bezuschusst etwa bis zu 14.000 € pro Wohnung.⁵⁰² Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD in Berlin für 2023–2026 ist festgehalten, dass bei der Novellierung der Musterbauordnung der barrierefreie Umbau im Bestand erleichtert werden soll.⁵⁰³ Verbesserte Umbaumöglichkeiten ermöglichen, dass Menschen auch bei einer plötzlichen Änderung ihres Gesundheitszustands die Wohnung ihren Bedürfnissen entsprechend anpassen (lassen) können und ihnen so ein Wohnungswechsel erspart bleibt.

Allerdings reichen verbesserte Möglichkeiten zum Umbau von Wohnungen allein nicht aus. Denn bislang besteht nach § 546 BGB die Pflicht, eine Mietwohnung zum Ende der Mietdauer im ursprünglichen Zustand zurückzugeben. Das heißt, Umbauten müssen wieder rückgängig gemacht oder den Vermieter*innen die Rückbaukosten erstattet werden. Der Deutsche Behindertenrat fordert deshalb, die Rückbauverpflichtung von Mieter*innen nach barrierefreier Umgestaltung von Mietwohnungen gesetzlich auszuschließen.⁵⁰⁴

Belegungssteuerung

Obwohl die UN-BRK in Deutschland bereits seit 2009 in Kraft ist, gibt es weiterhin eine große Versorgungslücke beim barrierefreien Wohnraum (vgl. Abbildung 8 und 9). Damit der vorhandene barrierefreie Wohnraum von Menschen genutzt werden kann, die darauf angewiesen sind, ist neben dem Neubau und Umbau eine gezielte Steuerung der Wohnraumbellegung ein wichtiger Ansatzpunkt. Der Deutsche Behindertenrat hatte in seinen behindertenpolitischen Forderungen zur Bundestagswahl 2021 gefordert, ein bundesweites Register für barrierefreien Wohnraum einzuführen, um ein ideales Matching zwischen vorhandenem Angebot und Wohnungssuchenden mit bestimmten Beeinträchtigungen zu ermöglichen.⁵⁰⁵ Bislang gibt es derartige Plattformen nur vereinzelt auf regionaler Ebene.⁵⁰⁶

Maßnahmenpaket des „Bündnisses bezahlbarer Wohnraum“

Anfang 2022 wurde durch die Bundesbauministerin das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ ins Leben gerufen. Es vereint Vertreter*innen der Länder und

499 Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (01.06.2022): Pressemitteilung: Dusel begrüßt Mittel für mehr barrierefreien Wohnraum. https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/AS/2022/PM09_KfW_Foerderung.html (abgerufen am 25.09.2023).

500 Epd (05.05.2023), a. a. O.

501 Für eine Übersicht siehe die Förderdatenbank des Bundes und der Länder: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Foerderprogramme/foerderprogramme.html> (abgerufen am 25.09.2023).

502 Richtlinie zur Förderung des Abbaus von Barrieren bei vorhandenem Wohnraum (WohnraumanpassungsR)“ vom 16.02.2022. https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/wranpassung_2022 (abgerufen am 25.09.2023).

503 CDU Berlin / SPD Berlin (2023): Für Berlin das Beste. Koalitionsvertrag 2023–2026. https://cdu.berlin/image/daten/news_20230425105251_2023_koalitionsvertrag_cduspd_berlin.pdf (abgerufen am 25.09.2023).

504 Deutscher Behindertenrat (2021), S. 11 f.

505 Ebd.

506 Etwa für den Landkreis Waldeck-Frankenberg in Hessen: <https://www.landkreis-waldeck-frankenber.de/informieren-beantragen/verwaltung-verstehen/fachdienste/frauen-und-chancengleichheit/modellregion-barrierefreiheit/barrierefrei-wohnen/> (abgerufen am 25.09.2023).

Kommunen, aus der Bau- und Wohnungswirtschaft, Mietervereinen, Gewerkschaften und Umweltorganisationen. Ziel des Bündnisses ist, bundesweit ausreichend bezahlbaren, klimaneutralen und barrierearmen Wohnraum zu schaffen.⁵⁰⁷

Im Oktober 2022 fand der erste Bündnistag des Bündnisses statt. Dabei stellte Bundesbauministerin Klara Geywitz das Maßnahmenpaket für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive vor, in dem auch Maßnahmen zur Förderung von bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum enthalten sind. Hierin werden nicht nur die Länder, sondern auch der Bund adressiert:

Die Bündnispartner*innen haben vereinbart, den altersgerechten Umbau von Wohnungen, die Barrierefreiheit sowie den Abbau von Barrieren im Wohnraum zu fördern und dabei Bundes- und Landesförderprogramme besser abzustimmen. Laut dem „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ solle der Bund außerdem noch in dieser Legislaturperiode ein Bundesprogramm Barrierefreiheit entwickeln und umsetzen. Mit dem Bundesprogramm soll die Barrierefreiheit in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens, vor allem aber bei der Mobilität, beim Wohnen, in der Gesundheit und im digitalen Bereich, gestärkt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Bundesprogramms bleibt im Maßnahmenpaket jedoch offen (und war mit Stand Oktober 2023 auch nicht klarer definiert). Weiterhin solle von Bund, Ländern und Bündnismitgliedern bis zum Jahr 2023/2024 eine Definition eines Mindeststandards für den Neubau geprüft werden, die sicherstellt, dass neu gebaute Wohnungen im Bedarfsfall schnell und barrierefrei umgerüstet werden können.⁵⁰⁸

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist die Gründung des Bündnisses begrüßenswert, jedoch greift das Maßnahmenpaket bislang zu kurz und bleibt in allen Punkten in Bezug auf den barrierefreien Wohnraum sehr vage. Es stellt bisher nicht sicher, dass Wohnungen im Neubau standardmäßig barrierefrei gebaut werden. Zudem ist das Bundesprogramm Barrierefreiheit bislang noch nicht mit Haushaltsmitteln unterlegt.

6.1.2 Barrierefreiheit im Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau“

Eine weitere Entwicklung im Berichtszeitraum, die auf mehr Barrierefreiheit im Neubau hinwirken könnte, sind die vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen initiierten Förderprogramme „Klimafreundlicher Neubau“ und „Wohneigentum für Familien“. Der Bund unterstützt mit dem im März 2023 gestarteten Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau“ den Neubau sowie Ersterwerb neu errichteter klimafreundlicher und energieeffizienter Gebäude.⁵⁰⁹ Das Förderprogramm „Wohneigentum für Familien“ gibt es seit Juni 2023. Mit ihm werden Familien mit Kindern und mit geringen bis mittleren Einkommen beim Neubau eines klimafreundlichen Hauses finanziell unterstützt.⁵¹⁰

Im Rahmen der beiden Förderprogramme gibt es zusätzliche Fördermittel für Gebäude, die das Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude (QNG) erreichen. Für das QNG gelten neben ökologischen und ökonomischen Anforderungen auch soziokulturelle Vorgaben, die den Aspekt der Barrierefreiheit einschließen. Dies beinhaltet in Bezug auf altersgerechtes Wohnen Vorgaben zu absatzfreien Zugängen, ausreichender Größe der Wege, Flure, Eingangsbereiche, Türen etc. sowie der Treppensteigung.⁵¹¹

507 Bundesregierung (12.10.2022): Pressemitteilung: Bündnis für bezahlbares Wohnen: Schneller, modern und kostengünstig bauen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bezahlbares-wohnen-2133706> (abgerufen am 25.09.2023).

508 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2022), S. 59, Nr. 5.17, 5.18, 5.21. 1.

509 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (21.01.2023): Pressemitteilung: Bundesbauministerium startet Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau“. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2023/01/kfn-neubau.html> (abgerufen am 25.09.2023).

510 Siehe: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Wohneigentum-f%C3%BCr-Familien-\(300\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Wohneigentum-f%C3%BCr-Familien-(300)/); <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/BMWSB/DE/2023/05/WEF.html> (beide abgerufen am 25.09.2023).

511 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): QNG Anforderungen. <https://qng.tack-digital.de/qng/qng-anforderungen/#besondere-anforderungen> (abgerufen am 25.09.2023).

Mit dem QNG werden bundesweit einheitliche Anforderungen in Bezug auf barrierefreie Gebäude gestellt, die weitergehend sind als dies in den Landesbauordnungen geregelt ist. Durch die Knüpfung von Fördermitteln im Programm „Klimafreundlicher Neubau“ an das Qualitätssiegel werden zusätzliche Anreize zur Barrierefreiheit geschaffen.

6.2 Im Fokus: Barrierefreiheit in der sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung ist ein Programm zur Förderung des Baus von Wohnungen für Personen, die am Wohnungsmarkt aufgrund ihrer finanziellen Lage benachteiligt sind. Insbesondere kinderreiche Haushalte, Alleinerziehende und Menschen mit Behinderungen haben Schwierigkeiten, eine ihren Bedürfnissen angemessene und bezahlbare Wohnung zu finden.⁵¹² Sie sollen mit der sozialen Wohnraumförderung durch preiswerte Mietwohnungen beziehungsweise beim Bau selbst genutzten Wohneigentums unterstützt werden.

Für Menschen mit Behinderungen ist die soziale Wohnraumförderung in zweierlei Hinsicht relevant. Denn Wohnungen aus dem Segment der sozialen Wohnraumförderung zeichnen sich durch – im Vergleich zum freien Wohnungsmarkt – günstigere Mieten aus. Darauf sind Menschen mit Behinderungen angewiesen, weil ihr durchschnittliches Monatseinkommen etwa 260 Euro weniger beträgt als das von Menschen ohne Behinderungen.⁵¹³ Aus diesem Grund sind sie einem signifikant höheren Armutsrisiko ausgesetzt.⁵¹⁴ Zweitens kann die soziale Wohnraumförderung als wirksamer Anreiz dienen, um mehr barrierefreien oder zumindest

barrierereduzierten Wohnraum zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung Mindestanforderungen an eine barrierereduzierte Grundausstattung der zu bauenden Wohnungen festgelegt werden.⁵¹⁵ Bislang ist dies jedoch nicht in allen Förderrichtlinien festgeschrieben, da die Bundesländer innerhalb der Grenzen des Wohnraumförderungsgesetzes in der Ausgestaltung der Kriterien frei sind. Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine einheitliche Verankerung des Kriteriums Barrierefreiheit liegt deshalb in der Förderung Sozialen Wohnraums durch Bundesmittel.

6.2.1 Bundesmittel zur Förderung der sozialen Wohnraumförderung

Mit dem im April 2019 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde es dem Bund ermöglicht, den Ländern ab 2020 zweckgebundene Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung zu gewähren. Für den Zeitraum 2022 bis 2026 stellt der Bund Mittel in Höhe von 14,5 Milliarden zur Verfügung.⁵¹⁶

Die Ausgestaltung der Finanzhilfen des Bundes ist durch klare Vorgaben geregelt. Diese werden für jedes Programmjahr in einer Verwaltungsvereinbarung (VV) zwischen Bund und Ländern auf Ebene der Bauministerien festgehalten. Das Kriterium der Barrierefreiheit spielt in diesen Vereinbarungen aktuell keine Rolle. Allerdings gibt es mit der Änderung in der jährlichen Berichterstattung der Länder über erteilte Förderzusagen einen ersten Schritt zur Stärkung des Kriteriums Barrierefreiheit im Rahmen der Förderung durch den Bund: In der aktuellen Verwaltungsvereinbarung für 2023 ist vorgesehen, dass die Länder nun durchgängig Angaben zu

512 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Soziale Wohnraumförderung. <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html> (abgerufen am 25.09.2023).

513 Statista (2023): Durchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen nach Haushaltstyp in Deutschland im Jahr 2017. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1261278/umfrage/nettoaequivalenzeinkommen-von-menschen-mit-beeintraechtungen/> (abgerufen am 25.09.2023).

514 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), Ziff. 97. F.

515 Vgl. beispielsweise Förderrichtlinie für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg (Gültig ab 1. Januar 2023), S. 35 f., Ziff. 4. <https://www.ifbhh.de/api/services/document/760> (abgerufen am 25.09.2023).

516 Die Bundesregierung (2022): Schneller, modern und kostengünstig bauen, abrufbar: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bezahlbares-wohnen-2133706> (abgerufen am 25.09.2023).

altersgerechten, barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnungen machen müssen.⁵¹⁷ Damit wird die Datenlage zum Bestand an barrierefreien beziehungsweise barrieregedüngten Wohnungen zumindest in der sozialen Wohnraumförderung verbessert und das Bewusstsein für die Notwendigkeit barrierefreien Wohnraums geschärft. Sowohl die Verbesserung der Datenlage als auch die Schärfung des Bewusstseins für die Belange von Menschen mit Behinderungen sind Vorgaben der UN-BRK (Art. 31, Art. 8 UN-BRK). Die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung der Länder zu altersgerechten, barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnungen ist deshalb aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert.

6.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Barrierefreiheit zählt zu den menschenrechtlichen Grundsätzen. Deutschland ist dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen das Recht auf selbstbestimmtes Leben und ihre gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Dazu gehört auch die Reform oder Rücknahme von politischen Konzepten, Gesetzen oder Praktiken, wenn diese Menschen mit Behinderungen daran hindern, ihren Wohnort frei zu wählen, Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu haben oder diesen zu mieten.⁵¹⁸

Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt deshalb die finanzielle Beteiligung des Bundes an der sozialen Wohnraumförderung, weil sie dem Bund eine Möglichkeit eröffnet, zusätzliche Anreize zum barrierefreien Wohnungsbau zu setzen, und durch günstigere Mieten den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu diesem Wohnraum erleichtert. Darüber hinaus sollten Wohnungen, die mit öffentlichen Fördermitteln errichtet werden, grund-

sätzlich barrierefrei sein. Eine solche Vorgabe wäre ein länderübergreifender, zusätzlicher Anreiz, um den Bestand von barrierefreiem Wohnraum zu erhöhen.

6.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt mit Blick auf die Verankerung des Kriteriums Barrierefreiheit in der sozialen Wohnraumförderung:

- Der Bund sollte seine Beteiligung an der sozialen Wohnraumförderung über das Ende der laufenden Wahlperiode hinaus fortsetzen.
- Bund und Länder sollten sich darauf verständigen, dass sie im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung nur noch barrierefreien Wohnungsbau fördern. Dafür sollte das Kriterium der Barrierefreiheit in den zugehörigen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (jährliche „VV Sozialer Wohnungsbau“) verankert werden. Im Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) gibt es hierfür bereits die nötigen Ansatzpunkte.⁵¹⁹
- Die Länder sollten für Ausnahmeregelungen bei der barrierefreien Gestaltung von Wohnraum eng definierte Kriterien erarbeiten, die sich an den völkerrechtlichen Vorgaben orientieren. Derzeit sorgen die Ausnahmeregelungen in den Landesbauordnungen dafür, dass das menschenrechtlich gebotene Mindestmaß an Auswahlmöglichkeiten bei der Wahl des Wohnorts (Art. 19 UN-BRK) nicht realisiert wird.

⁵¹⁷ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (24.03.2023): Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes im Bereich des sozialen Wohnungsbaus im Programmjahr 2023 (VV Sozialer Wohnungsbau 2023) vom 20. Dezember 2022, Anlage 5, S. 24–27. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/vv-sozialer-wohnungsbau.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 25.09.2023).

⁵¹⁸ UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (27.10.2017): General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community, UN Doc. CRPD/C/GC/5, S. 13, Ziff. 46. In deutscher Übersetzung abrufbar unter: https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/AllgBemerkNr5.pdf;jsessionid=7D60FC6A803B50485EFD6E839C694C7F.internet961?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 25.09.2023).

⁵¹⁹ So werden Menschen mit Behinderungen ausdrücklich als Zielgruppe der Wohnraumförderung genannt (§ 1 Abs. 2 WoFG), barrierefreies Bauen ist Teil der allgemeinen Fördergrundsätze (§ 6 Nr. 8 WoFG), die Länder können weitere Grundsätze aufstellen (§ 5 Abs. 3 S. 2 WoFG) und der Mehraufwand für besondere bauliche Maßnahmen, mit denen Belangen behinderter oder älterer Menschen Rechnung getragen wird, kann zusätzlich gefördert werden (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 WoFG).

- Die Länder sollten gemäß der 2023 verbesserten Berichtspflichten weiterhin Angaben zum Umfang der geförderten altersgerechten, barrierefreien und rollstuhlgerechten Wohnungen machen müssen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt darüber hinaus:

- Damit ein angemessener Anteil der verfügbaren barrierefreien Wohnungen an Menschen mit Behinderungen vergeben und damit ihrer Benachteiligung auf dem freien Immobilien- und Wohnungsmarkt entgegengewirkt wird, müssen Bund und Länder den Handlungsrahmen, den ihnen Artikel 14 Grundgesetz bietet, ausschöpfen und regulierend eingreifen. Das Bundesministerium der Justiz sollte Maßnahmen für die notwendige Belegungssteuerung erarbeiten.

6.4 Literatur

Aktion Mensch (2022): Gute Gründe, in barrierefreies Bauen zu investieren. Eine Argumentationshilfe für Architekt*innen und Entscheider*innen. <https://aktion-mensch.stylelabs.cloud/api/public/content/broschuere-gute-gruende-in-barrierefreies-bauen-zu-investieren.pdf?v=42b5fd8a> (abgerufen am 25.09.2023)

Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2023): Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland. Der Chancen-Check für den Wohnungsbau. Kiel. https://www.bdb-bfh.de/meldungsdetails/parlamentarisches-fruehstueck-zum-14-wohnungsbautag-in-berlin.html?file=files/redaktion/bdb/froese/Final_Endbericht_Status%20und%20Prognose_So%20baut%20Deutschland%20-%20so%20wohnt%20Deutschland_2023-04-24.pdf (abgerufen am 25.09.2023)

Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2022): Interview mit Dr. Volker Sieger, Leiter der Bundesfachstelle Barrierefreiheit. <https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Presse-und-Service/Newsletter/Ausgabe-2-22-Wohnen/interview-dr-volker-sieger-bundesfachstelle->

[barrierefreiheit.html?nn=1261738](https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Presse-und-Service/Newsletter/Ausgabe-2-22-Wohnen/interview-dr-volker-sieger-bundesfachstelle-barrierefreiheit.html?nn=1261738) (abgerufen am 25.09.2023)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2016): Leitfaden Barrierefreies Bauen. Hinweise zum inklusiven Planen von Baumaßnahmen des Bundes. https://www.leitfadenbarrierefreiesbauen.de/fileadmin/downloads/archiv/barrierefreies_bauen_leitfaden_bf_4-Aufl.pdf (abgerufen am 25.09.2023)

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2022): Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 25.09.2023)

Deschermeier, Philipp u. a. (2020): Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“. Endbericht. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt (IWU). https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Evaluation-AU_2020.pdf (abgerufen am 25.09.2023)

Deutscher Behindertenrat (2021): Behindertenpolitische Forderungen des Deutschen Behindertenrates (DBR) zur Wahl des 20. Deutschen Bundestages 2021. <https://www.vdk.de/deutscher-behindertenrat/mime/00123750D1622818513.pdf> (abgerufen am 25.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Parallelbericht/DIMR_Parallelbericht_an_UN-Ausschuss_fuer_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_2023.pdf (abgerufen am 25.09.2023)

Pestel Institut gGmbH (2023): Wohnen im Alter. Prognose zum Wohnungsmarkt und zur Rentensituation der Baby-Boomer. Hannover. <https://www.bdb-bfh.de/meldungsdetails/jahrespressekonferenz-des-bdb-auf-der-bau-2023-in-muenchen.html?file=files/redaktion/bdb/froese/Wohnen%20im%20Alter%202023.pdf> (abgerufen am 25.09.2023)

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022): Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2022. <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland> (abgerufen am 25.09.2023)

Statistisches Bundesamt (26.05.2020): Barrierereduktion beim Zugang zur und in der bewohnten Wohnung. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/barrierereduktion.html> (abgerufen am 25.09.2023)

Statistisches Bundesamt (24.08.2023): Barrierereduktion der Wohnung. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo11-barrierer-wohnung.html> (abgerufen am 25.09.2023)

Terragon Investment GmbH (2017): Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich. Eine Analyse notwendiger Mehrausgaben gegenüber konventionellen Bauweisen. https://www.neues-wohnen-nds.de/media/20170407_terragon-studie_kostenvergleich-barrierefreies-bauen.pdf (abgerufen am 25.09.2023)

7 Deutschland im Menschenrechtssystem

7.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Grund- und Menschenrechte sind dementsprechend im Grundgesetz garantiert. Zudem ist Deutschland als Mitglied im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtssystem eingebunden.

Dabei hat sich Deutschland sowohl internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und der UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäischen Menschenrechtsverträgen – zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – unterworfen. Außerdem ist Deutschland an die EU-Grundrechtecharta gebunden, wenn es Recht der Europäischen Union (EU) umsetzt, zum Beispiel europäische Richtlinien in nationales Recht überführt oder eine Behörde in Umsetzung einer europäischen Verordnung handelt.

Die durch die Menschenrechtsverträge begründeten individuellen Rechte und staatlichen Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Alle Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt können sich gegen deutsche staatliche Stellen auf sie berufen.

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

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch verbindliche

Vorgaben für Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung in Bund und Ländern. Demzufolge müssen politische Prozesse transparent, inklusiv sowie diskriminierungsfrei ablaufen und darauf abzielen, alle Menschenrechte weitestgehend zu gewährleisten.

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

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Ausschüsse unabhängiger Expert*innen (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Einen Überblick über die Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren findet sich in den jeweiligen thematischen Kapiteln dieses Berichts (zum Beispiel GREVIO in 2.1.1, UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in 4.2.1, UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in 6).

7.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsorgane

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für Deutschland einher: Als Vertragsstaat verpflichtet es sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution, also des Deutschen Instituts für Menschenrechte – die Grundlage für

Empfehlungen, die die UN-Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen nach einem intensiven Dialog mit deutschen Staatenvertreter*innen gegenüber Deutschland aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei je nach Menschenrechtsvertrag zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den UN-Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren).⁵²⁰ Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.⁵²¹

Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt – Stärkung der Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte

Am 20. Juli 2023 trat das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) für Deutschland in Kraft. Es ermöglicht Einzelpersonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, Verstöße gegen diese Rechte vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anzuzeigen und bei Menschenrechtsverstößen Abhilfe und gegebenenfalls Entschädigung von Deutschland zu verlangen. Dies ist dann möglich, wenn der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft ist, der Zugang zur Justiz auf natio-

ner Ebene verweigert wurde oder der Rechtsschutz ineffektiv ist und somit im eigenen Land keine wirksamen Rechtsmittel gefunden wurden.⁵²²

Um die Menschenrechte völkerrechtlich verbindlich zu machen, verabschiedeten die Vereinten Nationen 1966 zwei Menschenrechtspakte: den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt). Beide sind in Deutschland seit 1976 in Kraft. Sie wurden jedoch in Hinblick auf ihre rechtliche Durchsetzbarkeit unterschiedlich behandelt. Individualbeschwerdeverfahren zum Zivilpakt können in Deutschland bereits seit 1993 eingereicht werden, Individualbeschwerden zum Sozialpakt erst seit 2023.

Mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt wurde eine Lücke im Menschenrechtsschutz geschlossen und ein wichtiger Beitrag zur Gleichwertigkeit der Menschenrechte im Zivil- und Sozialpakt geleistet. Bedauerlicherweise wurden die beiden weiteren Verfahren, die das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt vorsieht (Staatenbeschwerdeverfahren, Untersuchungsverfahren), von der Ratifikation ausgeschlossen.

Die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Zusatzprotokolle überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen.

⁵²⁰ In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie ausgewählte menschenrechtlich relevante Entscheidungen staatlicher Gerichte abgebildet: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte>. In der Rechtsprechungsdatenbank „ius gender & gewalt“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte befinden sich rechtsgebietsübergreifend Entscheidungen nationaler, europäischer und internationaler Gerichte und unabhängiger Menschenrechtsgremien, die im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt stehen, sowie relevante völker- und europarechtliche Dokumente und Hintergrundinformationen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt>. Die Datenbank „Menschenrechte und Behinderungen“ enthält wesentliche völkerrechtliche Dokumente der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-behinderungen> (alle abgerufen am 28.09.2023).

⁵²¹ Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.

⁵²² Ausführlicher dazu: Deutsches Institut für Menschenrechte (2023).

gen. Damit bietet er den stärksten Schutz gegen die Verletzung von Menschenrechten. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.⁵²³

Im Berichtszeitraum Juli 2022 bis Juni 2023 veröffentlichte der EGMR insgesamt neun Urteile zu Beschwerden gegen Deutschland. In zwei Urteilen stellte das Gericht eine Rechtsverletzung fest:

Im **Fall Basu gegen Deutschland** hatte ein deutscher Staatsangehöriger Klage eingereicht, der gemeinsam mit seiner Tochter in einem Zug als einzige Personen von der Bundespolizei überprüft wurde.⁵²⁴ Der Beschwerdeführer gab an, er und seine Tochter seien die einzigen Nicht-Weißen im Abteil gewesen. Er machte geltend, dass die Identitätskontrolle aufgrund seiner dunklen Hautfarbe und somit in diskriminierender Weise erfolgt sei und dass sein Vorwurf, es habe sich um Racial Profiling gehandelt, nicht ausreichend untersucht worden sei. Der EGMR urteilte, dass Deutschland gegen das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Privatsphäre (Art. 14 in Verbindung mit Art. 8, Abs. 1 EMRK) verstoßen hat, da die vertretbare Behauptung des Beschwerdeführers, rassistisch diskriminiert worden zu sein, nicht unabhängig überprüft wurde: Der internen Untersuchung durch die Bundespolizei fehlte es an institutionell-hierarchischer Distanz gegenüber den kontrollierenden Polizist*innen und die Verwaltungsgerichte hatten auf eigene Ermittlungen verzichtet. Aufgrund dieses Mangels sah sich der EGMR nicht in der Lage festzustellen, ob es sich bei dem Fall tatsächlich um Racial Profiling handelte. Damit beschränkt sich das Urteil auf verfahrensrechtliche Aspekte, während die Frage nach einer materiellen Verletzung offenbleibt. Ein Richter kritisierte in einem Minderheitsvotum, dass keine Beweislastumkehr zugunsten des Beschwerdeführers erfolgt ist, womit der EGMR gegen eigene Rechtsprechung und antidiskriminierungsrechtliche Standards der EU und

des Europarats entschieden habe. Der EGRM beschäftigte sich zusammen mit dem am selben Tag gefällten Urteil in einem ähnlichen spanischen Fall⁵²⁵ erstmals mit Racial-Profilings-Vorwürfen bei Identitätskontrollen, die von der Polizei im öffentlichen Raum durchgeführt wurden.⁵²⁶

Das Ministerkomitee des Europarates beobachtet die Umsetzung des Urteils nun aufgrund der Bedeutung des Themas mit gesteigerter Aufmerksamkeit („enhanced supervision“), das heißt auch in direktem Austausch mit den umsetzenden Behörden in Deutschland. Die Bundesregierung legte im Mai 2023 einen Aktionsplan zur Umsetzung der Entscheidung vor. Demnach hält sie die Veröffentlichung und Verbreitung des Urteils für ausreichend und sieht jenseits dessen keinen weiteren Handlungsbedarf. Zugleich weist sie aber auf die Pläne zur Novellierung des Bundespolizeigesetzes und zur Einrichtung einer unabhängigen Beauftragtenstelle für die Polizeien des Bundes als Anlaufstelle beim Deutschen Bundestag hin.⁵²⁷

Im Urteil zum **Fall Saure gegen Deutschland** ging es um presserechtliche Informationsansprüche, die ein Journalist gegen das brandenburgische Justizministerium geltend machte.⁵²⁸ Dem Beschwerdeführer waren Auskünfte über Richter*innen und einen Staatsanwalt mit Stasi-Vergangenheit verweigert worden. Der EGMR urteilte, dass die Weigerung des Landes, dem Journalisten Auskunft darüber zu geben, ob belastende Erkenntnisse vorliegen, eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellt (Art. 10 EMRK). Gleichzeitig bestätigte der EGMR aber, dass die Namen der Betroffenen aufgrund des vorrangigen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen nicht offengelegt werden müssen.⁵²⁹

In den anderen sieben Urteilen des EGMR gegen Deutschland wurden keine Rechtsverletzungen fest-

523 Aktueller Bericht des Europarates zur Umsetzung der Urteile 2021: Council of Europe (2022).

524 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Basu gegen Deutschland, Urteil vom 18.10.2021, Beschwerde Nr. 215/19.

525 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2022): Muhammad gegen Spanien, Urteil vom 18.10.2022, Beschwerde Nr. 34085/17.

526 Mehr Informationen in deutscher Sprache: Siegel, Johannes (2022).

527 Siehe: <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-62530> (abgerufen am 29.09.2023).

528 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2023): Saure gegen Deutschland (Nr. 2), Urteil vom 28.03.2023, Beschwerde Nr. 6091/16.

529 Mehr Informationen in deutscher Sprache: Legal Tribune Online (28.03.2023).

gestellt. Die Urteile bezogen sich auf Artikel 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren), Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Artikel 10 EMRK (Recht auf freie Meinungsäußerung) und Artikel 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit). In weiteren elf Fällen wurden die Beschwerden für unzulässig erklärt.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.⁵³⁰ In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.⁵³¹

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen 3 bis 7.

530 Bundesministerium der Justiz (2023a).

531 Bundesministerium der Justiz (2023b).

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2020	2021	Fällig: 2028 Zwischenbericht fällig: 2024
Zivilpakt 2. Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2017	2018	Fällig: 31.10.2023
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2020 (Prüfung des Berichts: November 2023)	2015	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2021	2023	Zwischenbericht fällig: 2025 Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	Deutschland beantwortete den Fragenkatalog des CAT-Ausschusses 2017; dies ersetzt den 6. Staatenbericht.	2019	Fällig: 17.05.2023 Mit Stand Oktober 2023 nicht eingereicht.

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutsch- land	Individual- beschwerde- verfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staaten- bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutsch- land	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchs-gremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Der kombinierte 7. und 8. Bericht soll 2027 vorgelegt werden.
1. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	-	-	-

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2019 (Prüfung des Berichts: 2023)	2023	2031
Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013 Follow-Up-Berichte (gem. Art. 29(4)) 2015 und 2020.	2023	Laut Konvention keine weiteren periodischen Staatenberichte fällig, aber zusätzliche Informationen können nach Art. 29(4) angefordert werden.

Tabelle 4: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2023	2023 (Entscheidung Deutschlands über Annahme: Februar/März 2024)	Termin für nächsten Staatenbericht wird nach Ende der laufenden Überprüfung festgelegt.
Hochrangiges politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2021	Keine Empfehlungen vorgesehen	Keine verbindlichen Vorgaben zum zeitlichen Abstand der Überprüfung

Tabelle 5: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-) Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-) Bericht Deutschlands
Europäische Sozialcharta	26.02.1965	2022	2022	Jährlich, aber jeweils nur Teile der (Revidierten) Europäischen Sozialcharta
Revidierte Europäische Sozialcharta	01.05.2021	–	–	
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	–	–	–
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2019	2022	2024
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	2021	2014	2026
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2023 (Prüfung des Berichts voraussichtlich 2024)	2019	2026
Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	01.02.2018	2020	2022	2025

Tabelle 6: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	Dezember 2020	2022
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	Kein Abkommen	2019	2020

Tabelle 7: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁵³²

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 7 (u. a. Verfahrensgarantien bei Ausweisung, Verbot der Doppelbestrafung, Recht auf Rechtsmittel bei strafrechtlicher Verurteilung, Gleichheit der Ehegatten)	Unterzeichnet am 19.03.1985, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Sachlich unbeschränktes Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

⁵³² Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

7.3 Literatur

Bundesministerium der Justiz (2023a): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2022. https://www.bmj.de/DE/themen/menschenrechte/eu_gerichtshof/EGMR_Verfahren/egmr_verfahren_node.html (in Kürze abrufbar)

Bundesministerium der Justiz (2023b): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2022. https://www.bmj.de/DE/themen/menschenrechte/eu_gerichtshof/EGMR_Verfahren/egmr_verfahren_node.html (in Kürze abrufbar)

Council of Europe (2022): Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of Human Rights. 15th Annual report of the Committee of Ministers 2021. <https://rm.coe.int/2021-cm-annual-report-en/1680a60140> (abgerufen am 28.09.2023)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Eine Handreichung für Betroffene, Zivilgesellschaft und Anwaltschaft. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Individualbeschwerden_WSK-Ausschuss.pdf (abgerufen am 28.09.2023)

Legal Tribune Online (28.03.2023): Namen von Stasi-Richtern müssen nicht offengelegt werden. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/egmr-6091-16-richter-staatsanwalt-stasi-vergangenheit-auskunft-presse-offenlegung-namen/> (abgerufen am 28.09.2023)

Siegel, Johannes (2022): Ohne Beweislastumkehr doch kein Knaller für Racial-Profiling Prozesse. Welchen Reformdruck die Entscheidung Basu v. Deutschland dennoch auslöst. In: Verfassungsblog vom 24.10.2022. <https://verfassungsblog.de/basu-2/> (abgerufen am 28.09.2023)

8 Anhang

8.1 Abbildungen

Abb. 1	Phasen/Formen der Datenverarbeitung	26
Abb. 2	Polizeiliche Informationssysteme (vereinfachte Darstellung)	39
Abb. 3	Welche Datenkategorien behandeln Polizeien der Länder als sensible Daten?	52
Abb. 4	Verfügbarkeit von Daten zu geschlechtsspezifischer Gewalt	72
Abb. 5	Häusliche Gewalt: aufenthaltsrechtlicher Schutz gemäß Istanbul-Konvention und Umsetzungsstand	76
Abb. 6	Wahlberechtigung ab 16 Jahren in Deutschland	109
Abb. 7	Gesetzlicher Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderungen	121
Abb. 8	Barrierereduzierter Wohnraum: aktuelle und prognostizierte Versorgungslücke	135
Abb. 9	Wohnungen mit barrierereduzierenden Merkmalen	138

8.2 Tabellen

Tabelle 1	INPOL-Katalogwerte für die Kategorie „Phänotypus“	46
Tabelle 2	Befüllung ausgewählter Datenfelder in der Antiterrordatei	48
Tabelle 3	Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	152
Tabelle 4	Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen	154
Tabelle 5	Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	155
Tabelle 6	Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	155
Tabelle 7	Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	156

8.3 Abkürzungen

Abs.	Absatz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel
ATD	Antiterrordatei
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKADV	BKA-Daten-Verordnung (Verordnung über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 des Bundeskriminalamtgesetzes gespeichert werden dürfen)
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, auch: Frauenrechtskonvention)
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung)
CRC	Convention on the Rights of the Child (Übereinkommen über die Rechte des Kindes, auch: Kinderrechtskonvention)
CRPD	Committee on the Rights of Persons with Disabilities (UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen)
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
Ebd.	Ebenda
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)

EU	Europäische Union
ff.	folgende (Seiten)
GREVIO	Group of Experts on Action against Violence
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch: Zivilpakt)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch Sozialpakt)
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, auch: Antirassismus-Konvention)
IMK	Innenministerkonferenz
INPOL	Polizeiliches Informationssystem
Istanbul-Konvention	Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt
JI-Richtlinie	EU-Datenschutz-Richtlinie im Bereich Justiz und Inneres
LADG	Antidiskriminierungsgesetz auf Landesebene (Landesantidiskriminierungsgesetz)
LGBG	Landesgleichberechtigungsgesetz
LGG	Behindertengleichstellungsgesetze auf Landesebene
MBO	Musterbauordnung
NAP	Nationaler Aktionsplan
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
QNG	Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SGG	Sozialgerichtsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UN-KRK	UN-Kinderrechtskonvention
VV	Verwaltungsvereinbarung
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
Ziff.	Ziffer

Impressum

HERAUSGEBER

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

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG | DEZEMBER 2023

ISSN 2511-1566 (Print)
ISSN 2567-5893 (PDF)

LIZENZ

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



ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2023):
Entwicklung der Menschenrechtssituation in
Deutschland Juli 2022 – Juni 2023. Bericht an den
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.
Berlin

INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/
menschenrechtsbericht2023](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2023)

GESTALTUNG

www.avitamin.de

GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100% Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de