

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Januar 2015 - Juni 2016: 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. (2016). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Januar 2015 - Juni 2016: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG* (Menschenrechtsbericht, 2015/2016). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50039-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Das Institut

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

Redaktion

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

Dr. Petra-Follmar-Otto, Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Mitwirkung

Dr. Valentin Aichele, Jan Arend, Dominik Bär, Dr. Hendrik Cremer, Vanessa Denkhäus, Helga Gläser, Dr. Wolfgang Heinz, Bettina Hildebrand, Andrea Kämpf, Folke Kayser, Julia Kercher, Claudia Kittel, Kerstin Krell, Dr. Britta Leisering, Dr. Claudia Mahler, Jan-Christian Niebank, Mareike Niendorf, Dr. Leander Palleit, Carmen Pons Marti, Heike Rabe, Dr. Sandra Reitz, Vanessa Rock, Prof. Dr. Beate Rudolf, Christopher Schuller, Jana Karen Schubert, Eric Töpfer, Alexandra Vodde, Dr. Anna Würth, Michael Windfuhr



Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

Wir freuen uns, dem Deutschen Bundestag diesen ersten Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland (1. Januar 2015 – 30. Juni 2016) vorlegen zu können.

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

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinen Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Das entspricht auch der internationalen Offenheit des Grundgesetzes, wie sie in dem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG) zum Ausdruck kommt und in dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Grundrechte des Grundgesetzes im Lichte der internationalen

Menschenrechte auszulegen. Deshalb werden in diesem Bericht sowohl die internationalen Menschenrechtsgarantien als auch die im Grundgesetz verankerten Grundrechte als Maßstab herangezogen.

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 zum einen auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten, und zum anderen wichtige menschenrechtlichen Entwicklungen auf globaler Ebene, an denen Deutschland maßgeblich beteiligt war.

Der vorgelegte Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2016. Er betrifft damit eine außergewöhnliche Zeit: Im Jahr 2015 flüchteten rund 890.000 Menschen nach Deutschland; eine höhere Zahl an Schutzsuchenden gab es hierzulande zuletzt nach dem Ende des zweiten Weltkriegs. In einer enormen Kraftanstrengung waren hunderttausende Menschen auf allen Ebenen – in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Unternehmen – bemüht, die Flüchtlinge menschenwürdig aufzunehmen. Die Menschenrechte der in Deutschland Schutz Suchenden zu wahren und zu schützen, stellt zweifellos eine gewaltige menschenrechtliche Herausforderung dar, die den Berichtszeitraum prägte. Daher beschäftigt sich der Bericht im Schwerpunkt mit der Situation von geflüchteten Menschen in Deutschland. Darüber hinaus befasst er sich mit zwei weiteren Themen: erstens dem Ausschluss bestimmter Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht, da ein in der Demokratie zentrales Recht betroffen ist, und zweitens dem Spannungsfeld von Wirtschaft und Menschenrechten.

Die ausgewählten Themen können nur einen Bruchteil dessen erfassen, was im Berichtszeitraum menschenrechtlich von Bedeutung war. Selbstverständlich gab es viele weitere Themen, deren menschenrechtliche Analyse im Berichtszeitraum sinnvoll gewesen wäre. Das zeigen etwa die zahlreichen und vielfältigen Empfehlungen, die die Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und des Europarats in den vergangenen Jahren an Deutschland gerichtet haben. Auch im Themenschwerpunkt Flucht ist keine allumfassende Analyse möglich gewesen. Bestimmte Themenfelder – wie zum Beispiel die Qualität der Asylverfahren – mussten hier unberücksichtigt bleiben. Zudem sollten Doppelungen zu anderen Berichtsformaten weitgehend vermieden und Themen, zu denen das Institut erst kürzlich Monitoring-Berichte veröffentlicht hat, nicht noch einmal behandelt werden.

Die Darstellung der Menschenrechtssituation beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise wurden eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Außerdem wurden öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien ausgewertet, darunter auch Drucksachen des Bundestags und aller 16 Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut mithilfe eines Fragebogens Daten bei den Regierungen der Länder erhoben.

An dieser Stelle sei ausdrücklich den Staatskanzleien und einzelnen Ministerien gedankt, die sich an der Beantwortung des Fragebogens beteiligt haben. Wir danken auch allen Interviewpartner_innen, die uns während der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Künftig wird das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Bundestag jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vorlegen, der den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres umfasst. Gleichzeitig soll über die Jahre ein Monitoring aufgebaut werden. Somit sollen die Entwicklungen in den Themenfeldern, die der Bericht in den Vorjahren behandelt hat, regelmäßig betrachtet werden.

Wir hoffen, dass der Bericht hilfreiche Einsichten in menschenrechtliche Handlungsbedarfe gibt und damit seine Funktion erfüllt, die Politik in Deutschland darin zu unterstützen, die menschenrechtlichen Versprechen des Grundgesetzes für alle Menschen Wirklichkeit werden zu lassen.

Berlin, im Dezember 2016

Prof. Dr. Beate Rudolf
Direktorin

Michael Windfuhr
Stellvertretender Direktor

Hintergrund

Dies ist der erste Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16.7.2015) dem Deutschen Bundestag vorlegt. Er erfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2016 und wird anlässlich des internationalen Tags der Menschenrechte, dem 10. Dezember, überreicht.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die politische Diskussion über die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz, und das wird auch in der politischen Wirklichkeit gelebt. Der Bundestag hat die Einbindung der deutschen Politik in den menschenrechtlichen Rahmen weiter verstärkt, indem er nunmehr von der unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitution einen jährlichen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland anfordert und sich mit diesem auseinandersetzt. Das ist Ausdruck der Überzeugung, dass kontinuierliche Selbstkontrolle ein Gebot demokratischer Rechtsstaatlichkeit ist. Der Bericht des Instituts soll also dazu beitragen, dass die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu muss er beleuchten, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben. 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 unseres Parlaments.

Inhalt

Vorwort	4
Kurzfassung	11

A Deutschland im Menschenrechtssystem

1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands	24
1.1 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen	25
1.1.1 Internationales Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	29
1.1.2 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung	29
1.1.3 Europäische Sozialcharta	30
1.1.4 Menschenrechtskommissar des Europarats	31
1.1.5 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels	32
1.1.6 Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten	32
1.2 Die Menschenrechtspolitik Deutschlands in zwischenstaatlichen Gremien	33
1.2.1 Deutschland in den Vereinten Nationen	33
1.2.2 Ausgewählte andere internationale Organisationen	35

B Schwerpunktthema Flucht

2	Flucht: politischer und gesellschaftlicher Kontext	40
<hr/>		
2.1	Geflüchtete in Deutschland – ein Überblick in Zahlen	41
2.2	Rechtsänderungen in Deutschland	45
2.3	Europäische Flüchtlingspolitik und die Rolle Deutschlands	48
2.3.1	Ungleiche Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU-Mitgliedstaaten	48
2.3.2	EU-Türkei-Abkommen	49
2.3.3	Neuausrichtung der EU-Asylpolitik	50
2.4	Migrationssteuerung und Fluchtursachenbekämpfung in Deutschlands internationaler Politik	51
2.4.1	Fluchtursachen bekämpfen	52
2.4.2	Umgang mit Transit- und Herkunftsstaaten	53
2.4.3	Konfliktprävention und -bearbeitung	55
2.5	Willkommenskultur in Deutschland	57
2.6	Straftaten gegen Flüchtlinge	58
2.7	Das Thema Flucht in der Schulbildung	59
2.7.1	Recht auf Bildung	60
2.7.2	Flucht in den Bildungsplänen der Länder und in Schulbüchern	60
3	Menschenrechtslage Geflüchteter in Deutschland	63
<hr/>		
3.1	Situation in den Erstaufnahmeeinrichtungen	63
3.1.1	Unterbringung	64
3.1.2	Gesundheitsversorgung	66
3.1.3	Zugang zu Schule und Kita	69
3.1.4	Sachleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf statt „Taschengeld“	70
3.1.5	Möglichkeit wirksamer Beschwerde	71
3.2	Studie: Die Sicht geflüchteter Kinder auf ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften	72
3.2.1	Vorgaben für die Unterbringung von Kindern	73
3.2.2	Die Situation der Kinder in der Gemeinschaftsunterkunft	73
3.2.3	Veränderungsbedarfe aus Sicht der Kinder	76
3.3	Situation besonders Schutzbedürftiger	76
3.3.1	Identifikation	77
3.3.2	Bedarfsgerechte Unterbringung und Flüchtlingssozialarbeit	79
3.3.3	Medizinische Versorgung	80
3.3.4	Gewaltschutz in Unterkünften	82

3.4	Zugang zum Wohnungsmarkt	84
3.4.1	Wohnverpflichtungen	85
3.4.2	Hindernisse beim Zugang zum Wohnungsmarkt	85
3.4.3	Wohnungsbau	86
3.5	Zugang zum Arbeitsmarkt	87
3.5.1	Rechtliche und faktische Hürden für die Erwerbstätigkeit	88
3.5.2	Zugang zu Sprachkursen für Asylsuchende	89
3.6	Auf der Flucht erfasst: Datenschutz für Geflüchtete	90
3.6.1	Was wird erfasst und wer hat Zugriff?	92
3.6.2	Recht auf Privatleben	93
3.6.3	Information und Rechtsschutz	93
3.7	Beschleunigte Asylverfahren	94
3.7.1	Rechte auf Beratung und Rechtsvertretung im Asylverfahren	95
3.7.2	Die neuen beschleunigten Verfahren	96
3.7.3	Identifizierte Probleme beim Zugang zu einem fairen Verfahren	99
3.8	Familiennachzug	103
3.8.1	Aussetzung für subsidiär Schutzberechtigte	103
3.8.2	Erschwerung des Familiennachzugs für Anspruchsberechtigte	104
3.9	Unterstützte Rückkehr ins Herkunftsland	105
3.9.1	Vorrang von Rückkehr vor Abschiebung	106
3.9.2	Rückkehrberatung	107
3.9.3	Rückkehrförderprogramme	109
3.10	Fazit	110

C Kein Recht zu wählen: Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

4	Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen	114
4.1	Ausgangslage zu Beginn der 18. Wahlperiode	115
4.2	Aktuelle Entwicklungen	115
4.2.1	Wahlprüfungsbeschwerden	115
4.2.2	Empfehlungen des UN-Fachausschusses zur UN-BRK	116
4.2.3	Entwicklungen in den Bundesländern	116
4.2.4	Entwicklungen in europäischen Nachbarländern	117
4.3	Aktuelle Studienergebnisse	117
4.4	Menschenrechtliche Bewertung der geltenden Rechtslage	118

D Wirtschaft und Menschenrechte

5	Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland	122
5.1	Die Entwicklung des Themenfelds Wirtschaft und Menschenrechte	122
5.2	Die UN-Leitprinzipien	125
5.3	Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland	126
5.4	Der Nationale Aktionsplan im Entwurf: Inhalte	128
5.4.1	Bestimmungen zur staatlichen Schutzpflicht	129
5.4.2	Bestimmungen zur Verantwortung von Unternehmen	131
5.4.3	Bestimmungen zum Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung	132
5.4.4	Monitoring und Umsetzungsprozess	132
5.5	Bewertung und Ausblick	133

E Anhang

Abbildungen	136
Tabellen	137
Literatur	138
Abkürzungen	161

Kurzfassung

Einleitung

Dieser erste Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16.07.2015) dem Deutschen Bundestag vorlegt, umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2016.

Er betrifft damit eine außergewöhnliche Zeit: Im Jahr 2015 flüchteten rund 890.000 Menschen vor Krieg, Verfolgung oder Not nach Deutschland. In einer enormen Kraftanstrengung waren hierzulande Hunderttausende Menschen auf allen Ebenen – in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Unternehmen – bemüht, die Flüchtlinge menschenwürdig aufzunehmen. Jenseits der unmittelbaren Nothilfe steht unser Land vor der Herausforderung, die Menschenrechte der in Deutschland Schutzsuchenden zu wahren und zu schützen.

Der Bericht beschäftigt sich daher im Schwerpunkt mit der Situation geflüchteter Menschen in Deutschland. Die Darstellung beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise wurden eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Darüber hinaus wurden öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien ausgewertet, darunter auch Drucksachen des Bundestags und aller 16 Länderparlamente. Des Weiteren hat das Institut mithilfe eines Fragebogens Daten bei den Regierungen der Länder erhoben.

Darüber hinaus greift der Bericht zwei weitere Themen auf. Zum einen ist dies der Ausschluss bestimmter Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht. Laut einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragten Studie vom Juni 2016 sind circa 85.000 Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht ausgeschlossen, können also ein zentrales Recht in der Demokratie nicht ausüben. Zum anderen greift der Bericht das Thema Wirtschaft und Menschenrechte auf. Dieses Spannungsfeld wurde in den Jahren 2015 und 2016 erstmals von der Bundesregierung gemeinsam mit Zivilgesellschaft und Unternehmen systematisch analysiert und diskutiert. Dabei geht es um die Frage, wie deutsche Unternehmen bei ihren Geschäften im In- und Ausland ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden können und müssen.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte sind in Deutschland im **Grundgesetz** verankert (Art. 1 Abs. 2 GG). Deutschland ist auch **fest in das internationale und europäische Menschenrechtsschutzsystem** eingebunden. So hat es sich sowohl internationalen Verträgen der Vereinten Nationen als auch europäischen Menschenrechtsverträgen und deren Kontrollmechanismen unterworfen. Diese geben mit ihren Empfehlungen wichtige Einblicke in die Entwicklung der Menschenrechtssituation hierzulande und Anstöße für die Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland.

Deutschland im Blick von Menschenrechts-gremien und -institutionen

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler **Überprüfungsverfahren**. Ausschüsse unabhängiger Sachverständiger (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die beteiligten Staaten regelmäßig und formulieren Empfehlungen. Deren Grundlage sind der Bericht des Staates sowie Parallelberichte von Nichtregierungsorganisationen und der Nationalen Menschenrechtsinstitution.

Der **UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** äußerte sich bei der ersten Prüfung Deutschlands positiv darüber, dass der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verabschiedet, eine Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingesetzt, das Personenbeförderungsgesetz novelliert und die Deutsche Gebärdensprache offiziell anerkannt wurden. Besorgt zeigte sich der Ausschuss darüber, dass Migrant_innen und Flüchtlinge mit Behinderungen keinen adäquaten Zugang zu Hilfsangeboten hätten. Besonders kritisierte er, dass Menschen mit psychosozialen Behinderungen in Einrichtungen und ältere Menschen in Pflegeheimen unmenschlichen Behandlungen ausgesetzt seien, und empfahl, die Anwendung

körperlicher und chemischer freiheitseinschränkender Maßnahmen in Einrichtungen grundsätzlich zu verbieten.

Der **UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung** äußerte sich besorgt über das politische Klima in Deutschland: Rassistische Positionen würden zunehmend im öffentlichen Raum vertreten und der Staat gehe nicht ausreichend gegen die Verbreitung rassistischen Gedankenguts durch einzelne politische Parteien und Bewegungen vor. Der Ausschuss forderte Deutschland auf, rassistischen Äußerungen durch Politiker_innen und Hoheitsträger_innen entschiedener entgegenzutreten und mehr Maßnahmen zu ergreifen, um Asylsuchende vor rassistischer Gewalt zu schützen.

Der **Europäische Ausschuss für soziale Rechte** prüft die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta. Er kritisierte 2015 unter anderem, dass Deutschland zu wenig unternahme, um Migrant_innen vor Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu schützen.

Im April und Mai 2015 besuchte der **Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muižnieks**, Deutschland. Er forderte bundesweit verbindliche Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden und empfahl der Bundesregierung, Länder und Gemeinden bei Kosten und Unterbringung stärker zu unterstützen. Mit Blick auf den Kampf gegen Rassismus und Intoleranz mahnte der Menschenrechtskommissar an, jeder Art von Hassrede und Hassverbrechen entgegenzutreten sowie bei der Polizei wirksamer gegen Racial Profiling, also polizeiliche Kontrollen, bei denen Menschen aufgrund ihres physischen Erscheinungsbildes herausgegriffen werden, vorzugehen.

2015 wurde zudem zum ersten Mal überprüft, inwieweit Deutschland die **Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels** umgesetzt hat. Die Expert_innengruppe lobte den Aufbau von Vernetzungsstrukturen auf Bundes- und Länderebene. In den Bereichen Opfererkennung, Durchsetzung der Rechte der Betroffenen sowie Datenerhebung und Forschung bestünden aber noch Defizite.

Auch die Einhaltung des **Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates** wurde im Berichtszeitraum überprüft. Das Sachverständigenngremium stellte fest, dass die Rechte der dänischen und friesischen Minderheit, der Sinti/Sintezas und Roma/Romnija in Schleswig-Holstein sowie die Rechte der Sorb_innen in Brandenburg zwar auf landesverfassungsrechtlicher Ebene gestärkt wurden, jedoch die Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern zu Problemen führe. Deutschland müsse sich dafür einsetzen, dass Kindern von Sinti/Sintezas und Roma/Romnija der Zugang zu Regelschulen in der Praxis offenstehe.

Deutschland in den Vereinten Nationen und zwischenstaatlichen Organisationen

Deutschland war von 2013 bis 2015 **Mitglied im UN-Menschenrechtsrat** und hatte 2015 die Präsidentschaft inne. Der deutsche Einsatz in dieser Zeit für eine höhere Effizienz und Effektivität des Rates und für eine starke zivilgesellschaftliche Beteiligung wurde von der Zivilgesellschaft in Deutschland und weltweit sehr positiv aufgenommen. Deutschland wurde für die Periode 2016–2018 erneut in den Rat gewählt. In der UN-Generalversammlung machte sich Deutschland unter anderem für die Mitwirkungsrechte der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und das Recht auf Privatheit auch im digitalen Raum stark.

Im September 2015 wurde auf einem Sondergipfel der Vereinten Nationen **die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** verabschiedet. Sie enthält 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs). Ergänzt werden die Ziele durch Umsetzungs-, Monitoring- und Überprüfungsmaßnahmen. Dieser Vereinbarung ging ein fast zweijähriger Verhandlungsprozess voraus, in dem sich die Bundesregierung systematisch für menschenrechtliche Positionen eingesetzt hat – zum Beispiel für unternehmerische Verantwortung nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie für sexuelle und reproduktive Rechte. Konsequenterweise sollte daher auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der SDGs systematisch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane aufgreifen und auf alle von den SDGs erfassten

Handlungsfelder erweitern. Fragen von Armut und Rechtsstaatlichkeit werden beispielsweise bislang kaum angesprochen. Mit ihrer Entscheidung, im Juli 2016 als eines der ersten 22 Länder freiwillig vor dem globalen Überprüfungsmechanismus (High-Level Political Forum, HLPF) zu berichten, verdeutlichte die Bundesregierung die Wichtigkeit von Rechenschaftslegung. Dementsprechend sollte die Einbindung der deutschen Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der SDGs in Deutschland verbessert werden.

Deutschland ist nach den USA, Japan und China viertgrößter Anteilseigner der **Weltbank**. Mit günstigen Krediten will diese die Lebensbedingungen von Menschen verbessern, die zum Teil in den ärmsten Ländern der Welt leben. Eine zentrale menschenrechtliche Entwicklung im Berichtszeitraum war die Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards (Safeguards), die die Weltbank für die Vergabe von Investitionen aufgestellt hat, um negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in den Projektgebieten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Deutschland hatte sich nach Veröffentlichung des ersten Entwurfs 2015 in einer Stellungnahme dafür eingesetzt, diese stärker an den Menschenrechten zu orientieren. Einen zweiten Entwurf kommentierte Deutschland nicht öffentlich. Die Mitte 2016 verabschiedeten Safeguards werden der Kritik nicht gerecht: Sie sind nicht hinreichend an internationalen Menschenrechtsstandards, der menschenrechtlichen Verantwortung der Kreditnehmer und der eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Weltbank orientiert. Hieraus ergibt sich für Deutschland die Verpflichtung, seine Stimmabgabe bei Finanzierungsentscheidungen von einer Abschätzung der menschenrechtlichen Folgen eines Vorhabens durch die Weltbank oder von einer eigenen Folgenabschätzung abhängig zu machen und hierüber öffentlich Rechenschaft abzulegen.

2 Schwerpunktthema Flucht

Die Menschenrechte der Geflüchteten zu achten und zu schützen ist Aufgabe des Staates. Entsprechend muss Deutschland die Rechte der Schutzsuchenden bei ihrer Ankunft, ihrer Unterbringung und ihrem Aufenthalt garantieren.

Die hohe Zahl der in Deutschland ankommenden Schutzsuchenden hat Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2015 vor große Herausforderungen gestellt, die zum Teil innerhalb kürzester Zeit zu meistern waren. In allen Regionen Deutschlands haben hunderttausende Menschen ihren Beitrag dazu geleistet, die ankommenden Schutzsuchenden freundlich zu empfangen und vor allem menschenwürdig aufzunehmen. Dies gilt sowohl für Privatpersonen, die sich in bestehenden Strukturen engagiert oder neue Initiativen gegründet haben, als auch für Bund, Länder und Kommunen, die oft sehr schnell Unterkunft und Versorgung gewährleisten mussten und dies hochengagiert und kreativ geleistet haben.

Die Bundesregierung beschloss im September 2015, syrische Flüchtlinge nicht in andere EU-Länder zurückzuschicken – wie es das Dublin-System eigentlich vorsieht – und die Anträge der Flüchtlinge unter Anwendung seines Selbsteintrittsrechts (Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung) selbst zu bearbeiten. Damit **wurde Deutschland** in einer Situation, in der das europäische Asylsystem versagte, **seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht**.

Der Blick auf gesetzgeberische Reaktionen auf die hohe Anzahl an Schutzsuchenden zeigt ein uneinheitliches Bild: Einerseits wurden Zugänge eröffnet und bürokratische Hürden abgebaut, etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder zum Teil mit der Gesundheitskarte für Flüchtlinge, andererseits wurden zahlreiche restriktive Maßnahmen ergriffen, die **menschenrechtlich problematisch** sind: zum Beispiel die Verlängerung der Residenzpflicht, die Einschränkung des Familiennachzugs, die Einstufung weiterer Länder als „sichere Herkunftsstaaten“, Leistungskürzungen, Beschäftigungsverbote oder die Einschränkung des Abschiebungsschutzes aus gesundheitlichen Gründen.

Einige der restriktiven Maßnahmen sind zudem mit neuen bürokratischen Verfahren verbunden – etwa die Umstellung auf das Sachleistungsprinzip beim persönlichen Bedarf anstelle von „Taschengeld“ oder die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge.

Weitere Änderungen in Recht und Praxis – zum Beispiel zur Beschleunigung und Verkürzung der Asylverfahren, sei es auf rechtlicher Grundlage wie bei den „sicheren Herkunftsstaaten“ oder den beschleunigten Verfahren nach § 30 a Asylgesetz oder auf organisatorischer Basis wie bei den Verfahren in den „Bearbeitungsstraßen“ – werfen Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit und Fairness der Verfahren auf.

Willkommenskultur

Seit Herbst 2015 war Deutschland geprägt von einer **überwältigenden Hilfsbereitschaft und Willkommenskultur**. Ende 2015 engagierten sich zehn Prozent der Bevölkerung ehrenamtlich für Flüchtlinge. Da derzeit die Flüchtlingszahlen wieder sinken, wird sich das ehrenamtliche Engagement künftig vermutlich immer mehr auf die Hilfe bei der Integration (Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnverhältnisse) verlagern. Bund, Länder und Kommunen sollten sich permanent um eine nachhaltige Unterstützung und gute Zusammenarbeit mit den ehrenamtlichen Helfer_innen bemühen. Dies befreit den Staat selbstverständlich nicht von seiner Verantwortung für die Wahrung der Menschenrechte der Schutzsuchenden. Es ist aber ein wesentlicher Baustein für Integration und Akzeptanz von geflüchteten Menschen.

Rassismus

Doch die Reaktion auf die wachsende Zahl von Flüchtlingen ist nicht ausschließlich von Mitgefühl und dem Einsatz für die Menschenrechte der Schutzsuchenden geprägt. 2015 registrierte das Bundeskriminalamt 1.027 politisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte und damit viermal so viele wie im Vorjahr. Dieses hohe Gewaltniveau scheint sich zu verfestigen; 2016 waren es im ersten Halbjahr bereits 530 solcher Taten. Besorgniserregend ist zudem, dass Kriminalität und Hassreden nicht nur im rechtsextremen Milieu zu verorten sind, sondern überall in der

Gesellschaft Platz greifen. Deutschland ist durch die internationalen Menschenrechtsverträge verpflichtet, **Rassismus im politischen Raum und im öffentlichen Leben** entgegenzutreten sowie Hasskriminalität und Hassreden strafrechtlich zu verfolgen. Deswegen müssen sich staatliche Verantwortungsträger_innen und Politiker_innen immer wieder explizit gegen rassistische Äußerungen und Taten aussprechen.

Bildung im Fokus

Weil in vielen öffentlichen Diskursen rassistische Einstellungen zunehmend vertreten werden, sollten Aufklärung und **Bildung** verstärkt in den Fokus der Politik rücken. Kinder haben aufgrund ihres Rechts auf Bildung (Art. 13 UN-Sozialpakt) ein Recht darauf, gesellschaftlich relevante Themen menschenrechtsbasiert vermittelt zu bekommen. Das Thema „Flucht und Menschenrechte“ sollte daher in die Lehrpläne für alle Schularten und Klassenstufen aufgenommen werden. Es müssen zugleich Fortbildungsangebote für Lehrkräfte gemacht werden, die fundierte Kenntnisse über Flucht und Flüchtende sowie soziale Kompetenzen für den Umgang mit diesem oft emotional aufgeladenen Thema vermitteln.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat vor diesem Hintergrund die **Bildungspläne aller Bundesländer aller Schularten** untersucht. Die Erkenntnisse: Das Thema Flucht/Asyl wird sehr selten und sehr spät behandelt, nur in vier Bundesländern früher als in Jahrgangstufe 7. Die Begriffe Flucht und Migration werden häufig vermischt, insgesamt gibt es wenig Trennschärfe der Begrifflichkeiten. Diskriminierungen, mit denen Geflüchtete in Deutschland konfrontiert sind, zum Beispiel beim Zugang zum Wohnungs- oder Arbeitsmarkt, werden kaum im Unterricht aufgegriffen. Oft liegt der Fokus auf negativ konnotierten Aspekten, etwa auf „kulturellen Differenzen“, „Problemen“ oder „Konflikten“. Eine menschenrechtliche Einrahmung der Thematik findet häufig nicht statt. Achtung vor dem Mitmenschen kann jedoch nur entstehen, wenn Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen ausdrücklich thematisiert werden. Beispielhaft hierfür ist folgende Formulierung in einem Bildungsplan von Berlin und Brandenburg: „Im Kontext der universalen Menschenrechte und des Asylrechts diskutieren die

Schülerinnen und Schüler Ziele und Strategien der deutschen Integrations- und Einwanderungspolitik sowie Chancen und Probleme in einer zunehmend von Vielfalt geprägten Gesellschaft“. Auch bei den Bildungsmaterialien gibt es Verbesserungsbedarf: Die Inhalte der Schulbücher spiegeln zwar gesellschaftliche Diskurse wider, reproduzieren dabei aber auch häufig Stereotype.

Unterbringung und Versorgung in Erstaufnahmeeinrichtungen

2015 mussten **Bund, Länder und Kommunen** einen enormen Kraftakt zur Versorgung geflüchteter Menschen unternehmen. Nach ihrer Ankunft in Deutschland wurden diese zunächst auf Notunterkünften und **Erstaufnahmeeinrichtungen** verteilt, von denen allerdings viele in einem schlechten Zustand waren oder provisorisch eingerichtet werden mussten. So wurden in vielen Fällen elementare Rechte der nach Deutschland geflohenen Menschen nicht beachtet, zum Beispiel das Recht auf eine angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt). In Notunterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen lebten die Bewohner_innen nämlich teilweise monatelang auf engstem Raum unter hoher Lärmbelastung und ohne Privatsphäre. Die Qualität der Erstaufnahmeeinrichtungen in den Ländern ist bisher sehr unterschiedlich – **bundesweite, verbindliche Vorgaben gibt es nicht**. Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte ergab, dass in der Hälfte der Länder die Landesregierungen zwar Standards für die räumliche und personelle Ausstattung in Erstaufnahmeeinrichtungen formuliert haben, diese jedoch nur in wenigen Ländern öffentlich bekannt sind. Zudem muss die Einhaltung der Vorgaben überprüft werden: **Der Staat ist in der Pflicht, Menschenrechte nicht nur auf dem Papier zu gewähren, sondern auch ihre Umsetzung zu gewährleisten**. Als positive Beispiele seien hier die sogenannten Mobilen Kontrollgruppen in Nordrhein-Westfalen oder der Heim-TÜV des sächsischen Ausländerbeauftragten genannt.

Auch die **Gesundheitsversorgung** der Geflüchteten stellte die Kommunen vor große Herausforderungen. Aufgrund der gesetzlich eingeschränkten Leistungen für Asylsuchende ist die medizinische Versorgung nicht ausreichend und führt dazu, dass Behandlungen verschleppt werden und sich

damit Krankheitszustände verschlimmern. Ein weiteres Problem ist der **Mangel an Sprachmittler_innen**. Es ist daher bedauerlich, dass die geplante Kostenübernahme für Dolmetscherleistungen bei der ärztlichen Behandlung von Flüchtlingen nicht in die finale Version des Integrationsgesetzes vom Juli 2016 übernommen wurde. Besonders schutzbedürftige Menschen, zum Beispiel mit **posttraumatischen Störungen**, werden häufig unzureichend medizinisch versorgt. Mit der Einführung der Gesundheitskarte hat sich in einigen Bundesländern der Zugang zum Recht auf Gesundheit vereinfacht, doch ist eine bundesweite Regelung nicht geplant.

Bildung ist der Schlüssel zur Integration, doch für die meisten Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es keine Möglichkeit, eine Schule zu besuchen. Die sofortige **Schulpflicht** für geflüchtete Kinder besteht gesetzlich einzig in Berlin, Bremen, Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein. Da Flüchtlingskinder teilweise monatelang in Erstaufnahmeeinrichtungen leben müssen, ist das Fehlen des Schulzugangs für ihre Entwicklung äußerst problematisch und widerspricht dem Recht jeden Kindes auf Bildung. Erstaufnahmeeinrichtungen sind auch 2016 vielfach noch provisorisch und bieten manchmal nicht viel mehr als ein Dach über dem Kopf: Kommt es dort zu Verletzungen grundlegender Rechte wie Misshandlungen durch das Personal oder unzumutbare sanitäre Bedingungen, muss es Möglichkeiten der **Beschwerde** geben. Nur einige Länder verpflichten jedoch die Betreiber zur Einführung eines Beschwerdemanagements in den Unterkünften (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz).

Die Situation der Kinder in Gemeinschaftsunterkünften

Nach dem Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung kommen die Flüchtlinge üblicherweise in **Gemeinschaftsunterkünften**, in die Zuständigkeit der Kommunen. Nach Artikel 31 der UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind das Recht auf Ruhe, Freizeit und Spiel und dies beinhaltet auch das Gewähren von Rückzugsorten. Entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder als eigene Subjekte zu behandeln, ist ihnen Gehör zu schenken und ihre Meinung ernst zu nehmen. Die

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat daher untersucht, wie **geflüchtete Kinder ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften** wahrnehmen.

Bislang wird in Deutschland mit zweierlei Maß gemessen: Für Kinder, die in Heimen untergebracht werden, enthält das Kinder- und Jugendhilfegesetz detaillierte Vorgaben zur Wahrung des Kindeswohls. Für geflüchtete Kinder in Gemeinschaftsunterkünften gelten diese Regelungen bislang nicht. Mit dem Asylpaket II wurde immerhin ein Kinderschutzaspekt aufgegriffen: Menschen, die in Einrichtungen tätig sind, in denen Minderjährige untergebracht sind, müssen jetzt ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen.

Als Teil einer größeren Studie befragte das Institut für diesen Bericht zwölf Kinder zwischen zehn und 15 Jahren, davon sieben Mädchen. Sie leben in einer Gemeinschaftsunterkunft, die vergleichsweise gut ausgestattet ist. In den Interviews wurde deutlich, dass die biografischen Erfahrungen von Krieg und Flucht das Wohlbefinden der Kinder stark beeinflussen und eng verwoben sind mit den **Bedürfnissen nach Sicherheit** in der Gemeinschaftsunterkunft. Die Kinder geben an, sie fühlten sich bei ihren Eltern sicher und die Geschwister seien wichtige Bezugspersonen; unklare Zukunftsaussichten bedrücken die Kinder. Im Zentrum der Ausführungen der befragten Kinder stehen immer wieder die verschiedenen Dimensionen des **Rechts auf Bildung** und der **Wunsch nach schneller Integration** in Deutschland: Die Kinder möchten lieber möglichst schnell in die Regelschule integriert werden als in Willkommensklassen zu gehen und möglichst auch am Nachmittag Deutsch sprechen. Unglücklich zeigen sich die Befragten über die fehlenden Freizeit- und Spielmöglichkeiten in der Unterkunft. Einige berichten, dass sie deshalb tagsüber sehr viel schliefen. In der Befragung zeigten die Kinder, dass sie gerne aktiv werden und Verantwortung übernehmen wollen.

Besonders schutzbedürftige Flüchtlinge brauchen besondere Versorgung

Kinder und unbegleitete Minderjährige gelten als **besonders schutzbedürftige Flüchtlinge**, doch es gibt auch noch andere Gruppen wie Menschen

mit Behinderungen, Schwangere, ältere Menschen, Opfer von Folter, sexualisierter Gewalt und Menschenhandel und Traumatisierte. Weder in den Asylpaketen I und II noch im Integrationsgesetz gibt es verpflichtende Vorgaben für die Identifizierung Schutzbedürftiger sowie deren Unterbringung oder Versorgung. Schwangere und Kinder sind an ihrem Erscheinungsbild leicht zu erkennen, doch Traumatisierte nicht. Wie viele geflüchtete Menschen in Deutschland einen rechtlichen Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung haben, ist unklar. Nach Angaben der Länder gab es Mitte 2016 dazu keine systematische Erhebung in den Registrierungsstellen oder Aufnahmeeinrichtungen, lediglich die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wurde erfasst – 2015 stellten 22.255 einen Asylantrag. Doch die systematische Identifikation im Verlauf des Asylverfahrens ist zwingende Voraussetzung für die bedarfsgerechte Unterbringung, Versorgung und Durchführung eines fairen Verfahrens. Die deutschen Behörden sind nach EU-Recht und UN-Menschenrechtsverträgen verpflichtet, besonders Schutzbedürftige zu identifizieren und deren Bedarfe festzustellen. Bereits 2007 stellte die EU-Kommission fest, dass es in Deutschland keine entsprechenden Verfahren gibt, und formulierte ernsthafte Zweifel, ob Schutzbedürftige unter diesen Umständen erkannt werden.

Die tatsächliche Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber besonders Schutzbedürftigen liegt in der Verantwortung von Ländern und Kommunen, die für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zuständig sind. Eine **Abfrage** des Deutschen Instituts für Menschenrechte **bei den Länderministerien** zeigt, dass es in Erstaufnahmeeinrichtungen **keine Mechanismen zur Identifizierung aller Gruppen von Schutzbedürftigen** gibt. Lediglich fünf Bundesländer hatten nach eigenen Angaben Mitte 2016 einen Mechanismus etabliert, drei weitere planten es. Jedoch werden dabei nicht alle Schutzbedürftigen erfasst, sondern vor allem unbegleitete Minderjährige. Parallel befragte Nichtregierungsorganisationen wiesen außerdem auf große Defizite wie fehlendes Fachwissen bei den Behörden in Bezug auf Opfer von Folter und Gewalt hin. Ein Großteil der Flüchtlinge komme schon mit erheblichen psychischen Vorerkrankungen in Deutschland an; auch fehle es bei der

Behandlung an Personal und Sprachmittler_innen. Bei Flüchtlingen mit Behinderungen berichten Wohlfahrtsverbände unter anderem von fehlenden Rollstühlen. Problematisch ist, dass letztlich oft Sachbearbeiter_innen der Sozial- oder Gesundheitsämter über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung entscheiden.

Fehlende Gewaltschutzkonzepte in den Unterkünften

Im Berichtszeitraum war **Gewalt in Unterkünften** zunehmend ein Thema, belastbare Zahlen zu Betroffenen gibt es jedoch nicht. So gibt es Berichte über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen durch Bewohner, Personal und Wachschutz, über Gewalt gegen Schwule, Lesben, trans- und intergeschlechtliche Menschen sowie über religionsbezogene Gewalt. Bis Mitte 2016 war der Bereich Gewaltschutz nur wenig über gesetzliche Standards oder Normen geregelt. So gibt es in sechs Ländern die Verpflichtung, in Unterkünften für Schutzsuchende nach Geschlecht getrennte, abschließbare Sanitäreinrichtungen vorzuhalten. In Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen ist geregelt, dass Frauen in Fällen von Gewalt umverteilt beziehungsweise aus der Verpflichtung, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, entlassen werden können. Die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gaben an, Gewaltschutzkonzepte, Leitlinien oder Handreichungen zu planen und Schulungen für das Personal anzubieten.

Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie zum Deutschunterricht

Die Unterbringung von Asylsuchenden, Menschen im Duldungsstatus und anerkannten Flüchtlingen ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt. Viele von ihnen müssen jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften leben. Das jedoch ist unverhältnismäßig und verstößt gegen das **Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt**, was ein wesentlicher Bestandteil des menschenrechtlich verbrieften Rechts auf Wohnen ist. Auch das Recht auf den **Zugang zum Arbeitsmarkt** wird durch zahlreiche rechtliche und faktische Hürden eingeschränkt. Doch es gab hier auch Verbesserungen: So wurde in den meisten Regionen Deutschlands die Vorrangprüfung ausgesetzt.

Für Geduldete wurde die Altersbegrenzung von 21 Jahren für den Beginn der Ausbildung aufgehoben. Außerdem wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Geduldete verbessert.

Obwohl die Beherrschung der **deutschen Sprache** eine zentrale Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist, blieben bisher die vom Bund angebotenen Integrationskurse einem Großteil der nach Deutschland geflüchteten Menschen für die Dauer des Asylverfahrens sehr lange oder sogar gänzlich verwehrt.

Datenschutz für Flüchtlinge

Mehr als bei den meisten anderen Menschen in Deutschland werden zu Geflüchteten **personenbezogene Informationen in zentralen, staatlichen Datenregistern** im Bund, den Ländern und auf europäischer Ebene erfasst sowie teilweise vernetzt und abgeglichen. Die Erfassung und Verarbeitung von Daten ist legitim, sie dient dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der Gesundheitsvorsorge oder dem Bereitstellen von Sozialleistungen, also der staatlichen Gewährleistung sozialer Menschenrechte. Umstritten ist jedoch, ob diese **umfangreiche Form der Datenerfassung und -verarbeitung** notwendig und angemessen ist. So wird schon lange von Datenschutzbeauftragten kritisiert, dass alle Asylsuchenden, auch wenn sie sich ausweisen können, in Deutschland erkennungsdienstlichen Maßnahmen zur Erfassung ihrer biometrischen Daten unterworfen werden. Die Validität der erhobenen und verarbeiteten Daten ist bei Geflüchteten weitaus entscheidender für ihr Schicksal als für den Rest der Bevölkerung. Wer beispielsweise aufgrund eines Datenabgleichs für ein Sicherheitsrisiko gehalten wird, dem wird möglicherweise die Aufenthaltserlaubnis verweigert. Die Registrierten werden nur teilweise über den Zweck der Datenverarbeitung und ihre Rechte informiert – entsprechend sollten sie mehr sensibilisiert werden. Zudem sollte die datenschutzrechtliche Aufsicht verbessert werden.

Beschleunigte Asylverfahren, unterstützte Rückkehr und ausgesetzter Familiennachzug

Deutschland stand 2015 und 2016 angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen nicht nur vor der Herausforderung, die Schutzsuchenden angemessen unterzubringen, die Flüchtlinge sollten auch nach ihrer Registrierung möglichst schnell das **Asylverfahren durchlaufen**. Darauf waren die Behörden vielfach nicht vorbereitet und es kam zu erheblichen Rückstaus. Doch neben der Aufstockung von Personal organisierten Bund und Länder Verwaltungs- und Ablaufstrukturen neu, um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen. Es gab auch gesetzliche Änderungen, deren Ziel schnellere Verfahren sind, so wurden etwa weitere Herkunftsstaaten als „sicher“ erklärt und **beschleunigte Asylverfahren in besonderen Erstaufnahmeeinrichtungen** eingeführt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte untersuchte die **Organisation und Praxis sogenannter Ankunftszentren** in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und führte Interviews mit Vertreter_innen der Verfahrensberatung, Flüchtlingsräten und Innenministerien. Die Berater_innen der Wohlfahrtsverbände (Verfahrensberatung) beklagten, dass die Schnelligkeit einiger Verfahren zu mangelnder Transparenz für die Asylsuchenden führe. Teilweise würden die Flüchtlinge auch ohne Beratung in die Anhörung gehen. Besonders Schutzbedürftige, zum Beispiel mit psychischen Belastungen, benötigten mehr Zeit und Unterstützung, um ihre Fluchtgründe in der Anhörung geordnet vortragen zu können. Erhalten Asylsuchende im beschleunigten Verfahren einen ablehnenden Bescheid, bleibt ihnen eine Woche Zeit, Rechtsmittel einzulegen und zu begründen. Dies sei organisatorisch häufig problematisch, auch wegen des Mangels an asylkundigen Rechtsvertreter_innen und Dolmetscher_innen vor Ort. Insgesamt werfen die verkürzten Asylverfahren Fragen der Rechtsstaatlichkeit und Fairness auf.

Menschen, die in Deutschland keinen Schutzanspruch haben, sollen Deutschland so schnell wie möglich verlassen. Das haben Land und Bund 2015 und 2016 wiederholt öffentlich deutlich gemacht und die **sogenannte freiwillige, besser: unterstützte Rückkehr** als wichtiges Mittel benannt,

um ausreisepflichtige Ausländer_innen zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zu bewegen und Abschiebungen zu vermeiden. Nach dem menschenrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte die unterstützte Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor Abschiebung haben. Eine unterstützte Rückkehr bedeutet zugleich ein niedrigeres Risiko von Menschenrechtsverletzungen und persönlichen Härten. Bund und Länder bemühen sich darum, die Rückkehrberatung stärker zu vereinheitlichen. Die hierfür erarbeiteten Standards lassen sich jedoch angesichts der verschärften Abschiebungsregelungen nur schwer umsetzen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive lässt sich das Gelingen von Rückkehr nicht an der Zahl der Zurückgekehrten messen. Entscheidend ist, ob die Rückkehr nachhaltig ist, das heißt als erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Reintegration im Herkunftsland verstanden werden kann. Erfolgsfaktoren sind nicht nur die persönliche Situation einer rückgeführten Person, sondern auch die Beachtung ihrer Menschenrechte in der Heimat und die Qualifikationen, die sie in Deutschland erworben haben.

Mit dem Asylpaket II wurde der **Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte**, also nicht als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Personen, für zwei Jahre ausgesetzt. Damit wird jedoch das grund- und menschenrechtlich verbrieftete Recht auf Familienleben erheblich eingeschränkt, obwohl die Betroffenen wegen ihrer Schutzbedürftigkeit und der unabsehbaren Länge ihres Aufenthalts mit in Deutschland anerkannten Flüchtlingen vergleichbar sind.

3 Kein Recht zu wählen: Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Im nächsten Jahr wird ein neuer Bundestag gewählt, doch in Deutschland dürfen immer noch nicht alle Menschen mit Behinderungen wählen gehen. Derzeit sind in Deutschland knapp **85.000 Menschen mit Behinderungen vom aktiven**

und passiven Wahlrecht per Gesetz ausgeschlossen. Dies betrifft den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen, für die ein_e Betreuer_in zur Besorgung aller Angelegenheiten bestellt wurde, und schuldunfähige Straftäter_innen, die wegen ihrer Gefährlichkeit in ein psychiatrisches Krankenhaus eingewiesen wurden (§ 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz).

Im Mai 2015 forderte der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bund und Länder ausdrücklich auf, sämtliche gesetzliche Ausschlussregelungen, die Menschen mit Behinderungen die Wahl vorenthalten, abzuschaffen. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben im Juni 2016 ihre Landeswahlgesetze bereits der Empfehlungen des UN-Fachausschusses entsprochen, soweit sie den Ausschluss für Menschen mit einer Betreuung in allen Angelegenheiten – unter Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention – aufgehoben haben. Gegen die bundesgesetzlichen Regelungen ist derzeit eine Wahlprüfungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Nach Auffassung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte **stellen die Wahlrechtsausschlüsse einen diskriminierenden und unverhältnismäßigen Eingriff** in das menschenrechtlich garantierte Recht zu wählen und gewählt zu werden (Art. 29 UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 25 UN-Zivilpakt) dar. Dies sollte zu einer Neubewertung verfassungsrechtlicher Grundrechtspositionen führen. Zwingender Gründe, die den Ausschluss volljähriger Staatsbürger_innen vom aktiven und passiven Wahlrecht wegen einer Behinderung verfassungsrechtlich rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar.

Entsprechende Gründe von verfassungsrechtlichem Gewicht hat die im Juni veröffentlichte Studie des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zum aktiven und passiven Wahlrecht weder nachweisen können noch überzeugend dargelegt. Dass die menschenrechtlich unter Umständen gebotene, praktische Unterstützung bei der Stimmabgabe zu Manipulation und Missbrauch durch Dritte genutzt werden kann, rechtfertigt keine Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen. Andernfalls würde ihnen zum

Schutz ihres Rechts das Recht selbst aberkannt. Die bestehenden strafrechtlichen Sanktionen gewährleisten auch für sie – und das höchstpersönlich Recht, zu wählen und gewählt zu werden –, hinreichenden Schutz.

4 Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet – umzusetzen. Sie zielen auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Sie gelten national und international und erstrecken sich auch auf Wertschöpfungs- und Lieferketten. Seit 2014 entwickelt die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan (NAP). Dieser wird voraussichtlich Anfang Dezember im Kabinett verabschiedet werden.

Der NAP wurde in **einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Prozess** erarbeitet und beschreibt einerseits, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen will, andererseits formuliert er die Erwartungen der Bundesregierung, wie Unternehmen ihren menschenrechtlichen Verantwortungen nachkommen sollen. Das Auswärtige Amt hat das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie das Unternehmensnetzwerk „econsense“ beauftragt, diesen Prozess zur Entwicklung eines Aktionsplans beratend zu begleiten.

Der Nationale Aktionsplan in Deutschland

An dem Arbeitsprozess waren alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen beteiligt. Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft stritten in diesem Prozess vor allem darüber, ob es eine verbindliche gesetzliche Umsetzung der UN-Leitprinzipien geben müsse. Diese konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Der NAP-Entwurf von Juni 2016 enthält jedoch neben verbindlichen Elementen

auch die Androhung zukünftiger Regelungen „bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen“, sollten freiwillige scheitern. Das Ziel der Bundesregierung: 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten (zurzeit circa 3.000 Unternehmen) sollen bis 2020 Elemente einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (zum Beispiel Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte, Etablierung eines Verfahrens zur Ermittlung von eigenen negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte, Übersicht aller ergriffenen Maßnahmen) in ihre unternehmensinternen Prozesse integriert haben. Die Erwartungshaltung zur Umsetzung richtet sich gleichzeitig an alle Unternehmen. Bereits ab 2018 soll dies regelmäßig überprüft werden.

Eine solche Zielvorgabe und Überprüfungsstruktur sieht bislang kein anderer europäischer Aktionsplan vor und kann – insbesondere durch die Vielzahl der adressierten Unternehmen – als durchaus ambitioniert bezeichnet werden, was nicht für alle Teile des Plans gelten kann.

Der NAP-Entwurf

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bauen auf drei Säulen auf: die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen (protect); die Verantwortung von Unternehmen, diese Rechte zu achten (respect); und der Zugang zu gerichtlicher und außergerichtlicher Abhilfe gegen Menschenrechtsverletzungen (remedy). Mit Blick auf die staatliche Schutzpflicht (**erste Säule**) greift der NAP-Entwurf unter anderem das Thema Menschenhandel auf, außerdem soll der Whistleblower-Schutz weiter ausgebaut werden. In der Entwicklungspolitik nimmt sich die Bundesregierung vor, das bereits vorhandene entwicklungspolitische Instrumentarium auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien hin zu überprüfen. Insgesamt bleibt der NAP-Entwurf bezüglich der ersten Säule eher schwach. Es fehlt das klare Bekenntnis, dass sämtliche nationale Risiken und Problembereiche identifiziert werden, sowie konkrete Kontrollen erfolgen. So wäre zum Beispiel eine stärkere Berücksichtigung von Unternehmen im öffentlichen Eigentum wünschenswert gewesen.

Im Hinblick auf die Verantwortlichkeit von Unternehmen in Liefer- und Wertschöpfungsketten (**zweite Säule**) sieht der NAP-Entwurf vor, dass

besonders relevante Risikobranchen und Wertschöpfungsketten mithilfe einer Studie identifiziert werden sollen. Auf dieser Basis sollen branchenspezifische Handlungsanleitungen und entsprechende Initiativen (ähnlich wie dem Bündnis für nachhaltige Textilien) entstehen. Es wurde allerdings versäumt im Rahmen der Umsetzung der EU-CSR Richtlinie in deutsches Recht, börsennotierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden zur Darstellung ihrer NAP-Umsetzung zu verpflichten.

Mit Blick auf die Möglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, deutsche Rechtschutzmechanismen zu nutzen (**dritte Säule**) bleibt der NAP schwach. Die Bundesregierung sieht keinen großen Handlungsbedarf, und will ihn vor allem durch mehrsprachige Informationsbroschüren verbessern. Mit der Stärkung der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen soll ein außergerichtlicher Beschwerdemechanismus für die UN-Leitprinzipien etabliert werden.

Bewertung und Ausblick

Die Erarbeitung des NAP in Deutschland wurde in Europa und auf internationaler Ebene aufmerksam verfolgt. Die bisher vorgelegten Aktionspläne anderer, meist europäischer Länder, können nur als begrenzt ambitioniert bezeichnet werden.

Der deutsche **NAP-Entwurf hat Stärken und Schwächen**: Überzeugend ist die Formulierung der Erwartung an alle deutschen Unternehmen, ihre menschenrechtliche Sorgfaltprüfung in den kommenden Jahren in ihren Unternehmensprozessen zu verankern und regelmäßig zu überprüfen. Gut ist auch das Anliegen, relevante Branchen und Sektoren zu identifizieren, um die Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranbringen zu können.

Schwächen weisen dagegen Punkte auf, die das Inland betreffen. So fehlen wirkungsvolle Kontrollen oder die Beratung gefährdeter oder benachteiligter Personengruppen, beispielsweise Menschen ohne gültige Papiere. Zu bedauern ist außerdem, dass es keine Veränderungen für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen aus dem Ausland beim Zugang zum deutschen Rechtssystem geben soll. Hier bleibt der deutsche NAP-Entwurf we-

sentlich hinter Aktionsplänen anderer Länder wie beispielsweise Finnland oder Schweden zurück.

Insgesamt ist der NAP-Entwurf ein Dokument, dem der politische Wille fehlt, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien umfassend voranzutreiben sowie gesetzliche Vorgaben zu formulieren, und damit alle Unternehmen, die die Achtung der Menschenrechte fördern wollen, zu unterstützen. Der NAP zeigt aber gleichzeitig in einigen zentralen Bereichen Ambition und geht teilweise über andere Aktionspläne in Europa hinaus.

A Deutschland im Menschenrechtssystem

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

Dabei hat es sich 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 oder der Europaratskonvention gegen Menschenhandel) unterworfen. Zudem ist Deutschland im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union (EU) auch an die EU-Grundrechtecharta gebunden. Die aus den Menschenrechtsverträgen entstehenden Rechte und Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und bilden die Grundlage für individuelle Rechtspositionen der Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes heranzuziehen. Die internationalen Menschenrechte sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – und finden in den vergangenen Jahren auch zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch Vorgaben für

die Politikgestaltung. Dies betrifft einerseits die Gestaltung von politischen Prozessen, die transparent, inklusiv und diskriminierungsfrei ablaufen sollen, und andererseits die verbindliche Zielvorgabe der weitestgehenden Gewährleistung der Menschenrechte.

Menschenrechte binden Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern gelten auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies betrifft sowohl Handeln außerhalb des Staatsgebietes, beispielsweise im Rahmen von Friedenseinsätzen oder Entwicklungszusammenarbeit, als auch das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel der Weltbank oder den Vereinten Nationen). Menschenrechtliche Pflichten auch jenseits staatlicher Grenzen ergeben sich etwa aus der Charta der Vereinten Nationen, dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und aus den spezialisierten Menschenrechtsverträgen, wie der Kinderrechts- oder der Behindertenrechtskonvention, sowie aus regionalen Instrumenten wie der Europäischen Menschenrechtskonvention.

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 aus den Überprüfungsverfahren an Deutschland im Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016) gibt Kapitel 1.2. Im Anschluss beleuchtet Kapitel 1.3. das Agieren Deutschlands in ausgewählten zwischenstaatlichen Gremien.

1.1 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechts-gremien und -institutionen

Mit der Ratifikation der Verträge gehen Pflichten für den Vertragsstaat einher: Deutschland verpflichtet sich nicht nur, die niedergeschriebenen Normen einzuhalten, sondern auch, über die Einhaltung dieser Normen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser sogenannte Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution – die Grundlage für Empfehlungen, die die Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen gegenüber Deutschland aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei – je nach Menschenrechtsvertrag – zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten. Darüber hinaus gibt es bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge teilweise die Möglichkeit für einzelne Betroffene, sich über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren). Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen. Im Berichtszeitraum wurden keine Individualbeschwerden gegen Deutschland entschieden.

Eine Sonderstellung nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überwacht. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- und Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Im Zeitraum Januar 2015 bis Juni 2016 stellte der EGMR in sieben von 22 Urteilen eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. Diese betrafen Rechtsverletzungen nach Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren), Artikel 6 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Artikel 10 (Recht auf freie Meinungsäußerung) und Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention.¹

Die Deutschland betreffenden Verfahren werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.² 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.³

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁴ Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands im Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016) geben die nachfolgenden Tabellen 1 bis 5.

1 Siehe: Rechtsprechungsdatenbank des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=#n14597620384884950241259> (abgerufen am 12.10.2016).

2 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2015). Der Bericht zu den Urteilen 2015 war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht verfügbar.

3 Grabenwarter/Vašek (2015). Der Bericht zu den Urteilen 2015 war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht verfügbar.

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

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Empfehlungen an Deutschland	Aktueller Staatenbericht Deutschland
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.3.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2011	2012	Fällig 2018
Zivilpakt 2. Zusatzprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja	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)	3.1.1976	Nein, da keine Unterzeichnung des Zusatzprotokolls durch Deutschland	2008	2011	Fällig 30.6.2016. Mit Stand Oktober 2016 noch nicht eingereicht.
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.6.1969	Ja, gemäß Art.14	2013	2015	Fällig 2018
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	9.8.1985	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2007 Zwischenbericht November 2011	2009	Fällig und eingereicht 2015; Prüfung in der 66. Session des Ausschusses im Februar/März 2017
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 21 und 22	2009	2011	Fällig 2015. Mit Stand Oktober 2016 noch nicht eingereicht. List of issues prior to reporting liegen vor.
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchsremiums)	3.1.2009	Nicht relevant	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland im April 2013	Kein eigenes Berichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	5.4.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2010	2014	Fällig 2019
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.1.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2007	2008	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.7.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2013	2014	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht unterzeichnet	Nein (Möglichkeit Art. 77)	-	-	-

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Empfehlungen an Deutschland	Aktueller Staatenbericht Deutschland
Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.3.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2011	2015	Fällig 2019
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED)	23.12.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014	Fällig 2020

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Empfehlungen an Deutschland	Aktueller Staatenbericht Deutschland
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	Nicht relevant	2013	2013	Fällig 2017
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	Nicht relevant	2016	Nicht relevant	Selbstverpflichtung Deutschlands zu Bericht 2021

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Staatenbericht Deutschland	Empfehlungen an Deutschland	Aktueller Staatenbericht Deutschland
Europäische Sozialcharta (ESC)	26.2.1965	2016	2015	Jährlich, aber jeweils nur Teile der ESC
Revidierte Europäische Sozialcharta	Unterzeichnet am 29.6.2007, noch nicht ratifiziert	-	-	-
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht unterzeichnet	-	-	-
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	1.1.1999	2013	2014	Fällig 2018
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	1.2.1998	2014	2016	Fällig 2019
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	Unterzeichnet am 11.5.2011, noch nicht ratifiziert	-	-	-

Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	1.6.1990	2015	Bericht liegt noch nicht vor
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), eingerichtet vom Europarat 1993	Kein Abkommen	Deutschland 2013	Bericht 2014
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	1.4.2013	Deutschland 2014	Bericht Juni 2015

Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁵

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	3.9.1953	Ja (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.2.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	1.6.1968	Ja, gemäß Artikel 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	1.8.1989	Ja, gemäß Artikel 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Grundsätzliches Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 4.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	1.2.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

Eine Übersicht aller Empfehlungen, die von den Vertragsorganen ausgesprochen wurden, finden sich – sortiert nach Themenbereichen – auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁶ Im Folgenden werden jene Empfehlungen erfasst, die von den internationalen und europäischen Ausschüssen und Institutionen im Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016) ausgesprochen wurden.

Grundsätzlich gibt es bei den Empfehlungen Abstufungen bezüglich ihrer Dringlichkeit. Sie reichen von der Einladung an den Vertragsstaat, bestimmte Maßnahmen zu erwägen, bis hin zu dringenden Aufforderungen, Defizite zu beseitigen. Nachfolgend werden positive Anmerkungen der Vertragsorgane dargestellt und Empfehlungen, die das entsprechende Vertragsorgan als besonders dringlich angesehen hat.

⁵ Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelle_empfehlungen_an_deutschland.

1.1.1 Internationales Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Im Jahr 2015 wurde zum ersten Mal überprüft, inwieweit Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt hat.⁷ Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen äußert sich positiv über eine Reihe von Maßnahmen, die Deutschland ergriffen hat, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten: die Verabschiedung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die Einsetzung einer Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes und die offizielle Anerkennung der Deutschen Gebärdensprache als eigenständige Sprache.

Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen äußerte sich besorgt über die Situation von Menschen mit Migrationsgeschichte und Flüchtlingen. Diese hätten keinen adäquaten Zugang zu sozialen Dienst- und Unterstützungsleistungen. Deutschland wird nachdrücklich aufgefordert, Angebote für Menschen mit Migrationsgeschichte, auch für solche mit Behinderungen, uneingeschränkt zugänglich zu machen.

Darüber hinaus äußerte sich der Ausschuss tief besorgt über den Zwang im Rahmen psychiatrischer Dienstleistungen. Personen mit psychosozialen Behinderungen in entsprechenden Einrichtungen und ältere Menschen in Pflegeheimen seien häufig unmenschlichen und erniedrigenden Behandlungen ausgesetzt. Der Ausschuss empfahl, die Verwendung körperlicher und chemischer freiheitseinschränkender Maßnahmen in Einrichtungen grundsätzlich zu verbieten.

Ein besonderes Augenmerk legte der Ausschuss auf den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Gewalt und Missbrauch. Deutschland müsse

mehr tun, um einen wirksamen Gewaltschutz für Frauen und Mädchen zu gewährleisten, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Umfeld. Es sollen außerdem umgehend eine oder mehrere unabhängige Stellen zur Überwachung von Gewalt in Heimen und Einrichtungen bestimmt und die unabhängige Bearbeitung von Beschwerden in Einrichtungen sichergestellt werden. Für diese Empfehlungen erlegte der Ausschuss Deutschland eine Zwischenberichtspflicht auf: Im April 2016 musste die Bundesregierung Informationen über die Maßnahmen vorlegen, die getroffen wurden, um die Empfehlungen umzusetzen. Dieser Pflicht wurde nachgekommen.⁸ Der Ausschuss hat zu dieser Nachreichung bisher nicht Stellung genommen.

Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wies außerdem darauf hin, dass Deutschland nicht genug tue, um die persönliche Integrität von intergeschlechtlichen Kindern⁹ zu sichern: Bereits 2011 habe ein anderer UN-Fachausschuss, der Fachausschuss gegen Folter, angemahnt, die gängige Praxis chirurgischer Anpassungseingriffe an intergeschlechtlichen Kindern zu beenden. Er empfahl damals unter anderem die Überarbeitung der rechtlichen und medizinischen Standards bei der Behandlung intergeschlechtlicher Menschen, einen umfassenden Rechtsschutz für Betroffene und Schulungen des Fachpersonals.¹⁰ Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wies nun darauf hin, dass diese Empfehlungen aus dem Jahre 2011 endlich umgesetzt werden müssten.

1.1.2 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung

Im Jahr 2015 prüfte der UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung, inwieweit Deutschland seine Vertragspflichten aus der Anti-Rassismus-Konvention umgesetzt hat.¹¹ Dabei fiel das

7 UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziffern 4, 33–33, 38–40.

8 Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a).

9 Kinder, die mit körperlichen Merkmalen geboren werden, die den typischen geschlechtlichen Standards und Normen von weiblich und männlich nicht entsprechen (genetisch, anatomisch und/oder hormonell).

10 UN, Fachausschuss gegen Folter (2011), RdNr. 20.

11 UN, Fachausschuss gegen jede Form von rassistischer Diskriminierung (2015), RdNr. 4, 9, 10, 18.

Lob für Deutschland spärlich aus. Der Ausschuss äußerte sich positiv über die Änderung des § 46 Strafgesetzbuch, wonach rassistische Beweggründe bei der Strafzumessung explizit zu berücksichtigen sind, sowie über die Ankündigung Deutschlands, verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung einzuleiten (unter anderem beim Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und beim Integrationsgipfel).

Der Ausschuss äußerte sich sehr besorgt über das politische Klima im Land: Rassistische Positionen würden zunehmend im öffentlichen Raum vertreten. Der Staat gehe nicht wirksam gegen die Verbreitung rassistischen Gedankenguts durch bestimmte politische Parteien und Bewegungen vor. Der Ausschuss wies Deutschland ausdrücklich darauf hin, dass es seine Bemühungen verstärken und alle verfügbaren Mittel nutzen müsse, um dem Rassismus im Land entgegenzutreten. Dazu gehöre unter anderem die entschiedene Verurteilung von rassistischen Äußerungen durch politische Führungspersonlichkeiten, Hoheitsträger und Personen des öffentlichen Lebens, inklusive der Einleitung von Strafverfahren gegen diese Personen. Ausdrücklich betonte der Ausschuss, dass spezielle Maßnahmen ergriffen werden müssten, um Asylsuchende vor rassistischer Gewalt zu schützen.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt des UN-Fachausschusses gegen rassistische Diskriminierung waren die unzureichenden Ermittlungen bei rassistisch motivierten Straftaten, insbesondere hinsichtlich des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU). Der Ausschuss bekräftigte, dass Deutschland seine institutionellen Mängel bei den Ermittlungen zu rassistisch motivierten Straftaten abstellen müsse. Dazu gehöre unter anderem, dass die Beweggründe für die durch den NSU begangenen Morde lückenlos aufgeklärt werden. Dazu gehöre auch, dass Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden für diskriminierende

Handlungen im Laufe der Ermittlungen zur Rechenschaft gezogen werden müssten. Weiterhin wurden, wie bereits in den Vorjahren empfohlen, verpflichtende Schulungen für Mitarbeitende in den Strafverfolgungsbehörden und eine adäquate Untersuchung von Beschwerden zu Hasskriminalität angemahnt. Zur Umsetzung der Empfehlungen im Bereich rassistisch motivierte Straftaten forderte der Ausschuss Deutschland auf, binnen eines Jahres über seine Maßnahmen Bericht zu erstatten. Dieser Aufforderung ist Deutschland nachgekommen.¹² Ebenso sollte Deutschland den Ausschuss darüber informieren, welche Maßnahmen es zur Überprüfung der Gesetzeslage und Praxis bei der Strafverfolgung von rassistischen Äußerungen ergriffen hat. Letzteres geht auf eine Entscheidung des Ausschusses in einem Individualbeschwerdeverfahren aus dem Jahr 2013 zurück.¹³ Der Ausschuss hat zu den Nachreichungen Deutschlands bisher nicht Stellung genommen.

1.1.3 Europäische Sozialcharta

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte des Europarates hat 2015 überprüft, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen aus der Europäischen Sozialcharta nachkommt.¹⁴ Dabei hat er sich in diesem Berichtszyklus insbesondere mit den Rechten von Kindern, Familien und Migrant_innen beschäftigt.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte kritisierte vor allem die menschenrechtliche Situation für Migrant_innen in Deutschland. Diese sei nicht im Einklang mit der Europäischen Sozialcharta. Der Ausschuss stellte unter anderem fest, dass Deutschland nicht genug Maßnahmen ergriffen habe, um die Diskriminierung von Migrant_innen auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen – zum Beispiel in Bezug auf Entlohnung, Fortbildung und Beförderung. Hier sei es nicht ausreichend, wenn die Regierung nachweise, dass es keine Diskrimi-

12 Siehe Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2016b).

13 Im Jahr 2013 entschied der Ausschuss, dass die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Thilo Sarrazin wegen seines Interviews in „Lettre International“ (2009) die UN-Antirassismus-Konvention verletze. Sarrazin hatte sich in dem Interview verächtlich, herabwürdigend und verdinglichend gegenüber Menschen, insbesondere mit türkischem und arabischem Migrationshintergrund, geäußert. Damals beschied der Ausschuss, dass Deutschland seine menschenrechtliche Verpflichtung zu effektivem Rechtsschutz gegen rassistische Äußerungen verletzt habe. Er rief die Bundesregierung dazu auf, die Gesetzeslage und Praxis im Bereich der Strafverfolgung von rassistischen Äußerungen zu überprüfen. Siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2013).

14 Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (2016), S. 33–33, 36, 38.

nierung per Gesetz gebe. Es müsse auch belegt werden, dass Deutschland alle adäquaten Schritte unternommen habe, um die tatsächliche Diskriminierung von Migrant_innen in den genannten Aspekten zu beseitigen.

Der Ausschuss beschäftigte sich außerdem mit dem Familiennachzug nach Deutschland. Er lobte Deutschland dafür, dass volljährige Kinder nicht mehr vom Familiennachzug ausgeschlossen seien. Allerdings wies er darauf hin, dass einige Regelungen bezüglich des Familiennachzugs nicht im Einklang mit der Europäischen Sozialcharta stünden: Wanderarbeitnehmer_innen müssen teilweise einen befristeten Aufenthaltstitel von zwei Jahren nachweisen, um ihre Familien nachholen zu können. Dies sei zu einschränkend. Der Ausschuss empfahl, diesen Zeitraum – außer in begründeten Einzelfällen – auf ein Jahr zu beschränken. Darüber hinaus müssten – nach gegenwärtiger Rechtslage – Ehegatt_innen und Kinder über 16 Jahre Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen, um für den Familiennachzug berechtigt zu sein. Laut dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte sei auch diese Bedingung für den Familiennachzug nicht mit der Europäischen Sozialcharta vereinbar.

1.1.4 Menschenrechtskommissar des Europarats

Im April und Mai 2015 besuchte der Menschenrechtskommissar des Europarates Deutschland. Der im Anschluss entstandene Bericht¹⁵ konzentriert sich in seinen Empfehlungen auf drei Punkte: die Institutionen des nationalen Menschenrechtsschutzes stärken, Menschenrechte von Migrant_innen, Asylsuchenden und Flüchtlingen schützen sowie Rassismus und Intoleranz konsequenter bekämpfen.

Der Menschenrechtskommissar empfahl Deutschland, den institutionellen und gesetzlichen Rahmen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte zu stärken. Er lobte ausdrücklich, dass das Deutsche Institut für Menschenrechte im Jahr 2015 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden ist. Er wies aber darauf hin, dass die Insti-

tutionen des nationalen Menschenrechtsschutzes weiter gestärkt werden müssten: So müssten die Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und des Deutschen Instituts für Menschenrechte erweitert werden, die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter finanziell und personell aufgestockt werden sowie die Kontrollorgane für die Nachrichten- und Sicherheitsdienste personell besser ausgestattet werden.

Auch in Bezug auf die steigende Zahl geflüchteter Menschen in Deutschland erkannte der Menschenrechtskommissar die umfangreichen Bemühungen Deutschlands im Bereich Asyl an. Gleiches gilt für die Aufnahmebereitschaft der lokalen Bevölkerung, die er ausdrücklich lobte. Er wies aber darauf hin, dass Deutschland verpflichtet sei, Aufnahmebedingungen zu gewährleisten, die mit den Menschenrechten vereinbar sind: Es müsse bundesweit verbindliche Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden geben. Er empfahl außerdem, dass die Bundesregierung die Länder und Gemeinden stärker bei der Kostenübernahme und Umsetzung der Aufnahme unterstützt. Der Zugang zu medizinischer Versorgung müsse verbessert werden. Familienzusammenführung und der Zugang zu Rechtsschutz sollten erleichtert werden.

Einen weiteren Schwerpunkt setzte der Menschenrechtskommissar beim Thema Rassismus und Intoleranz. Seine Empfehlungen zielen explizit darauf ab, dass Deutschland den Kampf gegen Rassismus und Intoleranz breiter angehen müsse. Die Maßnahmen sollten sich nicht nur auf extremistische Gruppen beziehen. Vielmehr müsse Deutschland sich bemühen, jede Art von Hassrede und Hassverbrechen strikt und eindeutig zu verurteilen. Mit Blick auf das Versagen der Ermittlungsbehörden bei der Aufklärung der NSU-Verbrechen weist der Menschenrechtskommissar darauf hin, dass die deutschen Behörden strukturelle Formen von Rassismus in den Strafverfolgungsbehörden besser bekämpfen müssten: Es müsse ein wirksameres Vorgehen gegen Racial Profiling seitens der Polizei geben; den Opfern von Diskriminierung müsse ein wirksamer Rechtsschutz durch öffentliche Behörden gewährleistet werden; Deutsch-

15 Menschenrechtskommissar des Europarats (2015), Ziffern 66–76, 136–147, 189–197.

land solle formale Richtlinien und Schulungen für Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft einführen. Nicht zuletzt empfahl der Menschenrechtskommissar des Europarates, Hassverbrechen statistisch besser zu erfassen.

1.1.5 Konvention des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels

Im Jahr 2015 wurde zum ersten Mal überprüft, inwieweit Deutschland die Europaratskonvention gegen Menschenhandel umgesetzt hat.¹⁶ Die prüfende Expert_innengruppe (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) lobte unter anderem die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung und der internationalen Kooperation sowie den Aufbau von Vernetzungsstrukturen auf Bundes- und Länderebene. Sie kam zu dem Schluss, dass es in Deutschland vor allem in drei Bereichen noch Defizite gebe: Opfererkennung, Durchsetzung der Rechte der Betroffenen sowie Datenerhebung und Forschung.

So betonte GRETA unter anderem, dass es außerordentlich wichtig sei, die von Menschenhandel Betroffenen zu identifizieren, um ihnen Schutz anbieten zu können und ihre Rechte zu wahren. Deutschland wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass alle Akteure, die mit Betroffenen in Kontakt kommen, in die Bekämpfung des Menschenhandels miteinbezogen werden. Genannt werden hier unter anderem die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, das Bundesfinanzministerium als Aufsichtsbehörde des Zolls und die Bundesfinanzdirektionen. Außerdem sei es wichtig, einheitliche Indikatoren zur Erkennung von Betroffenen von Menschenhandel zu entwickeln.

Auch bei der Gewährleistung der Rechte Betroffener sieht GRETA Nachbesserungsbedarf: So wiesen die Expert_innen darauf hin, dass auch von psychischer Gewalt Betroffene und solche ohne regulären Aufenthaltsstatus Anspruch auf eine staatliche Entschädigung hätten. Darüber hinaus wird kritisiert, dass es in Deutschland große

regionale Unterschiede bei der Bekämpfung von Menschenhandel gebe. GRETA empfiehlt Deutschland nachdrücklich, eine bundesweit umfassende Strategie gegen Menschenhandel zu entwickeln, unter anderem einen Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel.

Nicht zuletzt bekräftigte GRETA die Notwendigkeit einer empirisch gestützten Politik, um Menschenhandel in Deutschland besser bekämpfen zu können. Die statistische Datenlage sei unzureichend. GRETA empfahl die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Berichterstattungsstelle. Diese könnte, auf der Grundlage von Datensammlung und -evaluation, Entwicklungen im Bereich Menschenhandel beobachten, gute Beispiele herausstellen und Handlungsbedarf aufzeigen.

1.1.6 Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten

Ebenfalls im Berichtszeitraum wurde überprüft, inwieweit Deutschland seine Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erfüllt.¹⁷ Dabei hob der prüfende Ausschuss grundsätzlich hervor, dass das Niveau beim Schutz der Rechte von nationalen Minderheiten in Deutschland relativ hoch sei. Er lobte auch die Stärkung des institutionellen Rahmens zum Schutz von Minderheiten. So seien in den letzten Jahren unter anderem in Schleswig-Holstein die Rechte der dänischen und friesischen Minderheit sowie der Sinti/Sintezas und Roma/Romnija, in Brandenburg die Rechte der Sorb_innen auf Verfassungsebene gestärkt worden. Trotzdem führe gerade die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern zu einer ganzen Reihe von Problemen, unter anderem beim Medienzugang von nationalen Minderheiten. Darüber hinaus kritisierte der Ausschuss die Situation der Sinti/Sintezas und Roma/Romnija in Deutschland. Deren tatsächliche Gleichbehandlung in Wirtschaft und Gesellschaft müsse vorangetrieben werden. Deutschland müsse sich vor allem dafür einsetzen, dass Kindern dieser Minderheiten der Zugang zu

¹⁶ Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015).

¹⁷ Europarat, Beratender Ausschuss zum Minderheitenabkommen (2015).

den Regelschulen in der Praxis tatsächlich offenstehe.

Der Ausschuss wies außerdem darauf hin, dass Deutschland seine Bemühungen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz sowie zur Verhinderung von Rechtsextremismus fortführen müsse. Er äußerte sich besorgt über das steigende Ausmaß antisemitischer, antiziganistischer und anti-muslimischer Einstellungen sowie die steigende Zahl von Übergriffen auf Asylsuchende. Mit Sorge wies der Ausschuss auf die öffentliche Debatte zu sogenannten Armutsflichtlingen hin sowie auf die rassistischen Äußerungen gegenüber Sinti/Sintezas und Roma/Romnija im Wahlkampf. Der Ausschuss empfahl zudem, zu überprüfen, inwieweit der deutschen Strafgesetzgebung und der Rechtspraxis wirksame Mittel zur Verfügung stehen, um gegen die Aufstachelung zum Hass und die Verbreitung rassistischen Gedankenguts vorzugehen.

Der Ausschuss würdigte die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, sprach sich aber auch für eine weitere Stärkung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes aus. Nachholbedarf gebe es sowohl in der entsprechenden Gesetzgebung als auch beim Zugang zum Recht: Die Vorschriften seien zu wenig bekannt und würden demnach nicht ausreichend genutzt.

1.2 Die Menschenrechtspolitik Deutschlands in zwischenstaatlichen Gremien

Deutschland ist in zahlreichen zwischenstaatlichen Gremien vertreten, die für die Menschenrechtspolitik wichtig sind. Dies sind zum einen Gremien mit einem explizit menschenrechtlichen Mandat, wie etwa der UN-Menschenrechtsrat. Zum anderen sind es Staatsgremien, in denen für die Verwirklichung von Menschenrechten relevante Entscheidungen getroffen werden – wie etwa

der UN-Sicherheitsrat, aber auch die Weltbank oder die G7. Der folgende Abschnitt beleuchtet das Agieren Deutschlands in einigen ausgewählten Gremien im Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016).

1.2.1 Deutschland in den Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen werden Menschenrechte vor allem in drei Gremien behandelt: in der UN-Generalversammlung, ihrem Nebenorgan, dem UN-Menschenrechtsrat, und im UN-Sicherheitsrat, wenn bewaffnete Konflikte und Krisen Auswirkungen auf die Menschenrechte haben beziehungsweise Ursache von Menschenrechtsverletzungen sind.

UN-Menschenrechtsrat

Deutschland war in den Jahren 2013 bis 2015 Mitglied im UN-Menschenrechtsrat und wurde 2015 erneut bis zum 31. Dezember 2018 in dieses Gremium gewählt. 2015 hatte Botschafter Joachim Rüdiger, Deutschlands Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf, die Präsidentschaft des Rates inne. Zentrale Themen der deutschen Präsidentschaft waren eine verbesserte Effizienz und Effektivität des Rates, die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und eine bessere Vernetzung aller UN-Menschenrechtsorgane.¹⁸ Die deutsche Präsidentschaft war an der Stärkung der Menschenrechte orientiert. Sie wurde unter anderem auch vonseiten der Zivilgesellschaft positiv bewertet, auch weil sie sich für eine ungehinderte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure im UN-Menschenrechtsrat und anderen UN-Menschenrechtsorgane einsetzte.¹⁹ Während seiner 28. Sitzung (März 2015) setzte der UN-Menschenrechtsrat außerdem ein neues Mandat zum Recht auf Privatheit im digitalen Zeitalter ein. Dieses Mandat war federführend von Deutschland und Brasilien vorangetrieben worden. Nicht zuletzt nutzte Deutschland seine Mitgliedschaft im UN-Menschenrechtsrat insbesondere, um sich für den Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen einzusetzen.²⁰

18 Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen New York (2012).

19 Rathgeber (2016a), S. 128.

20 Rathgeber (2016b); International Service for Human Rights (2015).

UN-Generalversammlung

In der UN-Generalversammlung machte sich Deutschland für Nationale Menschenrechtsinstitutionen stark. So übernahm es unter anderem erneut die Federführung für die Resolution zu Nationalen Menschenrechtsinstitutionen.²¹ Diese seit Jahren von Deutschland vorangetriebene Resolution fordert Staaten auf, unabhängige, hinreichend finanzierte und effektive Nationale Menschenrechtsinstitutionen einzurichten und spricht sich gegen staatliche Einmischung in und Repressalien wegen deren Arbeit aus. Sie verlangt außerdem Mitwirkungsrechte für Nationale Menschenrechtsinstitutionen in allen UN-Gremien, die zu Menschenrechten arbeiten.

Zusammen mit Spanien erreichte Deutschland die Anerkennung eines eigenen Menschenrechts auf Sanitärversorgung.²²

Nachhaltigkeitsziele – Sustainable Development Goals

Im September 2015 wurde auf einem Sondergipfel der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Sie enthält 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) und 169 Unterziele zu Themen wie Überwindung von extremer Armut und Hunger, Bildung, Gesundheit, Geschlechtergleichstellung, Wasser, Energie, Wirtschaft und Arbeit, Biodiversität und Ökosysteme sowie friedliche und inklusive Gesellschaften. Ergänzt werden die Ziele durch Umsetzungs-, Monitoring- und Überprüfungsmaßnahmen. Das Besondere dieser Vereinbarung ist, dass sie für alle Länder gilt. So sind alle Staaten aufgefordert, die globalen Ziele der Agenda 2030 in nationale Strategien zu integrieren und zur Umsetzung beizutragen.

Dieser Vereinbarung ging ein fast zweijähriger Verhandlungsprozess voraus, in dem sich die Bundes-

regierung systematisch für menschenrechtliche Positionen eingesetzt hat – zum Beispiel für unternehmerische Verantwortung nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und für sexuelle und reproduktive Rechte.²³ Mit ihrer Entscheidung, im Juli 2016 als eines der ersten 22 Länder freiwillig vor dem globalen Überprüfungsmechanismus (High-Level Political Forum, HLPF) zu berichten, verdeutlicht die Bundesregierung die Wichtigkeit von Rechenschaftslegung. Diese beiden zentralen Elemente der Agenda 2030 – Anbindung an die Menschenrechte und Rechenschaftslegung – müssen sich auch in der innerstaatlichen Umsetzung widerspiegeln. Bisher hat Deutschland noch keine seiner Vorreiterrolle auf internationaler Ebene entsprechende Praxis entwickelt.

In Deutschland sollen die Nachhaltigkeitsziele insbesondere durch die Weiterentwicklung der seit 2002 bestehenden „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ umgesetzt werden. Deshalb formuliert die Bundesregierung im Jahr 2016 als ersten Schritt die Nachhaltigkeitsstrategie neu.²⁴ Die Öffentlichkeit war aufgerufen, den Entwurf der neuen Nachhaltigkeitsstrategie zu kommentieren.²⁵

Die aktualisierte deutsche Nachhaltigkeitsstrategie greift jedoch noch nicht systematisch die Empfehlungen der UN-Menschenrechtsorgane an Deutschland auf.²⁶ Diese weisen beispielsweise darauf hin, welche Herausforderungen bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele 1 („Armut halbieren“), 10 („Ungleichheit in und zwischen den Ländern verringern“) und 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften“) auch in Deutschland bestehen. Während sich Deutschland bei den globalen Verhandlungen für eine breite Aufschlüsselung der Daten (zum Beispiel nach Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Einkommen, Behinderung) einsetzte,²⁷ ist dieses Bekenntnis im Entwurf der Bundesregierung nicht ausreichend umgesetzt.²⁸

21 UN, Generalversammlung (2016).

22 UN, Generalversammlung (2015).

23 Bundesregierung (2013).

24 Bundesregierung (2016a).

25 Siehe auch die Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2016a).

26 Siehe Datenbank des Deutschen Instituts für Menschenrechte mit Übersicht über Empfehlungen an Deutschland: www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelle_empfehlungen_an_deutschland.

27 Siehe beispielweise die Stellungnahmen Deutschlands (für die Troika Deutschland/Frankreich/Schweiz) aus Anlass der sechsten Sitzung der Offenen Arbeitsgruppe: Bundesregierung (2013).

28 Entwurf mit Stand Oktober 2016.

Aus menschenrechtlicher Sicht wäre die breite Aufschlüsselung von Daten, insbesondere in Konsultation mit marginalisierten Gruppen, jedoch notwendig. Nur so kann sichtbar gemacht werden, inwieweit verschiedene Bevölkerungsgruppen am Fortschritt (nicht) teilhaben. Grundsätzlich wäre es für die Umsetzung der Agenda 2030 wünschenswert, auch in Deutschland die Ergebnisse der qualitativen Monitoring-Prozesse im UN-Menschenrechtsschutzsystem aufzugreifen, da sie die Ergebnisse der eher quantitativ orientierten Umsetzungsmessung der SDGs sehr sinnvoll ergänzen. Sie können beispielsweise mithelfen, strukturelle Benachteiligungen oder Diskriminierung einzelner Bevölkerungsgruppen zu identifizieren.

Die Bundesregierung hat sich während der zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Agenda 2030 für partizipative Rechenschaftsmechanismen zur Umsetzung und Überprüfung der Agenda, auch auf nationaler Ebene, eingesetzt. In ihren Kommentaren hat die Zivilgesellschaft unter anderem die Einrichtung einer Dialoggruppe aus Vertreter_innen der Zivilgesellschaft in Deutschland gefordert. Aus menschenrechtlicher Sicht ist ein solches neues Gremium dann sinnvoll, wenn es der Zivilgesellschaft tatsächlich die Möglichkeit eröffnet, zu beraten und Einfluss zu nehmen. Daher sollte ein solches Gremium auch formal in den Managementregeln der Strategie verankert werden und menschenrechtliche Partizipationsstandards²⁹ berücksichtigen.

Die zuständigen Ministerien prüfen derzeit die während der Konsultation eingegangenen Stellungnahmen und überarbeiten die neue Fassung der Nachhaltigkeitsstrategie, die noch 2016 vom Bundeskabinett verabschiedet werden soll.

1.2.2 Ausgewählte andere internationale Organisationen

UN-Welternährungsprogramm

Das UN-Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) leistet humanitäre Hilfe durch Nahrungsmittellieferungen in Notfällen. Es hilft Betroffenen beim Wiederaufbau einer eigenen Existenz und unterstützt Staaten bei der Beseitigung der Ursachen von Hunger. Damit leistet es einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung. Das WFP wird aus freiwilligen Beiträgen von Staaten, Privatpersonen und Unternehmen finanziert. Deutschland kommt seiner menschenrechtlichen Verpflichtung zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung mit seinen Zahlungen nach, befasst sich damit aber auch in seiner Entwicklungs- und auswärtigen Politik.

Seit 2012 hat Deutschland seine Beiträge an das Welternährungsprogramm beständig erhöht. 2016 wurden sie im Vergleich zu 2015 noch einmal mehr als verdoppelt. Für 2017 bis 2018 sind zunächst weniger Mittel gemeldet.³⁰ Insgesamt sind die Beiträge aller Staaten an das Welternährungsprogramm jedoch rückläufig, von 5,5 Milliarden (2014) auf 5,1 Milliarden (2015) und auf 4,4 Milliarden (2016). Ein Teil dieses Rückganges geht auf die substanziellen Kürzungen der Beiträge der Golfstaaten beziehungsweise ihrer Regionalorganisation zurück. Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Kuwait zahlten 2016 weniger als 1 Prozent ihres Vorjahresbeitrages ein, der Golf-Kooperationsrat blieb bis September 2016 um 99,6 Prozent hinter seinen Zahlungen von 2015 zurück.³¹

Medienberichten zufolge waren die Kürzungen und die damit einhergehende unzureichende Versorgungskapazität, die das Welternährungsprogramm im Herbst 2014 bei der Versorgung von Flüchtlingen in Syrien, Libanon und der Türkei hatte, ein wesentlicher Grund für viele Menschen, die Region in Richtung Europa zu verlassen.³² In der Türkei stellte das WFP die Nahrungsmittelversorgung

29 Siehe hierfür zum Beispiel den vom Europarat verabschiedeten Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess: Europarat (2009): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedcf> (abgerufen am 17.10.2016).

30 Welternährungsprogramm (2016a), S. 1; Welternährungsprogramm (2016b), S. 2.

31 Welternährungsprogramm (2016c), S. 6.

32 Petermann (2015); Handelsblatt (2015).

sogar ganz ein, in Syrien kürzte es die Hilfen um 40 Prozent, im Libanon um 30 Prozent.³³ Das WFP berichtete, dass die Bedarfe 2014 um fast 30 Prozent höher lagen als 2013. Deutschland reagierte auf die akute Finanzkrise des WFP im Herbst 2014 mit Aufstockungen in Höhe von 19,4 Millionen Euro (Auswärtiges Amt) und 24,5 Millionen Euro (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).³⁴ Angesichts der fortbestehenden Krisensituation in Syrien und den syrischen Nachbarstaaten bleibt zu hoffen, dass Deutschland die für 2017 und 2018 angekündigten Beträge noch erheblich aufstocken wird.

Weltbank

Die Weltbank ist eine multilaterale Entwicklungsbank. Eines ihrer wichtigsten selbst gesetzten Ziele ist die Armutsbekämpfung. Mit günstigen Krediten will sie die Lebensbedingungen von Menschen verbessern, die zum Teil in den ärmsten Ländern der Welt leben. Deutschland ist nach den USA, Japan und China viertgrößter Anteilseigner der Weltbank. Das Stimmgewicht einzelner Staaten in der Weltbank ist abhängig von der Höhe der Beteiligung am Kapital der Bank. Deutschland trägt als Vollmitglied des Exekutivdirektoriums der Weltbank, dessen 25 Mitglieder über alle Projekte abstimmen, eine Mitverantwortung für das Handeln der Weltbank. Zwar verfügt Deutschland aufgrund seines Stimmgewichts in der Weltbankgruppe nicht über eine Sperrminorität, ist also damit nicht für das Bankhandeln insgesamt verantwortlich. Allerdings muss Deutschland auch im Rahmen seines Handelns in der Weltbankgruppe seinen extraterritorialen Verpflichtungen aus den Menschenrechten nachkommen,³⁵ unabhängig von einer möglichen eigenen menschenrechtlichen Verpflichtung der Weltbankgruppe.³⁶ Die deutsche Regierung ist dabei menschenrechtlich verantwortlich für das Handeln der von ihr bestimmten personellen Vertretung, die ein ihren

Verpflichtungen gemäßes Menschenrechtsschutzniveau sicherstellen muss.

Eine zentrale menschenrechtliche Entwicklung im Berichtszeitraum war die Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards (Safeguards) der Weltbank, die sie für die Vergabe von Investitionen aufgestellt hat, um negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in den Projektgebieten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Trotz der Existenz dieser Standards kam es auch 2015 wiederholt zur Verletzung dieser Umwelt- und Sozialstandards.³⁷ Grund hierfür ist, dass die Weltbank die menschenrechtlichen Auswirkungen der von ihr mitfinanzierten Projekte nicht immer ausreichend beobachtet.

Bis Mitte 2016 überarbeitete die Weltbank ihre Umwelt- und Sozialstandards. Die neuen Standards wurden Mitte 2016 verabschiedet. Das Ergebnis ist ernüchternd, nicht nur, weil die sogenannten Safeguards in einigen zentralen Punkten abgeschwächt wurden, sondern auch, weil die Bank mit ihren Standards als Vorbild für andere Entwicklungsbanken gilt – und das Aufweichen des Schutzes in den kommenden Jahrzehnten weltweit Hunderttausende Menschen betreffen wird. Die Kritikpunkte hinsichtlich der Nutzung der Ländersysteme bleiben weiter bestehen: So sollen unter anderem Risikoprüfungen flexibel gehandhabt werden. Auch fehlt eine ausdrückliche Orientierung an internationalen Standards (zum Beispiel UN- Menschenrechtsverträge, ILO-Kernarbeitsnormen, Pariser Klimaabkommen, Agenda 2030). Nicht zuletzt gibt es Kritik bezüglich der menschenrechtlichen Verantwortung der Kreditnehmer und der eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Weltbank.³⁸

Deutschland hatte sich 2015 mit einer öffentlichen Stellungnahme zum ersten Entwurf für eine stärkere Orientierung an den Menschenrechten einge-

33 Hermann (2014).

34 Deutscher Bundestag (2014a), S. 7158.

35 Für Deutschland bekräftigte dies der UN-Fachausschuss zum Sozialpakt bereits 2001: UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2001), RdNr. 31.

36 Mehr als 82 Prozent der Anteile an der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung werden dabei von Staaten gehalten, die fünf oder mehr der zehn Kernmensenrechtsverträge ratifiziert haben, siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2015a).

37 Zu den systemischen Ursachen für Verletzungen siehe frühere Berichte des Beschwerdemechanismus wie auch der unabhängigen Evaluierungsabteilung der Weltbank-Gruppe: Weltbank (2015); Weltbank (2009); Unabhängige Bewertungsgruppe (2010). Siehe auch Berichte der internationalen Journalisten-Organisation ICIJ: <https://www.icij.org/project/world-bank> (abgerufen am 25.10.2016).

38 Siehe unter anderem Amnesty International (2016b); Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b).

setzt.³⁹ Ein zweiter Entwurf wurde von der Weltbank 2016 vorgelegt.⁴⁰ Hierzu lag keine öffentliche Kommentierung Deutschlands vor. Aufgrund der menschenrechtlichen Schwachstellen der neuen Safeguards ist es erforderlich, dass Deutschland zukünftig bei der Abstimmung über die zu finanzierenden Vorhaben im Exekutivdirektorium der Weltbank menschenrechtliche Folgenabschätzungen einfordert beziehungsweise diese gegebenenfalls selbst durchführt und den Ergebnissen entsprechend abstimmt.

Die Entscheidungspraxis der deutschen Exekutivdirektion ist von außen schwer nachvollziehbar. Im Gegensatz zu anderen Ländern (zum Beispiel den USA⁴¹) gibt es keine zentrale Stelle, an der die unter Mitwirkung Deutschland getroffenen Finanzierungsentscheidungen einsehbar sind.⁴² Die Frage des Deutschen Instituts für Menschenrechte nach abgegebenen Stellungnahmen und Begründungen zu Finanzierungen von einzelnen Projekten wie auch danach, in welchen Fällen eine menschenrechtliche Überprüfung eingefordert wurde, hat die Bundesregierung bislang nicht beantwortet. Für die Rechenschaftslegung zu deutschem Handeln in der Weltbank braucht es neben einer transparenten Website auch eine strukturierte Beteiligung der Zivilgesellschaft: Hier wäre ein institutionalisiertes, jährliches Format wünschenswert, beispielsweise anlässlich des Besuchs der Exekutivdirektorin.

Eine positive Entwicklung ist die finanzielle Beteiligung Deutschlands am Nordic Trust Fund on Human Rights.⁴³ Der Nordic Trust Fund ist ein von den skandinavischen Ländern und Deutschland finanziertes Projekt, deren Mitarbeitende Wissen über Menschenrechte und deren Umsetzung innerhalb der Weltbank fördern.

39 Bundesregierung (2015).

40 Für eine menschenrechtliche Kritik des zweiten Entwurfs siehe zum Beispiel: UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (2016): https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/20160315_memorandum_ohchr_esf_with_annexes.pdf; Amnesty International (2016): http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2016/03/phase_3_-_world_bank_submission_amnesty_international.pdf; Human Rights Watch (2015): <https://www.hrw.org/news/2015/10/07/human-rights-watch-submission-world-banks-second-draft-environmental-and-social>.

41 Das dort federführende Finanzministerium stellt zumindest sämtliche Voten, Stellungnahmen u.a. auf seiner Website ein: U.S. Department of Treasury <https://www.treasury.gov/resource-center/international/development-banks/Pages/index.aspx> (abgerufen am 21.10.2016).

42 Auf Nachfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte gab das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an, dass Deutschland sich in den Jahren 2014 zehnmal, 2015 und 2016 je zweimal enthalten habe. Dies steht wohl mindestens 463 befürworteten Finanzierungsentscheidungen der Weltbank (ohne Entscheidungen der Weltbanktochter International Finance Corporation) alleine für 2015 gegenüber. Von den 2014 bis 2016 beim Beschwerdemechanismus der Weltbank eingereichten Fällen hatte Deutschland allen zuvor zugestimmt, bei den 2014 bis 2016 beim eingereichten 31 Fällen hatte es sich zuvor in zwei Fällen enthalten.

43 Ohne Personalentsendung.

B Schwerpunktthema Flucht

2 Flucht: politischer und gesellschaftlicher Kontext

Das bestimmende Thema im Berichtszeitraum in Deutschland war die enorm große Anzahl an Menschen, die nach Deutschland geflüchtet sind, um hier Schutz und Aufnahme zu finden. Viele Folgen dieser Entwicklung werden sich erst langfristig abzeichnen: Haben anerkannte Flüchtlinge eine reale Chance auf dem deutschen Arbeitsmarkt? Wie gehen wir mit der größeren religiösen Vielfalt in unserer Gesellschaft um? Wird Europa einen solidarischen und menschenwürdigen Umgang mit Geflüchteten finden? Wie wird der deutsche Beitrag zur Bekämpfung von Fluchtursachen aussehen und einzuschätzen sein?

Auf viele Fragen mussten Politik und Verwaltung jedoch ganz unmittelbar und unter großem Zeitdruck Antworten finden: Wie können geflüchtete Menschen menschenwürdig untergebracht werden? Wie können Flüchtlingsunterkünfte, Flüchtlinge und Menschen, die sie unterstützen, vor Übergriffen geschützt werden? Werden besonders Schutzbedürftige unter ihnen als solche erkannt und ausreichend versorgt? Welche gesetzlichen und tatsächlichen Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf Ausbildung, Arbeit und Wohnen, müssen geschaffen werden, damit geflüchtete Menschen in Deutschland ein selbstbestimmtes Leben beginnen können, so wie es die Menschenrechte gebieten?

Diese Fragen berühren unmittelbar die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Deutschland hat sich sowohl internationalen als auch europäischen Menschenrechtsverträgen unterworfen – zum Beispiel dem Sozialpakt der Vereinten Nationen (United Nations, UN), der

UN-Kinderrechtskonvention oder der Europäischen Menschenrechtskonvention. Damit hat es sich zum Beispiel verpflichtet, Geflüchtete hierzulande vor Diskriminierung und Gewalt zu schützen, ihnen das Recht auf Gesundheit zu gewährleisten und geflüchteten Kindern Zugang zu Schulen zu ermöglichen. Für die Bewältigung der 2015 entstandenen Herausforderungen für Deutschland sind die in diesen Verträgen verbrieften Rechte und Pflichten verbindlicher Rahmen; ihre Erfüllung ist zugleich eine zentrale Erfolgsbedingung.

Zum Begriff Flüchtling

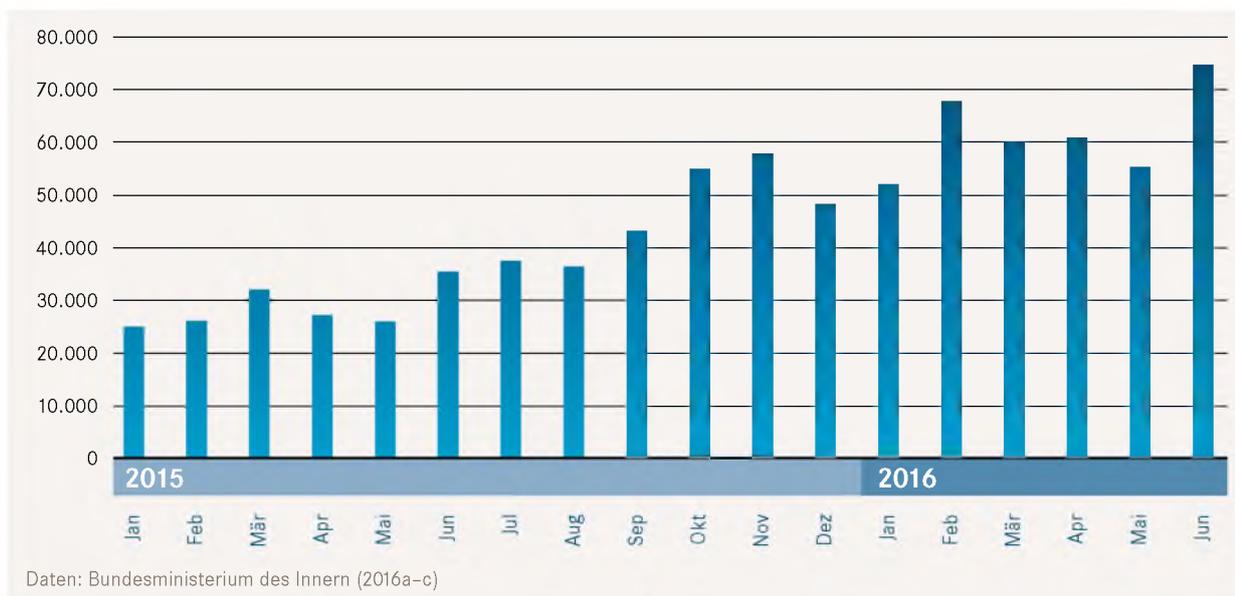
In diesem Bericht wird der Begriff Flüchtling wie folgt verwendet: nicht im Sinne einer Person mit Flüchtlingsanerkennung, sondern (wie im allgemeinen Sprachgebrauch) für Personen, die aus ihrem Herkunftsland geflohen sind. Alternativ verwendete Begriffe sind Geflüchtete, Geflohene, Menschen auf der Flucht, Schutzsuchende. Wenn Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gemeint sind, ist dies entsprechend bezeichnet (zum Beispiel: anerkannte Flüchtlinge). Personen im Asylverfahren werden als Asylsuchende bezeichnet.

2.1 Geflüchtete in Deutschland – ein Überblick in Zahlen

Im Jahr 2015 haben insgesamt 476.649 Personen einen Asylantrag⁴⁴ in Deutschland gestellt.⁴⁵ Die Zahl der im Jahr 2015 tatsächlich eingereisten Asylsuchenden liegt allerdings wesentlich höher. Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurde bis Mitte 2016 offiziell von circa 1,1 Millionen Asylsuchenden gesprochen, die im Gesamtjahr 2015 in EASY⁴⁶ registriert wurden.⁴⁷

Diese Zahlenangabe wurde im September 2016 aber deutlich nach unten korrigiert. Demnach sind im Jahr 2015 insgesamt rund 890.000 Asylsuchende nach Deutschland eingereist.⁴⁸ Seit November 2015 sinkt die Zahl der ankommenden Flüchtlinge. So wurden im ersten Halbjahr 2016 nur noch 238.424 Asylsuchende im EASY-System registriert.⁴⁹ Die Zahl der neu gestellten Asylanträge ist allerdings nicht gesunken (Abbildung 1), da die meisten in Deutschland ankommenden Flüchtlinge erst mit einer zeitlichen Verzögerung ihren Antrag stellen können.

Abbildung 1: Anzahl Asylanträge in Deutschland Januar 2015 bis Juni 2016



44 Soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei der Verwendung des Begriffs „Asylanträge“ um Erst- und Folgeanträge. Folgeantrag meint einen erneuten Asylantrag (zum Beispiel nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung, wenn sich neue, möglicherweise schutzrelevante Umstände ergeben haben).

45 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a).

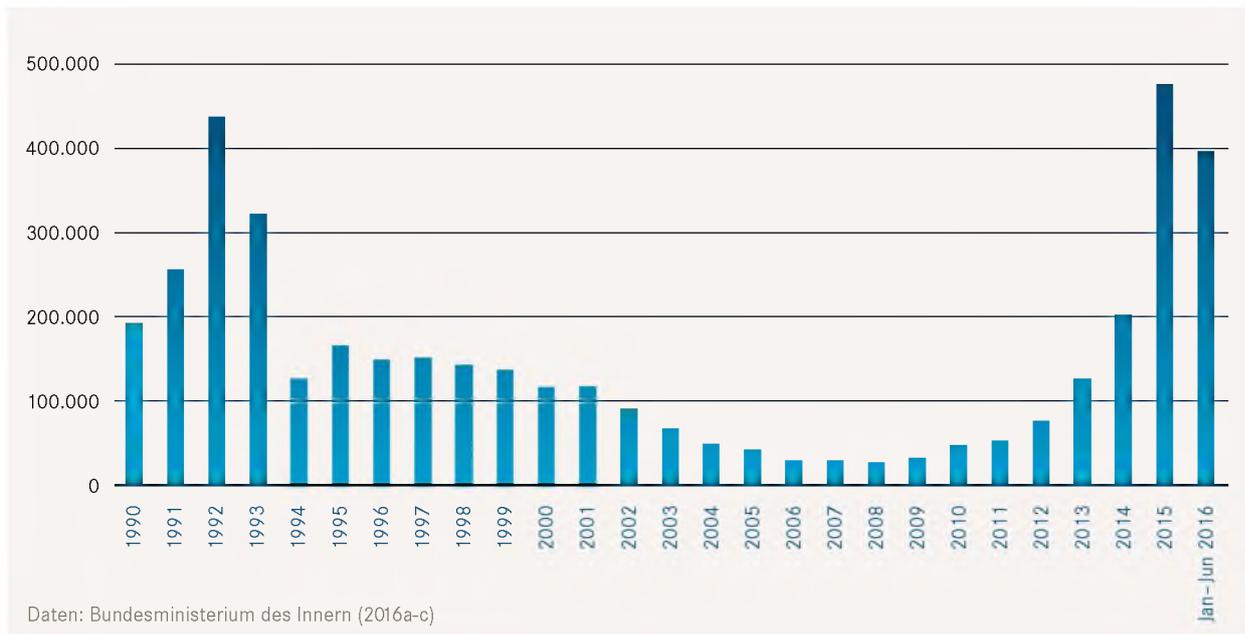
46 IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer.

47 Bundesministerium des Innern (2016a).

48 Bundesministerium des Innern (2016c).

49 Bundesministerium des Innern (2016b).

Abbildung 2: Anzahl Asylanträge in Deutschland pro Jahr 1990 – 2015 (und erste Hälfte 2016)



Auch im langfristigen Vergleich ist die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland so hoch wie nie zuvor (Abbildung 2). Nach dem letzten Höhepunkt 1992, als während des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien 438.191 Asylanträge in Deutschland gestellt wurden, blieb die Anzahl der gestellten Asylanträge in den Jahren 2002 bis 2012 unter 100.000 Anträgen pro Jahr. Seit dem Jahr 2013 steigt sie wieder kontinuierlich an. Ende 2016 wird sie so hoch wie nie zuvor in Deutschland sein: Bis Juli 2016 wurden bereits 479.620 Anträge gestellt, dies übersteigt die Gesamtzahl der Anträge im Jahr 2015.

In Deutschland wurden im Jahr 2015 in absoluten Zahlen die meisten Asylanträge in der Europäischen Union (EU) gestellt. Von den 1.255.640 Personen, die im Jahr 2015 einen Erstantrag auf Asyl in der EU stellten, taten dies 35 Prozent in Deutschland. Setzt man diese Zahl in Relation zur Bevölkerung, wurden allerdings in vier Ländern mehr Asylerstanträge als in Deutschland gestellt: in Ungarn, Schweden, Österreich und Finnland (Tabelle 6).

Tabelle 6: Anzahl Asylerstanträge pro Million Einwohner in ausgewählten EU-Staaten im Jahr 2015

Land	Erstanträge 2015	Anträge pro 1 Million Einwohner_innen
Deutschland	441.800	5.441
Finnland	32.150	5.876
Österreich	85.505	9.970
Schweden	156.110	16.016
Ungarn	174.435	17.699

Quelle: Eurostat (2016)

Im globalen Vergleich stellen sich die Flüchtlingszahlen wie folgt dar: Laut UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) waren Ende 2015 65,3 Millionen Menschen vor Kriegen, Konflikt und Verfolgung auf der Flucht, in andere Staaten oder innerhalb ihres Herkunftslandes (Binnenvertriebene).⁵⁰ Dies ist nicht nur die höchste Zahl von flüchtenden Menschen, die jemals registriert wurde, auch wird die Steige-

50 UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2016a).

rungsrate von Jahr zu Jahr größer. Die große Mehrheit der Flüchtlinge hält sich außerhalb Europas auf. Abbildung 3 gibt einen Überblick darüber, wie

viele Geflüchtete und Binnenvertriebene in außereuropäischen Ländern aufgenommen wurden und derzeit leben.⁵¹

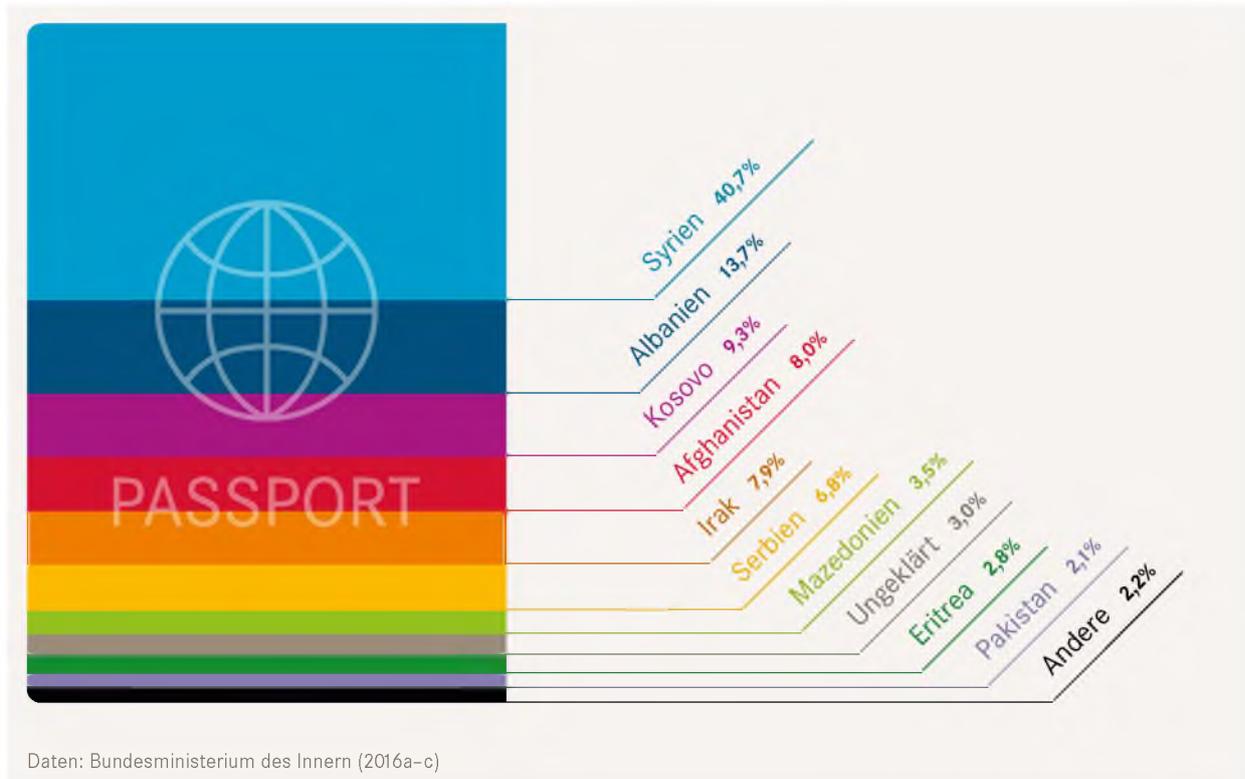
Abbildung 3: Wie groß ist der Anteil der Geflüchteten und Binnenvertriebenen an der Bevölkerung in außereuropäischen Ländern?



51 Die hier angegebenen Zahlen des UNHCR umfassen anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene, Staatenlose und „andere Gruppen“. Letztere umfassen Personen, die zwar nicht notwendigerweise in eine der voranstehenden Kategorien fallen, aber aus anderen Gründen, wie beispielsweise „humanitäre Hilfe“ oder „außergewöhnliche, spezielle Umstände“, trotzdem vom UNHCR geschützt werden. Siehe UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2013).

In Deutschland kam die mit Abstand höchste Zahl der Antragsteller_innen im Jahr 2015 aus Syrien, gefolgt von Albanien, Kosovo und Afghanistan (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Hauptherkunftsländer von Asylantragsteller_innen in Deutschland im Jahr 2015



Dabei ergaben sich im Laufe des Berichtszeitraums (Januar 2015 bis Juni 2016) teilweise Änderungen im Hinblick auf die Hauptherkunftsländer. Während nach wie vor die Mehrzahl der Antragsteller_innen aus den von Krieg und Bürgerkrieg betroffenen Staaten Syrien, Afghanistan und dem Irak kommt, sind die Zahlen der Antragsteller_innen aus den Westbalkan-Ländern im Laufe des Jahres 2015 signifikant zurückgegangen.

Die bereinigte Gesamtschutzquote⁵² lag im Jahr 2015 für alle Herkunftsländer insgesamt bei 60,6 Prozent. Dies bedeutet, dass fast zwei Drittel aller im Jahr 2015 bearbeiteten Asylanträge positiv (das heißt mit Zuerkennung eines Schutzstatus) entschieden wurde. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Herkunftsländer, bei denen es die höch-

sten beziehungsweise die niedrigsten Schutzquoten im Jahr 2015 gab.

Die höchsten (bereinigten) Schutzquoten gab es 2015 bei Antragsteller_innen aus Syrien (100 Prozent), Eritrea (99,6 Prozent), Irak (99,1 Prozent), Ungeklärt⁵³ (90,4 Prozent), Iran (85,1 Prozent), Somalia (81,6 Prozent), Afghanistan (77,6 Prozent). Die niedrigsten Schutzquoten gab es bei Personen aus Serbien (0,2 Prozent), Albanien (0,2 Prozent) und dem Kosovo (0,5 Prozent).⁵⁴

Im Jahr 2015 warteten Antragsteller_innen durchschnittlich 5,2 Monate auf die Entscheidung des BAMF.⁵⁵ Am längsten dauerten die Verfahren für Personen aus dem Iran (17,1 Monate), Pakistan (15,3 Monate), Afghanistan (14,0 Monate) und

52 Anerkennungen nach Art. 16a GG, nach § 60 Abs. 1 AufenthG sowie subsidiärer Schutz und Abschiebungshindernisse bei Berücksichtigung aller materiellen Entscheidungen.

53 Asylsuchende, die staatenlos sind oder bei denen die Herkunft ungeklärt ist.

54 Deutscher Bundestag (2016a).

55 Ebd.

Somalia (13,6 Monate). Am kürzesten dauerten die Verfahren im Durchschnitt für Antragsteller_innen aus Syrien (3,2 Monate) und dem Westbalkan (Albanien: 3,2 Monate; Kosovo 3,2 Monate; Serbien 4,2 Monate; Mazedonien 4,5 Monate). Dabei zogen sich die Verfahren im Berichtszeitraum für die meisten Herkunftsländer zum Teil erheblich länger hin statt sich zu verkürzen (Abbildung 6). So betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer für Antragsteller_innen aus dem Kosovo im ersten Quartal 2015 2,2, Monate. Im ersten Quartal 2016 hatte sie sich auf 9,6 Monate verlängert. Zudem ist die tatsächliche Verfahrensdauer noch deutlich länger, da teilweise eine erhebliche Zeit vergeht, bis Asylsuchende überhaupt einen Antrag stellen können.

Abbildung 5: Bereinigte Schutzquote für ausgewählte Herkunftsländer im Jahr 2015

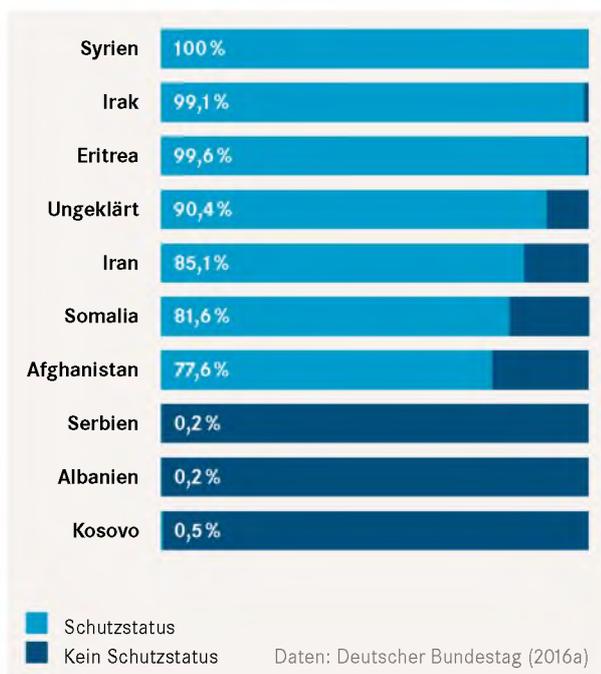
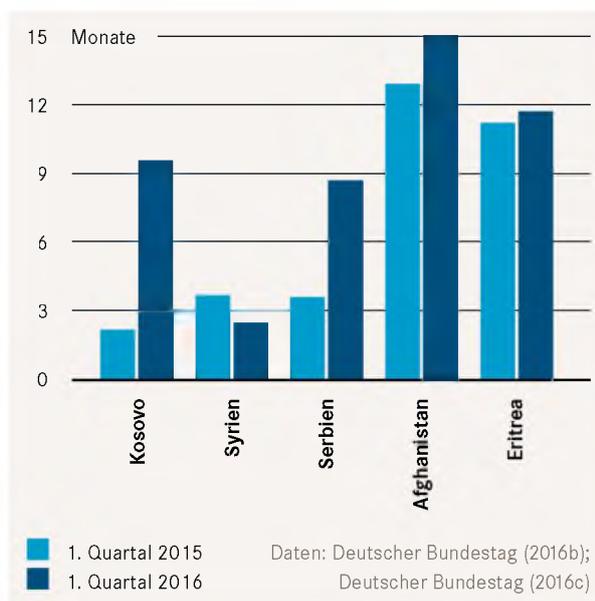


Abbildung 6: Entwicklung der durchschnittlichen Asylverfahrensdauer für ausgewählte Herkunftsländer



2.2 Rechtsänderungen in Deutschland

Im Zeitraum Januar 2015 bis Juni 2016 kam es zu zahlreichen Gesetzesänderungen im Bereich des Asylrechts. Dies betrifft nicht nur Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsgesetzes (AsylG und AufenthG), sondern auch in anderen Bereichen, die Asylsuchende in Deutschland betreffen. Dazu gehören etwa Änderungen im Finanzausgleichgesetz, um die Länder und Kommunen bei den Kosten für die Aufnahme von Asylsuchenden für die Dauer ihres Asylverfahrens zu entlasten, oder etwa im Baurecht, um Unterkünfte für Asylsuchende schneller errichten zu können. Weitere Änderungen betrafen zum Beispiel das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das Gesetz zum Ausländerzentralregister (AZR), das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sowie die Sozialgesetzbücher (SGB). Tabelle 7 gibt einen Überblick über die zentralen Rechtsänderungen, die geflüchtete Menschen direkt betreffen, und Auskunft darüber, inwieweit diese zu einer Ausweitung oder Beschränkung ihrer Rechte führten. Dabei ist die Ausweisung als „Beschränkung der Rechte“ nicht gleichzusetzen mit einer Aussage über die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Regelung. Die Tabelle gibt lediglich einen Überblick über die zentralen Rechtsänderungen.

Tabelle 7: Überblick zentraler Rechtsänderungen für Geflüchtete in Deutschland

Übergangsregelung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht hinsichtlich der zulässigen Legitimationsdokumente gemäß § 4 Absatz 4 Nr. 1 Geldwäschegesetz vom 21. August 2015

Inkrafttreten am 21. August 2015

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
<ul style="list-style-type: none"> - Für die Eröffnung eines Bankkontos reichen bei Asylsuchenden zukünftig Papiere der Ausländerbehörde 		

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (Asylpaket I)

Inkrafttreten am 24. Oktober 2015

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
<ul style="list-style-type: none"> - Integrationskurse und berufsbezogene Sprachkurse werden für Antragsteller_innen geöffnet, bei denen „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“ (§ 44 Abs. 4, § 45a AufenthG) - Verbesserung des Impfschutzes - Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte kann auf Landesebene vereinbart werden (§ 264 Abs. 1 SGB V) - Heraufsetzung des Mindestalters zur Begründung der Handlungsfähigkeit im Asylverfahren von 16 auf 18 Jahre (§ 12 AsylG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungen des persönlichen notwendigen Bedarfs sollen möglichst in Sachleistungen ausgegeben werden (§ 3 AsylbLG) - Möglichkeit weiterer Leistungskürzungen für bestimmte Personengruppen (§ 1a AsylbLG) - Asylsuchende sollen künftig bis zu sechs Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen (§ 47 AsylG) - Albanien, Kosovo und Montenegro werden zu sicheren Herkunftsländern bestimmt (Anlage II zum AsylG) - Antragsteller_innen aus sicheren Herkunftsländern, deren Antrag nach dem 31.08.2015 abgelehnt wurde, unterliegen einem generellen Beschäftigungsverbot (§ 60a Absatz 6 Nummer 3 AufenthG) - Antragsteller_innen aus sicheren Herkunftsländern müssen für die gesamte Dauer des Asylverfahrens in der Erstaufnahmeeinrichtung wohnen (§ 47 AsylG) - Geplante Abschiebungen dürfen den betroffenen Personen nicht mehr angekündigt werden, wenn Frist für freiwillige Ausreise abgelaufen ist (§ 59 Absatz 1 AufenthG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetzliche Verankerung der „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (§ 63a AsylG) - Flüchtlinge mit medizinischen Kompetenzen können bei der medizinischen Erstversorgung in Aufnahmeeinrichtungen unterstützen – befristet bis 24. Oktober 2017 (§ 90 AsylG) - Erweiterung der Ermächtigungstatbestände für Ärzt_innen, die ambulante psychotherapeutische und psychiatrische Versorgung für Flüchtlinge anbieten (§ 31 Ärzte-Zulassungsverordnung)

Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28. Oktober 2015

Inkrafttreten am 1. November 2015

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
<ul style="list-style-type: none"> - Heraufsetzung des Mindestalters zur Begründung der Handlungsfähigkeit im Bereich des Aufenthaltsrechts von 16 auf 18 Jahre (§ 80 AufenthG) 		<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Grundlage für die bundesweite Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (§ 42b SGB VIII)

Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2. Februar 2016

Inkrafttreten am 6. Februar 2016

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
	<ul style="list-style-type: none"> – Änderungen der Vorschriften zum Austausch und Abgleich von Daten mit anderen Behörden, unter anderem Übermittlung von im Ausländerzentralregister gespeicherten „Kerndaten“ von Geflüchteten für eine Sicherheitsüberprüfung an Bundeskriminalamt (BKA), Zoll und Nachrichtendienste (§ 21a AZRG i.V.m. § 73 AufenthG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Erfassung sogenannter Kerndaten Geflüchteter bereits beim Erstkontakt mit Behörden im AZR (§§ 2 und 3 AZRG)

Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (Asylpaket II)

Inkrafttreten am 17. März 2016

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
<ul style="list-style-type: none"> – Personen, die in Unterkünften für Minderjährige tätig sind, müssen zukünftig ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen. (§ 44 Absatz 3 AsylG) 	<ul style="list-style-type: none"> – Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte wird für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt. In Ausnahmefällen kann davon abgewichen werden. (§ 104 Absatz 13 AufenthG) – Einführung von beschleunigten Verfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten, Folgeantragsteller sowie Asylsuchende, die beim Asylverfahren nicht mitwirken (§ 30a AsylG) – Monatliche Beiträge für den persönlichen Bedarf werden abgesenkt. (§ 3 Absatz 1 Satz 8 AsylbLG) – Abschiebungsverbot aus gesundheitlichen Gründen wird eingeschränkt; ärztliche Bescheinigungen über eine Erkrankung dürfen unter Umständen keine Beachtung bei behördlichen Entscheidungen über Abschiebungsschutz finden. Wird eine entsprechende Bescheinigung nicht zeitgerecht („unverzüglich“) vorgelegt, „darf die zuständige Behörde“ das Vorbringen einer Krankheit gegebenenfalls „nicht berücksichtigen“. (§§ 60 und 60a AufenthG) 	

Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016

Inkrafttreten am 17. März 2016

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
	<ul style="list-style-type: none"> – Erleichterte Ausweisung und Ausschluss Flüchtlingsanerkennung bei straffällig gewordenen Ausländern (§ 54 Absatz 1, §60 Absatz 8 AufenthG) – Verpflichtung der Staatsanwaltschaft, das BAMF proaktiv über Strafverfahren gegen Asylsuchende zu informieren (§ 8 Absatz 1a AsylG) 	

Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016

Inkrafttreten am 6. August 2016

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
<ul style="list-style-type: none"> - Vorrangprüfung wird in den meisten Regionen für die Beschäftigung von Asylsuchenden und Geduldeten für drei Jahre ausgesetzt. (§ 32 Beschäftigungsverordnung) - Auszubildende mit Duldung erhalten für die Gesamtdauer der Ausbildung eine Duldung (§ 60a Absatz 2 AufenthG); nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung kann diese bei entsprechender Weiterbeschäftigung um zwei Jahr verlängert werden. (§ 18a AufenthG) - Erleichterter Zugang zu Ausbildung nach BAföG und Berufsausbildungsbeihilfe für Geduldete und Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln (§ 132 SGB III) - Aufhebung der Altersbegrenzung von 21 Jahren für Geduldete für den Beginn der Ausbildung 	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnsitzauflage: Anerkannte Flüchtlinge müssen die ersten drei Jahre in dem Bundesland bleiben, dem sie nach ihrer Ankunft zugewiesen wurden. Die Länder können ihnen einen konkreten Wohnort zuweisen. (§ 12a AufenthG) - Schriftliche Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs für bestimmte Personengruppen und Kürzung von Leistungen bei Nichterfüllung (§ 5b AsylbLG) – gilt ab 01. Januar 2017. - Niederlassungserlaubnis wird Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen grundsätzlich erst nach fünf Jahren Aufenthaltserlaubnis erteilt – unter Voraussetzung bestimmter Integrationsleistungen. (§ 26 Absatz 3 AufenthG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufenthaltsgestattung entsteht mit Ausstellung des Ankunftsnachweises. (§ 87c AsylG) - Programm für 100.000 Arbeitsgelegenheiten (§ 5a AsylbLG)

2.3 Europäische Flüchtlingspolitik und die Rolle Deutschlands

Die europäische Flüchtlingspolitik war 2015 und 2016 durch die stark angestiegenen Zahlen geflüchteter Menschen gekennzeichnet. Aufseiten der EU-Mitgliedstaaten gab es Uneinigkeit in der Frage, wie viel innereuropäische Solidarität vonnöten ist. Einige Länder sind gar nicht oder nur zögerlich bereit, Flüchtlinge ins eigene Land zu lassen. Die Verhandlungen über eine nachhaltige Verantwortungsteilung der Mitgliedstaaten (Reform des sogenannten Dublin-Systems⁵⁶) gestalten sich nach wie vor zäh.

Deutschland spielt in der europäischen Flüchtlingspolitik eine zentrale Rolle. Die Bundeskanzlerin hat sich wiederholt für eine europäische Lösung und gegen nationale Alleingänge ausgesprochen. Dabei betonte sie unter anderem, dass das individuelle Recht auf Asyl keine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen zulasse.⁵⁷ In

Bezug auf die Balkanroute sprach sie sich gegen eine Schließung nationaler Grenzen und für eine Entlastung der Staaten aus, die besonders viele Flüchtlinge aufnehmen.⁵⁸ Mit diesen Äußerungen stellte sie sich gegen die Aussagen von Staats- und Regierungschef_innen aus anderen EU-Mitgliedstaaten.

2.3.1 Ungleiche Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU-Mitgliedstaaten

Im Jahr 2015 machten sich Hunderttausende Flüchtlinge auf den Weg, um über Griechenland und die „Balkanroute“ west- und nordeuropäische EU-Staaten zu erreichen. Dass im EU-Ersteintrittsland Griechenland – wie in der Dublin-Verordnung vorgesehen – ein Asylantrag gestellt wurde, kam praktisch nicht vor. Das war auch weder von den meisten Flüchtlingen noch von den betroffenen EU-Ländern an den Außengrenzen gewollt. Im Herbst 2015 wurde deutlich, was sich bereits seit Längerem abgezeichnet hatte: Das Dublin-System, welches die Verteilung von Flüchtlingen auf die

⁵⁶ Mit der Dublin-III-Verordnung (604/213) haben sich die EU-Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass ein Flüchtling seinen/ihren Antrag in dem EU-Mitgliedstaat stellen muss, in welchem er oder sie zuerst EU-Raum betritt.

⁵⁷ Bröcker/Quadbeck (2015).

⁵⁸ Süddeutsche Zeitung (2016).

EU-Mitgliedstaaten regeln soll, funktionierte nicht. Dies lag nicht nur am fehlenden politischen Willen der betroffenen EU-Staaten, sondern vor allem an der ungleichen Verteilung der Verantwortlichkeiten unter den EU-Mitgliedstaaten. Dennoch waren und bleiben die Mitgliedstaaten verpflichtet, für eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung der flüchtenden Menschen zu sorgen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus den internationalen Menschenrechtsverträgen (zum Beispiel dem UN-Sozialpakt und der UN-Kinderrechtskonvention) wie auch den europäischen (zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention), die jedes EU-Land ratifiziert hat.

Im Hinblick auf die sich verschärfende Situation auf der Balkanroute beschloss die deutsche Bundesregierung im September 2015, syrische Flüchtlinge nicht in andere EU-Länder zurückzuschicken – wie es das Dublin-System eigentlich vorsieht. Stattdessen erklärte sich Deutschland bereit, die Anträge der Flüchtlinge unter Anwendung seines Selbsteintrittsrechts (Artikel 17, Absatz 1 Dublin-III-Verordnung) selbst zu bearbeiten. Damit wurde Deutschland in einer Situation, in der das europäische Asylsystem versagte, seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht. Diese Entscheidung wurde Ende Oktober 2015 wieder zurückgenommen. Seitdem – so die deutsche Bundesregierung – gelte das Dublin-Verfahren wieder für alle Herkunftsländer und alle EU-Mitgliedstaaten mit der Ausnahme von Griechenland. Auch bei syrischen Staatsangehörigen mache das BAMF nicht mehr grundsätzlich von dem Selbsteintrittsrecht Gebrauch.⁵⁹ Inwieweit dies in der Praxis aber tatsächlich der Fall ist, bleibt unklar.

Auf den Druck einiger EU-Staaten hin wurde die Balkanroute daraufhin durch ungarische, österreichische, slowenische und schließlich mazedonische Grenzsicherungen überwiegend abgeriegelt. Somit verschärfte sich die ohnehin seit vielen Jahren schlechte Menschenrechtssituation für Flüchtlinge in Griechenland. Zwischen März und Mai 2016 gab es bis zu 50.000 Schutzsuchende, die auf dem griechischen Festland festsaßen,

überwiegend unter katastrophalen Bedingungen.⁶⁰ Die Mehrzahl dieser Personen waren Frauen und Kinder.⁶¹ Eine Verpflichtung zur menschenwürdigen Versorgung von Asylsuchenden geht unter anderem aus dem UN-Sozialpakt, der EU-Aufnahmerichtlinie und der Europäischen Menschenrechtskonvention hervor. Die griechischen Behörden sind außerdem an die Genfer Flüchtlingskonvention und die EU-Verfahrensrichtlinie gebunden, die ein faires Asylverfahren gewährleisten sollen. Dennoch ist die Situation vor Ort kein rein griechisches Problem. Das Dublin-System wird hier auf Kosten eines Staates erzwungen, der angesichts von etwa 11 Millionen Einwohner_innen, einer Arbeitslosenquote von 25 Prozent und einer wirtschaftlich ausgesprochen schwierigen Situation nur eine sehr begrenzte Aufnahmekapazität hat.

Deutschland hatte sich im September 2015 – gegen den Widerstand einiger EU-Länder – für eine verbindliche Verteilung von 66.400 schutzbedürftigen Personen von Griechenland auf die anderen EU-Länder stark gemacht. Diese einmalige Quotenregelung war ein wichtiger Schritt zur Entlastung Griechenlands. Allerdings bleiben die Zahlen der tatsächlich verteilten Flüchtlinge weit hinter den Versprechen der EU-Mitgliedstaaten zurück: Mit Stand 16. September 2016 waren lediglich 3.791 Flüchtlingen von Griechenland auf andere EU-Staaten verteilt, davon 195 Personen nach Deutschland. Andere Länder wie Frankreich (1.425), die Niederlande (439), Finnland (419), Portugal (331), Spanien (171), Belgien (153) oder Rumänien (147) haben – teilweise in absoluten Zahlen, vor allem aber in Relation zur Bevölkerungszahl – bei diesem Verteilmechanismus wesentlich mehr Menschen aus Griechenland aufgenommen als Deutschland.⁶²

2.3.2 EU-Türkei-Abkommen

Die europäische Flüchtlingspolitik war im ersten Halbjahr 2016 vom EU-Türkei-Abkommen dominiert. Vereinbart wurde, dass die Türkei alle

59 Deutscher Bundestag (2016d), S. 11.

60 Amnesty International (2016a); UNO Flüchtlingshilfe (2016); UN, Büro des Hochkommissars für Flüchtlinge (2016).

61 UN, Menschenrechtsrat (2016).

62 Europäische Kommission (2016a).

Menschen zurücknimmt, die von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangt sind und deren Asylantrag in Griechenland abgelehnt wurde. Für jede von den griechischen Inseln in die Türkei zurückgeführte syrische Person wird eine andere syrische Person aus der Türkei auf eines der EU-Länder verteilt. Darüber hinaus erhält die Türkei bis zu sechs Milliarden Euro zur Unterstützung der Flüchtlinge im eigenen Land. Außerdem sollen die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige aufgehoben werden und die EU-Beitrittsverhandlungen wieder Fahrt aufnehmen.

Die EU-Türkei-Vereinbarung ist dabei in erster Linie von Griechenland umzusetzen. Demnach sollen Menschen, die über die Türkei auf den griechischen Inseln ankommen, wieder in die Türkei abgeschoben werden. Vorher prüfen die griechischen Behörden, ob diese Personen Anspruch auf Schutz haben. Gemäß der Vereinbarung soll dabei EU-Recht und Völkerrecht uneingeschränkt gewährt werden. Es kann stark bezweifelt werden, ob die Vereinbarung und ihre Umsetzung mit den flüchtlings- und menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten vereinbar ist.⁶³ Angesichts der Gefahr von Kettenabschiebungen im Falle einer Abschiebung in die Türkei⁶⁴ ist nicht ersichtlich, wie die griechischen Behörden unter Beachtung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union Abschiebungen in die Türkei begründen und vollziehen könnten. Vor diesem Hintergrund ist auch die Bewertung der Türkei als sicherer Drittstaat äußerst umstritten.⁶⁵ Ferner verstößt die Inhaftierung von Schutzsuchenden auf den griechischen Inseln gegen das menschenrechtlich verbrieftete Recht auf Freiheit. Umso problematischer wäre es, wenn das Abkommen zur Blaupause für Vereinba-

rungen mit anderen Transitländern mit unsicherer Menschenrechtslage würde, zum Beispiel Libyen.

Deutschland hat sich maßgeblich für eine europäische Lösung bei den Verhandlungen über das EU-Türkei-Abkommen eingesetzt. Die Türkei spielt zweifelsfrei eine zentrale Rolle, wenn es um die Bewältigung der Herausforderungen geht, die mit den aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak flüchtenden Menschen verbunden sind. Umso wichtiger ist es, dass die EU-Staaten die Türkei auch finanziell bei der Bewältigung der Flüchtlingssituation im eigenen Land unterstützen. Deutschland beteiligt sich an diesen Zahlungen mit insgesamt 427,5 Millionen Euro.⁶⁶ Dabei ist sicherzustellen, dass das Geld nach menschenrechtlichen Vorgaben eingesetzt wird – zum Beispiel zur Schaffung menschenwürdiger Unterbringung und zum Schutz Geflüchteter vor Gewalt. Zwar heißt es vonseiten der Europäischen Kommission, dass die Bereitstellung der Mittel an Bedingungen geknüpft sei,⁶⁷ inwieweit diese Bedingungen sich an menschenrechtlichen Standards orientieren und wie deren Einhaltung überprüft wird, bleibt aber unklar.

2.3.3 Neuausrichtung der EU-Asylpolitik

Zur Jahresmitte 2016 hat die Europäische Kommission verschiedene Vorschläge zur Revision des EU-Asylsystems auf den Weg gebracht. Diese beziehen sich teilweise auf eine Revision der Dublin-Verordnung.⁶⁸ Hier schlägt die Kommission unter anderem einen Korrekturmechanismus für die Zuteilung von Asylsuchenden vor, sowie einen Solidarbeitrag für jene Mitgliedstaaten, die sich an diesem Mechanismus nicht beteiligen wollen. Weitere Reformvorschläge sind unter anderem:

63 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016d).

64 UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2016c).

65 Diesen Zweifel teilt auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags (Deutscher Bundestag (2016k), S. 11). Die Bundesregierung erklärte Ende März 2016, dass ihr keine belastbaren Erkenntnisse dazu vorliegen, dass die Türkei die sich aus den UN-Menschenrechtsverträgen, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Pflichten missachtet, vgl. Deutscher Bundestag (2016e); Deutscher Bundestag (2016f), S. 13.

66 Die Beiträge der Mitgliedstaaten orientieren sich an ihrem Anteil am Bruttonationaleinkommen der EU.

67 Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union (2016).

68 Europäische Kommission (2016c).

eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der europäischen Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken (Eurodac)⁶⁹ und eine Ausweitung des Mandats der EU-Asylagentur⁷⁰. Andererseits schlägt die Kommission eine grundlegende Reform der zentralen Asyl-Richtlinien vor.⁷¹ Die Reformvorschläge sind aufseiten der Zivilgesellschaft auf umfassende Kritik gestoßen: Sie verschlechterten die bestehenden Standards für Flüchtlinge und dienten nicht vorrangig dem Schutz der Geflüchteten, sondern der Sicherung der Außengrenzen und damit der Abschottung Europas.⁷²

Vor dem Hintergrund, dass eine Alternative zum Dublin-System derzeit keinen politischen Konsens in den EU-Mitgliedstaaten findet, bedarf es umfassender, alternativer Möglichkeiten für Flüchtlinge, Schutz zu suchen, beispielsweise in Form von Umsiedlungs- und temporären Aufnahmeprogrammen. So findet sich im EU-Türkei-Abkommen ein entsprechendes Element, das weiter konkretisiert und ausgebaut werden sollte: die Aufnahme von Flüchtlingen direkt aus der Türkei. Ähnliche Programme sind auch für andere Länder wie Libyen oder Jordanien denkbar. Mit einem solchen Aufnahmeprogramm würden sich die Mitgliedstaaten der EU innerhalb eines festgelegten Zeitraums schrittweise zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen aus diesem Land verpflichten. Sofern diese Aufnahmeprogramme nicht zu gering ausfallen, könnten sie mehrere Effekte erzielen, die den Interessen der EU-Mitgliedstaaten dienen: Die gegenwärtigen Fluchtbewegungen würden geordneter ablaufen und die betreffenden Menschen könnten, ohne sich den Gefahren der Flucht aussetzen zu müssen, auf sicherem Weg nach Europa kommen. Damit würde Menschenrechtsverletzungen von vornherein präventiv begegnet werden.

2.4 Migrationssteuerung und Fluchtursachenbekämpfung in Deutschlands internationaler Politik

Ein zentrales Anliegen der deutschen Bundesregierung ist die Bekämpfung von Fluchtursachen. Mit diesem Ziel wurde im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet, die darauf abzielen sollen, Konflikte zu beenden und die Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitstaaten zu verbessern.

Flucht und Migration lassen sich in der Theorie voneinander trennen – in der Realität allerdings häufig nicht. Menschen flüchten, weil sie verfolgt werden wegen ihrer politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen (zum Beispiel religiöse Minderheiten). Ebenso flüchten Menschen vor bewaffneten Konflikten, wie sie zum Beispiel seit Jahren in Syrien, Libyen, dem Jemen oder Nigeria andauern. Allerdings verlassen viele Menschen auch ihre Herkunftsländer, weil sie diskriminiert werden oder keinerlei wirtschaftliche Perspektiven haben. Sie leben in Armut, in einer zerstörten Umwelt und leiden unter schlechter Regierungsführung, vor allem Missachtung des Rechtsstaates und Korruption. Dies betrifft zum Beispiel viele der Menschen, die aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland gekommen sind. Bei der Entscheidung zu Flucht oder Migration greifen diese Gründe dann ineinander. In den meisten Fällen ist es eine Kombination dieser Faktoren, die Menschen dazu bewegt, ihren aktuellen Aufenthaltsort zu verlassen. Ein sehr großer Anteil der 2015 und 2016 nach Deutschland und Europa geflohenen Menschen kommt allerdings direkt aus Ländern/Regionen mit kriegerischen Auseinandersetzungen (Syrien, Irak, Afghanistan), sie sind also Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge.

69 Europäische Kommission (2016d).

70 Europäische Kommission (2016e).

71 Reformvorschläge für die Asylverfahrensrichtlinie (Vorschlag: COM (2016) 467 final), Anerkennungsrichtlinie (COM (2016) 466 final) und Aufnahmerichtlinie (COM (2016) 466 final).

72 Siehe zum Beispiel Pro Asyl (2016): https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Stellungnahme_Dublin-IV-PRO-ASYL.pdf (abgerufen am 13.10.2016); ECRE (2016): <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf> (abgerufen am 13.10.2016); Statewatch (2016): <http://www.statewatch.org/analyses/no-294-new%20EU-asylum-proposals.pdf> (abgerufen am 13.10.2016); Deutscher Anwaltsverein (2016): <https://anwaltsverein.de/de/newsroom/dav-sn-67-2016-zum-vorschlag-fuer-eine-dublin-iv-verordnung-45055> (abgerufen am 20.10.2016).

In diesen Kriegs- und Bürgerkriegskontexten sind die Fluchtursachen vor allem die Konflikte selbst, ohne deren Lösung auch weiterhin Menschen aus diesen Ländern vor der Gewalt und der katastrophalen humanitären Situation fliehen werden.

2.4.1 Fluchtursachen bekämpfen

Auf verschiedenen Ebenen hat Deutschland Initiativen ergriffen, die dem Ziel dienen, mögliche Fluchtursachen zu bearbeiten oder zu minimieren. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) legte 2014 drei Sonderinitiativen auf, die, unter anderen Zielen, auch Fluchtursachen bekämpfen sollen (Gesamtbeitrag: 590 Millionen Euro). Mit der ersten Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ sollen kurz- und mittelfristig Flüchtlinge und aufnehmende Gemeinden unterstützt werden. Ziel ist es, Flüchtlingen dabei zu helfen, sich neue Perspektiven für ein selbstbestimmtes Leben zu schaffen, und gleichzeitig die Aufnahmegemeinden durch Aufbau und Erhaltung von Infrastruktur und Kapazitäten zu unterstützen. Mit der zweiten Sonderinitiative „Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost“ unterstützt das BMZ Maßnahmen, die zur Friedenssicherung, wirtschaftlichen Stabilisierung und Förderung der Demokratie beitragen sollen. In Ägypten und Tunesien sollen zum Beispiel Arbeitsplätze und Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche geschaffen werden. Die dritte Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ will Hunger und Mangelernährung beseitigen. Es werden Maßnahmen gefördert, die Beschäftigung und Einkommen im ländlichen Raum fördern, den gerechten Zugang zu Land schaffen und die natürlichen Ressourcen schützen.

Auch wenn solche Initiativen angesichts der humanitären Situation in vielen Regionen insgesamt eher ein „Tropfen auf dem heißen Stein“

bleiben, sind sie im Prinzip begrüßenswert.⁷³ Das gilt besonders, wenn sie mit einem Menschenrechtsansatz umgesetzt werden; also transparent und rechenschaftspflichtig gegenüber der Bevölkerung vor Ort agieren, etwaige menschenrechtliche Risiken abschätzen und positive Wirkungen insbesondere für besonders vulnerable Gruppen maximieren.⁷⁴ Inwieweit die Initiativen insgesamt mit einem Menschenrechtsansatz umgesetzt werden, kann anhand der verfügbaren Informationen bislang nicht abschließend eingeschätzt werden. Veröffentlichte Informationen beschränken sich in der Regel auf eine Beschreibung der Maßnahmen und der Anzahl der Personen(gruppen), die von den Programmen profitieren. Ob und wie sich solche Maßnahmen auf Entscheidungen von Menschen, an dem jeweiligen Ort zu bleiben, weiter zu migrieren oder an ihren Herkunftsort zurückzukehren, auswirken werden, muss ebenfalls dahin gestellt bleiben.

Sind Ausgaben für Flüchtlinge im Inland Entwicklungshilfe?

Deutschland meldet seine Ausgaben für staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) jährlich an den internationalen Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit (OECD-Development Assistance Committee/DAC). Welche Gelder als Ausgaben für staatliche Entwicklungszusammenarbeit klassifiziert werden dürfen, ist durch die OECD festgelegt. Gemäß den für den Berichtszeitraum geltenden Richtlinien sind alle Ausgaben für Flüchtlinge im Geberland im ersten Jahr einschließlich Rückführungsprogramme als ODA anrechnungsfähig.

Die OECD-Staaten handhaben diese Möglichkeit der Anrechnung sehr unterschiedlich.⁷⁵ 2014 verwendete Schweden 24,8 Prozent seiner ODA für solche Kosten, Deutschland unter 1,5 Prozent.⁷⁶ Für 2015 meldete Deutschland 17 Prozent seiner ODA als Kosten für Flüchtlinge im Inland, indem mehr Kosten als zuvor

73 Allerdings zeitigen die Sonderinitiativen nachteilige Auswirkungen auf die reguläre technische und finanzielle Zusammenarbeit, siehe die parlamentarische Debatte zum Haushalt des BMZ: Deutscher Bundestag (2016m), S. 85 ff.

74 Wie im Leitfaden des BMZ vorgesehen: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013).

75 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015).

76 Zahlen für 2014 nach Deutscher Bundestag (2016n), S. 5.

angerechnet wurden.⁷⁷ Die Gesamt-ODA Quote Deutschlands stieg so von 0,42 Prozent auf 0,52 Prozent des Bruttonationaleinkommens.⁷⁸

Wenngleich unter den DAC-Richtlinien erlaubt und von anderen Staaten praktiziert, ist die Erhöhung der ODA-Quote durch Deutschland kein Indiz für eine gesteigerte Bekämpfung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern.

2.4.2 Umgang mit Transit- und Herkunftsstaaten

Herkunfts- und Transitstaaten spielen eine zentrale Rolle bei den aktuellen Fluchtbewegungen. In erster Linie nehmen sie den Großteil der weltweit flüchtenden Menschen auf.⁷⁹ Somit ist es wichtig, dass sie bei der Versorgung und Unterbringung von (Binnen-)Flüchtlingen unterstützt werden.⁸⁰ Darüber hinaus zielen Maßnahmen der Bundesregierung aber verstärkt darauf ab, Migration zu steuern und Migrant_innen von einer Weiterreise nach Europa oder Deutschland abzuhalten. Zu diesem Zweck gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Kooperationen mit Transit- und Herkunftsländern.

Khartum-Prozess

Die Bundesregierung beteiligt sich am Khartum-Prozess, der im Dezember 2014 ins Leben gerufen wurde. Ziel des Khartum-Prozesses ist es, eine bessere Kontrolle und Regelung der Migration in verschiedenen Regionen Afrikas zu erreichen. Auf afrikanischer Seite sind unter anderem Eritrea, Kenia, Libyen, Somalia, Sudan, Südsudan und Uganda beteiligt. Um den Grenzschutz in der Region zu verbessern, wurde 2015 ein mit 40 Millionen Euro unterstütztes EU-Programm aufgelegt („Better Migration Management“). Dieses wird unter anderem von der bundeseigenen Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

(GIZ) umgesetzt.⁸¹ Im Rahmen dieses Programms sollen unter anderem im Sudan und in Eritrea Sicherheitskräfte besser ausgestattet und Schleuserkriminalität bekämpft werden. Das Programm zielt darauf ab, hochrangige politische Akteure beim Aneignen neuer Methoden des Grenz- und Migrationsmanagements zu unterstützen, diese in die Praxis umzusetzen und entsprechende Gesetze auf internationalem Standard zu verabschieden. Diese Ziele sollen durch politische Dialoge gefördert werden.

Hier geht es nicht um die Bekämpfung von Fluchtursachen, sondern vorrangig um die Steuerung von Migration, indem Menschen an einer Weiterbewegung gehindert werden. Hierzu sollen Herkunfts- und Transitstaaten befähigt werden, ihre Grenzen effektiver zu schützen und Bleibeperspektiven für (potenzielle) Migrant_innen anzubieten. Zugleich existiert in den Transitstaaten aber weder ein etabliertes und wirksames Asylsystem noch ein angemessener Schutz vor Verfolgung entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention und den internationalen Menschenrechtsverträgen. Zum Teil sind die Partnerstaaten sogar selbst geprägt von fragiler Staatlichkeit und unzureichendem Menschenrechtsschutz. Als ein Risiko des EU-Programms „Better Migration Management“ wird explizit genannt, dass nationale Sicherheits- und Grenzbehörden die zur Grenzsicherung zur Verfügung gestellten Ausrüstungsgüter zu repressiven Zwecken einsetzen könnten; wie diesem Risiko begegnet werden kann, wird im Programmdokument nicht überzeugend ausgeführt.⁸² Im Mai 2016 erläuterte die Bundesregierung, dass im Rahmen des Programms keine „Waffen oder offensiv einsetzbare Materialien (wie Schlagstöcke oder Schutzschilde oder anderes Material zur Kontrolle von Menschenansammlungen) beschafft“ würden; was beschafft werden solle, sei noch in der Prüfung. Auch seien standardmäßig Trainings-

77 Lodde (2016).

78 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016). Berechnungsgrundlagen ist – nach einem Bericht des BMZ an den Haushaltsausschuss des Bundestages – die Zahl der Antragstellenden, die aus nicht sicheren Herkunftsstaaten kommen (vorher: Zahl anerkannter Asylantträge): Pro berücksichtigter Person durchschnittlicher monatlicher Betrag nach Asylbewerberleistungsgesetz (wie vorher) + Ausgaben für Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Technisches Hilfswerk (neu) + Besuch von Kitas und Schulen für asylsuchende Minderjährige (neu) + Ausgaben für Sprach- und Integrationskurse (neu).

79 Siehe Abbildung 3 zur Anzahl Geflüchteter in außereuropäischen Ländern.

80 Siehe Berichtsteils 1.3.2 zur Rolle Deutschlands im Welternährungsprogramm.

81 Europäische Kommission (2015), S. 11; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2016).

82 Europäische Kommission (2015), S. 9-10.

und Beratungsmaßnahmen vorgesehen, auch zu Menschenrechtsaspekten.⁸³

Beispiel Eritrea

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen Bemühungen um Fluchtursachenbekämpfung lag im Berichtszeitraum in Eritrea. Nach Schätzungen der UN verlassen circa 5.000 Menschen pro Monat Eritrea.⁸⁴ Eritrea ist eines der zehn Herkunftsländer, aus denen im Jahr 2015 die meisten Asylsuchenden nach Deutschland kamen. Insgesamt stellten 2015 10.876 Personen aus Eritrea einen Asylantrag; die Schutzquote lag bei 92,1 Prozent.⁸⁵

Die vom UN-Menschenrechtsrat mandatierte Untersuchungskommission zu Eritrea legte im Mai 2016 einen Bericht vor, in dem sie dem UN-Sicherheitsrat empfiehlt, die Situation in Eritrea als Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs untersuchen zu lassen, unter anderem die Zwangsarbeit beziehungsweise Versklavung in Form des „Militärdienstes“.⁸⁶ Die UN-Sonderberichterstatterin für Eritrea warnte im März 2016 ausdrücklich vor einer Rückführung von Geflüchteten in das Land.⁸⁷

Wiederholt wies die Bundesregierung darauf hin, dass sie eine Kooperation mit Eritrea zur Eindämmung von Fluchtursachen beabsichtige.⁸⁸ Das BMZ kündigte Ende 2015 an, dass es Kooperationsmöglichkeiten in den Bereichen erneuerbare Energien und Berufsbildung prüfen wolle und die menschenrechtliche Situation Teil weiterer Kooperationsgespräche mit dem Land sei.⁸⁹ Reformen in Eritrea blieben im Berichtszeitraum aus. Vor allem hat die eritreische Regierung die von ihr schon 2014 angekündigte Verkürzung des „Militärdienstes“ auf 18 Monate nicht umgesetzt. Im Februar

2016 sprach sie sich gegen die Verkürzung aus und hat lediglich die „Entlohnung“ angehoben.⁹⁰ Ob Angebote zur Förderung der Berufsbildung den richtigen politischen Anreiz dafür geben, das System des derzeit unbegrenzten „Nationalen Militärdienstes“ zu beenden, der für viele Eritreer_innen der entscheidende Grund zur Flucht ist, ist zweifelhaft.

Das Beispiel Eritrea verdeutlicht die Schwierigkeiten bei Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Grundsätzlich ist die Frage, inwieweit eine Zusammenarbeit mit der Regierung und den staatlichen Strukturen in Eritrea vertretbar ist, da eine solche Zusammenarbeit zwangsläufig auch die Regierung des Partnerlandes politisch legitimiert und stärkt. Darüber hinaus scheint die Annahme, es gebe einen politischen Willen zu Reformen auf Seiten der eritreischen Regierung zweifelhaft: Teile der eritreischen Regierung scheinen selbst in Schlepper-Geschäfte verwickelt⁹¹ und profitieren persönlich von der Zwangsarbeit, die im Rahmen des „Militärdienstes“ geleistet wird,⁹² Eritreer_innen im Ausland müssen eine „Diaspora-Steuer“ in Höhe von zwei Prozent ihres Einkommens zahlen, und die Überweisungen der Auslands-Eritreer_innen beleben die inländische Wirtschaft.⁹³ Insofern profitiert die Regierung Eritreas sogar von der Flucht ihrer Staatsangehörigen.

Rückübernahmeabkommen

Neben Versuchen der deutschen Politik, für Menschen vor Ort bessere Perspektiven und Möglichkeiten zu schaffen, gab es im Berichtszeitraum zunehmend Bemühungen zur Migrationssteuerung in Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten. Im Mittelpunkt stehen hierbei Überlegungen und in einigen Fällen bereits konkrete Verhandlungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen durch die EU. Im Berichtszeitraum liefen Ver-

83 Deutscher Bundestag (2016a), S. 5.

84 UN, Menschenrechtsrat (2015), S. 16.

85 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), S. 22, 51.

86 UN, Generalversammlung (2016a), S. 23; UN, Generalversammlung (2016b) S. 50 ff.

87 UN, Menschenrechtsrat (2016a).

88 Deutscher Bundestag (2016p).

89 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015).

90 Amnesty International (2015), S. 6 und Blair (2016).

91 Plaut (2013); van Reisen/Estefanos/Rijkene (2014), S. 66, auf der Grundlage von UN-Berichten.

92 UN, Generalversammlung (2016b), S. 56.

93 Verlässliche Daten zum Anteil der Auslandsüberweisungen am Bruttoinlandsprodukt liegen nicht vor, weil Eritrea keine entsprechenden Daten erhebt oder veröffentlicht.

handlungen unter anderem mit Algerien, Belarus, Jordanien und Marokko.⁹⁴ Der Abschluss solcher Abkommen ist dann nicht mit den menschenrechtlichen Pflichten vereinbar, wenn die Übereinkommen Menschen – zum Beispiel durch effektiveren Grenzschutz – daran hindern, ein Land zu verlassen, in dem sie verfolgt werden oder in dem sie nicht vor Abschiebung in den Verfolgerstaat sicher sind. Menschenrechtlich sind diese Übereinkommen in der Praxis sehr fragwürdig – wie das Beispiel EU-Türkei zeigt.⁹⁵ Deutschland muss seine menschenrechtlichen Verpflichtungen also sowohl bei der Zusammenarbeit mit anderen Staaten als auch bei Abkommen zur Migrationssteuerung erfüllen. Wenn absehbar ist, dass aus Deutschland abgeschobene Personen dem Risiko der Rückführung in einen Verfolgerstaat oder in einen Staat, in dem ihnen schwere Menschenrechtsverletzungen drohen (sogenanntes Refoulement) oder dem Risiko kollektiver Abschiebungen ausgesetzt sind, verbieten die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, dass entsprechende Rücknahmeabkommen angewendet werden.

2.4.3 Konfliktprävention und -bearbeitung

Bewaffnete Konflikte treiben seit jeher Menschen in die Flucht. Laut UN-Flüchtlingshilfswerk sind in den letzten fünf Jahren mindestens 15 neue Konflikte ausgebrochen oder wieder aufgeflammt, unter anderem in Libyen, Südsudan, dem Irak und im Jemen. In anderen Ländern wie Afghanistan oder Somalia gibt es bereits seit Jahrzehnten Instabilität und bewaffnete Konflikte. Millionen von Menschen können so nicht in ihre Herkunftsregionen zurückkehren, sondern leben als Binnenflüchtlinge oder fliehen in Nachbarstaaten.⁹⁶ Insofern sind bewaffnete Konflikte eine der zentralen Fluchtursachen. „Fluchtursachen bekämpfen“ umfasst somit auch die Verhinderung und Lösung

von Konflikten. Deutschland engagiert sich dabei sowohl in der zivilen Konfliktprävention als auch durch Beteiligung an Auslandseinsätzen.

Zivile Krisenprävention

Das Budget des Auswärtigen Amtes für zivile Krisenprävention (Titel 687 34-029) belief sich 2015 auf 95 Millionen Euro und steigerte sich 2016 auf 248,5 Millionen Euro. Der Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ bündelt eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen in dem Bereich.⁹⁷ Vier Nichtregierungsorganisationen begrüßten Ende 2014 grundsätzlich, dass die Bundesregierung Krisenprävention und Friedenspolitik nicht mehr nur als Sicherheitspolitik sieht, sondern auch als Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen. Sie bemängelten allerdings eine mangelnde Wirkungsorientierung der getroffenen Maßnahmen, die mangelnde Beteiligung von Konflikt-Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen sowie konfliktverschärfende deutsche Politik in anderen Bereichen, zum Beispiel im Bereich der Wirtschafts- und Agrarpolitik.⁹⁸ Nach seinem öffentlichen „Review Prozess“ richtete das Auswärtige Amt 2014 eine eigene Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge ein. Es soll Kohärenz innerhalb des Auswärtigen Amtes sicherstellen und dazu beitragen, dass deutsche Politik zeitnah und effektiv mit Maßnahmen der zivilen Krisenprävention tätig wird. Zusätzlich wird ein Referat für Krisenfrüherkennung aufgebaut und ein neuer, ressortübergreifender Aktionsplan für zivile Krisenprävention erarbeitet.

Deutsche Beteiligung an Auslandseinsätzen

Deutschland beteiligt sich – wie die meisten Länder des Globalen Nordens – nur mit einer geringen Zahl von Militärangehörigen an UN-Friedenseinsätzen. Mit Stand vom 31.08.2016 waren es laut

94 Vgl. Deutscher Bundestag (2016q), S. 2.

95 Siehe Berichtsteil 2.3.2 zum EU-Türkei-Abkommen.

96 UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2015a).

97 Bundesregierung (2014).

98 Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), Ziviler Friedensdienst, Forum Menschenrechte, Stellungnahme zum Vierten Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, 16.12.2014, <https://www.ziviler-friedensdienst.org/sites/ziviler-friedensdienst.org/files/anhang/aktuelles/zfd-stellungnahme-zum-4.umsetzungsbericht-zivile-krisepraevention-2404.pdf>.

UN-Angaben 388 entsandte Militärangehörige und 17 Militärexperten (zudem 27 Polizisten).⁹⁹ Die größten Truppensteller sind Äthiopien, Bangladesch, Indien und Pakistan mit Personal jeweils im hohen vierstelligen Bereich.¹⁰⁰ Deutschland stellt derzeit nur 0,2 Prozent der UN-Soldat_innen und macht keine langfristigen Zusagen für Friedensmissionen. Es engagiert sich am stärksten bei der NATO. Insgesamt sind nach Angaben der Bundeswehr aktuell (Stand: 01.11.2016) 3.465 Soldat_innen der Bundeswehr unmittelbar an Auslandseinsätzen beteiligt.¹⁰¹ Andererseits finanzierte Deutschland im Jahr 2015 7,1 Prozent des Budgets für UN-Peacekeeping und steht damit an fünfter Stelle hinter den USA, Frankreich, Spanien und Italien. Eine Reduzierung der Beiträge auf 6,4 Prozent des Budgets für UN-Peacekeeping ist für 2016 bis 2108 geplant.¹⁰² Auslandseinsätze sind nicht immer ein Instrument der Fluchtursachenbekämpfung, sondern haben unterschiedliche Zielsetzungen. Viele der UN-Missionen versuchen allerdings, bei der Konfliktbearbeitung unterstützend zu wirken.

Rüstungsexporte

Auch in den Jahren 2015 und 2016 hat die Bundesrepublik Deutschland Kriegswaffen und andere Rüstungsgüter in Konfliktregionen geliefert.¹⁰³ Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen deutschen Rüstungsexporten und Flucht lässt sich nicht herstellen. Jedoch sind die Exporte im Berichtszeitraum potenziell fluchtbegünstigende Faktoren in der Zukunft, denn Rüstungsexportgenehmigungen sind mit erheblichen menschenrechtlichen Risiken behaftet. Der gegenwärtige rechtliche Rahmen ergibt sich aus dem Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz und wird durch die Politischen Grundsätze der

Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und den Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union ergänzt. Nach den Politischen Grundsätzen ist der Beachtung der Menschenrechte „besonderes Gewicht“ beizumessen. Es gibt keine öffentlich zugänglichen, verbindlichen Abwägungsregeln für die Rüstungsexportentscheidungen, um die Verwirklichung menschenrechtlicher oder konfliktverschärfender Risiken zu vermeiden. Da Exportentscheidungen der Bundesregierung geheim getroffen und nicht begründet werden, ist nicht nachvollziehbar, ob und wie dem Grundsatz der Beachtung der Menschenrechte „besonderes Gewicht“ beigemessen wurde.

In der öffentlichen Diskussion stand im Berichtszeitraum vor allem die deutsche Rüstungsexportpolitik in Bezug auf Saudi-Arabien. Angesichts der Rolle Saudi-Arabien im jemenitischen Bürgerkrieg¹⁰⁴ warf die Genehmigung von Rüstungsexporten in das Land¹⁰⁵ viele Fragen auf.¹⁰⁶ Insofern ist es begrüßenswert, dass der Bundesminister für Wirtschaft und Energie im Mai 2015 neue Grundsätze für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer (Kleinwaffengrundsätze) veröffentlicht hat. Hinsichtlich des Endverbleibs von Rüstungsgütern beschloss die Bundesregierung außerdem die sogenannte „Post-Shipment-Kontrolle“, das heißt die Kontrolle der Ausfuhr bestimmter Kriegswaffen im Empfängerland. Diese Kontrolle sowie der Grundsatz „Neu für Alt“¹⁰⁷ sind nun Teil der Außenwirtschaftsverordnung. Zusätzlich ist eine Expertenkommission eingesetzt worden, die die Grundlagen für ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz erarbeiten

99 Siehe <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (abgerufen am 09.11.2016).

100 Äthiopien mit 8.326, Bangladesch mit 6.772, Indien mit 7.471 und Pakistan mit 7.161 (Stand: 31.08.2016), siehe <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (abgerufen am 09.11.2016).

101 Siehe Bundeswehr (2016): https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP35EyrpHK9pPKUVL3UzLzixNSSqIS90tSkIKKnMzkbL2qxlyc1Dz9gmxHRQDYLHC- (abgerufen am 09.11.2016).

102 UN, Generalversammlung (2016c), S. 2.

103 Zur Berichterstattung siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

104 Zum Konflikt und zur Rolle Saudi-Arabien siehe unter anderem UN: UN, Büro für die Koordination Humanitärer Angelegenheiten (2016); UN, Humanitarian Pooled Fund (2015); UN, Sicherheitsrat (2016).

105 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015); S. 15; Gebauer (2015a); Tagesschau Online (2016).

106 Siehe zum Beispiel: n-tv online (2016); Gebauer (2015b). UN, Sicherheitsrat (2016), S. 25; Nouripour (2015).

107 Staatliche Empfänger von Kleinen und Leichten Waffen verpflichten sich, die durch die Neubeschaffung zu ersetzenden Waffen zu vernichten.

soll. Wichtig ist, dass diese Kommission in der deutschen Rüstungsexportkontrolle ein klares Primat der Menschenrechte verankert und klare Abwägungsregeln formuliert. Um Entscheidungen über Rüstungsexporte nachvollziehbar zu machen, ist zudem eine Begründung der jeweiligen Entscheidungen notwendig.

2.5 Willkommenskultur in Deutschland

Die hohe Zahl schutzsuchender Menschen hat in Deutschland eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst: Kleiderspenden, Deutschunterricht, Begleitung bei Behördengängen, Hilfe bei Übersetzungen, Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche, Kennenlern-Projekte, Patenschaften, Rechts- oder Sozialberatung. Ende 2015 engagierten sich zehn Prozent der Bevölkerung ehrenamtlich für Flüchtlinge.¹⁰⁸ Hunderttausende Ehrenamtliche fanden sich in Klein- und Kleinstinitiativen im gesamten Bundesgebiet zusammen, um Flüchtlinge bei ihrer Ankunft in Deutschland zu unterstützen. Die Jahre 2015 und 2016 verdeutlichen, dass sich in Deutschland nicht nur eine Willkommenskultur, sondern eine Kultur der Menschenrechte etabliert hat. Viele Tausende Menschen setzen sich – auf unterschiedlichste Art – dafür ein, dass Flüchtlinge in Deutschland menschenwürdig behandelt werden und dass sie ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Dabei unterstützt die Zivilgesellschaft nicht nur aktiv die Geflüchteten, sondern weist auch Verantwortliche in Staat und Gesellschaft auf Missstände hin. Während die Unterstützung durch Initiativen, Projekte oder selbstorganisierte Gruppen vor allem ein Phänomen der letzten beiden Jahre ist, spielen andere Teile der Zivilgesellschaft – allen voran die Flüchtlingsräte, Wohlfahrtsverbände

und die Kirchengemeinden – bereits seit vielen Jahren eine zentrale Rolle bei der Versorgung Geflüchteter in Deutschland. Das zivilgesellschaftliche Engagement führt nicht nur unmittelbar zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen, sondern hilft Flüchtlingen auch bei der Rehabilitation und Integration. Darüber hinaus trägt es zu positiven Einstellungen gegenüber Flüchtlingen vor Ort bei.¹⁰⁹

Ehrenamtliche werden in der Flüchtlingshilfe vor allem dort tätig, wo hohe Barrieren beim Zugang zu Behördenleistungen bestehen oder staatliche Leistungen lückenhaft sind: Die Begleitung zu Ausländerbehörden, Sozialamt oder Schulen ist eine der am häufigsten angebotenen Hilfestellungen von Ehrenamtlichen. Dabei geht es darum, Flüchtlingen bei Behördenvorgängen Orientierung zu bieten und Sprachbarrieren abzubauen. Ein weiteres Beispiel ist die soziale, medizinische und psychologische Betreuung in den Flüchtlingsunterkünften. Nicht zuletzt im Bereich Sprachkurse und Sprachmittlungen fangen Ehrenamtliche den Mangel an staatlichen Angeboten auf.¹¹⁰

Initiativen zur Förderung der Zivilgesellschaft wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene aufgelegt.¹¹¹ Neben der finanziellen Förderung ist aber auch eine öffentlichkeitswirksame Unterstützung und Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zentral. Studien zeigen, dass sich zivilgesellschaftliches Engagement dort am wirkungsvollsten entfalten kann, wo es vor Ort gefördert und unterstützt wird.¹¹² Darüber hinaus braucht zivilgesellschaftliches Engagement staatlichen Schutz.

Die überwältigende Hilfsbereitschaft der deutschen Bevölkerung und das Engagement etablierter und neuer zivilgesellschaftlicher Akteure beruht auf humanitären Motiven, religiösen und weltanschaulichen sowie menschenrechtlichen

108 Ahrens (2015). Zu Strukturen und Motiven der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland siehe auch: Karakayali/Kleist (2015 und 2016).

109 Daphi (2016).

110 Karakayali/Kleist (2015 und 2016); Aumüller/Daphi/Biesenkamp (2015); Speth/Becker (2016); Jöris (2016).

111 Zum Beispiel im Bund: Staib (2016): <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/interview-mit-der-integrationsbeauftragten-aydan-oezoguz-spd-14029100.html> (abgerufen am 09.10.2016); zum Beispiel in Berlin: Parität Berlin (2016): <https://www.paritaet-berlin.de/verband/aktuelles-aus-dem-verband/aktuelles-detailansicht/article/mehr-unterstuetzung-fuer-ehrenamtliche-in-der-fluechtlingshilfe.html> (abgerufen am 06.11.2016).

112 Aumüller/Daphi/Biesenkamp (2015), S. 138; Speth/Becker (2016); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015).

Überzeugungen. Sie zeigt, dass sich in Deutschland eine Kultur der Menschenrechte etabliert hat. Die Zivilgesellschaft leistet einen großen Beitrag dazu, dass Flüchtlinge in Deutschland ihre Menschenrechte wahrnehmen können. Dieser Beitrag war zugleich, angesichts der hohen Zahlen schutzsuchender Menschen und der Überforderung von Behörden, für Tausende in Deutschland ankommende Flüchtlinge überlebensnotwendig. Zu hoffen bleibt, dass dieser Einsatz für die Rechte Geflüchteter von Dauer ist. Für die kommenden Jahre und in Anbetracht der sinkenden Flüchtlingszahlen wird erwartet, dass sich ehrenamtliches Engagement von der „Ersthilfe“ auf die Integration (Arbeitsmarkt, Wohnung, Bildung) verlagert.¹¹³ Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass der Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten in der primären Verantwortung des Staates liegt. Bund, Länder und Kommunen haben die Aufgabe, sich um eine nachhaltige Unterstützung und gute Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren zu bemühen, ohne jedoch staatliche Verantwortung auf diese zu übertragen.

2.6 Straftaten gegen Flüchtlinge

Die Reaktionen auf die wachsende Zahl von Flüchtlingen sind keineswegs immer von einer Kultur der Menschenrechte geprägt. Das Bundeskriminalamt (BKA) registrierte im Jahre 2015 insgesamt 1.027 politisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte.¹¹⁴ Laut BKA hat sich damit die Anzahl der Straftaten gegen Unterkünfte im Vergleich zum Vorjahr mehr als vervierfacht.¹¹⁵ Für das erste Halbjahr 2016 wurden bereits 530 solcher Übergriffe gezählt.¹¹⁶ Dazu gehören Beschädigungen im Vorfeld der Eröffnung der Unterkünfte, Steinwürfe und gesprayte Hassparolen, aber auch Schüsse mit scharfer Munition sowie

Brand- und Sprengstoffanschläge. Dazu kommen Anschläge gegen Menschen, die Flüchtlingen helfen oder für deren Rechte eintreten, unter anderem freiwillige Helfer_innen, Politiker_innen oder Journalist_innen. Allein im Zeitraum Januar bis Mai 2016 sind gegen diese Gruppe 245 Straftaten verübt worden.¹¹⁷ Laut Medienberichten warnte das BKA in seinem Lagebericht vom April 2016 erstmalig vor körperlichen Angriffen auf Flüchtlinge und weist darauf hin: „Neben Körperverletzungen muss in Einzelfällen auch mit Tötungsdelikten gerechnet werden.“¹¹⁸ Ausdrücklich nennt das BKA als Ziel rechter Gewalt auch ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer_innen, Politiker_innen und Journalist_innen.¹¹⁹ Neben rassistisch motivierten tätlichen Angriffen war vor allem eine zunehmend rassistische Positionierung im öffentlichen Raum zu beobachten. In Reden, Interviews, bei Demonstrationen, auf Wahlplakaten oder im Internet – zunehmend wird gegen Flüchtlinge und Vertreter_innen anderer Gruppen gehetzt. Dennoch gibt es eine Vielzahl von Gegenstimmen – Einzelpersonen, zivilgesellschaftliche Organisationen oder Medienvertreter_innen.

Öffentliche Positionierung gegen Hassrede: Beispiele

Hoaxmap

Online-Karte mit Gerüchten über Flüchtlinge und ihre Widerlegungen

www.hoaxmap.org

Amadeu Antonio Stiftung

Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle

www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle

Neue deutsche Medienmacher

Deutsche Kampagne im Kontext der Initiative des Europarates gegen Hassreden im Netz (gefördert vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ))

www.no-hate-speech.de

113 Speth/Becker (2016).

114 Bundeskriminalamt (2016a).

115 Ebd., S. 3. Allerdings muss diese Zahl auch im Kontext der Vervielfachung der Flüchtlingsunterkünfte gesehen werden.

116 Bundeskriminalamt (2016b), S. 8.

117 Sanches (2016).

118 Kampf (2016).

119 Ebd.

Besonders besorgniserregend ist, dass Kriminalität gegen Flüchtlinge und Hassreden nicht nur im rechtsextremen Milieu zu verorten sind. Soweit Täter_innen bei Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünften oder geflüchtete Menschen ermittelt wurden, waren diese häufig zuvor noch nicht mit rassistisch motivierten Straftaten in Erscheinung getreten.¹²⁰ Studien zur Einstellungsforschung zeigen, dass autoritäre und rechtsextreme Einstellungen beziehungsweise Stereotype und negative Einstellungen gegen Juden, Sinti/Sintezas und Roma/Romnija, Muslim_innen, Flüchtlinge und Migrant_innen in der deutschen Gesellschaft weit über rechtsextreme Milieus hinaus verbreitet sind.¹²¹ Die Partei Alternative für Deutschland (AfD) war im Juni 2016 in acht Länderparlamenten vertreten und ihre Mitglieder treten teilweise offensiv rassistisch und menschenverachtend auf. Gruppierungen wie Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida) oder Hooligans gegen Salafisten (Hogesa) organisieren Veranstaltungen, auf denen es zu verbalen Attacken gegen Flüchtlinge und Politiker_innen kommt. Das BKA spricht von einer „xenophoben Grundstimmung“, die gezielt „in bürgerliche Kreise“ herangetragen werden solle.¹²²

Die internationalen Menschenrechtsverträge verpflichten Deutschland, Rassismus im politischen Raum und im öffentlichen Leben entgegenzutreten. Dies betrifft auch die strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität, inklusive Hassreden. Auf dem Justizgipfel von Bund und Ländern im März 2016 wurde unter anderem Folgendes beschlossen: die Bildung von Sonderdezernaten zum Kampf gegen politisch motivierte Kriminalität, das verstärkte Vorgehen gegen Hasskriminalität im Internet, die Entwicklung aussagekräftiger Statistiken zu Phänomenen der Hasskriminalität und ihrer Strafverfolgung und die Fortbildung der Justiz.¹²³

Neben der strafrechtlichen Verfolgung ist es deshalb außerordentlich wichtig, dass sich Re-

präsentant_innen des Staates und der Politik klar und glaubwürdig gegen rassistische Äußerungen und Taten aussprechen, wie es Politiker_innen auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und aller im Bundestag vertretenen Parteien getan haben. Darüber hinaus engagieren sich einzelne Bundesbehörden verstärkt gegen die Zunahme von Hassreden. Unter anderem initiierte das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) im September 2015 zusammen mit Facebook einen Austausch zwischen Regierungsvertreter_innen, Internetanbietern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften.¹²⁴ Wichtig ist, dass diese Maßnahmen Rassismus überall in der Gesellschaft in den Blick nehmen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung von Flüchtlingsfeindlichkeit und Rassismus ist es notwendig, in Aufklärung und Bildung zu investieren.

2.7 Das Thema Flucht in der Schulbildung

Das Thema Flucht bestimmte die gesellschaftliche Debatte in den Jahren 2015 und 2016 wie kaum ein anderes. Ob im privaten Umfeld, in den Medien oder in politischen Stellungnahmen – überall spielten und spielen Flüchtlinge, ihre Situation und die sehr verschiedenen Reaktionen auf sie eine große Rolle. In zunehmendem Maße werden in diesen Diskursen rassistische Einstellungen vertreten. Vor diesem Hintergrund spielen Bildungseinrichtungen eine zentrale Rolle. Die Schule ist für eine gesamtgesellschaftliche Wissensvermittlung und Sensibilisierung der zentrale Ort. Aufgabe schulischer Bildung ist es unter anderem, Themen, die in den Medien kontrovers diskutiert werden, reflektiert aufzugreifen und menschenrechtlich zu rahmen. Daher ist es wichtig und wünschenswert,

120 Bundesministerium des Innern (2016d), S. 41.

121 Küpper/Zick (2015); Decker/Kieß/Brähler (2016).

122 Kampf (2016).

123 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016a).

124 Zu den konkreten Vereinbarungen der Initiative siehe BMJV (2015): http://www.bmju.de/SharedDocs/Artikel/DE/2015/12152015_ErgebnisrundeTaskForce.html?nn=6705022 (abgerufen am 13.10.2016). Eine erste Auswertung der vereinbarten Maßnahmen fand im September 2016 statt: BMJV (2016): http://www.bmju.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/09262016_Gemeinsam_gegen_Hasskriminalitaet.html (abgerufen am 13.10.2016).

dass Menschenrechte und Flucht im Klassenraum thematisiert werden.

Das Thema Flucht im Unterricht aufzugreifen, ist aber auch eine Herausforderung für die Lehrenden: Neben fundierten Kenntnissen über die Thematik (die sich zum Beispiel in der korrekten Verwendung von Begriffen zeigen) und deren menschenrechtlicher Einordnung bedarf es weiterer Kompetenzen – gerade angesichts der Tatsache, dass das Thema häufig emotional aufgeladen diskutiert wird, oder angesichts möglicher rassistischer Äußerungen, wie sie auch im Klassenzimmer reproduziert werden können. Darüber hinaus bedarf es eines kompetenten pädagogischen Umgangs mit Lerngruppen, in denen sich selbstverständlich auch Schüler_innen mit eigener Fluchterfahrung oder anderer Migrationsgeschichte befinden können.

2.7.1 Recht auf Bildung

Das Recht auf Bildung ist unter anderem im UN-Sozialpakt in Artikel 13 verankert. Es beinhaltet auch das Bildungsziel, die Achtung vor den Menschenrechten zu vermitteln sowie auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft vorzubereiten. Kinder und Jugendliche haben ein Recht darauf, gesellschaftlich relevante Themen menschenrechtsbasiert vermittelt zu bekommen (Artikel 13 UN-Sozialpakt, Artikel 29 UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention). Das Recht auf Bildung ist zudem unmittelbar mit dem Gebot des Diskriminierungsschutzes verknüpft, wie es in allen Menschenrechtsdokumenten festgeschrieben steht. Der UN-Ausschuss zum Sozialpakt weist darauf hin, dass Lehrpläne und Lehrmethoden annehmbar sein müssen, das heißt relevant, kulturell angemessen und hochwertig. Ebenso muss Bildung flexibel sein. Das heißt, sie muss sich einerseits an eine veränderte Gesellschaft und andererseits auch an sozial und kulturell

unterschiedliche Hintergründe der Schüler_innen anpassen.¹²⁵

Flucht ist keineswegs ein neues Thema, spätestens seit den 1990er Jahren wird es in Deutschland intensiv debattiert. Die systematische Verankerung dieser Thematik in der Schulbildung sollte also bereits erfolgt sein. Die folgenden Ausführungen geben einen Einblick, inwieweit das Thema Flucht in den Jahren 2015 und 2016 bereits in den Bildungsplänen und Schulbüchern verankert ist.

2.7.2 Flucht in den Bildungsplänen der Länder und in Schulbüchern

Die Bildungspläne der Bundesländer liefern die Vorgaben für Schulbücher oder allgemeiner für Lehrkräfte. Eine vergleichende Untersuchung dieser Bildungspläne durch das Deutsche Institut für Menschenrechte¹²⁶ verdeutlicht, dass es hier noch viel Verbesserungsbedarf gibt. Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Das Thema Flucht/Asyl wird sehr selten und meist erst in den höheren Klassen behandelt: Nur vier der 16 Bundesländer thematisieren „Flucht“ früher als in Jahrgangsstufe 7, sechs Bundesländer frühestens ab Jahrgangsstufe 9 beziehungsweise gar nicht. Der Begriff Asyl wird nur in sieben Bundesländern benannt (pro Bundesland jeweils nur in einzelnen Schulformen/Jahrgangsstufen).
- Die Begriffe Flucht und Migration werden häufig vermischt. Das Thema Migration ist zwar häufiger in den Bildungsplänen festgeschrieben, beinhaltet jedoch keinesfalls immer auch die Fluchtthematik. Insgesamt gibt es wenig Trennschärfe oder Klärung von Begrifflichkeiten.
- Strukturelle Ungleichheiten und Diskriminierungen, mit denen sich Geflüchtete in Deutschland konfrontiert sehen (etwa Beschränkungen beim

125 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (1999), Nr. 6 c und d.

126 Das Deutsche Institut für Menschenrechte untersuchte in der ersten Jahreshälfte 2016 die Bildungspläne aller Bundesländer und aller Schularten, die im Berichtszeitraum (Januar 2016 bis Juni 2016) galten, daraufhin, ob beziehungsweise wie das Thema Flucht/Asyl behandelt wird. Der Schwerpunkt lag auf den Fächern Politik/Sozialkunde/Gesellschaftswissenschaften, teilweise sind die Bildungspläne aber ohnehin fächerübergreifend (mit Erdkunde, Geschichte, etc.) gestaltet.

Zugang zum Arbeitsmarkt, Wohnverpflichtungen in Sammelunterkünften), werden durch die Bildungspläne kaum aufgegriffen.

Häufig liegt der Fokus auf negativ konnotierten Aspekten, etwa auf „kulturellen Differenzen“, „Problemen“ oder „Konflikten“. Veranschaulichen kann dies die folgende Formulierung der Sachkompetenzen für das Fach Sozialkunde in der Jahrgangsstufe 12 in Thüringen: „Der Schüler kann [...] globale Herausforderungen unserer Zeit, z. B. Armut, Migration, Terrorismus, Klimawandel, problematisieren“.¹²⁷

Im genannten Beispiel werden die Themen Flucht und Asyl gar nicht explizit benannt, vielmehr wird nur auf die allgemeinere Formulierung „Migration“ verwiesen. Eine menschenrechtliche Rahmung der Thematik findet nicht statt. Dies ist problematisch, da nur dann, wenn Menschenrechte thematisiert werden, auch eine Achtung vor diesen Rechten entstehen kann. Des Weiteren ist die Kontextualisierung des Begriffs Migration in der Aufzählung zwischen „Armut“, „Terrorismus“ und „Klimawandel“ eindeutig negativ behaftet und kann damit negativer Stereotypisierung und somit Diskriminierung Vorschub leisten.

Dagegen finden sich auch Formulierungen, die aus menschenrechtlicher Perspektive als Positivbeispiele dienen können, so etwa in Berlin-Brandenburg für den Bereich der politischen Bildung für die Jahrgangsstufe 7–8:¹²⁸

„Im Mittelpunkt des Unterrichts im Fach Politische Bildung steht in diesem Themenfeld die Auseinandersetzung mit aktuellen Migrationsursachen und den gesellschaftlichen Auswirkungen der Migrationsbewegungen. Im Kontext der universalen Menschenrechte und des Asylrechts diskutieren die Schülerinnen und Schüler Ziele und Strategien der deutschen Integrations- und Einwanderungspolitik sowie Chancen und Probleme in einer zunehmend von Vielfalt geprägten Gesellschaft“.

Auch hier besteht die Schwierigkeit, dass die Begriffe Migration und Asyl scheinbar synonym verwendet werden, jedoch wird ein klarer Bezug zu den Menschenrechten hergestellt und den Problemen werden Chancen gegenübergestellt.

Das Recht auf Bildung ist unmittelbar mit dem Gebot des Diskriminierungsschutzes verknüpft, wie es in allen Menschenrechtsdokumenten festgeschrieben steht. Dies bezieht sich auch auf die sprachlichen und bildlichen Darstellungen, etwa bei Bildungsmaterialien. Hier gibt es allerdings noch viel Nachholbedarf, wie unter anderem die 2015 von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration herausgegebene Schulbuchstudie verdeutlicht: In den Fächern Sozialkunde/Politik, Geschichte und Geografie wird das Thema Flucht sehr einseitig und negativ dargestellt. In vielen Schulbüchern wird der Eindruck bedrohlicher „Migrationsströme“ nach Deutschland vermittelt und mit entsprechenden sprachlichen Metaphern und bildlichen Darstellungen gearbeitet. Integration wird als Anpassungsleistung dargestellt, die in erster Linie von Menschen mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung erbracht werden muss. Grundsätzlich wird häufig eine hierarchisierende Aufteilung in „die Deutschen“ und „die Migrant_innen“ vorgenommen. Lerngruppen werden häufig als homogene Gruppe angesprochen. Dabei wird ausgeblendet, dass auch in Klassenzimmern Diversität in Bezug auf Migrationserfahrungen besteht. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Inhalte der Schulbücher zwar gesellschaftliche Diskurse spiegeln, dabei aber häufig Stereotype und tendenziell diskriminierende Darstellungen unreflektiert reproduzieren.¹²⁹

Das Thema Flucht sollte gemäß den menschenrechtlichen Vorgaben für alle Schularten und Klassenstufen in Lehrplänen und Lehrmethoden verankert werden. Hier kommt den Bundesländern als Verantwortlichen für Bildungspolitik eine zentrale Rolle zu. Es sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die im Kontext des Themas verwen-

127 Siehe Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2012), S. 29: https://www.schulportal-thueringen.de/tip/resources/medien/15753?dateiname=LP_GY_SK_Endfassung_21_06_13.pdf (abgerufen am 06.11.2016).

128 Siehe Rahmenlehrplan Berlin-Brandenburg: http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/fileadmin/bbb/unterricht/rahmenlehrplaene/Rahmenlehrplanprojekt/amtliche_Fassung/Teil_C_Politische_Bildung_2015_11_16_web.pdf (abgerufen am 27.05.2016), S. 26.

129 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015), insbesondere S. 14, 32, 41–44, 62–67.

deten Begrifflichkeiten differenziert verwendet und vermittelt werden. Wichtig ist auch, eine sensible und ausgewogene Darstellung der Thematik sicherzustellen. Dies bedeutet, dass nicht nur über „Herausforderungen“ oder „Konflikte“ im Zusammenhang mit Flucht/Migration gesprochen wird, sondern auch vermittelt wird, dass Migration ein selbstverständlicher Bestandteil moderner Gesellschaften ist und auch Chancen bietet. Dabei geht es darum, das Thema zwar durchaus kontrovers zu diskutieren, dabei aber die Menschenwürde aller zu wahren.

Darüber hinaus muss die menschenrechtliche Dimension dieser Thematik aufgezeigt werden. Dazu gehören neben dem Recht auf Asyl auch Menschenrechtsverletzungen, die Menschen vor, während und nach ihrer Flucht betreffen können, inklusive (struktureller) Diskriminierungen und menschenrechtlich problematischer Praktiken, wie zum Beispiel die Wohnsitzauflage oder der eingeschränkte Zugang zu Schulbildung. Um eine kompetente Thematisierung von Flucht in der Schulbildung sicherzustellen, bedarf es allerdings weiterer Unterstützungsangebote für Pädagog_innen – zum Beispiel Fortbildungsangebote für den Unterricht mit heterogenen Lerngruppen, zum Thema Flucht sowie für einen kompetenten und menschenrechtlich fundierten Umgang mit rassistischen und diskriminierenden Aussagen.

3 Menschenrechtsslage Geflüchteter in Deutschland

Die Darstellung der Menschenrechtssituation Geflüchteter im Berichtszeitraum Januar 2015 bis Juni 2016 beruht auf verschiedenen Datenquellen. Zum einen wurden öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien ausgewertet, auch Parlamentsdrucksachen des Bundestages und aller Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Deutsche Institut für Menschenrechte mithilfe eines Fragebogens¹³⁰ im April 2016 Daten bei den Regierungen der Bundesländer erhoben. Diese wurden punktuell durch telefonische Informationsgespräche mit öffentlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen vertieft und aktualisiert. Zu zwei Themenbereichen – der Sicht von Flüchtlingskindern auf ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften sowie der Praxis beschleunigter Asylverfahren – hat das Deutsche Institut für Menschenrechte für den Bericht eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt.

3.1 Situation in den Erstaufnahmeeinrichtungen

Der Bund, die Länder und die Kommunen haben im Jahr 2015 einen enormen Kraftakt vollbracht, um geflüchtete Menschen aufzunehmen. Die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen fällt dabei in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen, wobei die Länder für die Erstaufnahme zuständig sind, bevor die Flüchtlinge in die Kommunen und damit in Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnungen weiterverteilt werden. Da die Unterbringungssituation von den Ländern unterschiedlich erfasst wird, ist es schwierig, valide Zahlen

für einen vergleichenden Überblick zu erhalten. Deutlich ist aber, dass die Zahl der in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder untergebrachten Personen im Laufe des Jahres 2015 stark angestiegen ist und seit Frühjahr 2016 wieder abfällt. So waren zum Beispiel nach eigenen Angaben der Länder in Bayern im Januar 2015 insgesamt 4.023 Personen in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes untergebracht, im Januar 2016 13.284 Personen. Zu den gleichen Stichdaten meldete Sachsen-Anhalt 614 beziehungsweise 4.297 Personen in den Erstaufnahmeeinrichtungen.¹³¹

Wie lange Geflüchtete in den Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben müssen, ist in der Praxis sehr unterschiedlich. Im Jahr 2015 wurde die maximale Aufenthaltsdauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung von drei auf sechs Monate verlängert (§ 47 Asylgesetz). Dabei sind die Länder nicht verpflichtet, die Antragstellenden so lange in den Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. Die Umsetzung der Regelung hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab, unter anderem davon, wie viele Plätze dem jeweiligen Land in Erstaufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stehen. Die tatsächliche Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen im Berichtszeitraum ist dabei in den Ländern sehr unterschiedlich. Sie schwankt zwischen ein bis zwei Monaten und sechs Monaten. Auch hat sie sich im Berichtszeitraum unterschiedlich entwickelt. So geben zum Beispiel Thüringen und Nordrhein-Westfalen an, dass sich die Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen von Januar 2015 auf Januar 2016 verkürzt hat: in Thüringen von zwei bis fünf Monaten auf zwei bis drei Monate, in Nordrhein-Westfalen von vier bis sechs Wochen

130 Der Fragebogen kann auf der Website des Instituts eingesehen werden: www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/.

131 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

auf zwei Wochen. In Hamburg blieb sie mit sechs Monaten gleich.¹³²

Verlässliche Aussagen zur Entwicklung der Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen sind nicht möglich. Dies liegt unter anderem daran, dass viele Geflüchtete mehrere Wochen bis Monate in den Notunterkünften untergebracht wurden. Diese werden in den Statistiken zur Verweildauer teilweise berücksichtigt und teilweise nicht, was eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern unmöglich macht. Auch hängt die Verweildauer vom Herkunftsland ab. Seit Oktober 2015 müssen Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsländern während des gesamten Asylverfahrens, möglicherweise also länger als sechs Monate, in der Erstaufnahmeeinrichtung bleiben (§ 47 Absatz 1a AsylG).

Darüber hinaus gilt während des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen für alle Asylsuchenden eine Residenzpflicht (§ 56 AsylG). Dies bedeutet, dass die Personen sich nur in einem von der zuständigen Behörde festgelegten Bereich aufhalten dürfen. Im Oktober 2015 wurde die Residenzpflicht erneut verlängert, nachdem erst im Dezember 2014 die Beendigung der Residenzpflicht nach drei Monaten eingeführt worden war.

3.1.1 Unterbringung

Schon vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen in den Jahren 2014 und 2015 wiesen Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsräte und andere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer wieder auf die Probleme bei der Unterbringung von Asylsuchenden in Deutschland hin: mangelnde Hygiene, keine Privatsphäre, Schimmelbefall, fehlende Toiletten, undichte Dächer oder defekte Heizungen, zu wenig Essen, Misshandlungen von Flüchtlingen durch das Sicherheitspersonal. Mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen haben sich bestehende Probleme verschärft und sind neue Probleme hinzugekommen, wie die Überbelegung von Einrichtungen, vorübergehende Aufnahmestopps, die Nutzung nicht geeigneter Behelfslösungen als

Notunterkünfte. Dabei scheint es in vielen Ländern ein Nebeneinander vergleichsweise guter und schlechter Unterkünfte zu geben.

Durch die sehr hohe Zahl von neuankommenden Flüchtlingen standen die Länder und Kommunen vor einer besonderen Herausforderung. Nicht nur mussten sie eine sehr große Anzahl von Personen unterbringen und versorgen, sondern dies auch innerhalb kürzester Zeit, teilweise innerhalb weniger Stunden bewerkstelligen. Zu den Versäumnissen der letzten Jahre, die Standards in den landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen auf einem menschenrechtskonformen Niveau zu vereinheitlichen, kam ein verzögertes Reagieren auf die prognostizierten stark ansteigenden Flüchtlingszahlen in Deutschland hinzu. Diese Faktoren trugen dazu bei, dass elementare Rechte der nach Deutschland geflohenen Menschen bei der Unterbringung in Not- und Behelfsunterkünften nicht eingehalten werden konnten.

Das Recht auf eine angemessene Unterbringung umfasst mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte weist darauf hin, dass Menschen in Sicherheit, Frieden und Würde leben können müssen. Dazu muss Folgendes gewährleistet sein: die Rechtssicherheit der Unterkunft, die Verfügbarkeit gewisser Leistungen und Materialien (zum Beispiel wesentliche Einrichtungen für die Gesundheit, Sicherheit, Wohnlichkeit und die Ernährung), die Erreichbarkeit, und die kulturelle Eignung der Unterkunft.¹³³ Auch weitere Menschenrechte müssen bei der Unterbringung Geflüchteter systematisch beachtet werden.

132 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

133 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (1992), RdNr. 7, 8.

Zentrale Menschenrechte bei der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten



Recht auf eine angemessene Unterbringung

Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt



Recht auf Gesundheit

Artikel 12 UN-Sozialpakt,
Artikel 24 UN-Kinderrechtskonvention



Recht auf Spiel und aktive Erholung

Artikel 31 UN-Kinderrechtskonvention



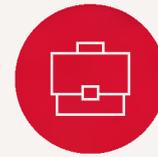
Recht auf Wasser und Sanitärversorgung

Artikel 11 Absatz 1 und
Artikel 12 Absatz 1 UN-Sozialpakt



Achtung des Privat- und Familienlebens

Artikel 17 UN-Zivilpakt und Artikel 8
Absatz 1 Europäische Menschenrechts-
konvention



Recht auf Teilhabe am sozialen Leben

Artikel 19 UN-Behindertenrechts-
konvention, Artikel 13 UN-Frauenrechts-
konvention

Die Menschenrechte verlangen nichts Unmögliches: So sind die Staaten verpflichtet, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schrittweise zu verwirklichen (Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt). Das heißt, es wird anerkannt, dass die volle Verwirklichung der Rechte – gerade in neu auftretenden Situationen und Schwierigkeiten – ein längerer Prozess ist. Geboten ist aber, dass die Staaten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um planvoll, effektiv und unter Einsatz aller zur Verfügung stehenden Ressourcen auf die volle Verwirklichung der Rechte hinzuarbeiten.¹³⁴

Massenunterkünfte und soziale Isolation

Eines der zentralen Probleme bei der Unterbringung von geflüchteten Menschen war und ist die schiere Zahl von Personen, die teilweise auf engstem Raum zusammenleben müssen. Dabei sind viele Massenunterkünfte nicht nur Notunterkünfte, sondern auch reguläre Erstaufnahmeeinrichtungen. Häufig leben die Bewohner_innen hier auf engstem Raum unter hoher Lärmbelastung und

ohne jegliche Privatsphäre. Häufig gibt es keine oder nur eine unzureichende Abtrennung der Schlafbereiche. Somit besteht keine Möglichkeit, sich zurückzuziehen. Diese Verhältnisse belasten nicht nur die einzelne Person, sondern auch das Familienleben.¹³⁵ Darüber hinaus gibt es Gruppen von Personen, die besonders schutzbedürftig sind und unter dieser räumlichen Ausnahmesituation besonders leiden – zum Beispiel Kinder, allein reisende Frauen oder traumatisierte Personen. Die beschriebene Wohnsituation führt nicht zuletzt zu Spannungen zwischen Bewohner_innen sowie zwischen Bewohner_innen und Personal.¹³⁶

Darüber hinaus erfolgt die Unterbringung von Asylsuchenden häufig isoliert von der Gesellschaft: Unterkünfte befinden sich in Gewerbegebieten, am Stadtrand oder in nicht erschlossenen Gebieten; Gesundheitsversorgung oder Schulbildung werden in den Einrichtungen anstatt im Regelsystem angeboten. Häufig fehlt die Nähe zu medizinischen, schulischen oder sonstigen Einrichtungen

134 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (1990), RdNr. 9.

135 Siehe zum Beispiel die Bedarfserhebung unter Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften in Erlangen: Scholz (2016a), S. 137 ff.; Bekyol/Bendel (2016), S. 25.

136 Siehe Berichtsteil 3.3. zu Gewaltschutz und besonders Schutzbedürftigen.

des täglichen Lebens sowie die Anbindung an das örtliche Verkehrsnetz. Dies bringt nicht nur Probleme bei der Versorgung, sondern hindert auch die Teilhabe am sozialen Leben. Es verhindert auch die Integration und Akzeptanz von Flüchtlingen durch die ortsansässige Bevölkerung: Ehrenamtliches Engagement und damit auch der Kontakt der Neuankommlinge zur lokalen Bevölkerung wird erschwert.

Verbindliche Standards für Unterbringung

Damit Flüchtlinge in Deutschland menschenrechtskonform untergebracht werden, müssen verbindliche Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen geschaffen und durchgesetzt werden. Bisher ist die Qualität der Erstaufnahmeeinrichtungen in den Ländern sehr unterschiedlich – bundesweite, verbindliche Vorgaben dazu, wie die Unterbringung von Flüchtlingen in den Aufnahmeeinrichtungen gestaltet werden soll, gibt es nicht. Nach eigenen Angaben haben einige Länder – zum Beispiel Bayern, Berlin, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen (NRW) – Mindestanforderungen bezüglich der Unterbringung von Asylsuchenden in den Erstaufnahmeeinrichtungen formuliert. Weitere Länder geben an, keine schriftlich fixierten Standards für räumliche und personelle Ausstattung in den Erstaufnahmen zu haben, zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Thüringen sind entsprechende Standards in Planung.¹³⁷

Die Festschreibung von (verbindlichen) Standards für die Unterbringung in den Erstaufnahmeeinrichtungen ist nur ein erster Schritt. Wichtig ist, dass die Standards auch transparent gemacht und kommuniziert werden. Da dies in den meisten Ländern nicht der Fall ist, können keine Aussagen zur menschenrechtlichen Qualität der Vorgaben getroffen werden. Die fehlende Transparenz von Mindestanforderungen macht es für die Bewohner_innen schwer, sich gegen die Verletzung der Standards zur Wehr zu setzen.

Die Einhaltung dieser Vorgaben muss regelmäßig überprüft werden. Denn der Staat ist in der Pflicht, Menschenrechte nicht nur auf dem Papier zu gewähren, sondern auch deren tatsächliche Umsetzung zu gewährleisten – gerade wenn er die Erfüllung von Aufgaben an Private überträgt. So ist häufig das zuständige Landesministerium als oberste Aufsichtsbehörde für die Kontrolle der vereinbarten Standards in den Unterbringungseinrichtungen zuständig. Dazu kommt die Überprüfung durch die zuständigen Fachbehörden, wie zum Beispiel Bau-, Gesundheits- oder Feuerschutzbehörden.

In einigen Ländern wurden darüber hinausgehende Maßnahmen getroffen, um die Einhaltung von Unterbringungsstandards regelmäßig zu überprüfen. Nordrhein-Westfalen zum Beispiel hat sogenannte Mobile Kontrollgruppen eingerichtet. Diese prüfen die Qualität der Betreuung und Unterbringung in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Sie haben die Möglichkeit, in jeder Einrichtung in regelmäßigen Abständen unangemeldete Kontrollbesuche durchzuführen.¹³⁸ Als weiteres positives Beispiel sei an dieser Stelle der Heim-TÜV des sächsischen Ausländerbeauftragten genannt. Bei diesem wird die menschenwürdige Unterbringung von Asylsuchenden anhand von Kriterien langfristig beobachtet. Während das Prüfverfahren in Sachsen bisher nur auf die Gemeinschaftsunterkünfte angewandt wurde, sollen in Zukunft auch die Bedingungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen überprüft werden.¹³⁹

3.1.2 Gesundheitsversorgung

Vor dem Hintergrund der stark angestiegenen Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 hatten Länder und Kommunen große Schwierigkeiten, eine adäquate Gesundheitsversorgung für geflüchtete Menschen sicherzustellen – dies betrifft nicht nur, aber auch Menschen, die in den Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht waren. Dabei wurden vonseiten der Behörden große Leistungen vollbracht – nicht

137 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

138 Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (2015), S. 3: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2644.pdf> (abgerufen am 06.10.2016).

139 Siehe: Sächsischer Ausländerbeauftragter (2016): <http://sab.landtag.sachsen.de/de/themen/unterbringung-asylsuchende/unterbringung-asylsuchende-6772.cshml> (abgerufen am 06.10.2016).

zuletzt, weil die medizinische Versorgung Zehntausender Flüchtlinge zusätzlich zum Regelbetrieb sichergestellt werden musste.

Aufgrund der gesetzlich eingeschränkten medizinischen Leistungen für Asylsuchende ist die gegenwärtige medizinische Versorgung von geflüchteten Menschen allerdings grundsätzlich problematisch. In den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland haben Asylsuchende nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nur einen Anspruch auf Behandlungen, die auf die Beseitigung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände abzielen (§ 4 AsylbLG), sowie auf sonstige Leistungen, wenn sie zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind (§ 6 AsylbLG). Chronische Krankheiten, zum Beispiel Epilepsie, Asthma, Rheuma, werden nur behandelt, wenn die Nichtbehandlung einen Krankheitsschub auslösen kann. Nicht umfasst sind üblicherweise auch Präventionsleistungen, was später zu erhöhten Kosten bei der Akutversorgung führen kann. Diese Einschränkungen gelten auch für im Familienverbund geflüchtete Kinder. Vonseiten der Ärzt_innen und Psychotherapeut_innen wird gefordert, die Einschränkungen bei medizinischen Leistungen abzuschaffen¹⁴⁰ – unter anderem deshalb, weil sie dazu führen würden, dass Behandlungen verschleppt werden, und somit im Endeffekt höhere Kosten verursachen würden.¹⁴¹

Das Recht auf Gesundheit ist unter anderem im UN-Sozialpakt (Artikel 12), der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 24) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 25) festgeschrieben. Auch gemäß EU-Aufnahmerichtlinie müssen die Mitgliedstaaten Sorge dafür tragen, dass der Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Asylsuchenden gewährt ist (Artikel 17, Absatz 2). Der Fachausschuss zum UN-Sozialpakt bekräftigt bereits seit vielen Jahren, dass das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit nicht nur als Notfallhilfe zu verstehen ist, sondern auch die Versorgung von chronisch Kranken und das Angebot

von Vorsorgeuntersuchungen beinhaltet.¹⁴² In Bezug auf Deutschland hat der Ausschuss wiederholt bekräftigt, dass Asylsuchende bei der Gesundheitsversorgung Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen genießen müssen.¹⁴³ Dies verlange auch das menschenrechtlich verbiefte Diskriminierungsverbot (Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt), welches auch beim Recht auf Gesundheit jegliche Differenzierung aufgrund von Aufenthaltsstatus verbiete. Eine angemessene gesundheitliche Versorgung geflüchteter Menschen ist aber nicht nur eine Frage der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit. Es ist auch eine Grundvoraussetzung für die Integration dieser Menschen.

Erstuntersuchung

Gemäß § 62 AsylG sind die Bundesländer verpflichtet, in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine Erstuntersuchung jeder neuankommenden Person zu gewährleisten. Diese besteht aus einer ärztlichen Untersuchung auf übertragbare Krankheiten und einer Röntgenaufnahme der Atmungsorgane. Dabei variieren Umfang und Inhalt der Erstuntersuchungen erheblich. Der Zugang zu Screening-Maßnahmen nach Infektionserkrankungen ist sehr unterschiedlich: Teilweise sind die Maßnahmen verpflichtend, teilweise symptombezogen, zielgruppenbezogen oder freiwillig. Auch der Impfstatus der untersuchten Personen wird nicht durchgehend erhoben; im Rahmen der Erstuntersuchung identifizierte Impflücken werden nicht generell geschlossen.¹⁴⁴ Mit dem Asylpaket I wurde entschieden, dass die zuständigen Behörden sicherstellen müssen, dass Asylsuchende die notwendigen Schutzimpfungen angeboten bekommen (§ 4 Absatz 3 AsylbLG). Das Robert-Koch-Institut hat im Oktober 2015 in Abstimmung mit der Ständigen Impfkommision ein Konzept zur Umsetzung frühzeitiger Impfungen bei Asylsuchenden nach Ankunft in Deutschland vorgelegt (als Empfehlung für Mitarbeiter_innen der Erstaufnahmeeinrichtungen).¹⁴⁵ Über die Umsetzung dieses Konzepts liegen bislang keine Erkenntnisse vor.

140 Deutscher Ärztetag (2015), S. 267; Deutscher Psychotherapeutentag (2015).

141 Bozorgmehr/Razum (2015).

142 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2000), RdNr. 34.

143 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2011), RdNr. 13.

144 Bozorgmehr/Nöst/Thaiss/Razum (2016), S. 545 – 555.

145 Robert-Koch-Institut (2015).

Gesundheitsversorgung in der Erstaufnahmeeinrichtung

Neben der Erstuntersuchung sind die Länder verpflichtet, eine gesundheitliche Versorgung für Bewohner_innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen sicherzustellen – überwiegend in sehr kurzer Zeit, mit sehr knappen Ressourcen und unter Aufrechterhaltung des Regelbetriebs. Dabei ist der faktische Zugang zu Gesundheitsleistungen erschwert. Soweit dieser über Krankenscheine gewährleistet wird, müssen erkrankte Personen diesen erst bei den Gesundheits- oder Sozialämtern beantragen. Dies führt zu erheblichen Verzögerungen bei der Behandlung, da der Betroffene aus der Unterkunft zum Amt muss, um sich einen Krankenschein zu holen, und erst im Anschluss in die Arztpraxis gehen kann. Dies kann bei Unterbringungen im ländlichen Raum zu langen Verzögerungen und erheblichen Fahrtkosten führen. Da der Zugang zu ärztlicher Versorgung mit erheblichen Hürden für die Betroffenen verbunden ist, kann dies zu gefährlichen Situationen führen, zum Beispiel wenn nachts das Wachpersonal entscheidet, ob bei der Rettungsstelle angerufen wird oder nicht.

In den meisten Bundesländern werden nach eigenen Angaben ärztliche Sprechstunden in den Erstaufnahmeeinrichtungen angeboten. Dies bezieht sich vor allem auf allgemeinärztliche Sprechstunden, teilweise auch auf kinderärztliche, gynäkologische oder psychiatrische Sprechstunden. In anderen Bundesländern werden Bewohner_innen der Erstaufnahmeeinrichtungen insbesondere für die fachärztliche Behandlung direkt in den Praxen der niedergelassenen Ärzt_innen medizinisch versorgt.¹⁴⁶ In allen Ländern kam es im Berichtszeitraum zu personellen Engpässen bei der medizinischen Versorgung. Daher haben zum Beispiel Länder und Kommunen mobile Ärzteteams eingerichtet. Auch wurde mit dem Asylpaket I die Möglichkeit geschaffen, dass Flüchtlinge mit medizinischen Kompetenzen Ärzte in den Erstaufnahmeeinrichtungen unterstützen (§ 90 AsylG).¹⁴⁷

Zugang zur Gesundheitsversorgung

Mit der Einführung der Gesundheitskarte in einigen Ländern hat sich der Zugang zum Recht auf Gesundheit für geflüchtete Menschen vereinfacht. Statt wie bisher Krankenscheine über die Gesundheits- oder Sozialämter zu beantragen, können sie nun direkt in die Arztpraxen gehen. Dabei hat sich der Leistungsumfang nicht verändert: Auch Flüchtlingen mit Gesundheitskarte steht in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland lediglich eine medizinische Notversorgung zu. Berichte aus der Praxis bestätigen, dass die Einführung der Gesundheitskarte für Flüchtlinge zu einer bürokratischen und finanziellen Entlastung aller zuständigen Behörden führt.¹⁴⁸

Ob die Gesundheitskarte eingeführt wird, bleibt den Ländern überlassen. Mit Stand Juli 2016 haben Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein die Gesundheitskarte eingeführt. In Thüringen ist die Einführung geplant. Auch in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurden vonseiten des Landes die Voraussetzungen zur Einführung der Gesundheitskarte geschaffen. Inwieweit dies aber tatsächlich umgesetzt wird, hängt einerseits von Verhandlungen der Länder mit den Krankenkassen ab. Andererseits können die Kommunen oder Landkreise in einigen Ländern selbst entscheiden, ob sie die Gesundheitskarte einführen wollen oder nicht. Teilweise wollen die Kommunen oder Landkreise von ihrem Beitrittsrecht aus Kostengründen aber keinen Gebrauch machen (zum Beispiel in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland), einige entscheiden sich für und andere gegen die Einführung der Gesundheitskarte (zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen). Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben sich gegen die Einführung der Gesundheitskarte ausgesprochen.¹⁴⁹

Der Zugang zu medizinischer Versorgung ist somit je nach Land und Kommune sehr unterschiedlich geregelt.¹⁵⁰ Viele Akteure im Gesundheitswesen beklagen, dass aufgrund der uneinheitlichen Rege-

146 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

147 Diese Regelung ist nur befristet gültig (bis 24.10.2017).

148 Deutscher Bundestag (2016g), S. 6.

149 Bertelsmann Stiftung (2016), S. 4.

150 Siehe auch Bertelsmann Stiftung (2016).

lungen und Praktiken Verunsicherung herrscht – sowohl auf Seiten der Leistungserbringer als auch auf Seiten der Flüchtlinge.¹⁵¹ Eine bundesweit einheitliche Regelung zur Gesundheitskarte ist nicht in Sicht.

Darüber hinaus ist der faktische Zugang zum Recht auf Gesundheit dadurch erschwert, dass Geflüchtete bei der medizinischen Versorgung an Sprachbarrieren scheitern.¹⁵² Eines der zentralen Probleme in der medizinischen Versorgung Geflüchteter ist der Mangel an Sprachmittler_innen. Dies ist auch dem Gesetzgeber bewusst. Vor diesem Hintergrund ist es kritisch zu bewerten, dass die geplante Kostenübernahme für Dolmetscherleistungen bei der ärztlichen Behandlung von Flüchtlingen nicht in die finale Version des Integrationsgesetzes übernommen wurde.¹⁵³ Nach eigenen Angaben sind einzelne Länder dazu übergegangen, Videodolmetscherdienste bei der Gesundheitsversorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu nutzen.¹⁵⁴ In Bremen ist die Einrichtung eines Videodolmetscherdienstes in den Erstaufnahmeeinrichtungen geplant.

Ein weiteres Problem stellte die unzureichende medizinische Versorgung von besonders Schutzbedürftigen dar, zum Beispiel Personen mit posttraumatischen psychischen Störungen.¹⁵⁵ Nicht zuletzt hat die Unterbringungssituation in den Erstaufnahmeeinrichtungen direkte Folgen für den Gesundheitszustand der Bewohner_innen. Ein Mangel an Rückzugsmöglichkeiten, Dauerlärm und eine unzureichende sanitäre Versorgung können zu Stress und Erkrankungen führen. Bei Bewohner_innen, die bereits psychisch krank sind, kann dies eine erhebliche Verschlechterung ihres Gesundheitszustands zur Folge haben. Die anhaltend hohen psychosozialen Belastungen – auch nach der Ankunft in Deutschland – können zum

Beispiel dazu führen, dass bestehende psychische Erkrankungen sich chronifizieren.¹⁵⁶

Registrierung von Neugeborenen

Darüber hinaus gab es Probleme bei der Registrierung von Kindern, die in Deutschland geboren wurden, deren Eltern aber selbst keine Geburtsurkunden oder Ähnliches haben. Diese Kinder erhalten dann teilweise keine Geburtsurkunden.¹⁵⁷ Auf dieses Problem wurde Deutschland bereits mehrfach durch den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes aufmerksam gemacht.¹⁵⁸ Genauere Zahlen dazu, wie viele Kinder betroffen sind, liegen nicht vor. Dabei ist eine Geburtsurkunde das zentrale Dokument, das die Existenz eines Menschen belegt und ihn in die Lage versetzt, einem Staat gegenüber seine Rechte geltend zu machen. Aus diesem Grund gehört es zu den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 7), dass die Vertragsstaaten alle Neugeborenen in ihrem Hoheitsgebiet unverzüglich registrieren müssen. Die fehlende Registrierung bedeutet in der Praxis, dass betroffene Kinder keine Gesundheitsleistungen (Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen) bekommen und keine Sozialleistungen beantragen können. Auch beim Wechsel in die Anschlussunterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte) kann es zu Problemen kommen, weil die Kinder nicht den Eltern zugeordnet werden können.

3.1.3 Zugang zu Schule und Kita

Für die meisten Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es keine Möglichkeit, eine Schule oder Kindertageseinrichtung zu besuchen. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund der teilweise monatelangen Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen problematisch. Es widerspricht auch dem Recht eines jeden Kindes auf Bildung (Artikel 28

151 Medibüros und Medinetze in Deutschland (2016); Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) (2016).

152 Scholz (2016b), S. 195; Bekyol/Bendel (2016), S. 42.

153 Anthony (2016).

154 Zum Beispiel beim DRK in Hamburg: <http://www.drk-altona-mitte.de/aktuelles/newsdetails/archiv/2016/april/25/meldung/205-zehn-neue-medizincontainer-fuer-hamburger-erstaufnahmeeinrichtungen.html> (abgerufen am 09.10.2016).

155 Siehe Berichtsteil 3.3. zu besonders Schutzbedürftigen.

156 Kliniken des Bezirks Oberbayern (2015); Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) (2016), S. 5.

157 Entsprechende Fälle wurden an die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte aus Berlin, München und Stuttgart herangetragen. Die Hinweise kamen vom Berliner Hebammenverband, der Deutschen Akademie für Kinder- und Jugendmedizin sowie von niedergelassenen Kinderärzt_innen per E-Mail und Telefon.

158 UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes (2014), RdNr. 28, 29; UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes (2004), RdNr. 54e, 55e.

und 29 der UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 13 UN-Sozialpakt). In Deutschland wird der Zugang zu Bildung durch die Schulpflicht, das Schulzugangsrecht und das Recht auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege geregelt.

Zugang zu Schule

Die Schulpflicht und das Schulbesuchsrecht sind in den 16 Bundesländern unterschiedlich geregelt. In den meisten Bundesländern sind geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen durch Fristenregelungen von der Schulpflicht ausgeschlossen. Einzig in Berlin, Bremen, Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein gilt auch für Kinder, die sich noch im Asylverfahren befinden, die Schulpflicht ab Ankunft in der Erstaufnahmeeinrichtung sofort. In den anderen Bundesländern betragen die Fristen drei (Bayern) oder sechs (Baden-Württemberg) Monate oder sie sind mit der Zuweisung an eine Kommune (Nordrhein-Westfalen) verknüpft.¹⁵⁹ Das heißt, es ist gesetzlich vorgeschrieben, dass die Kinder erst zur Schule gehen, wenn sie aus den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes an die Unterkünfte in den Kommunen weiterverteilt werden. Bis dahin besteht lediglich ein Schulzugangsrecht, das heißt, die Kinder dürfen eine Schule besuchen, sind dazu aber nicht verpflichtet. Teilweise werden in den Erstaufnahmeeinrichtungen auch Bildungsangebote für nicht schulpflichtige Kinder durchgeführt, die Qualität dieser Bildungsangebote ist allerdings kaum sichergestellt.

In der Praxis kann der Schulbesuch allerdings häufig nicht oder nur verzögert gewährleistet werden. Auch wenn zum Beispiel in Berlin geflüchtete Kinder laut Gesetz sofort der Schulpflicht unterliegen, scheitert dieser Zugang regelmäßig daran, dass nicht genügend Plätze in den um die Erstaufnahmeeinrichtungen gelegenen Schulen vorhanden sind. Auch die Informationsweitergabe von der Erstaufnahmeeinrichtung an die für die Anmeldung zuständige Schulbehörde findet nur verzögert statt. Auch in anderen Bundesländern

scheitert der tatsächliche Schulbesuch teilweise an den strukturellen Rahmenbedingungen der Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Einrichtungen liegen entweder auf dem Land oder in einem Gewerbegebiet und Schulen sind für die Kinder und Jugendlichen nicht erreichbar oder die nahe liegende Schule wäre mit der großen Zahl von Flüchtlingskindern überfordert. Vielen geflüchteten Kindern in Erstaufnahmeeinrichtungen ist der Zugang zu Bildung also erschwert oder gänzlich verwehrt.

Zugang zu Kindertageseinrichtungen

Der Zugang zu Kindertageseinrichtungen (Kitas) ist in Deutschland bundeseinheitlich geregelt. Auch geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen haben ab einem Jahr einen Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz.¹⁶⁰ Der tatsächliche Zugang zu Kitas ist lediglich in Hamburg und dem Saarland gewährleistet.¹⁶¹ Alle anderen Bundesländer bieten gesonderte Angebote an. Diese liegen unterhalb der Standards, die sonst für die Betriebserlaubnis von Kitas gemäß Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes gelten.¹⁶² Dies bedeutet zum Beispiel, dass es nur eine stundenweise Kinderbetreuung gibt oder die Anwesenheit der Eltern während der Betreuung vorausgesetzt wird. Kinder aus Erstaufnahmeeinrichtungen haben damit fast flächendeckend keinen Zugang zu regulären Kitas, wobei die Situation für Kinder aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten besonders prekär ist.¹⁶³

3.1.4 Sachleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf statt „Taschengeld“

Mit dem Asylpaket I wurde beschlossen, dass Asylsuchende während ihres Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung grundsätzlich kein Geld mehr erhalten sollen, das ihnen für den notwendigen persönlichen Bedarf zur freien Verfügung steht (sogenanntes Taschengeld)¹⁶⁴ – zusätzlich zum bereits bestehenden Sachleistungsprinzips

159 Schriftliche Abfrage der Monitoring-Stelle Kinderrechtskonvention bei den Kultusministerien aller 16 Bundesländer; Massumi/von Dewitz (2015), Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015).

160 Meysen/Beckmann/González Méndez des Vigo (2016).

161 Schriftliche Abfrage der Monitoring-Stelle Kinderrechtskonvention bei den Kultusministerien aller 16 Bundesländer.

162 Ebd.

163 Siehe Berichtsteil 3.7 zu beschleunigten Asylverfahren.

164 Mit Stand Juni 2016 sind dies 135 Euro für eine alleinstehende Person.

für Ernährung, Unterkunft, Heizung in Erstaufnahmeeinrichtungen. Nach eigenen Angaben haben allerdings lediglich vier Bundesländer die Umstel-

lung des „Taschengelds“ in den Erstaufnahmeeinrichtungen auf Sachleistungen vollzogen oder planen dies. (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Gab es in Ihrem Bundesland in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine Umstellung auf das Sachleistungsprinzip bezüglich der Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens?

Ja	Bayern, Saarland
Nein	Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz Thüringen
Teilweise	Hessen (zum Beispiel in Form von Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr), Baden-Württemberg
In Planung	Sachsen, Sachsen-Anhalt
Keine Antwort	Niedersachsen, Schleswig-Holstein

Quelle: Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

Laut Bundesverfassungsgericht muss der notwendige persönliche Bedarf das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten.¹⁶⁵ Somit stellt sich die Frage, wie in der Praxis überhaupt gewährleistet sein soll, dass die Menschen per Sachleistungen in der Realität das erhalten, was jeweils ihren individuellen, persönlichen Bedarfen des täglichen Lebens entspricht. Einige Bundesländer wie Baden-Württemberg und Hessen beschränken die Umsetzung auf die Ausgabe von Fahrkarten für den Nahverkehr und die Verfügbarkeit von WLAN in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Mehrzahl der Länder hat sich gegen eine Umstellung auf Sachleistungen entschieden.

3.1.5 Möglichkeit wirksamer Beschwerde

Kommt es in einzelnen Erstaufnahmeeinrichtungen zu Verletzungen grundlegender Rechte – etwa Misshandlungen durch das Personal oder unzumutbare sanitäre oder sonstige Bedingungen – müssen den Bewohner_innen wirksame Beschwerdewege offenstehen. Flüchtlinge gehören aufgrund ihrer Situation zu einer besonders vulnerablen

Personengruppe – auch deshalb, weil sie in einer besonderen Abhängigkeit gegenüber Heimleitung und Personal stehen.

Verpflichtendes Beschwerdemanagement in den Einrichtungen

Ein Element eines niedrigschwelligen und wirksamen Beschwerdesystems ist das Beschwerdemanagement in den Einrichtungen als erste Anlaufstelle für die Bewohner_innen. Eine solche spezifische Anlaufstelle in der Einrichtung müsste mit bestimmten Verfahrensgarantien ausgestattet werden, zum Beispiel niedrigschwelliger Zugang, Vertraulichkeit der Behandlung der Beschwerde und der Schutz von Personen, die sich beschweren (sodass ihnen keine Nachteile wegen der Beschwerde entstehen).

Ein Großteil der Länder verpflichtet allerdings die Betreiber von Unterkünften nicht zur Einführung eines Beschwerdemanagements (Berlin, Hamburg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Andere Länder stellen nach eigenen Angaben dagegen sicher, dass sich Bewohner_innen mit ihren Beschwerden an eine Stelle in der Unterkunft wenden können (Baden-Württemberg, Bayern,

165 Bundesverfassungsgericht (2014b).

Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz).¹⁶⁶

Unabhängige Beschwerdestellen

Über das Beschwerdemanagement in den Einrichtungen hinaus stehen Flüchtlingen in Deutschland prinzipiell auch aufsichtsbehördliche und gerichtliche Beschwerden offen. Allerdings müssen für diese Verfahren zuvor hohe Hürden genommen werden. Deshalb hat das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) im Jahr 2015 eine unabhängige Beschwerdestelle geschaffen. Auch Baden-Württemberg gibt an, die Einrichtung einer solchen Stelle zu planen.

Unabhängige Beschwerdestelle in Nordrhein-Westfalen

Mit der Einrichtung der „Überregionalen Koordinierungsstelle“ wurde in NRW eine unabhängige Stelle geschaffen, die Beschwerden zur Unterbringung in den landeseigenen Aufnahmeeinrichtungen nachgehen kann. Sie soll zusätzlich zu den internen Beschwerdestellen jeder Erstaufnahmeeinrichtung etabliert werden. Die Überregionale Koordinierungsstelle kann sowohl individuellen Beschwerden nachgehen als auch strukturelle Mängel aufdecken. Sie hat außerdem die Möglichkeit, den vonseiten des Landes durchgeführten regelmäßigen Kontrollen der Einrichtungen beizuwohnen. Die Stelle ist beim Flüchtlingsrat NRW angesiedelt. Personal- und Sachkosten werden vollständig durch das verantwortliche Landesministerium finanziert. Zusätzlich zur Einführung der unabhängigen Beschwerdestelle gibt es einen regelmäßigen Runden Tisch beim Staatssekretär des Ministeriums für Inneres und Kommunales, bei dem verschiedene Akteure, die mit Beschwerden in Kontakt kommen (Unabhängige Beschwerdestelle, dezentrale Beschwerdestellen in den Unterkünften und Vertreter_innen der Zentralen Ausländerbehörde, Nichtregierungsorganisationen) regelmäßig über gewonnene Erfahrungen, Informationen und schwerwiegende Fälle Bericht erstatten.¹⁶⁷

Eine unabhängige Beschwerdestelle muss mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sein, denn sie muss die Möglichkeit haben, eine unabhängige Recherche der eingegangenen Beschwerden vorzunehmen inklusive Zugang zu Personen und Institutionen. Wichtig ist auch, dass der tatsächliche Zugang zum Recht gewährleistet wird: Flüchtlinge müssen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Beschwerdestelle ausreichend informiert werden und zu dieser ohne Probleme (Sprache, Transport) Kontakt aufnehmen können. Zudem müssen auch die Mindeststandards für die Bewohner_innen öffentlich zugänglich sein. Für die Öffentlichkeit auffindbar sind momentan lediglich die Standards aus NRW und Berlin.

3.2 Studie: Die Sicht geflüchteter Kinder auf ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften

„Mir hat am meisten gefallen, dass du mich gefragt hast, was mir besonders wichtig ist, dass du nach meiner Meinung gefragt hast.“

An den Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung schließt sich für Flüchtlinge häufig die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften in den Kommunen an. In den Gemeinschaftsunterkünften leben Kinder und Erwachsene, Alleinreisende und Familien meist auf engem Raum zusammen – häufig für längere Zeit, bis hin zu mehreren Jahren. Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat mit einer punktuellen Analyse ein Schlaglicht darauf geworfen, wie geflüchtete Kinder selbst ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften wahrnehmen. Mit dem Fokus auf die Sicht der Kinder folgt die Untersuchung den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention, Kinder als eigene Subjekte zu behandeln, ihnen Gehör zu schenken und ihre Meinung ernst zu nehmen.

166 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

167 Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015), S. 23 ff.

3.2.1 Vorgaben für die Unterbringung von Kindern

Kinder sind eine besonders schutzbedürftige Gruppe. Die UN-Kinderrechtskonvention fasst die Rechte von Kindern in drei Bereichen zusammen: Entwicklungsrechte, Schutzrechte und Partizipationsrechte. Alle einzelnen Rechte wiederum sind unter der Maßgabe der vier Grundprinzipien – der Gleichbehandlung, der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls, des Rechts auf Leben und des Rechts auf Gehör – auszulegen.

Für Einrichtungen in Deutschland, in denen (auch) Kinder und Jugendliche untergebracht sind, gibt es gemäß § 45 (2) und (3) Sozialgesetzbuch (SGB) VIII Vorgaben. Deren Einhaltung soll gewährleisten, dass das Kindeswohl gewahrt bleibt. Diese Vorgaben gelten jedoch nicht für Gemeinschaftsunterkünfte. Auf Bundesebene gibt es keine Mindeststandards für die Gestaltung von Gemeinschaftsunterkünften. Somit bestehen bei der Unterbringung von Flüchtlingskindern erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern und zwischen den Kommunen. Einzelne Bundesländer oder Kommunen haben Mindeststandards formuliert, die sich, etwa hinsichtlich der Wohnflächen in Gemeinschaftsunterkünften, stark voneinander unterscheiden.¹⁶⁸ Für Kinder relevante Vorgaben sind unter anderem der ihnen zugemessene Platz sowie Ausstattungsmerkmale wie Spielflächen und Kinderspielzimmer.

Mit dem Asylpaket II hat die Bundesregierung einen Aspekt des Kinderschutzes aus den Standards des SGB VIII für die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen aufgegriffen. So sollen sich die Träger der Einrichtungen zukünftig ein Führungszeugnis von Personen vorlegen lassen, wenn diese in Einrichtungen tätig sind, in denen Minderjährige untergebracht werden (§ 44 Absatz 3 AsylG). Für

Gemeinschaftsunterkünfte gilt diese Regelung entsprechend (§ 53 Absatz 3 AsylG).

Die Situation von Kindern in Gemeinschaftsunterkünften wird vielfach als problematisch beschrieben, etwa aufgrund des schlechten baulichen Zustands, ungenügender hygienischer Verhältnisse oder der schlechten Anbindung zu Ortschaften aufgrund der abseitigen Lage. Den Bewohner_innen steht nur wenig Raum zur Verfügung, um die Privatsphäre zu schützen, Schulaufgaben können nicht in Ruhe erledigt werden, Spielmöglichkeiten und Freizeitangebote sind nicht vorhanden oder werden auf freiwilliger Basis angeboten. So entstehen Gefährdungslagen und Missbrauchsmöglichkeiten.¹⁶⁹ Vorliegende Studien beruhen allerdings alle auf dem Wissen und den Aussagen von Eltern, Fachkräften oder anderen Einschätzungen von Erwachsenen. Wie die Kinder selbst ihre Situation wahrnehmen und welche Probleme sie sehen, ist kaum bekannt. Studien zur Kindersicht auf Gemeinschaftsunterkünfte liegen noch nicht vor.¹⁷⁰

3.2.2 Die Situation der Kinder in der Gemeinschaftsunterkunft

Für die Analyse hat die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention zunächst die Situation von Kindern in einer Gemeinschaftsunterkunft untersucht. Die Kinder sind zwischen 10 und fünfzehn Jahren alt. Diese gut ausgestattete Gemeinschaftsunterkunft stellt mit ihren Räumlichkeiten und auch dem guten Personalschlüssel bis auf wenige Abstriche Bedingungen bereit, unter denen Kinder sich in der Gemeinschaftsunterkunft wohlfühlen können. Schlechter ausgestattete Gemeinschaftsunterkünfte zeigten wenig Neigung, Einblick zu gewähren. Die Untersuchung wirft damit nur ein erstes Schlaglicht auf die Situation dieser Kinder.¹⁷¹ Die Ergebnisse des gesamten

168 Cremer (2014), S. 6.; vgl. auch: Wendel (2014).

169 Vgl. zum Beispiel Butterwegge (2010), S. 190 ff.; Täubig (2009), S. 205 ff.; Boos-Nünning (2000), S. 73 f.

170 Erste Einblicke in die Situation geflüchteter Kinder – erzählt aus Kinderperspektive – gibt die Studie von World Vision, die allerdings nicht auf die Situation in Gemeinschaftsunterkünften fokussiert: World Vision Deutschland (2016).

171 Die Befragung fand mittels kindgerechter, partizipativer Methoden statt. Die jeweiligen Methoden wurden in einer Gruppendiskussion, teils in homogenen Sprachgruppen, ausgewertet. Darüber hinaus hatten die beteiligten Kinder im Rahmen eines Workshops die Möglichkeit, die Ergebnisse „abzunehmen“. Die befragten Kinder waren zwischen zehn und 15 Jahren alt, sieben waren Mädchen, fünf Jungen. Diese Altersgruppe wurde ausgewählt, da ab 12 Jahren ein Umbruch in der Betreuungssituation erfolgt. Die Kinder können nicht mehr den Hort besuchen und müssen zunehmend ihre Freizeit selbstständig gestalten.

Forschungsprojektes werden im Frühjahr 2017 veröffentlicht.¹⁷²

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse lehnt sich an den Kinderrechteansatz an, der Kinder als Teil eines breiteren Kontextes betrachtet. Ausgehend von den Interessen des Kindes steht bei dieser Betrachtung zunächst das Kind selbst im Mittelpunkt, und der Blick richtet sich dann über die Familie, die Schule und die Freizeitgestaltung auf die unterschiedlichen Kontexte, die die Lebenslagen von Kindern bestimmen.¹⁷³

Die Kinder selbst

Die biografischen Erfahrungen von Krieg und Flucht beeinflussen das Wohlbefinden der befragten Kinder und sind eng verwoben mit dem Bedürfnis nach Sicherheit in der Gemeinschaftsunterkunft.

In den Erzählungen der Kinder zieht sich ihr Wohlbefinden als roter Faden durch alle Themen. Zunächst spiegelt sich dies in häufig alleinstehenden Aussagen wider wie „Wir verbringen sehr viel Zeit zu Hause und schlafen“. Mit wachsendem Vertrauen öffnen sich die Kinder zunehmend und erzählen teils unvermittelt von ihren Gefühlen und Sehnsüchten, wie sich in den folgenden Schilderungen zeigt:

„Wenn ich lerne, mache ich ruhige, traurige Musik an. Ich lerne auf dem Boden und manchmal muss ich einfach losheulen bei manchen Liedern, ich weiß nicht warum.“

„Mir geht es heute nicht gut, weil ich viel an meinen Vater denke.“

„So ohne etwas zu tun, sind wir sehr wie zugeschnürt. Ich fühle mich irgendwie erdrückt, erstickt.“

„Also ich habe ein Foto von Euch auf meine Collage geklebt, weil ihr mich glücklich macht, weil ihr mich ablenkt.“

„Ich mag das hier [die Atmosphäre im Forschungsprojekt] sehr und auch die Leute, die sind sehr höflich und nett, so war noch nie jemand zu mir, bis auf meine Familie.“

Das Wohlbefinden der befragten Kinder hängt außerdem von ihrem Aufenthaltsstatus und von ihrem Sicherheitsgefühl in der Unterkunft ab. Voller Sorgen und Ängste sind die Erzählungen zum Aufenthaltsstatus: „Mein Herz ist gebrochen, weil ich nicht weiß, was aus uns wird, und wir jederzeit abgeschoben werden können.“ Vor dem Untersuchungszeitraum hatte es in der Unterkunft Vorfälle von sexueller Belästigung von Mädchen gegeben. Die Sicherheitslage in der Unterkunft wurde von den Kindern jedoch nicht angesprochen.

Familie

Die Familienkonstellationen und Rollenverteilungen in den Familien der Gemeinschaftsunterkunft sind vielfältig und unterschiedlich. Bei der Übung „Soziogramm“, in der die Kinder ihre sozialen Beziehungen malen, wird ersichtlich, dass die befragten Kinder zwischen ein bis vier Geschwister haben. Im Kontext der Foto-Voice-Übung fotografieren einige Kinder bei der Frage „Was ist dir in der Unterkunft wichtig?“ ihre Eltern und ihre Geschwister. Die Kinder sprechen auch über ihr enges Verhältnis zu ihren älteren Geschwistern und darüber, wie wichtig ihnen die Geschwister sind.

„Bei meinen Eltern fühle ich mich sicher. Ich selber fühle mich sicher und ich weiß auch, was ich zu tun habe, wenn jemand mir zu nahe kommt. Mein Bruder hat mir Selbstverteidigungsgriffe gezeigt, dass ich mich, selbst wenn jemand mein Leben bedroht, wehren kann.“

Die Kinder erläutern auch, dass sie von der Familie bewusst entlastet werden, um sich auf die Schule konzentrieren zu können.

Schule

Die befragten Kinder haben Erfahrungen in sogenannten Willkommensklassen gemacht und besuchen mittlerweile teilweise Regelklassen. Ihre

172 Die Ergebnisse können nach Veröffentlichung auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgerufen werden: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

173 Vgl. Theis (2004), S. 7.

Erfahrung mit diesem System drückt sich wie folgt aus:

„Es ist wirklich besser so, wie es jetzt ist, weil ich möchte nicht nur mit Kindern aus geflüchteten Familien zusammen sein. Weil ich komme jetzt ganz gut durch den Alltag außerhalb der Unterkunft. Ich weiß, was ich sagen muss. Also wenn die Lehrerin eine Deutsche ist, dann lernt man auch die Aussprache und man lernt besser als wenn man nur mit Flüchtlingen zusammen ist. Am Anfang war ich nur mit den [afghanischen] Kindern zusammen in einer Klasse.“

Einige der befragten Kinder befürworten sprachlich heterogene Klassen und sehen klar den Vorteil eines sprachlichen Vorbilds, wie sie es in ihrer einsprachigen deutschen Lehrerin zu sehen scheinen.

Auf die Frage, ob die Kinder auch außerhalb der Schule Deutsch sprechen und lernen, gibt es unterschiedliche Antworten: Manche lernen mit ihren Geschwistern Deutsch, ein anderes Kind wünscht sich, online einen Sprachkurs zu machen, was leider aufgrund des fehlenden WLAN-Anschlusses nicht möglich ist.

„Ich hätte hier auch gerne jemanden, der mit mir Deutsch spricht am Nachmittag, der mir Wörter erklärt und mir beim Lernen hilft, denn wir möchten hier gerne eine neue Zukunft aufbauen, weil wir wissen, dass Syrien zerstört ist.“

Es wird deutlich, dass die befragten Kinder Deutsch lernen wollen und in die Regelschule integriert werden möchten. Dies zeigt, wie wichtig die Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie ist, da der Wunsch der Kinder den Anforderungen von Artikel 14 in Verbindung mit Artikel 28 der UN-Kinderrechtskonvention, dem Recht auf Bildung, entspricht. Es wird ersichtlich, dass alle befragten Kinder unbedingt lernen möchten und diesen Wunsch in verschiedenster Weise ausleben und unterschiedlich kontextualisieren.

Freizeitmöglichkeiten und Freizeitgestaltung

Die befragten Kinder benennen ihre Unzufriedenheit mit den Freizeit- und Spielmöglichkeiten in der Unterkunft. Ihnen fehlt die Möglichkeit, selbst die Initiative ergreifen zu können.

In unmittelbarer Nachbarschaft der Unterkunft, in der die Befragungen stattfanden, befindet sich eine Neubausiedlung mit Einfamilienhäusern. Mit den dortigen Anwohner_innen gab es bei Errichtung der Gemeinschaftsunterkunft Konflikte wegen deren Befürchtung, dass viel Lärm und Kriminalität in die Siedlung kommen würden. Darauf reagierte die Einrichtung mit Einschränkungen für die Flüchtlinge. So darf ein angrenzender Weg von den Flüchtlingen nicht benutzt werden, um Konflikte zu vermeiden. Außerdem müssen sich die Kinder ab 20 Uhr in den Wohnungen aufhalten, was vom Sicherheitsdienst streng durchgesetzt wird.

„Nach 20:00 Uhr können wir nicht mehr nach draußen, das darf man nicht. Die Security schreit uns dann an.“

Einige der Kinder berichten, dass sie tagsüber sehr viel schlafen und setzen dies in Zusammenhang mit den fehlenden Freizeitmöglichkeiten: „Ich schlafe so viel, weil es einfach nichts zu tun gibt, nicht viel zu tun gibt, deswegen.“

„Ich wäre gerne mit den Fahrrädern unterwegs, aber das ist nicht möglich, weil ich die nicht benutzen kann, weil sie kaputt sind, ja, mehr kann ich nicht erzählen. Ich wäre gerne unterwegs mit den Fahrrädern.“

Im partizipativ angelegten Forschungsprozess blühen die Kinder auf und entwickeln voller Enthusiasmus Ideen für ihre Freizeitgestaltung. Es zeigt sich, dass die Kinder ganz konkrete Vorstellungen haben, gerne Verantwortung übernehmen wollen, die Gemeinschaft der Kinder dabei im Blick haben und durch Organisationstalent glänzen:

- So wünschen sich viele der Kinder einen Gemeinschaftsraum, in dem sie selbstbestimmt ihre Freizeit gestalten können. Sie möchten dort einen Computer haben, Computerspiele spielen und Tanzvideos anschauen und Musik hören.
- Die Kinder bringen die Vermutung zum Ausdruck, ein eigener Raum könnte nicht nur ihren Bedürfnissen entsprechen, sondern gleichzeitig auch die vonseiten der Mitarbeitenden gewünschte Ruhe in der Einrichtung ermöglichen.

- Sie benennen, dass sie nicht wissen, an wen sie ihre Ideen richten können.
- Es werden zahlreiche Ideen für Feste, Ausflüge zu Spielplätzen, zur Skaterbahn oder zu einem Park entwickelt.

Die befragten Kinder sehen in diesen vorgeschlagenen Aktivitäten nicht nur eine gemeinsame Unternehmung, sondern auch eine Möglichkeit, mehr Deutsch zu sprechen.

Laut UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind nach Artikel 31 das Recht auf Ruhe, Freizeit und Spiel. Es beinhaltet auch das Gewähren von Rückzugsorten für Kinder. Beengte, psychisch belastende Unterbringung schadet dem kindlichen Entwicklungs- und Bildungsprozess.¹⁷⁴ Der UN-Fachausschuss zur Kinderrechtskonvention betont in seinen Allgemeinen Bemerkungen, dass das Recht auf Ruhe, Freizeit und Spiel fundamental für die Qualität der Kindheit und für eine optimale Entwicklung ist.¹⁷⁵

Die Aussagen der Kinder machen deutlich, dass es in der untersuchten Unterkunft nur sehr wenige pädagogische Angebote für Kinder gibt. In dem halben Jahr seit Bestehen der Einrichtung gab es nur einen Ausflug mit den Kindern, für weitere fehlt die Zeit. Das Personal der Gemeinschaftsunterkunft selbst sieht die Beschäftigung mit den Kindern als Aufgabe der Eltern an.

3.2.3 Veränderungsbedarfe aus Sicht der Kinder

Die Kinder und Jugendlichen nehmen die Situation in der Gemeinschaftsunterkunft sehr differenziert wahr. Sie benennen sehr deutlich ihren Wunsch nach Angeboten, die ihnen helfen, sich selbst zu organisieren und Verantwortung für die eigene Freizeit zu übernehmen. Die bisherigen Regeln und Strukturen in der Gemeinschaftsunterkunft hemmen oft die Eigeninitiative, das Entwickeln einer Selbstorganisation und die Übernahme von Verantwortung.

Die außerordentliche Dankbarkeit der Kinder für die Angebote im Rahmen des Forschungsprojekts und die ausgeprägte Begeisterung für interaktive und partizipative Aktivitäten machen auf den Bedarf, „gehört zu werden“, aufmerksam. Das Recht auf Gehör von Kindern aus Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention sollte bei der Gestaltung und in der Konzeption von Gemeinschaftsunterkünften eine wichtige Rolle spielen. Hier ließe sich auf die Erfahrungen aus der Kinder- und Jugendhilfe bezüglich Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren als verpflichtendes Element (Regelungen wie §§ 8 und 45 SGB VIII) zurückgreifen.

Im Zentrum der Aussagen der befragten Kinder stehen immer wieder die verschiedenen Dimensionen des Rechts auf Bildung. Sie drücken den Wunsch nach Zugang zur Schule aus. Sie möchten die Inhalte in Regelklassen vermittelt bekommen und nicht in Sonderklassen beschult werden. Und sie haben das Bedürfnis, die deutsche Sprache zu erlernen. Dies macht deutlich, dass Kinder einen möglichst frühen Zugang zur Schule benötigen. Zudem drücken die Kinder aus, dass sie sich in Willkommensklassen separiert fühlen und für ihren eigenen Bildungserfolg das Lernen in Regelklassen als deutlich zielführender einschätzen. Die befragten Kinder haben offenkundig eine große Lust zu lernen und sind sehr an einer erfolgreichen Integration interessiert.

3.3 Situation besonders Schutzbedürftiger

Verschiedenen Gruppen geflüchteter Menschen steht ein besonderer Schutz zu. Sie müssen nicht nur frühzeitig identifiziert werden, sondern es sollte auch ihren besonderen Bedürfnissen bei der Versorgung Rechnung getragen werden. Gemäß EU-Recht gelten folgende Personen als besonders schutzbedürftig: (unbegleitete) Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen

174 Berthold /et al. (2015).

175 UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes (2013).

mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Unter die letztgenannte Gruppe fallen auch Personen, die derartige Formen von Gewalt in einem Transitland oder in Deutschland erlebt haben – etwa geschlechtsspezifische oder religionsbezogene Gewalt. Das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) kritisiert an der Aufzählung in der EU-Aufnahmerichtlinie, dass lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle (LSBTI) Personen oder nicht alphabetisierte Menschen, die möglicherweise nur erschwerten Zugang zu den in der Aufnahmerichtlinie garantierten Rechten haben, nicht explizit genannt sind.¹⁷⁶ Aufgrund der nicht abgeschlossenen Aufzählung in der Richtlinie appelliert das UN-Flüchtlingshilfswerk an die Mitgliedstaaten, diese Gruppe von Asylsuchenden als potenziell Schutzbedürftige mit zu berücksichtigen. Diese Argumentation wird auch gestärkt durch die Menschenrechte, insbesondere das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot.

Die menschenrechtlichen Vorgaben für besonders Schutzbedürftige ergeben sich sowohl aus den UN-Menschenrechtsverträgen als auch aus der EU-Aufnahmerichtlinie. Trotz des Ablaufs der Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie im Juli 2015 hat der Bund die Verantwortung für die Umsetzung der Richtlinie sowie der menschenrechtlichen Vorgaben allein den Ländern überlassen. Weder in den Asylpaketen I und II noch im Integrationsgesetz gibt es verpflichtende Vorgaben bezüglich der Identifizierung Schutzbedürftiger, deren Unterbringung oder Versorgung. Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung des gemeinsamen europäischen Asylsystems, das einzelne Elemente der verbesserten Rechtsstellung Schutzbedürftiger enthält, befindet sich seit Längerem in der Ressortabstimmung.¹⁷⁷ Die Entwicklung in den Ländern verlief im Berichtszeitraum punktuell und uneinheitlich.

3.3.1 Identifikation

Wie viele Personen in Deutschland einen rechtlichen Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung haben, ist unklar. Nach eigenen Angaben der Bundesländer gibt es Mitte 2016 nach wie vor keine systematische Erhebung in den Registrierungsstellen oder Aufnahmeeinrichtungen dazu, wie viele Schutzbedürftige in ihrem Bundesland zu versorgen sind.¹⁷⁸ Eine Ausnahme bildet lediglich die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF), für die zumindest Zahlen existieren: Im Jahr 2015 haben insgesamt 22.255 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen Asylantrag gestellt.¹⁷⁹ Für alle anderen Gruppen besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge gibt es keine Zahlen. Dadurch ist eine systematische Bedarfsplanung in Bezug auf die Versorgung Schutzbedürftiger in den Ländern unmöglich. Vermutet wird zum Beispiel, dass die Zahl der Flüchtlinge mit Behinderungen stark angestiegen ist. Allerdings ist auch hier unklar, um wie viele Personen es sich handeln könnte.

Die systematische Identifikation besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge im Verlauf des Asylverfahrens ist zwingende Voraussetzung für deren bedarfsgerechte Unterbringung, Versorgung sowie die Durchführung eines fairen Verfahrens. Das ist bei bestimmten Gruppen, wie Alleinreisenden mit Kindern, Hochschwangeren oder Menschen mit sichtbaren Behinderungen einfach, da ihre besondere Schutzbedürftigkeit auf den ersten Blick zu erkennen ist. Die Identifizierung versteckter Belastungen wie die Auswirkungen sexueller Gewalt, Folter oder anderer schwerer Gewalt in Form von Traumatisierung erfordert dagegen fachlich geschultes Personal und die Umsetzung von spezifischen Verfahren.

Die deutschen Behörden sind verpflichtet, Angehörige besonders schutzbedürftiger Gruppen zu identifizieren und deren Bedarfe festzustellen. Diese Verpflichtung ist sowohl im EU-Recht (Artikel 22 EU-Aufnahmerichtlinie, Artikel 24 EU-Verfahrensrichtlinie) festgelegt und folgt auch aus

176 UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2015), S. 50.

177 Bundesministerium des Innern (2015).

178 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

179 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a).

UN-Menschenrechtsverträgen. So verlangt zum Beispiel Artikel 22 der UN-Kinderrechtskonvention, dass Flüchtlingskinder Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte erhalten. Auch der UN-Fachausschuss zur Frauenrechtskonvention hat 2014 darauf hingewiesen, dass Verfahren eingeführt werden sollten, die sicherstellen, dass weibliche Asylsuchende mit besonderen Unterstützungsbedarfen frühzeitig identifiziert werden.¹⁸⁰ Ähnliche Empfehlungen an Deutschland, zum Beispiel zu entsprechenden Schulungen des Personals, gibt es von anderen UN-Vertragsausschüssen, wie dem UN-Fachausschuss gegen Folter und dem UN-Fachausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen.¹⁸¹

Diese Verpflichtungen beziehen sich auf alle Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, unabhängig davon, ob sie aus den für sicher erklärten Herkunftsstaaten oder anderen Drittländern kommen, ob sie sich in einem beschleunigten Verfahren nach § 30a Asylgesetz oder in anderen Schnellverfahren befinden.

Fehlende rechtliche Regelung

2007 stellte die EU-Kommission erstmals fest, dass es in Deutschland keine Verfahren zur Identifikation gibt und formulierte ernsthafte Zweifel, dass Schutzbedürftige unter diesen Umständen in Deutschland überhaupt erkannt werden.¹⁸² Diese Situation hat sich bis Mitte 2016 nicht grundlegend geändert.

Zur Umsetzung der unions- und menschenrechtlichen Verpflichtungen fehlen sowohl gesetzliche Rahmenvorgaben als auch entsprechende Regelungen in untergesetzlichen Instrumenten wie Erlasse und Verordnungen auf der Bundes- und der Landesebene. Über den Vorschlag des Bun-

desministeriums des Innern (BMI) vom Oktober 2015, eine Verpflichtung zur Identifizierung von Schutzbedürftigkeit sowie zur Ermittlung von besonderen Verfahrensgarantien in das Asylgesetz aufzunehmen¹⁸³, wurde keine Einigung erzielt. Eine vergleichende Untersuchung der Landesaufnahmegesetze¹⁸⁴ zeigt, dass es auch auf Länderebene noch viel Nachholbedarf gibt: Entsprechende Vorschriften in den Ländern regeln die Rechte Schutzbedürftiger fast ausschließlich mit Bezug zum Zugang zu Wohnraum.¹⁸⁵ Lediglich in Baden-Württemberg und Brandenburg sind die Vorgaben in den Landesaufnahmegesetzen weitreichender: Es gibt eine allgemeine Verpflichtung, die besonderen Belange schutzbedürftiger Personen zu berücksichtigen (Baden-Württemberg, Brandenburg) sowie die Pflicht, auf die Identifizierung schutzbedürftiger Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen hinzuwirken (Baden-Württemberg). In den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sind oder werden zukünftig nach eigenen Angaben Qualitätsanforderungen bei der Aufnahme von Schutzbedürftigen in die Verträge mit Betreibern von Unterkünften eingefügt.¹⁸⁶

Umsetzungsansätze in der Praxis

Die tatsächliche Umsetzung liegt in der Verantwortung der Länder und Kommunen. Der derzeitige Stand ist aufgrund der weit verzweigten Zuständigkeit nicht abschließend bekannt. Die Abfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter den Länderministerien zeigt aber deutlich, dass es zumindest in Erstaufnahmeeinrichtungen keine ausreichenden Mechanismen zur Identifizierung aller Gruppen von Schutzbedürftigen gibt. Erfahrungen, die damit in den letzten Jahren im Rahmen von zeitlich befristeten Pilotprojekten gesammelt wurden – zum Beispiel zur Identifizierung trauma-

180 UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2014), RdNr. 46.

181 UN, Fachausschuss gegen Folter (2011), RdNr. 29(b); UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), RdNr. 47 und 48.

182 Europäische Kommission (2007), RdNr. 3.5.1.

183 § 54a Absatz 2 AsylG-E, siehe Bundesministerium des Innern (2015).

184 Für den Menschenrechtsbericht an den Bundestag wurden die Aufnahmegesetze der Länder bezüglich der Regelungen für besonders Schutzbedürftige ausgewertet. Eine Übersicht der Auswertung findet sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/.

185 Aumüller/Daphi/Biesenkamp (2015); Wendel (2014).

186 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

tisierter Flüchtlinge¹⁸⁷ – scheinen bisher nicht in langfristige Konzepte überführt worden zu sein.

Nach eigenen Angaben haben Mitte 2016 fünf Bundesländer in ihren Erstaufnahmeeinrichtungen einen Identifizierungsmechanismus etabliert. Drei weitere geben entsprechende Planungen an.¹⁸⁸ Bei näherer Betrachtung sieht man, dass im Rahmen dieser Identifizierung aber nicht alle besonders schutzbedürftigen Personen erfasst werden, sondern nur einige. Häufig geht es ausschließlich um unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.¹⁸⁹ So wurde zum Beispiel in Bremen in den Erstaufnahmeeinrichtungen nach eigenen Angaben ein Clearingverfahren für UMF eingerichtet, außerdem die Unterbringung in speziellen Unterkünften sowie eine dem Kindeswohl förderliche Versorgung. Brandenburg ist Mitte 2016 nach eigenen Angaben im Prozess der Übertragung eines bestehenden Konzeptes für Abschiebehafteneinrichtungen auf die Erstaufnahmeeinrichtungen.¹⁹⁰ Die Identifizierung Schutzbedürftiger findet nach Angabe der Länder in den Einrichtungen im Rahmen der medizinischen Erstuntersuchung oder im laufenden Betrieb der Einrichtung statt. Externe Fach- oder Clearingstellen sind – außer im Fall der UMF – nicht beteiligt.

Aus der Perspektive parallel befragter Nichtregierungsorganisationen, die in der Beratung von Antragsteller_innen tätig sind, gibt es zum Teil erhebliche Defizite bei diesen Identifizierungsmechanismen. Bemängelt werden der Schwerpunkt auf Minderjährige, das fehlende Fachwissen insbesondere über die Auswirkungen von Folter und sexualisierter Gewalt in Form von Traumata sowie die mangelnden Konsequenzen aus einer Identifizierung. Dies machten die Befragten überwiegend an dem fehlenden Fachpersonal in der Erstaufnahme, dem fehlenden Einsatz von Identifizierungs-

oder Screening-Instrumenten¹⁹¹ sowie einer hohen Anzahl von stark belasteten Bewohner_innen fest, die sie in den Unterkünften antreffen und die eine andere Art der Unterbringung sowie Versorgung benötigen.

Unklar bleibt außerdem, ob und inwieweit die Informationen, die im Rahmen der Identifizierung erlangt werden und Hinweise auf den Bedarf von besonderen Verfahrensgarantien geben, in die Vorbereitung der Anhörung im Asylverfahren einfließen.

3.3.2 Bedarfsgerechte Unterbringung und Flüchtlingssozialarbeit

Auch bei der Unterbringung und Versorgung besonders Schutzbedürftiger gibt es nach wie vor große Lücken. Dies verdeutlicht eine vergleichende Analyse der Aufnahmegesetze der Länder.¹⁹² Regelungen mit Bezug zu der Unterbringung und Versorgung von Schutzbedürftigen auf der Landesebene beziehen sich bislang fast ausschließlich auf die räumliche Gestaltung der Unterbringung – nicht jedoch auf eine Ausweitung der Flüchtlingssozialarbeit oder auf die Klärung der Frage, was nach Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit passiert.

In vielen Bundesländern gibt es Vorgaben für die Einrichtung von Kinderräumen in Unterkünften (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), einige Länder sehen geschlechtergetrennte sanitäre Anlagen vor (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin). Die vorrangige Unterbringung Schutzbedürftiger in Wohnungen wird in einigen Ländern „empfohlen“ oder „ist zu berücksichtigen“. Der Verpflichtungsgrad der

187 Zum Beispiel Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2015): http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2016/02/Modelle-zur-Fr%C3%BChfeststellung-besonders-Schutzbed%C3%BCrftiger_01.02.pdf (abgerufen am 30.09.2016).

188 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

189 Siehe auch Wendel (2014), S. 58.

190 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

191 Gute Beispiele sind an dieser Stelle das Tool zur Erkennung von Personen mit besonderen Bedarfen, erstellt von der Europäischen Asylagentur, oder Screening-Instrumente wie der PROTECT-Fragebogen: <https://ipsn.easo.europa.eu/> und <http://protect-able.eu/wp-content/uploads/2013/01/protect-questionnaire-german.pdf> (abgerufen am 20.10.2016).

192 Für eine Übersicht der Regelungen für besonders Schutzbedürftige in den Aufnahmegesetzen der Länder siehe Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte: www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/.

Regelungen variiert. Es fehlen Mitte 2016 nach wie vor verbindliche Regelungen zur angemessenen Unterbringung Schutzbedürftiger in spezialisierten Einrichtungen oder Wohnungen, zur schnellen Umverteilung beispielsweise bei Gewalt oder zur Gewährleistung unabhängiger Beratung.

Aufnahmegesetze, die seit 2014 überarbeitet wurden, weisen zum Teil weiterreichende Regelungen auf. So schreiben Brandenburg und Baden-Württemberg die Migrations- beziehungsweise Flüchtlingssozialarbeit als verpflichtende Maßnahmen gesetzlich fest. Dabei legt Baden-Württemberg die Grundlage für eine unabhängige Beratung, indem die Aufnahmebehörden verpflichtet werden, geeignete nichtstaatliche Träger der Flüchtlingssozialarbeit zu beauftragen.

„Während der vorläufigen Unterbringung ist eine angemessene Flüchtlingssozialarbeit (soziale Beratung und Betreuung) zu gewährleisten. Die Aufnahmebehörden beauftragen geeignete nichtstaatliche Träger der Flüchtlingssozialarbeit. Hiervon kann abgewichen werden, soweit eine untere Aufnahmebehörde diese Aufgabe zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes selbst wahrnimmt. Die Mitwirkung durch sonstige, insbesondere ehrenamtlich tätige Dritte kann unterstützend einbezogen werden. Das Nähere regelt die oberste Aufnahmebehörde durch Rechtsverordnung.“ (Landesaufnahmegesetz Baden-Württemberg, § 12 Flüchtlingssozialarbeit).

Nach Brandenburgs Aufnahmegesetz sind Schutzbedürftige in geeigneten Wohnungen oder, sofern erforderlich, in geeigneten Einrichtungen unterzubringen. Hier lässt das Gesetz im Vergleich zu vielen anderen Regelungen wenig Spielraum.¹⁹³ Diese beiden Länder sind dabei aber die Ausnahmen. Fraglich ist zudem, was in der Praxis mit identifizierten schutzbedürftigen Personen geschieht, für die es keine spezialisierten Erstaufnahmeeinrichtungen gibt.

Für eine weitergehende fachgerechte Versorgung gibt es zum Zeitpunkt der Befragung in den Erstaufnahmeeinrichtungen jenseits des Handelns auf

Einzelfallebene keine implementierten Konzepte. Die Anbindung der Schutzbedürftigen an die Beratungs- und Versorgungsleistungen des Regelsystems soll nach eigenen Angaben in Brandenburg bis Mitte 2016 dadurch gewährleistet werden, dass im Landesdienst beschäftigte Psycholog_innen eine Bescheinigung über die Schutzbedürftigkeit sowie über die Art der benötigten Versorgung ausstellen. Inwieweit diese dann aber für eine schnelle Kostenübernahme der Leistungsbehörden ausreichend ist, bleibt unklar.

3.3.3 Medizinische Versorgung

In Anbetracht der hohen Zahl an Schutzsuchenden war die gesundheitliche Versorgung aller in Deutschland schutzsuchenden Personen eine große Herausforderung.¹⁹⁴ Besondere Probleme gibt es dabei bei der Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen. Gemäß EU-Aufnahmerichtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass den besonderen Bedürfnissen dieser Personen Rechnung getragen wird. Insbesondere muss „erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung“ gewährleistet werden (Artikel 19 Absatz 2 Aufnahmerichtlinie). Diese ergibt sich auch aus den internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands: Das Recht ist unter anderem im UN-Sozialpakt (Artikel 12), der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 24) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 25) festgeschrieben. Dabei sei das Recht auf Gesundheit nicht nur auf Notfallhilfe beschränkt, sondern müsse – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – für alle Menschen gewährleistet werden, so der UN-Fachausschuss zum UN-Sozialpakt.¹⁹⁵

Traumatisierte

Ein Großteil der Flüchtlinge kommt schon mit erheblichen psychischen Vorerkrankungen in Deutschland an. Dabei können traumatische Erfahrungen sowohl aus der Situation im Herkunftsland resultieren oder auch auf dem Fluchtweg entstehen. Wie viele Flüchtlinge bei ihrer Ankunft in Deutschland traumatisiert sind, ist unklar.

¹⁹³ Ebd.

¹⁹⁴ Siehe Berichtsteil 3.1.2 zur Gesundheitsversorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen.

¹⁹⁵ UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt (2000).

Entsprechende Zahlen werden von den Behörden nicht erhoben. Erste Studien, die nach dem Anstieg der Flüchtlingszahlen durchgeführt wurden, sprechen von über 60 Prozent der Asylsuchenden, bei denen psychiatrische Diagnosen gestellt wurden; mehr als ein Drittel der Kinder aus Syrien leide unter einer psychischen Störung.¹⁹⁶

Nach Ansicht der Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK) ist das Gesundheitssystem nicht auf eine bedarfsgerechte Versorgung psychisch kranker Flüchtlinge in dieser hohen Anzahl eingestellt. Nur wenige der psychisch belasteten oder kranken Geflüchteten erhielten eine angemessene Versorgung: Schätzungen gehen davon aus, dass momentan lediglich vier Prozent der psychisch kranken Flüchtlinge eine angemessene Behandlung erhalten.¹⁹⁷ Die Gründe dafür sind vielfältig. Aufgrund fehlender Identifizierungsmechanismen wird eine psychische Erkrankung oft nicht oder zu spät festgestellt. Auch bei festgestellter Erkrankung werden angesichts der reduzierten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz viele Anträge auf Kostenübernahme abgelehnt.¹⁹⁸ Ein zusätzliches Problem ist, dass Antragsverfahren auf psychische Behandlung und das Warten auf einen Therapieplatz viele Monate dauern.

Für die Behandlung von Folteropfern und Traumatisierten fehlt insbesondere Personal. Die Anlaufstellen für traumatisierte Flüchtlinge, in allererster Linie die Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer, sind nur unzureichend ausgestattet und werden nicht nachhaltig finanziert. Bund, Länder und Kommunen tragen nur einen geringen Anteil der Kosten der Einrichtungen. Allerdings wurden im Haushaltsjahr 2016 vonseiten des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zusätzliche Mittel in Höhe von drei Millionen Euro für die Folteropferzentren bereitgestellt. Für den Haushalt 2017 ist diese Finanzierung allerdings nicht mehr vorgesehen.¹⁹⁹

Außerdem sind nur wenige Psychotherapeut_innen zur Versorgung Traumatisierter zugelassen. Diesbezüglich wurde im Rahmen des Asylpakets I eine Verbesserung erreicht. Kassenärztliche Vereinigungen und Krankenkassen sind nun verpflichtet, mehr Psychotherapeut_innen und Ärzt_innen zur Behandlung von Flüchtlingen, die Folter, Vergewaltigung oder schwere psychische, physische oder sexuelle Gewalt erlitten haben, zu ermächtigen. Auch Einrichtungen, die von Psychotherapeut_innen oder Ärzt_innen geleitet werden, können eine solche Ermächtigung erhalten (§ 31 Ärzte-Zulassungsverordnung).

Es bleibt abzuwarten, ob dies in der Praxis tatsächlich dazu führt, dass die medizinische Versorgung von Traumatisierten verbessert wird. Allerdings greift die neue Regelung nur, wenn ein Geflüchteter nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland ins Regelsystem der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) übernommen wird. Bis dahin gelten weiterhin die eingeschränkten medizinischen Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz. Nicht zuletzt braucht eine angemessene Psychotherapie auch qualifizierte Dolmetscher_innen. Die Sprachmittlung zwischen ärztlichem Personal und Patient_in ist allerdings in den meisten Fällen ein großes Problem.²⁰⁰

Flüchtlinge mit Behinderungen

Auch die medizinische Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen ist eine große Herausforderung für die Behörden. Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen berichten von fehlenden Rollstühlen und anderen Hilfsmitteln oder von chronisch Kranken, die auf dem Land leben und mit öffentlichen Verkehrsmitteln keine Krankenhäuser erreichen können.²⁰¹ Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen ist über das Asylbewerberleistungsgesetz nur minimal sichergestellt, da Heil- und Hilfsmittel, die von der Notfallversorgung über § 4 nicht erfasst werden, nur als weitere Bedarfe über § 6 abge-

196 Richter/Lehfeld/Niklewski (2015); Klinikum rechts der Isar (2015).

197 Bundespsychotherapeutenkammer (2015).

198 Bundespsychotherapeutenkammer (2016), S. 6.

199 Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2016a); Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Folteropfer (2016b).

200 Siehe Berichtsteil 3.1.2 zur Gesundheitsversorgung in den Erstaufnahmeeinrichtungen.

201 Zum Beispiel in Berlin: MenschenKind/Berlin Global Village/Lebenshilfe Berlin/Humanistischer Verband Deutschlands Berlin Brandenburg; http://www.hvd-bb.de/sites/hvd-bb.de/files/hvd_menschenkind_rz_online.pdf (abgerufen am 30.09.2016).

deckt werden können. Dies betrifft zum Beispiel die Versorgung mit Arzneimitteln bei chronischen Erkrankungen, Hörhilfen, Rollstühle oder orthopädische Hilfsmittel. Inwieweit solche Leistungen gewährt werden, ist aber laut Gesetz eine Ermessensentscheidung der Behörden. Somit entscheiden letztlich oft Sachbearbeiter_innen der Sozial- oder Gesundheitsämter über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung. Dem Bund liegen keine Zahlen über die Anzahl der Anträge auf Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz vor.²⁰²

3.3.4 Gewaltschutz in Unterkünften

Im letzten Jahr ist Gewalt innerhalb von Flüchtlingsunterkünften zunehmend diskutiert worden. Seriöse Zahlen über das Ausmaß existieren nicht. Die Erscheinungsformen von sowie die Gründe für Diskriminierung und Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften sind vielfältig. So gab es unter anderem Berichte über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen seitens der Bewohner_innen, des Personals der Unterkunft sowie des Wachschutzes. Es gab Hinweise auf Kindesmissbrauch durch Eltern oder Mitreisende. Auch über religionsbezogene Gewalt²⁰³ – etwa gegen (konvertierte) Christ_innen, Jesid_innen oder Schiit_innen – sowie über Diskriminierung und Übergriffe gegen lesbische, schwule, bi-, trans- und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) wurde berichtet. Nicht zuletzt gab es rassistisch oder antimuslimisch motivierte Übergriffe gegen Flüchtlinge und ihre Unterkünfte von außen, das heißt der Mehrheitsbevölkerung. In vielen Bundesländern waren Schutzmaßnahmen für die Bewohner_innen Gegenstand von Diskussionen in den Länderparlamenten.²⁰⁴ Die im Berichtszeitraum ergriffenen Maßnahmen hatten schwerpunktmäßig Frauen und Kinder als Betroffene im Fokus.

Die Gründe für Diskriminierung und Gewalt in Flüchtlingsunterkünften sind vielfältig und nicht immer klar zu trennen. Konflikte zwischen Personengruppen unterschiedlicher Herkunft können aufgrund von Verständnisschwierigkeiten eskalieren oder wegen der unterschiedlichen Aussichten, in Deutschland einen Schutzstatus zuerkannt zu bekommen. Zusätzlich können psychologische Gründe (wie Traumata) eine Rolle spielen. Ein Auslöser von Gewaltvorfällen in den Unterkünften war 2015 die schwierige Unterbringungssituation: stark überbelegte Einrichtungen und Notunterkünfte ohne ausreichende Koch-, Wasch- und sanitäre Einrichtungen und/oder ohne Rückzugsräume.²⁰⁵ Diese Situation hat sich mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen entschärft. Im Zeitraum Januar bis Juni 2016 gab es einen Rückgang der Straftaten in Flüchtlingsunterkünften um über 30 Prozent.²⁰⁶

Grund- und Menschenrechte verpflichten den Staat, Menschen vor Gewalt und Diskriminierung zu schützen. Eine besondere Vorbeuge- und Schutzverpflichtung besteht, wenn der Staat Menschen einen bestimmten Wohnort zuweist und ihre Möglichkeiten einschränkt, ihr persönliches Umfeld auszuwählen. Deshalb müssen effektive Maßnahmen ergriffen werden, Flüchtlinge in Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften etwa vor geschlechtsspezifischer oder religionsbezogener Gewalt oder vor Gewalt aufgrund der Orientierung und Geschlechtsidentität zu schützen. Auch müssen Betroffenen konkrete Schutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Gewaltschutzrecht (Gewaltschutzgesetz, polizeirechtlicher und zivilrechtlicher Gewaltschutz) besteht dafür in Deutschland im Prinzip ein Instrumentarium; dieses muss auch für Flüchtlinge effektiv umgesetzt werden. Effektiver Gewaltschutz, der diese Vorgaben umsetzt, umfasst verschiedene Elemente:

202 Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenkassen (2016).

203 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016e); Open Doors e.V. (2016).

204 Zum Beispiel in Niedersächsisches Landesparlament (2015): <https://kleineanfragen.de/niedersachsen/17/5228-was-tut-die-rot-gruene-landesregierung-gegen-sexuelle-uebergriffe-auf-frauen-in-oeffentlichen-einrichtungen-in> (abgerufen am 03.10.2016) und Berliner Senat (2015): <https://kleineanfragen.de/berlin/17/17580-schutzkonzepte-fuer-gefluechtete-frauen-zugang-zu-schutz-und-beratungsangeboten-fuer-frauen.txt> (abgerufen am 21.10.2016).

205 Scholz (2016a), S. 154.

206 Bundeskriminalamt (2016b), S. 7.

- Prävention: zum Beispiel Informationen über und Ausbau von Beratungsangeboten, räumliche Standards
- Intervention: zum Beispiel Ablaufpläne in Fällen von Gewalt
- Schutz: zum Beispiel Trennung von Täter und Opfer durch schnelle Umverteilung²⁰⁷

Bis Mitte 2016 war der Bereich Gewaltschutz für Flüchtlinge nur wenig in Gesetzen, untergesetzlichen Normen oder normkonkretisierenden Vorgaben geregelt. In einigen Ländern (zum Beispiel Baden-Württemberg, Bayern, Berlin) gibt es die Verpflichtung, in Unterkünften für Schutzsuchende nach Geschlecht getrennte abschließbare Sanitäreinrichtungen vorzuhalten. In Leit- oder Richtlinien zur Zuweisung oder Unterbringung in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen ist geregelt, dass Frauen in Fällen von Gewalt umverteilt beziehungsweise aus der Verpflichtung, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, entlassen werden können. Eine Verpflichtung für Betreiber von Unterkünften, Gewaltschutzkonzepte vorzulegen, ist im Berichtszeitraum weder als Rahmenvorgabe im Aufenthalts- oder Asylgesetz noch in Landesgesetzen verankert worden.

Entwicklung von Standards für den Betrieb von Unterkünften – Gewaltschutzkonzepte

Statt einer gesetzlichen Verankerung von Standards wurde in einzelnen Kommunen, Ländern und im Bund eine Vielzahl an Vorgaben für den Umgang mit Gewalt in Unterkünften entwickelt. Die folgenden Beispiele ergaben sich aus einer telefonischen Abfrage bei den entsprechenden Behörden. Vorgaben bei Gewalt in Unterkünften wurden in unterschiedlichster Form gemacht: in sogenannten Gewaltschutzkonzepten (zum Beispiel United Nations International Children's

Emergency Fund, UNICEF, in Verbindung mit dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ), in Standards als Annex zu Unterbringungskonzepten (zum Beispiel in Düsseldorf), im Kontext von Sicherheitsrahmenkonzepten (zum Beispiel in Sachsen) oder in Rahmenvorgaben für Betreiberverträge (zum Beispiel in Berlin). Ein starker Motor für die Entwicklung waren hier die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sowie die entsprechenden Verwaltungen auf Landes- und Bundesebene. Entsprechend beziehen sich die Papiere ganz überwiegend auf Frauen und Kinder, vereinzelt auf LSBTI-Personen. Sie adressieren die Erstaufnahmeeinrichtungen auf Landesebene²⁰⁸, im Schwerpunkt Gemeinschaftsunterkünfte²⁰⁹ oder Gemeinschaftsunterkünfte unter besonderer Berücksichtigung von Großunterkünften oder Containersiedlungen²¹⁰.

Mitte 2016 gaben einige Bundesländer (Hamburg, Berlin, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Brandenburg) an, Gewaltschutzkonzepte oder Leitlinien beziehungsweise Handreichungen in Planung zu haben. Damit einhergehend wurde in der Regel auch angegeben, Schulungen für das Personal bereitzustellen.²¹¹ Einige Länder haben in sehr unterschiedlichem Umfang zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. So hat Nordrhein-Westfalen relativ früh mit einer Förderung für 2015 in Höhe von 900.000 und für 2016 in Höhe von 1,75 Millionen Euro die Frauenhilfstrukturen unterstützt. In anderen Ländern wurden Mittel von Frauenhäusern und Frauenberatungsstellen aufgestockt, der Ausbau von mobiler Beratung finanziert, Koordinierungsstellen eingerichtet oder Gelder für Sprachmittlung vorgehalten.

Dort, wo die Konzepte oder Vorgaben Empfehlungscharakter haben oder ohne Anbindung an die Verträge mit Betreibern entwickelt wurden, standen die Länder und Kommunen Mitte 2016

207 Siehe dazu Rabe (2015).

208 Zum Beispiel in Niedersachsen (Gemeinsames Konzept des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) und des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) für den Kinderschutz und Gewaltschutz für Frauen in Aufnahmeeinrichtungen des Landes für Flüchtlinge und Asylbegehrende).

209 Zum Beispiel in Gießen (Konzept zur Gewaltprävention und zum Gewaltschutz von besonders vulnerablen Gruppen in Unterkünften für Geflüchtete).

210 Zum Beispiel in Pinneberg (Gewaltschutzkonzept in Gemeinschaftsunterkünften – Betriebskonzept. Empfehlungen unter Berücksichtigung von möglichen ethnischen und religiösen Konflikten, geschlechtsspezifischer Gewalt gegenüber Frauen und Kindern, sowie Sicherheitsbelangen von Anwohner_innen).

211 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

vor der Herausforderung, die Standards zu implementieren. Dies ist nach eigenen Angaben vereinzelt gelungen,²¹² überwiegend aber fehlten noch Erfahrungen mit der Umsetzung. Darüber hinaus blieb zu klären, wie eine Ausweitung der Konzepte auf alle von Gewalt betroffenen Personengruppen erfolgen kann.

Gewaltschutz durch Handeln der Ausländer- und Sozialbehörden

Asylsuchende und Geduldete müssen häufig infolge von Wohnsitzauflagen in Sammelunterkünften leben, manche von ihnen mehrere Jahre. Während der Zeit in der Erstaufnahme wird ihre Bewegungsfreiheit zudem durch die Residenzpflicht (§ 56 Asylverfahrensgesetz) eingeschränkt. Damit sind zum Beispiel Frauen in Fällen von Partnergewalt in ihren Reaktionsmöglichkeiten eingeschränkt. Beantragen sie bei der Ausländerbehörde die Umverteilung in eine andere, sichere Unterkunft, dauert das zum Teil Monate, da in den Flächenstaaten häufig zwei Behörden zustimmen müssen. Mitte 2016 standen die Länder vor der Herausforderung, in den zuständigen Ausländer- und Sozialbehörden kurzfristig erreichbare Ansprechpartner_innen zu installieren und zu sensibilisieren sowie Verfahren zu implementieren, die auf kurzfristigen Schutzbedarf von Asylsuchenden und Geduldeten bei Gewalt ausgerichtet sind.

Obwohl es sowohl im Aufenthalts- als auch im Asylgesetz Ausnahmeregelungen für die Residenz- und Wohnverpflichtungen gibt, wurde Gewalt nicht explizit als Ausnahmetatbestand genannt. Anfang 2016 hat der Gesetzesentwurf zum Integrationsgesetz das Thema aufgegriffen: Die Gesetzesbegründung zu § 12a Aufenthaltsgesetz definiert die Beschränkung durch eine Wohnortbindung für anerkannte Flüchtlinge als unzumutbar, „wenn die Verpflichtung oder Zuweisung einen gewalttätigen oder gewaltbetroffenen Partner an den Wohnsitz des anderen Partners bindet, einer Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz entgegensteht, oder sonstigen zum Schutz vor Gewalt

erforderlichen Maßnahmen entgegensteht“.²¹³ Entsprechende Regelungen für Asylsuchende und Geduldete in den Auslegungshilfen für das Asyl- und Aufenthaltsgesetz auf Bundes- und Landesebene stehen aus.

Auf der Ebene der Landesaufnahmegesetze gibt es in Brandenburg die Möglichkeit, Personen bei häuslicher Gewalt umzuverteilen:

„Aus Gründen des öffentlichen Interesses, insbesondere der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht oder auf Antrag der aufgenommenen Person kann landesintern eine Umverteilung in einen anderen Landkreis oder eine andere kreisfreie Stadt erfolgen (landesinterne Umverteilung). Über die Umverteilung entscheidet die für die aufgenommene Person zuständige Ausländerbehörde im Einvernehmen mit der Ausländerbehörde, zu der die Umverteilung erfolgen soll. Das Einvernehmen ist nach Landesaufnahmegesetz Brandenburg § 7 (Landesinterne Umverteilung) insbesondere zu erteilen

„[...] zur Beseitigung einer Gefahrenlage, die insbesondere von Familienangehörigen oder anderen Personen aus dem persönlichen Umfeld ausgeht und die einen Umzug in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde erfordert.“

3.4 Zugang zum Wohnungsmarkt

Nach ihrer Ankunft in Deutschland sind Asylsuchende verpflichtet, in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Nach der Verteilung auf die Kommunen wohnen die meisten in Gemeinschaftsunterkünften. In der Realität müssen sie dort oft über Jahre wohnen bleiben.²¹⁴ Zu den betroffenen Menschen gehören nicht nur Asylsuchende, son-

212 Zum Beispiel in Darmstadt (Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Rechte von Kindern. Informationen als gewaltpräventiver Teil der Willkommenskultur für Flüchtlinge. Prävention, Intervention, Handlungssicherheit).

213 Deutscher Bundestag (2016), S. 46.

214 Für die Zeit vor dem Berichtszeitraum belegen dies unter anderen Flüchtlingsrat NRW e.V. (2013) und Wendel (2014). Mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen 2015 hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt, und damit die Verbleibedauer in den Gemeinschaftsunterkünften, noch verschlechtert.

dem auch Menschen im Duldungsstatus. Darüber hinaus leben in solchen Einrichtungen auch Menschen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, weil sie als asylberechtigt anerkannt worden sind oder einen subsidiären Schutzstatus erhalten haben oder aus humanitären Gründen.

3.4.1 Wohnverpflichtungen

Die Unterbringung von Flüchtlingen nach ihrer Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt: Einerseits gibt es Kommunen, die das Konzept der dezentralen Unterbringung verfolgen und Flüchtlinge vorrangig in Wohnungen unterbringen. Die Länder überlassen hier den Kommunen die Entscheidung über die Art der Unterbringung und verpflichten Asylsuchende nicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben (zum Beispiel Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Andererseits gibt es Länder und Kommunen, die Asylsuchende oder Menschen im Duldungsstatus dazu verpflichten, in den Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, mitunter sogar über Jahre (zum Beispiel Bayern).²¹⁵

Ein jahrelanger pauschaler Ausschluss vom Wohnungsmarkt kollidiert indes mit dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt, das ein wesentlicher Bestandteil des menschenrechtlich verbrieften Rechts auf Wohnen (Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt) ist. Solche Regelungen sind weder verhältnismäßig noch mit dem menschenrechtlich verbrieften Diskriminierungsverbot (Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt) vereinbar. Das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen, kann zwar für Menschen, die Asyl suchen oder sich nach deutschem Aufenthaltsrecht im Duldungsstatus befinden, eingeschränkt werden. Menschen pauschal allein wegen ihres Aufenthaltsstatus jahrelang vom Zugang zum Wohnungsmarkt auszuschließen, ist nicht zu rechtfertigen.²¹⁶

3.4.2 Hindernisse beim Zugang zum Wohnungsmarkt

Regelungen wie die Wohnsitzauflage, die den Zugang zum Wohnungsmarkt verhindern, tragen dazu bei, dass es nicht genügend freie Plätze in Gemeinschaftsunterkünften für neu ankommende Menschen gibt. In der Praxis folgt daraus, dass Gemeinschaftsunterkünfte überbelegt sind oder Notunterkünfte wie Turnhallen geschaffen beziehungsweise aufrechterhalten werden, die faktisch nicht nur als Erstaufnahmeeinrichtungen, sondern mit teilweise fließenden Übergängen auch als Gemeinschaftsunterkünfte genutzt werden. Wird der Zugang zum Wohnungsmarkt forciert, könnten Plätze für die Unterbringung in Unterkünften frei werden.

Gegenwärtig verhindern Wohnsitzauflagen und Regelungen zur Verteilung von Asylsuchenden, dass Menschen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen, in leerstehende Wohnungen vor Ort oder in benachbarte Gemeinden oder Städte ziehen können. Auch der Umzug in ein anderes Bundesland scheidet, selbst wenn sich dort Verwandte oder Bekannte aufhalten, bei denen Wohnraum vorhanden ist. Diese Problematik wird verschärft, wenn nun auch anerkannte Flüchtlinge mit Wohnsitzauflagen belegt werden, was nach dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes – entgegen der Vorgabe der Genfer Flüchtlingskonvention²¹⁷ – möglich ist.

215 Siehe dazu Wendel (2014).

216 Cremer (2014), S. 8 f.

217 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016c).

Wohnsitzauflage – Regelungen der Länder

Mit dem Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 können Personen, die einen Schutzstatus zuerkannt bekommen haben, rückwirkend zum 1. Januar 2016 dazu verpflichtet werden, die ersten drei Jahre in dem Bundesland zu bleiben, dem sie nach ihrer Ankunft zugewiesen wurden. Die Länder können ihnen sogar einen konkreten Wohnort zuweisen nach § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Die Anwendung dieser Regelung liegt im Ermessen der Länder. Mit Stand Oktober 2016 haben folgende Länder auf die Einführung der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge verzichtet: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz. Folgende Länder haben angekündigt, die Wohnsitzauflage einzuführen: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen.²¹⁸

Doch selbst wenn Personen die Möglichkeit offensteht, sich eine Wohnung zu suchen, ist der tatsächliche Zugang zum Wohnungsmarkt oft erheblich eingeschränkt. Dies betrifft nicht nur den Mangel an Wohnungen, sondern auch die fehlenden Sprachkenntnisse, um zum Beispiel zu erkennen, welche Wohnungen überhaupt für sie in Betracht kommen. Dazu müssen die Menschen wissen, wie hoch die Miete oder Nebenkosten sein dürfen, sowie ob und wo sie möglicherweise einen Wohnberechtigungsschein für Sozialwohnungen beantragen können. Unterstützung bei der Wohnungssuche gibt es bislang nur punktuell. Ein Großteil der Freiwilligen, die Flüchtlinge unterstützen, hilft bei der Wohnungssuche.²¹⁹ Es gibt Initiativen, die versuchen, Wohnraum an Flüchtlinge zu vermitteln – sowohl von zivilgesellschaftlicher²²⁰ als auch von staatlicher Seite.²²¹ Niedrigschwellige Beratungs- und Unterstützungsangebote auf

lokaler Ebene sind jedoch nicht flächendeckend vorhanden.

3.4.3 Wohnungsbau

Insbesondere in Ballungsgebieten und Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt mangelt es an ausreichend und bedarfsgerechten Wohnungen in unteren Mietpreissegmenten oder im sozialen Wohnungsbau. Dies trifft allerdings auch andere Menschen – nicht nur Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge oder andere Personen, die sich in Gemeinschaftsunterkünften aufhalten.

Mangel an Wohnraum in unteren Mietpreissegmenten in deutschen Städten ist bereits seit einiger Zeit zu beobachten. Allerdings war er in der Politik lange nur ein Randthema. Seit den 1990er Jahren haben Bund und Länder ihre Förderprogramme stark zurückgefahren: Gab es 2006 noch circa 2,1 Millionen Mietwohnungen, die an soziale Auflagen gebunden sind, waren es 2013 nur noch knapp 1,5 Millionen. Dabei ist die Anzahl der Sozialwohnungen in einigen Ländern besonders stark gesunken, zum Beispiel in Sachsen, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen.²²² Lediglich in Brandenburg und Niedersachsen ist die Zahl der Sozialwohnungen im Vergleich zu 2006 gestiegen.²²³

Mit der hohen Zahl an Flüchtlingen, die 2015 nach Deutschland kamen, zeichnet sich beim Wohnungsbau allerdings eine Wende ab. In vielen Städten wurden Baumaßnahmen eingeleitet, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.²²⁴ Im Jahr 2015 gab es Etaterhöhungen von Bund und Ländern. So stellt beispielsweise die Bundesregierung den Ländern zusätzliche finanzielle Mittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung.²²⁵ Auch vie-

218 Wieschemeyer (2016); Blasius (2016).

219 Karakayali/Kleist (2015).

220 Zum Beispiel die Vermittlungen von WG-Zimmern an Flüchtlinge: <http://www.fluechtlinge-willkommen.de/> (abgerufen am 30.09.2016).

221 Zum Beispiel in Berlin, wo das Landesamt für Gesundheit und Soziales dem Evangelischen Jugend- und Fürsorgewerk die Aufgabe übertragen hat, Flüchtlinge und Asylsuchende bei der selbstständigen Wohnungssuche zu beraten und zu begleiten: Evangelisches Jugend- und Fürsorgewerk: <https://www.ejf.de/einrichtungen/migrations-und-fluechtlingsarbeit/fluechtlingsberatung-berlin.html> (abgerufen am 13.10.2016).

222 Sachsen: von 134.000 auf 7.000; Baden-Württemberg: von 91.000 auf 53.000; Nordrhein-Westfalen: von 757.000 auf 499.000. Mediendienst Integration (2016), S. 4.

223 Ebd.

224 Mediendienst Integration (2016), S. 7.

225 Bundesregierung (2016b).

le Bundesländer haben ihre Förderprogramme für den sozialen Wohnungsbau aufgestockt.²²⁶ Ob die Etaterhöhungen vom Bund und Ländern in diesem Feld ausreichen, um den bestehenden Bedarf im Bereich des sozialen Wohnungsbaus tatsächlich decken zu können, wird sich zeigen.

Außerdem stellt sich die Frage, ob die finanziellen Lenkungsinstrumente neben den erforderlichen Maßnahmen auf kommunaler Ebene (Schaffung oder Identifizierung von kostengünstigem Bauland, Identifizierung von „Baulücken“, Erschließung von Bauland etc.), auch zielgenau greifen, damit tatsächlich ausreichend bedarfsgerechter und zugänglicher Wohnraum geschaffen wird. Die Behörden sollten Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt engmaschig beobachten und evaluieren, um die bestehenden Lenkungsinstrumente zur Förderung des Wohnungsbaus in unteren Mietpreissegmenten im Falle von Fehlentwicklungen möglichst schnell korrigieren zu können. Schließlich geht es in diesem Feld regelmäßig um (umstrittene) Prognosen, sodass nicht sicher absehbar ist, ob die eingesetzten Lenkungsinstrumente, etwa finanzielle Zuschüsse oder steuerliche Anreize, tatsächlich zielgerecht wirken.

Selbstverständlich ist die Schaffung von Wohnraum im unteren Mietpreissegment nicht allein dahingehend zu intensivieren, dass allein Asylsuchende oder andere Personen, die sich in Erstaufnahme- oder Gemeinschaftsunterkünften aufhalten, Zugang erhalten. Es ist vielmehr von wesentlicher Bedeutung, ihn so auszugestalten, dass er sich am Bedarf aller Menschen ausrichtet, da das Recht auf Wohnen allen zusteht.

3.5 Zugang zum Arbeitsmarkt

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine der zentralen Voraussetzungen dafür, dass geflüchtete

Menschen eine Zukunft in Deutschland haben. Eine Beschäftigung ist nicht nur sozial- und wirtschaftspolitisch sinnvoll, sie ist auch wichtig für den einzelnen Menschen: Die Ausübung einer Beschäftigung dient der Existenzsicherung, vermittelt aber auch soziale Identität in einer Gesellschaft, die sich zum größten Teil über die Teilnahme am Erwerbsleben definiert. Soziale Anerkennung und Teilhabe hängen im Wesentlichen davon ab, ob jemand arbeitet. Erwerbstätigkeit ist somit zentral für die erfolgreiche Integration geflüchteter Menschen in Deutschland.

Prognosen gehen davon aus, dass die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Menschen langwieriger sein wird als die von anderen Migrant_innen. In der Vergangenheit gelang es acht Prozent der erwerbsfähigen Flüchtlinge im ersten Jahr ihres Aufenthalts in Deutschland, eine Beschäftigung zu finden; 50 Prozent gelang dies nach fünf Jahren, 60 Prozent nach zehn Jahren und knapp 70 Prozent nach 15 Jahren Aufenthalt.²²⁷ Inwieweit sich diese Werte wiederholen, wird maßgeblich von den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Im Berichtszeitraum gab es einige Verbesserungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge erleichtern sollen. Nach wie vor existieren aber zahlreiche rechtliche Barrieren und ein Mangel an Integrations- und Qualifikationsangeboten, die die tatsächliche Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen erschweren oder unnötig lange hinauszögern.

Dabei ist das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt für anerkannte Flüchtlinge sowohl in der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 17–19) als auch in den UN-Menschenrechtsverträgen (Artikel 6 UN-Sozialpakt) verankert. Der UN-Fachausschuss zum UN-Sozialpakt wies erst 2016 ausdrücklich auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten hin, gesetzliche Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Flüchtlingen der Zugang zum Arbeitsmarkt offensteht und dass die Arbeitsbedingungen nicht schlechter als die von Staatsangehörigen sind.²²⁸

226 Für Beispiele siehe Mediendienst Integration (2016): https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI_Informationspapier_Fluechtlinge_auf_dem_Wohnungsmarkt_August_2016.pdf (abgerufen am 13.10.2016).

227 Diese Angaben beziehen sich teilweise auf Zeiten längerer Arbeitsverbote für Flüchtlinge. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015), S. 10.

228 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2016), RdNr. 47 (ix).

Auch aus EU-rechtlicher Perspektive muss ge-
flüchteten Menschen der Zugang zum Arbeits-
markt gewährleistet werden: Artikel 26 der
Qualifikationsrichtlinie verpflichtet die EU-Mitglied-
staaten, anerkannten Flüchtlingen den unmittel-
baren Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten;
Artikel 15 der Aufnahmerichtlinie verpflichtet Mit-
gliedstaaten, Asylsuchenden (das heißt Personen,
die sich noch im Asylverfahren befinden) spätes-
tens neun Monate nach Antragstellung Zugang
zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

3.5.1 Rechtliche und faktische Hürden für die Erwerbstätigkeit

Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt wird
durch eine Vielzahl rechtlicher und faktischer
Hürden eingeschränkt. In Deutschland wird
der Zugang für Asylsuchende drei Monate nach
Antragstellung gewährleistet (§ 32 Beschäfti-
gungsverordnung). Verschlechtert hat sich die
Situation erheblich für Personen aus sogenannten
sicheren Herkunftsstaaten: Während sie sich im
Asylverfahren befinden, dürfen sie grundsätzlich
keiner Beschäftigung nachgehen. Selbst für den
Fall, dass ihr Antrag auf Asyl abgelehnt wird, sie
aber dennoch Schutz vor Abschiebung erhalten,
werden sie mit einem unbefristeten Arbeitsverbot
belegt (§ 61 Asylgesetz).

Auch wenn sonstige Asylsuchende nach einer
dreimonatigen Wartefrist theoretisch Zugang zum
Arbeitsmarkt haben, ist eine Beschäftigungs-
aufnahme in der Praxis sehr unwahrscheinlich.
Einer der Gründe war die Vorrangprüfung: Vor der
Aufnahme einer Beschäftigung musste vonseiten
der Bundesagentur für Arbeit geprüft werden, ob
es deutsche oder EU-Arbeitnehmer_innen für die
offene Stelle gibt.²²⁹ Diese Vorrangprüfung entfiel
mit dem 1. Januar 2015 in einigen wenigen Fällen

und wurde mit dem Integrationsgesetz vom 31.
Juli 2016 für die meisten Regionen Deutschlands
für drei Jahre komplett ausgesetzt. Lediglich in
Mecklenburg-Vorpommern sowie in Bezirken
Bayerns und Nordrhein-Westfalens bleibt sie für
die ersten 15 Monate des Aufenthalts bestehen.

Jedoch steht die mit dem Integrationsgesetz
verabschiedete Wohnsitzauflage für anerkannte
Flüchtlinge in Widerspruch zu der Forderung nach
einem schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt. Bei
freier Wohnortwahl würden anerkannte Flüchtlin-
ge wahrscheinlich dorthin gehen, wo sie bereits
Verwandte oder Bekannte haben. Vorhandene
Netzwerke erhöhen erheblich die Chance, eine
Beschäftigung zu finden: 60 Prozent der Flüchtlin-
ge und Migrant_innen finden ihre erste Beschäfti-
gung über persönliche Netzwerke; diese ist häufig
höher dotiert und bietet mehr Perspektiven als die
durch die Bundesagentur für Arbeit vermittelten
Jobs.²³⁰ Darüber hinaus ist im ländlichen Raum
die Infrastruktur für Sprachkurse und berufsbe-
gleitende Kurse häufig sehr viel schlechter als
in den Ballungsräumen. Beispielsweise kommen
Kurse wegen zu geringer Teilnehmer_innenzahlen
nicht zustanden.²³¹ Die Wohnsitzauflage erschwert
somit den Zugang zum Arbeitsmarkt für betroffene
Personen. Zudem verletzt sie auch das Recht auf
Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge (Artikel
23 und 26 Genfer Flüchtlingskonvention) sowie
das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes (Artikel 2
Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen
Menschenrechtskonvention).²³²

Ein zentrales Hindernis bei der Arbeitsaufnahme
ist die Anerkennung ausländischer Berufsab-
schlüsse und -qualifikationen. Das Anerkennungs-
gesetz (2012) sollte diese Anerkennung erheblich
erleichtern – auch für Flüchtlinge.²³³ In der Praxis
scheitert dies aber häufig an den komplexen
Anerkennungsverfahren, auch weil Menschen mit

229 Die Vorrangprüfung entfiel komplett erst nach 15-monatigem rechtmäßigem Aufenthalt in Deutschland.

230 Die Zahlen beziehen sich nicht ausschließlich auf Flüchtlinge, sondern auf Migrant_innen grundsätzlich. Siehe Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung (2014a), S. 24 – 25.

231 Deutscher Bundestag (2015d); Deutscher Bundestag (2014d).

232 Für eine ausführliche menschenrechtliche Bewertung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2016c).

233 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015), S. 44.

Migrationshintergrund vor einer Inanspruchnahme zurückschrecken.²³⁴ Dazu kommt, dass Menschen auf der Flucht zum Teil ihre Papiere verloren haben oder gar keine Möglichkeit hatten, diese aus dem Herkunftsland mitzunehmen. Für solche Menschen ist es schwierig nachzuweisen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten sie im Herkunftsland erworben haben. In diesem Zusammenhang probieren verschiedene Projekte aus, wie man im Ausland erworbene Berufsqualifikationen auf andere Art nachweisen kann.²³⁵

Verbesserungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt gab es unter anderem für geduldete Menschen. Diese erhalten nun eher Studienförderungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Mussten sie zuvor vier Jahre warten, bis sie anspruchsberechtigt waren, können sie seit dem 1. Januar 2016 bereits nach 15 Monaten Förderungen erhalten (§ 132 Sozialgesetzbuch III). Darüber hinaus wurden mit dem Integrationsgesetz Geduldete in Ausbildung bessergestellt: Bei Weiterbeschäftigung im Betrieb nach Ausbildungsabschluss kann ihre Aufenthaltserlaubnis um bis zu zwei Jahre verlängert werden (§ 18 Absatz 1a Aufenthaltsgesetz).

Mit dem Integrationsgesetz wurden noch weitere Rechtsänderungen beschlossen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete erleichtern sollen: So wurde unter anderem die Altersbegrenzung von 21 Jahren für den Beginn der Ausbildung aufgehoben. Außerdem schafft der Bund mit dem Programm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ 100.000 gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten (§ 5a Asylbewerberleistungsgesetz). Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, sollen somit unter anderem in den Unterkünften (Essensausgabe,

Reinigung, Kleiderkammer), aber auch außerhalb (Pflege von Grünanlagen) mitarbeiten können. Sie erhalten eine Aufwandsentschädigung und können bis zu sechs Monate und bis zu 30 Stunden pro Woche an diesen Maßnahmen teilnehmen. Das Programm zielt darauf ab, Flüchtlingen frühestmöglich Sprache und gesellschaftliche Grundregeln zu vermitteln und sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen.²³⁶

Darüber hinaus gab es eine Vielzahl von Initiativen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete erleichtern und beschleunigen sollen. Diese Initiativen sind sowohl von staatlicher (Bundes-, Länder- und kommunaler) Ebene organisiert als auch von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden. Sie zielen zum Beispiel darauf ab, Asylsuchende so zeitig wie möglich – das heißt schnell nach Antragstellung – in den Arbeitsmarkt zu integrieren; so gibt es in den Erstaufnahmeeinrichtungen einiger Länder gezielte Beratung und Angebote für Asylsuchende.²³⁷ Darüber hinaus gibt es viele Projekte der berufsbezogenen und ausbildungsbegleitenden Sprachförderung, zum Beispiel der Industrie- und Handelskammern.

3.5.2 Zugang zu Sprachkursen für Asylsuchende

Der Erwerb der deutschen Sprache ist die zentrale Voraussetzung für einen zügigen und dauerhaften Zugang zum Arbeitsmarkt.²³⁸ Dies betrifft die tatsächliche Aufnahme einer Beschäftigung genauso wie alle Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen. Bisher bleibt jedoch vielen der in Deutschland ankommenden geflüchteten Menschen der Zugang

234 So untersucht zum Beispiel das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, inwieweit im Ausland erworbene und zertifizierte Berufsabschlüsse in Deutschland anerkannt wurden. Sie kommt zu dem Schluss, dass insbesondere bei Personen aus dem Nicht-EU-Ausland noch viel Nachbesserungsbedarf besteht: Viele bekommen ihren Berufsabschluss nicht anerkannt oder beantragen noch nicht einmal die Anerkennung – wegen administrativer Hindernisse und mangelnder Aussicht auf Anerkennung: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014a), S. 19; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014b); Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013), S. 240.

235 Zum Beispiel das vom Bundesbildungsministerium geförderte Projekt „Prototyping Transfer – Berufsanerkennung mit Qualifikationsanalysen“. Hier geht es darum, zusammen mit verschiedenen Handwerkskammern sogenannte Qualifikationsanalysen zu entwickeln, das heißt Verfahren (beispielsweise Fachgespräche oder Arbeitsproben), mit denen Flüchtlinge ihre beruflichen Kompetenzen nachweisen können: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/2012.php> (abgerufen am 30.09.2016).

236 Mehr Informationen siehe Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2015-05-25-arbeitsgelegenheiten.html?nn=694676> (abgerufen am 28.09.2016).

237 Zum Beispiel in Eisenhüttenstadt: Siehe IQ-Netzwerk Brandenburg: http://www.brandenburg.netzwerk-iq.de/news_start000.html?&cHash=16ca0f6a2acb0a0691e89eb884cc3f91&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3192 (abgerufen am 26.09.2016).

238 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2014b), S. 25; Daumann/Dietz/Knapp/Strien (2015).

zu Sprachkursen sehr lange oder gar gänzlich verwehrt.

Vonseiten des Bundes werden seit 2005 Integrationskurse (§ 43 – 44 Aufenthaltsgesetz) angeboten, bestehend aus Sprachkurs und Orientierungskurs. In der Vergangenheit standen diese Kurse nicht allen geflüchteten Menschen offen, sondern lediglich anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten. Seit dem 1. November 2015 haben auch einige Geflüchtete, die sich noch im Asylverfahren befinden, Anspruch auf einen Integrationskurs. Dies betrifft Personen mit „guter Bleibeperspektive“, die an einer Schutzquote von über 50 Prozent festgemacht wird. Im Jahr 2015 waren dies Asylsuchende aus dem Iran, Irak, Eritrea und Syrien.²³⁹ Seit 1. August 2016 betrifft dies zusätzlich Asylsuchende aus Somalia.²⁴⁰

Mit dieser Rechtsänderung wurden die richtigen Weichen gestellt, um die Integration der betreffenden Personen in den Arbeitsmarkt und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu erleichtern und zu beschleunigen. Zentral dafür ist aber, dass diese Kurse ihnen nicht nur theoretisch offenstehen, sondern dass es auch tatsächlich genug Plätze gibt. Dies ist nicht der Fall. So wurde im Zeitraum Januar bis August 2016 insgesamt 336.000 Interessenten eine Teilnahmeberechtigung für den Integrationskurs ausgestellt. Allerdings haben im selben Zeitraum nur 171.000 Personen einen Integrationskurs begonnen.²⁴¹

Ein großer Teil der in Deutschland ankommenden Geflüchteten ist allerdings – solange ihr Asylverfahren läuft – von den Kursen ausgeschlossen. zum Beispiel Geflüchtete aus Afghanistan: Die Gesamtschutzquote für diese betrug im dritten Quartal 2015 48,7 Prozent, die bereinigte Schutzquote lag bei 86,1 Prozent.²⁴² Dies bedeutet, dass Asylsuchende aus Afghanistan – trotz einer sehr hohen

Wahrscheinlichkeit, in Deutschland bleiben zu können – zunächst einmal keinen Rechtsanspruch auf Deutschkurse haben. Ihnen stehen die Kurse erst dann offen, wenn ihr Asylverfahren abgeschlossen ist und sie einen Schutzstatus erhalten haben. Dies kann allerdings sehr lange dauern; bei afghanischen Antragsteller_innen im Schnitt 13,2 Monate.²⁴³ Erst nach positivem Asylbescheid stehen ihnen die Integrationskurse des Bundes offen. Wollen sie während des Asylverfahrens Deutsch lernen, sind sie auf Deutschkurse angewiesen, die von anderer Seite angeboten werden – vonseiten der Länder oder zivilgesellschaftlicher Akteure.²⁴⁴ Studien zeigen, dass es eine große Nachfrage nach Deutschkursen gibt²⁴⁵ und sich viele Ehrenamtliche in der Sprachförderung engagieren.²⁴⁶

3.6 Auf der Flucht erfasst: Datenschutz für Geflüchtete

Anders als die meisten anderen Menschen in Deutschland werden Geflüchtete und ihre personenbezogenen Informationen in zentralen, staatlichen Datenregistern erfasst. Dies bezieht sich nicht nur auf eine Datenbank, sondern auf eine Vielzahl von Registern, in denen die unterschiedlichsten Informationen über die einzelne Person gespeichert werden (Abbildung 7).

Die Erfassung und Verarbeitung von Daten dient nicht nur dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der Gesundheitsvorsorge, sondern ermöglicht auch die staatliche Gewährleistung sozialer Menschenrechte von Geflüchteten. Umstritten ist jedoch, ob es wirklich erforderlich und angemessen ist, in einem so hohen Maße, wie im Folgenden beschrieben, Daten zu erfassen und zu verarbeiten.

239 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015c).

240 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016e). Für eine kritische Betrachtung der „guten Bleibeperspektive“ siehe Voigt (2016).

241 Billecki (2016).

242 Die bereinigte Schutzquote enthält alle Anerkennungen, die sich auf inhaltliche (und nicht rein formelle) (Nicht-) Entscheidungen beziehen. Siehe: Deutscher Bundestag (2015e), S. 3.

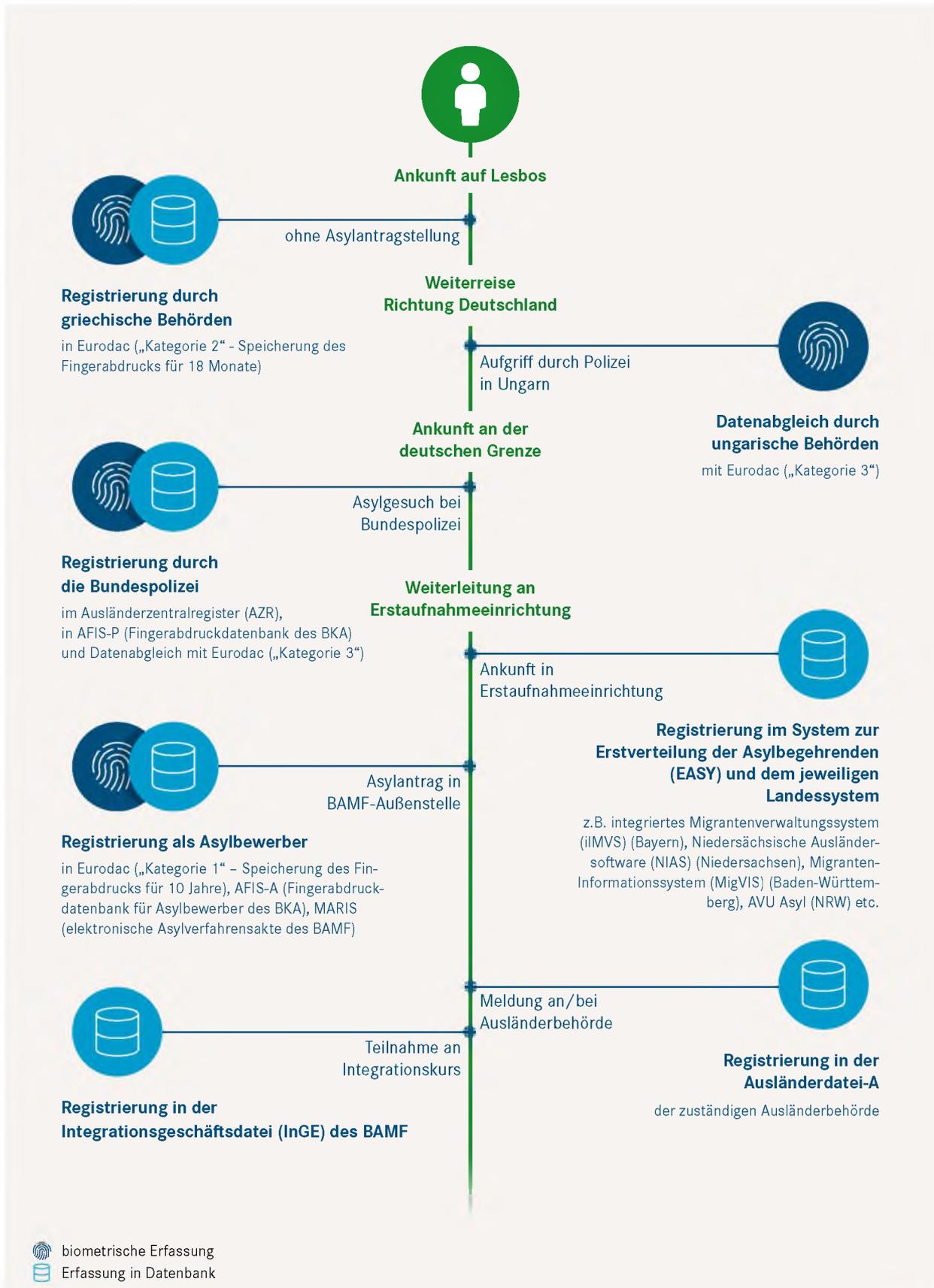
243 Zahlen vom 3. Quartal 2015: Deutscher Bundestag (2015e).

244 Für Beispiele siehe Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015), S. 10; Aumüller/Daphi/Biesenkamp (2015); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016).

245 Younso (2016), S. 220; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016), S. 101.

246 Karakayali/Kleist (2016), S. 24; Karakayali/Kleist (2015), S. 28.

Abbildung 7: Wo werden Daten Geflüchteter erfasst?



3.6.1 Was wird erfasst und wer hat Zugriff?

Seit der technischen Implementierung des Datenaustauschverbesserungsgesetzes vom 2. Februar 2016 wird jede_r Geflüchtete bereits beim Erstkontakt mit deutschen Stellen nicht mehr nur im Verteilungssystem EASY des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erfasst, sondern auch im Ausländerzentralregister (AZR). Das AZR ist mit circa 26 Millionen personenbezogenen Datensätzen eines der größten Register der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.²⁴⁷ Registriert werden die Grundpersonalien und erkennungsdienstliche Daten wie Fingerabdrücke. Dazu kommen Informationen zum Familienstand, begleitenden Kindern und/oder Eltern, Ehegatt_innen oder Lebenspartner_innen (§ 3 Absatz 2 Nummer 4 AZR-Gesetz), zum letzten Wohnort im Herkunftsland, zu Gesundheitsuntersuchungen und Impfungen, Schul- und Ausbildung, Sprachkenntnissen sowie freiwillige Angaben über Religionszugehörigkeit, Telefonnummern und E-Mail-Adressen.

Die Fingerabdrücke werden außerdem in der EU-Datenbank Eurodac sowie in einer Datei des Bundeskriminalamtes gespeichert. Daneben werden die Betroffenen in Systemen der Bundesländer erfasst.²⁴⁸ Üblicherweise dienen diese Landessysteme der Zuweisung in Unterkünfte. Oft erfüllen sie aber auch weitere Zwecke, wie die Abrechnung von Leistungen, teilweise haben sie Schnittstellen zu anderen Anwendungen der Bundes- oder Landesverwaltung. Zusätzlich werden Asylsuchende bei den Ausländerbehörden erfasst. Wer später an Integrationsmaßnahmen teilnimmt, dessen Anmeldung, Teilnahme und Testergebnisse werden in der „Integrationsgeschäftsdatei“ des BAMF registriert.

Neben der Speicherung der Daten sind Behörden dazu berechtigt, diese Daten mit anderen Behörden auszutauschen und abzugleichen. Zentrale

Informationsdrehscheibe ist dabei das AZR, das rund 7.500 Behörden – von den Ausländerbehörden und dem BAMF bis zum Verfassungsschutz und dem Zoll – mit mehr als 100.000 Nutzer_innen vernetzt. Auch die EU-Datenbank Eurodac dient nicht länger nur der Umsetzung des europäischen Asylregimes, sondern kann seit Sommer 2015 in besonderen Fällen auch durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden abgefragt werden. Während die Ausweitung der Zwecke von Eurodac bereits in der Novellierung der Eurodac-Verordnung von 2013 beschlossen wurde, gab es in Deutschland erst im Zeichen der hohen Zuwanderungszahlen seit 2015 umfangreiche Änderungen der Datenverarbeitungsprozesse, die Geflüchtete betreffen.

Kern dieser Gesetzesänderungen war die Novellierung des AZR-Gesetzes (AZRG) durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz im Februar 2016. Damit sollte nicht nur eine frühestmögliche zentrale Erfassung von Asyl- und Schutzsuchenden im neuen „Kerndatensystem“ des AZR sichergestellt werden, sondern auch deren biometrische Registrierung per Fingerabdruck sowie der direkte Datenzugriff beteiligter Behörden über den QR-Code²⁴⁹ des neuen „Ankunftsnachweises“.

Neu ist auch die umfassende Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit für Zwecke der Arbeitsförderung und Integrationsmaßnahmen sowie die Meldepflicht bestimmter Erkrankungen gegenüber dem BAMF (Asylpaket I, Datenaustauschverbesserungsgesetz). Ebenfalls neu ist die Übermittlung von AZR-Kerndaten für eine Sicherheitsüberprüfung an Bundeskriminalamt, Zoll und Nachrichtendienste sowie die Verpflichtung der für die Einleitung eines Strafverfahrens zuständigen Stellen, das BAMF proaktiv über Strafverfahren gegen Asylsuchende zu informieren (Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016).

247 Dabei unterteilt sich das AZR in einen „allgemeinen Datenbestand“, in dem dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer_innen erfasst sind, und die „Visadatei“, in der alle Visaantragsteller erfasst werden. Ende 2015 waren rund neun Millionen Nicht-Deutsche im Ausländerzentralregister erfasst, unter ihnen 321.530 Menschen, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen eine befristete Aufenthaltserlaubnis hatten, sowie weitere etwa 450.000 Menschen mit Duldungen oder Aufenthaltsgestattungen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016).

248 Zum Beispiel MigVIS in Baden-Württemberg, AVU Asyl in Nordrhein-Westfalen oder ZAB-Asyl in Sachsen.

249 „Quick Response“-Code zur Speicherung von Information, die ähnlich wie bei Strichcodes per Handscanner ausgelesen werden kann.

Darüber hinaus zeichnen sich umfassende Änderungen der Informationsarchitektur auf europäischer Ebene ab. Einen entsprechenden Vorschlag für die Novelle der Eurodac-Verordnung legte die Europäische Kommission im Mai 2016 vor. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen sowohl eine deutlich erweiterte Erfassung von Daten (Zugriff auch durch Frontex und die Übermittlung von Daten an Drittstaaten). Geplant ist darüber hinaus eine weitgehende Vernetzung nationaler Datenbanken und Informationssysteme im Rahmen eines „Integrierten Identitätsmanagements für Grenzschutz und Innere Sicherheit“.²⁵⁰

3.6.2 Recht auf Privatleben

Artikel 17 des UN-Zivilpaktes und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützen jeden Menschen vor willkürlichen und rechtswidrigen Eingriffen in das Privatleben. Demnach bedarf jede staatliche Erhebung persönlicher Informationen einer Rechtsgrundlage, die für die Erfüllung eines legitimen öffentlichen Interesses notwendig und angemessen sein muss. Fraglos verfolgt die Registrierung von Geflüchteten zu Verwaltungszwecken legitime Zwecke. Die Datenerfassung und -verarbeitung soll nicht nur zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder zur Gesundheitsvorsorge beitragen, sondern dient insbesondere auch der staatlichen Gewährleistung sozialer Menschenrechte von Geflüchteten. Sie ist notwendig, um Sozialleistungen bereitzustellen, Integrationskurse planen oder Kindergartenplätze verteilen zu können.

Umstritten ist jedoch, ob diese umfangreiche und häufig zentralisierte Form der Datenerfassung und -verarbeitung notwendig und angemessen ist. Schon länger wird kritisiert, dass alle Asylsuchenden, selbst wenn sie sich ausweisen können, in Deutschland erkenntnisdienlichen Maßnahmen zur Erfassung ihrer biometrischer Daten unter-

worfen werden,²⁵¹ oder dass die Daten, die im Rahmen der asylrechtlichen Registrierung erfasst werden, auch für die Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und nachrichtendienstliche Aufklärung zweckentfremdet werden.²⁵² Ähnliche Kritik wurde an der Einrichtung der Eurodac-Datenbank und später an ihrer Öffnung für den Zugriff durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden geäußert.²⁵³ Darüber hinaus gibt es Zweifel, ob die flächendeckende Erfassung personenbezogener Daten von Ausländer_innen mit Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz vereinbar ist.²⁵⁴ Für EU-Bürger_innen hat der Europäische Gerichtshof den Zugriff auf ihre Daten im AZR für andere als aufenthaltsrechtliche Zwecke für unzulässig erklärt.²⁵⁵ In Bezug auf Flüchtlinge gibt es bislang keine materielle Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs oder des Bundesverfassungsgerichts.²⁵⁶

3.6.3 Information und Rechtsschutz

Die Validität der über Geflüchtete erhobenen und verarbeiteten Daten ist weitaus existenzieller für ihr Schicksal als für den Rest der Bevölkerung. Denn häufig entscheiden diese Daten über den Zugang zum Asylverfahren in Deutschland, über die Erteilung oder Versagung von Aufenthaltstiteln, über Ausweisungen oder andere Sanktionen. Wer aufgrund von Datenabgleichen mit polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Informationssystemen für ein Sicherheitsrisiko gehalten wird, dem kann subsidiärer Schutz oder die Aufenthaltserlaubnis verweigert werden. Die Ergebnisse der Eurodac-Recherchen sind ein entscheidender Faktor für die Bestimmung des EU-Staates, der für das Asylverfahren zuständig ist.

Wem unterstellt wird, die erkenntnisdienliche Erfassung zu unterlaufen, weil seine Fingerabdrücke nicht einlesbar sind, dem droht seit 2016 gemäß § 30a Absatz 1 Nummer 6 Asylgesetz ein Schnellverfahren mit eingeschränktem Rechts-

250 Europäische Kommission (2016b), S. 17 ff.

251 Deutscher Bundestag (1993), S. 184.

252 Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (1994).

253 UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2012); Europäischer Datenschutzbeauftragter (2012).

254 Hilbrans (2008), S. 993.

255 Europäischer Gerichtshof (2008), RdNr. 62.

256 Bundesverfassungsgericht (2001). Keine materielle Entscheidung wegen fehlender unmittelbarer Betroffenheit der Beschwerdeführer.

schutz.²⁵⁷ Und stimmt die in der Datenbank abgebildete Bilanz der Teilnahme an verpflichtenden Integrationskursen nicht, steht die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis infrage. Auch wenn sie vermutlich die große Ausnahme darstellen, können Verwechslungen, falsche Treffer, inkorrekte oder veraltete Daten nie vollständig ausgeschlossen werden.

Zentral sind somit wirksame Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegenüber rechtswidrig oder fehlerhaft erhobenen oder verarbeiteten Daten. In Anerkennung dessen wurden zum Beispiel in der Eurodac-Neuverordnung von 2013 die Rechte Betroffener deutlich erweitert. Sie müssen in verständlicher Weise über die Bedeutung und Konsequenzen der Datenerhebung sowie über ihre Datenschutzrechte informiert werden.

Inzwischen hält das BAMF schriftliche Belehrungen in 17 Fremdsprachen bereit.²⁵⁸ Auch das Bundesverwaltungsamt bietet Formulare zur Erteilung einer Auskunft aus dem AZR in vier Sprachen an.²⁵⁹ Anders sieht dies jedoch bei der Datenerfassung in den Systemen der Bundesländer aus: Eine Belehrung bei der Ersterfassung erfolgt häufig nur mündlich (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen) und teilweise nur auf Anfrage (Saarland). Lediglich Hessen und Mecklenburg-Vorpommern geben an, dass sie die zu registrierenden Flüchtlinge über den Zweck der Datenverarbeitung und ihre Datenschutz-Rechte schriftlich aufklären.²⁶⁰

Doch selbst wenn Geflüchtete belehrt werden, ist fraglich, in welchem Umfang sie die Bedeutung dieser Information erfassen. Als Indikator dafür kann die Zahl der Auskunftersuche gelten: So beantragten im Jahr 2014 europaweit nur 26 Personen Auskunft zu den über sie in Eurodac erfassten Daten; kein einziger Antrag kam aus Deutschland.²⁶¹ Rechtsanwält_innen berichten, dass Geflüchtete nur in seltenen Fällen auf dem Feld Datenschutz den Konflikt mit den Behörden wagen. Die geringe Wahrnehmung des individu-

ellen Rechtsschutzes wird auch von den Datenschutzaufsichtsbehörden kaum kompensiert. Mangels Eingaben von Betroffenen sehen sich die Datenschutzbeauftragten selten veranlasst, durch Vor-Ort-Prüfungen die Rechtmäßigkeit der Datenerhaltung und -verarbeitung zu überprüfen. Somit ist wenig bekannt über die Qualität der Daten über Geflüchtete, obwohl sie für die Betroffenen existenziell sein kann.

Entsprechend sollten Betroffene und Anwält_innen für das Thema sensibilisiert werden, um die Nutzung der individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten zu verbessern. Verbessert werden sollte aber auch die datenschutzrechtliche Aufsicht über die großen IT-Anwendungen im Bereich Asyl und Migration. Auf diesem Wege könnten nicht nur eventuelle Missstände beseitigt und die Sicherheit für alle Beteiligten verbessert, sondern vielleicht auch umstrittene rechtliche Fragen einer abschließenden Klärung zugeführt werden.

3.7 Beschleunigte Asylverfahren

Die große Zahl von Flüchtlingen, die 2015 und 2016 in Deutschland Schutz suchten, führten zu einem erheblichen Rückstau bei der Registrierung, der Asylantragstellung und der Durchführung der Asylverfahren. Mehrfach wurde das Personal des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aufgestockt, neue Außenstellen wurden eröffnet. Zudem nahmen Bund und Länder mit der Einführung von sogenannten Ankunfts-, Registrierungs- oder Rückführungszentren eine Umorganisation von Verwaltungs- und Ablaufstrukturen im Kontext des Asylverfahrens vor, um die Bearbeitungsdauer der Verfahren zu verkürzen.

Neben diesen strukturellen Maßnahmen des sogenannten integrierten Flüchtlingsmanagements gab es auch gesetzliche Änderungen, deren Ziel

257 Siehe Berichtsteil 3.7 zu beschleunigten Asylverfahren.

258 E-Mail-Auskunft des BAMF vom 18.06.2015.

259 Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch. Siehe Bundesverwaltungsamt (2016).

260 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

261 eu-LISA (2015), S. 18.

eine Beschleunigung der Verfahren war: etwa die Einstufung weiterer Herkunftsstaaten (Albanien, Kosovo, Montenegro) als „sicher“ und die Einführung einer neuen Verfahrensart der beschleunigten Asylverfahren nach § 30a Asylgesetz (AsylG). Als Zielvorgabe wurde die Bearbeitung der Verfahren in einfach gelagerten Fällen von 48 Stunden²⁶² herausgegeben. Zügige Verfahren sind auch im Sinne der Antragstellenden wichtig. Allerdings stellt sich bei einigen der organisatorischen und gesetzlichen Änderungen die Frage, ob das Recht auf ein faires Asylverfahren noch gewährleistet ist.²⁶³

Auch die Erfahrungen mit bereits seit Längerem bestehenden Schnellverfahren lassen vermuten, dass sich die meisten Verfahren nicht innerhalb weniger Tage abschließen lassen – und wenn doch, gibt es erhebliche Zweifel an ihrer Rechtmäßigkeit. Bereits 1993 führte der Gesetzgeber im Zuge des sogenannten Asylkompromisses das Flughafenverfahren²⁶⁴ ein und sah dort eine Entscheidungsdauer im behördlichen Verfahren von zwei Tagen sowie die Verkürzung gerichtlichen Rechtsschutzes vor. Die Erfahrungen mit dem Flughafenverfahren zeigen zum einen, dass eine schnelle Entscheidung auch in den Fällen aus sicheren Herkunftsländern häufig nicht gelingt: Seit Jahren wird den meisten Antragsteller_innen die Einreise auf der Grundlage von § 18a Absatz 6 Nummer 1 Asylgesetz gestattet, da das Bundesamt nicht innerhalb der vorgesehenen zwei Tage entscheiden kann. So gab es zum Beispiel im Jahr 2015 insgesamt 627 sogenannte Aktenanlagen. Davon wurden lediglich 74 Verfahren im Flughafenverfahren entschieden, also knapp 12 Prozent.²⁶⁵ Zum anderen drohen mit der Verkürzung der Verfahren die Einschränkung von Rechten sowie massive Einbußen bei der Verfahrensqualität. Im Flughafenverfahren hatte das Bundesverfassungs-

gericht daher Rechtsgarantien für Asylsuchende eingezogen, indem es Vorkehrungen des BAMF und der Grenzschutzbehörden verlangte, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.²⁶⁶

Aus diesem Grund hat das Deutsche Institut für Menschenrechte für diesen Bericht die Organisation und Praxis der sogenannten Ankunfts- beziehungsweise Registrierungscentren untersucht. Erste Einblicke gewährten acht leitfadengestützte Expert_inneninterviews (Juni-August 2016) mit Verfahrensberatung, Flüchtlingsräten und Innenministerien/Regierungspräsidien in drei Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz). Dabei wurde der Frage nachgegangen, ob bei den betroffenen Schutzsuchenden das Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren gewahrt wird. Konkret ging es dabei um Fragen von Ablauf und Organisation der schnellen Verfahren, Unterbringung sowie Beratung der Asylsuchenden und den organisatorischen Umgang mit Schutzbedürftigkeit.

3.7.1 Rechte auf Beratung und Rechtsvertretung im Asylverfahren

Das Gebot der Nicht-Zurückweisung untersagt Staaten, eine Person in ein anderes Land auszuweisen, wenn der Person in diesem Land Verfolgung oder Gefahr für Leib oder Leben droht. Es ergibt sich unter anderem aus der Genfer Flüchtlingskonvention (Artikel 33) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 2: Recht auf Leben; Artikel 3: Verbot von Folter; Artikel 4: Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit). Dieser menschen- und flüchtlingsrechtliche Schutz wird abgesichert durch das in Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Recht von Personen, dass ihr Schutzgesuch im

262 Die Zeitangabe betrifft die Phase von der formalen Antragstellung bis zur Entscheidung über das Asylgesuch.

263 Siehe hierzu zum Beispiel die Zusammenstellung der zivilgesellschaftlichen Kritik an der Einführung von § 30a AsylG: <https://www.proasyl.de/news/asylpaket-ii-breite-und-massive-kritik-aus-der-zivilgesellschaft-und-verbaenden/> (abgerufen am 17.10.2016).

264 Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsländern oder ohne Papiere, beziehungsweise mit gefälschten Papieren, die über einen Flughafen einreisen, unterliegen dem sogenannten Flughafenverfahren. Sie werden direkt am Flughafen in einer Einrichtung untergebracht, die sie nicht verlassen dürfen. Ihr Asylverfahren erfolgt beschleunigt und mit verkürzten Rechtsmittelfristen. Lehnt das BAMF innerhalb von zwei Tagen den Antrag als offensichtlich unbegründet ab, kann der Asylsuchende nicht einreisen. Entscheidet das Bundesamt nicht in dieser Frist, darf die asylsuchende Person einreisen und sie geht in ein „normales“ Asylverfahren über. Die Frist zur Stellung eines Eilantrages gegen den Ablehnungsbescheid beträgt drei Tage zuzüglich vier Tage für dessen Begründung.

265 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a), S. 41.

266 Als Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes wurde zum Beispiel die kostenlose Rechtsberatung im Dauerbereitschaftsdienst am Rhein-Main-Flughafen eingerichtet.

Rahmen eines fairen Verfahrens individuell geprüft wird und sie effektiven Rechtsschutz gegen eine ablehnende Entscheidung haben.

Die rechtlichen Garantien sowohl für das behördliche wie auch das gerichtliche Verfahren werden durch die EU-Asylverfahrensrichtlinie noch einmal verstärkt. Dort ist konkret ausgeführt, welche Unterstützungsleistungen die Staaten bereitstellen müssen, damit Asylsuchende ihre Rechte im Asylverfahren auch tatsächlich wahrnehmen können: Unentgeltliche Erteilung von rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften im behördlichen Verfahren (Artikel 19) sowie effektiven Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens auch nach der Ablehnung ihres Antrages (Artikel 22). Außerdem ist bereits vor der Anhörung zu prüfen, ob Antragsteller_innen darüber hinausgehende Unterstützung für ihr Verfahren benötigen, zum Beispiel mehr Zeit, eine vorrangige Prüfung, eine medizinische Behandlung oder psychosoziale Beratung (Artikel 24). Dies kann für Antragsteller_innen unter anderem aufgrund ihres Alters, Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, einer psychischen Störung, Behinderung oder infolge von Folter, Vergewaltigung oder schweren Formen von Gewalt erforderlich sein.²⁶⁷ Kann die erforderliche Unterstützung nicht im Rahmen von beschleunigten Verfahren geleistet werden, dürfen diese nicht angewandt werden (Artikel 24 Absatz 3). Dies gilt für alle Antragsteller_innen, auch für die aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen an den gerichtlichen Rechtsschutz bezüglich des Flughafenverfahrens konkretisiert: Die Behörden müssen sicherstellen, dass die Umstände in den beschleunigten Verfahren – besonders kurze Fristen, Sprachunkundigkeit und eine isolierte Unterbringung der Asylsuchenden – den Rechtsschutz nicht unzumutbar erschweren oder vereiteln.²⁶⁸ Daraus lässt sich ableiten, dass die Beschleunigung von Verfahren zum Beispiel dann kritisch wird, wenn die Unterbringung ohne Anbindung an fachkundige rechtliche Beratung

organisiert ist oder wenn Unterkünfte in einer Region liegen, in der es wenige auf das Asylrecht spezialisierte Anwäl_innen gibt.²⁶⁹

Die Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie zur rechts- und verfahrenstechnischen Beratung im behördlichen Verfahren und zum effektiven Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung in allen Phasen des Verfahrens sind bislang nicht bundesgesetzlich geregelt. Baden-Württemberg hat die Verpflichtung zur Verfahrensberatung in den Einrichtungen durch „geeignete nichtstaatliche Träger der Flüchtlingssozialarbeit“ in § 12 Landesaufnahmegesetz angeordnet. Auch in anderen Bundesländern wird, wenn auch ohne gesetzliche Grundlage, Verfahrensberatung geleistet – in unterschiedlichem Umfang und durch unterschiedliche Träger.

Das BAMF hat zwar klargestellt, dass nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Verfahrensrichtlinie im Juli 2015 bestimmte Vorgaben unmittelbar anwendbar sind.²⁷⁰ Hier bleibt zum einen aber unklar, wie das Bundesamt, das sich in der Zuständigkeit für die Prüfung der Verfahrensgarantien sieht, dies gewährleistet. Zum anderen genügt die faktische Gewährleistung rechtlicher Verpflichtungen unionsrechtlichen Vorgaben nicht. Es fehlt eine gesetzliche Regelung.

3.7.2 Die neuen beschleunigten Verfahren

Beschleunigte Verfahren in den besonderen Erstaufnahmeeinrichtungen

Im Rahmen des Asylpakets II wurde beschlossen, dass das Asylverfahren aus bestimmten Gründen auch beschleunigt durchgeführt werden kann (§ 30a Abs. 1 Nr. 1–7 AsylG): wenn Asylsuchende aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten kommen; wenn sie einen Folgeantrag stellen; wenn sie die Behörden über ihre Identität oder Staatsbürgerschaft offensichtlich getäuscht haben oder wenn sie ihre Mitwirkung am Asylverfahren verweigern. Das Bundesamt muss innerhalb einer

²⁶⁷ Erwägungsgrund Nr. 29 der EU-Asylverfahrensrichtlinie.

²⁶⁸ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93.

²⁶⁹ Siehe zum Beispiel Kluth (2016), S. 124.

²⁷⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), S. 5.

Woche nach Antragstellung entscheiden. Ist das nicht möglich, verläuft das Verfahren „normal“ weiter. Wird der Asylantrag im beschleunigten Verfahren abgelehnt, beträgt die Frist zur Stellung eines Eilantrages gegen den Ablehnungsbescheid eine Woche. Außerdem sind Asylsuchende verpflichtet, für die Dauer des Asylverfahrens und gegebenenfalls bis zur Ausreise in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Sie unterliegen dort der Residenzpflicht. Das jeweilige Land und der Bund können in diesem Zusammenhang vereinbaren, dass die Asylsuchenden in einer „besonderen Aufnahmeeinrichtung“ (§ 5 Abs. 5, S. 1 AsylG) untergebracht werden. Dies führt zu einer Trennung der Flüchtlinge mit guter oder schwer zu klärender Perspektive (Unterbringung in einer „klassischen“ Erstaufnahmeeinrichtungen nach §§ 44 Abs. 1, 46 Abs. 1 AsylG) und schlechter Bleibeperspektive (Unterbringung in der besonderen Aufnahmeeinrichtung).

In der Praxis entspricht faktisch bereits seit Längerem zum Beispiel die „Ankunfts- und Rückführungseinrichtung“ (ARE) Bamberg einer solchen besonderen Erstaufnahmeeinrichtung. Die Einrichtung hat seit September 2015 den Zweck, Asylbewerber_innen vom Balkan aufzunehmen und deren Verfahren so schnell wie möglich zu bearbeiten. Es ist geplant, in Abstimmung mit dem BAMF Bamberg auch offiziell zu einer besonderen Aufnahmeeinrichtung im Sinne von § 5 Abs. 5 AsylG zu erklären.

Den Interviewpartner_innen aus den Innenministerien Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zufolge gehen die Bundesländer unterschiedlich vor. So hat Nordrhein-Westfalen ab September 2015 im Rahmen des Landesaktionsplans „Westbalkan“ auf der Grundlage einer konkreten Verfahrensabsprache zwischen dem BAMF und dem Ministerium für Inneres und Kommunales mit einem beschleunigten Asylverfahren begonnen. Dieses Verfahren war zunächst auf albanische Staatsangehörige beschränkt und ist sukzessive auf Asylsuchende anderer Länder erweitert worden: Im Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016) wurden Anträge im beschleunigten Asylverfahren von Flüchtlingen aus Albanien, Serbien, Mazedonien, Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Georgien bearbeitet, ebenso Folgeanträge von Flüchtlingen aus den sogenann-

ten sicheren Herkunftsstaaten. Die Antragsteller_innen werden landesweit in vier sogenannten Schwerpunkteinrichtungen für Asylsuchende mit einer geringen Bleibeperspektive mit insgesamt bis zu 1.700 Plätzen untergebracht. Dieses Verfahren soll in die im Asylpaket II verankerte gesetzliche Ausgestaltung der beschleunigten Verfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen überführt und verstetigt werden.

In Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg erfolgt hingegen keine offizielle Verteilung nach Bleibeperspektive auf die einzelnen Unterbringungsstandorte. In der Praxis ergeben sich aber durchaus Ballungen von Staatsangehörigkeiten mit Blick auf die Rückführung, wie es ein Vertreter eines Innenministeriums formuliert:

„Also wir haben kein klassisches Ausreisezentrum oder so was in dem Sinne, sondern innerhalb der Landeserstaufnahmeeinrichtung gewisse Schwerpunkte gesetzt. Und es gibt eine Einrichtung in unserem Bundesland, wo Rückkehrberatung ganz intensiv stattfindet, und da würden wir Menschen, die dafür in Frage kommen, dann eben auch hinbringen.“

Verwaltungsorganisatorische Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren

Wie oben dargestellt, haben die Länder in Zusammenarbeit mit dem Bund bereits vor den Gesetzesänderungen die Verwaltungs- und Ablaufstrukturen umorganisiert. Das betraf zum einen die Zusammenarbeit zwischen dem jeweiligen Land und den bereits bestehenden Außenstellen des Bundesamtes. So beschreibt ein Vertreter eines Innenministeriums den Ansatz wie folgt: „Durch die vom Land in Abstimmung mit dem Bundesamt organisierte Zuführung von Asylsuchenden wird eine optimale Auslastung der Bearbeitungskapazitäten des BAMF sichergestellt. Dies trägt insgesamt zur Beschleunigung der Asylverfahren bei.“ (Innenministerium)

Ein weiterer Weg war die Einrichtung zusätzlicher Außenstellen des BAMF, die sogenannten Ankunftszentren, in denen die verschiedenen Schritte des Asylverfahrens unter einem Dach stattfinden sollen. Dieses Grundkonzept ist in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Bezeichnung umgesetzt. In Baden-Württem-

berg wurde ein Registrierungszentrum²⁷¹ mit einer Bearbeitungsstraße eingerichtet: Hier werden bis dahin auf mehrere Stationen verteilte Schritte im Asylverfahren (Registrierung, medizinische Erstuntersuchung, erkennungsdienstliche Behandlung, Antragstellung, Anhörung des Asylsuchenden) durchgeführt. Darüber hinaus sind die dazu – auch in einem weiteren Sinne – erforderlichen Einrichtungen (Außenstelle des BAMF, Büro der Sozial- und Verfahrensberatung, Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, medizinische Ambulanz mit Facharztsprechstunden, Wohneinheiten für Asylsuchende) auf demselben Gelände untergebracht. In anderen Bundesländern hat das BAMF in Absprache mit den jeweiligen Landesbehörden sogenannte Ankunftszentren errichtet, wie etwa in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Hier sollen alle Schritte von der Registrierung bis zur Anhörung unter einem Dach stattfinden.

Mit dieser organisatorisch bedingten Beschleunigung gehen, außer in den rechtlich vorgesehenen Fällen, keine Verkürzungen von Rechtsmittelfristen einher. Allerdings haben auch diese organisatorisch bedingten Beschleunigungen, wie die Interviews zeigen, faktische Auswirkungen auf die Qualität der Verfahrensergebnisse und die Gewährung von Verfahrensgarantien.

Beispiel 1: Baden-Württemberg

Das Modell in Heidelberg veranschaulicht ein Konzept des integrierten Flüchtlingsmanagements in einem sogenannten Registrierungszentrum, in dem die Asylsuchenden vom Moment der Registrierung bis nach der Anhörung durch das Bundesamt untergebracht sind.²⁷² Hiervon gibt es nur eins in Baden-Württemberg. Es hat eine Regelunterbringungskapazität von 2.000 Personen, die nach Angaben des Regierungspräsidiums in Spitzenzeiten auf 4.000 bis 5.000 Plätze in der Unterbringung erweitert werden kann. Die Aufenthaltsdauer dort beträgt nach Einschätzung der Verfahrensberatung zwischen 48 Stunden und sieben Monaten. Die durchschnittliche Dauer liegt

nach Einschätzung des zuständigen Regierungspräsidiums bei sechs bis acht Wochen.

Das Registrierungszentrum hat im Berichtszeitraum vorrangig Fälle von Cluster A (Schutzquoten über 50 Prozent) und Cluster B (Schutzquoten unter 20 Prozent) bearbeitet. Verfahren von Cluster C (komplexe Fälle) und D (Dublin-Fälle) wurden an die anderen BAMF-Außenstellen weitergeleitet. Perspektivisch sollen alle Arten von Verfahren im Registrierungszentrum bearbeitet werden. Unabhängig von der Clusterung findet die Entscheidung über die Anträge in sogenannten Entscheidungszentren des BAMF statt. Sowohl vor der Registrierung als auch nach der Anhörung im Registrierungszentrum sind die Asylsuchenden in den Landesaufnahmeeinrichtungen der vier Regierungsbezirke untergebracht. Dort gibt es vereinzelt auch eine räumliche Trennung von besonders Schutzbedürftigen. In allen Landesaufnahmeeinrichtungen und dem Registrierungszentrum wird eine unabhängige Sozial- und Verfahrensberatung angeboten.

Beispiel 2: Nordrhein-Westfalen

Das zweite Modell veranschaulicht eines der fünf Ankunftszentren in Nordrhein-Westfalen. Hier findet die Antragstellung für alle Asylsuchenden sowie die Bearbeitung der Anträge aus bestimmten Herkunftsländern (Cluster A und B, Easy-Gap²⁷³) statt.

Im Unterschied zu Baden-Württemberg sind die Asylsuchenden nicht auf dem Gelände des Ankunftszentrums untergebracht, sondern für die Dauer von der Registrierung bis zur Entscheidung in den Landesaufnahmeeinrichtungen, die unterteilt sind in „normale“ Aufnahmeeinrichtungen und Schwerpunkteinrichtungen für Personen mit einer geringen Bleibeperspektive.

Verfahrensberatung gibt es in allen Landesaufnahmeeinrichtungen, nur noch nicht in allen Schwerpunkteinrichtungen. Die Verfahrensberatung soll in diesen Einrichtungen ausgebaut werden. Aktuell wird hier schwerpunktmäßig Rückkehrberatung

271 Die Verwendung der Bezeichnung variiert. Das BAMF spricht offiziell von einem Ankunftszentrum. Das Regierungspräsidium Karlsruhe bevorzugt den Begriff des Registrierungszentrums.

272 Eine ausführliche Beschreibung der Abläufe im Registrierungszentrum Heidelberg bietet Moll (2016).

273 Der sogenannte EASY-Gap bezeichnet die Zahl derer, die seit 2015 im Land sind und aufgrund der Überlastung des BAMF noch keinen formalen Asylantrag stellen konnten.

durch die Ausländerbehörden gemacht. Die Arbeit der unabhängigen Verfahrensberatung wird durch eine überregionale Koordinierungsstelle begleitet (Fachbegleitung für die Beratung; Austausch mit Ministerium und Bezirksregierungen, gemeinsame Erarbeitung von Handlungsempfehlungen).

3.7.3 Identifizierte Probleme beim Zugang zu einem fairen Verfahren

Aus den Interviews ergibt sich, dass Asylverfahren beschleunigt durchgeführt werden bei Antragsteller_innen mit einer hohen Schutzquote, wie zum Beispiel aus Syrien, aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten (Erstantrag und Folgeantrag) und zum Teil aus Ländern mit einer niedrigen Schutzquote, wie zum Beispiel Georgien. Erfahrungen mit Fallgruppen des § 30a Abs. 1 Nr. 2, 3, 5, 6, 7 (zum Beispiel wenn Antragsteller_innen die Mitwirkung am Asylverfahren verweigern oder offensichtlich über ihre Identität getäuscht haben) liegen in den drei Bundesländern nicht vor. Zum Teil besprechen derzeit die Landesministerien mit dem Bundesamt die mögliche Ausweitung des Verfahrens auf diese gesetzlichen Möglichkeiten.

In diesem Zusammenhang lassen sich Themen herausarbeiten, die im Rahmen von schnellen Asylverfahren auf die Qualität der Verfahrensergebnisse und die Gewährung von Rechtsgarantien Auswirkungen haben. Einige Themen sind genereller Natur und betreffen alle Formen des Asylverfahrens, haben aber schwerwiegende Auswirkungen in den schnellen Verfahren.²⁷⁴

Die Befragung erfolgte zu einem Zeitpunkt (Juni bis August 2016), zu dem das Bundesamt zusätzlich zu neuen Asylanträgen nach wie vor mit der Erledigung einer hohen Anzahl unbearbeiteter Anträge befasst war und die Ankunftscentren zum Teil erst ein halbes Jahr zuvor den Betrieb aufgenommen hatten. Daher kann man zwischen zwei Kategorien von Problemen unterscheiden: einerseits jene, die sich mit zunehmender Routine und dem Einspielen der schnellen Verfahrensabläufe in den sogenannten Ankunftscentren und den

Außenstellen erledigen werden, und andererseits jene, die eine strukturelle Änderung erforderlich machen. Im Folgenden werden einige ausgewählte Themen aus der zweiten Kategorie dargestellt, die in den Interviews in unterschiedlicher Art und Ausprägung benannt wurden.

Wenig Zeit für die unabhängige Sozial- und Verfahrensberatung in schnellen Verfahren

Die Interviewpartner_innen aus dem Bereich der Verfahrensberatung beklagen in allen drei Bundesländern die Schnelligkeit einiger Verfahren in Kombination mit der mangelnden Transparenz für die Asylsuchenden. Besonders schwerwiegende Auswirkungen habe dies für zwei Gruppen: Erstens für die besonders Schutzbedürftigen, die unter Umständen mehr Zeit brauchten, um sich von der Flucht zu erholen, und/oder spezialisierte Beratung oder ärztliche Behandlung vor einer Anhörung durch das BAMF benötigten. Dies könne in den schnellen Verfahren nicht gewährleistet werden. Und zweitens für die Asylsuchenden aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, die nach § 29a AsylG widerlegen müssten, dass sie nicht verfolgt sind beziehungsweise ihnen bei Rückkehr kein ernsthafter Schaden droht. Dafür müssten kumulative Vorkommnisse im Herkunftsland gründlich aufgearbeitet werden, die eine Systematik und damit Verfolgung belegen. Das erfordere eine intensive Vorbereitung und sei in der Kürze der Zeit schwer möglich.

Grundsätzlich erfordere es Zeit, die Asylsuchenden in den Unterküften zunächst zu erreichen, die Rolle der Verfahrensberatung verständlich zu machen sowie ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, insbesondere auch in der „Konkurrenz“ mit einer Vielzahl von informellen „Berater_innen“: Schlepperorganisationen, Mitbewohner_innen oder Mitarbeitende des Wachschutzes gäben während der Flucht und in den Unterküften eine Vielzahl von Informationen über Strategien und Erfolgsaussichten im Asylverfahren, die oft falsch seien und gegen die sich eine Verfahrensberatung zeitintensiv durchsetzen müsse. Zeitgleich hätten Asylsuchende in der Zeit nach ihrer Ankunft in Deutschland weiteren drängenden Regelungsbe-

274 Hier wurden zum Beispiel genannt: mangelnde Qualifizierung des neuen BAMF-Personals und daraus resultierend geringe Qualität der Anhörungen und Entscheidungen; Trennung der BAMF-Prozesse in Anhörung und Entscheidung; mangelnde Identifizierbarkeit der Entscheider_innen im BAMF in den Verfahren; Zusammenbruch gewachsener Kooperationsstrukturen zwischen Beratung und BAMF.

darf (zum Beispiel zur Familienzusammenführung) oder brauchten psychosoziale Unterstützung.

Als weitere Erschwerungsgründe wurden intransparent vorgenommene Verlegungen der Asylsuchenden genannt sowie die wechselnde Praxis des Bundesamtes, auf die sich die Beratung einstellen muss. Werden Asylsuchende in andere Unterkünfte verlegt, erschwere das den Zugang der Beratungsinstanzen sowie die zeitliche Planbarkeit. Stelle das Bundesamt die Anhörungs- und Entscheidungspraxis um, wie im Fall von Asylsuchenden aus Syrien geschehen, müssten Asylsuchende darauf vorbereitet werden, dass sie in der Anhörung individuelle Fluchtgründe vortragen müssen, um Flüchtlingsstatus und nicht nur subsidiären Schutz zu erhalten.

Als positiv für den Beratungsverlauf wird es bewertet, wenn Asylsuchende mit zeitlichem Vorlauf darüber informiert werden, wann ihr Anhörungstermin im Bundesamt ist. Hier scheint es keine einheitliche Praxis zu geben und es kommt bei schnellen Verfahren zu Situationen, in denen kaum Zeit für eine Beratung bleibt. Im schlimmsten Fall werde die Anhörung innerhalb eines Tages angekündigt, wie eine Verfahrensberaterin beschreibt:

„Die Leute kommen, zum Beispiel donnerstags mit einem Zettel, ich muss morgen zu dem Ankunfts-zentrum fahren, da steht drauf Aktenanlage. Aus Beschleunigungsgründen wird aber versucht, dass die Menschen dann nicht nur die Aktenanlage haben, sondern auch direkt das Interview. Das heißt, die kommen morgens hin zur Aktenanlage und haben dann spätnachmittags direkt das Interview. Das ist für uns von der Verfahrensberatung zu spät.“

Probleme in der Verfahrensberatung ergeben sich auch für besonders Schutzbedürftige: Werden in der Verfahrensberatung besondere Unterstützungsbedarfe der Asylsuchenden sichtbar, ist für eine gegebenenfalls notwendige Verlegung in eine Unterkunft für Schutzbedürftige das Land zuständig, für die Gewährleistung besonderer Verfahrensgarantien in der Anhörung das BAMF.

Hier schildern die Interviewpartner_innen aus der Verfahrensberatung eine sehr unterschiedliche Praxis, die häufig als einzelfallbezogen und wenig formalisiert beschrieben wird. Zeit spiele auch dabei eine entscheidende Rolle. Zum Teil müssten erst Ansprechpartner_innen im BAMF gesucht werden, um die Informationen für die Anhörung weiterzugeben. Gebe es Anhaltspunkte dafür, dass die Asylsuchenden nicht anhörungsfähig seien, sei häufig ein qualifiziertes Attest erforderlich, das in kurzer Zeit besorgt werden müsse. Das funktioniere dann, wenn es, wie zum Beispiel in Heidelberg, auf dem Gelände des Ankunfts-zentrums auch eine medizinische Ambulanz mit spezialisierten Psycholog_innen gibt.²⁷⁵ Dies sei aber nicht die Regel.

Dementsprechend schildert ein Interviewpartner einen guten Verlauf der Vorbereitung auf ein fair geführtes behördliches Verfahren wie folgt:

„Die Leute kommen an, ruhen sich ein paar Tage aus, machen die ersten Registrierungsschritte und verdauen die grundlegenden Informationen, die sie am Anfang bekommen. Parallel dazu werden sie je nach Bedarf psychosozial oder medizinisch versorgt. Sie gehen dann mit einer Vorankündigung des Termins in die Dublin-Befragung und mit einem weiteren zeitlichen Vorlauf in die Anhörung. Wenn die Leute und die Verfahrensberatung einen solchen Gesamtverlauf im Vorfeld kommuniziert bekommen, dann können wir gut beraten.“

Fehlende verpflichtende Einplanung der unabhängigen Verfahrensberatung in den Ablauf des Asylverfahrens

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben erhalten Schutzsuchende zu Beginn ihres Verfahrens von den Behörden grundlegende Informationen über das Asylverfahren. Insoweit könnte man sie formal als informiert betrachten. Die Interviewpartner_innen der Verfahrensberatung betonen aber den Unterschied zwischen der generellen Informationsvermittlung durch staatliche Stellen und der speziell auf den Fall zugeschnittenen unabhängigen Verfahrensberatung und heben die Bedeutung der spezialisierten Beratung für die Anhörung hervor. Diese Sichtweise wird im Grundsatz auch von den Interviewpartner_innen aus den Minis-

275 Zu den Einschränkungen siehe Moll (2016), S. 70.

terien geteilt. In allen drei Ländern finanziert das Land die unabhängige Verfahrensberatung und zum Teil wird diese von den Ministerien durchaus als Akteurin auf Augenhöhe bezeichnet.

Die Kombination aus Kurzfristigkeit und mangelnder Transparenz führt aber in den schnellen Verfahren dazu, dass Asylsuchende zum Teil ohne Beratung in die Anhörung gehen. Das muss nach Auffassung der Interviewpartner_innen der Verfahrensberatung nicht in allen Fällen schlecht sein, sollte aber auf einer Entscheidung der Asylsuchenden und nicht auf mangelnder Planung oder knappen Ressourcen beruhen. Daher wurde mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Verfahrensberatung als festen Bestandteil in die Planung des Asylverfahrens mit einzubeziehen. Dabei wurden verschiedene Möglichkeiten formuliert, die alle eine formalisierte Regelung vorsehen, wie es beispielsweise die Vertreterin eines Flüchtlingsrates erklärt:

„Also, auf jeden Fall, dass eine Regelung eingeführt wird, dass bei den Menschen, die ins beschleunigte Asylverfahren kommen, gewährleistet wird, dass sie vorher Verfahrensberatung in Anspruch nehmen können. Also, dass zum Beispiel Regelungen eingeführt werden, dass sofort, wenn die Menschen ankommen und die Daten aufgenommen werden, vom Betreuungsverband dann sofort eine Meldung an die Verfahrensberatung geht, hier, der muss aber morgen einen Termin kriegen, weil in drei Tagen kommt eine Anhörung, oder so.“

Keine systematische Identifizierung von Schutzbedürftigkeit und von Bedarf an besonderen Verfahrensgarantien

Fehlende Identifizierungsmechanismen von Schutz- und Unterstützungsbedarfen haben in den schnellen Verfahren besonders gewichtige Auswirkungen. Asylsuchende mit psychischen Belastungen oder Traumata benötigen Zeit, Beratung und Unterstützung, um ihre Fluchtgründe in der Anhörung geordnet und an den Vorgaben des Rechts orientiert vorzutragen. Erhalten sie keine

Unterstützung, laufen zum Beispiel traumatisierte Flüchtlinge Gefahr, zurückgewiesen zu werden, weil sie das beschleunigte Asylverfahren überfordert. Im Fall einer Rückkehr besteht die Gefahr von Suizid. Betroffene haben ein hohes Chronifizierungsrisiko.²⁷⁶

Artikel 22 der EU-Aufnahmerichtlinie sowie Artikel 24 der EU-Verfahrensrichtlinie verlangen jeweils die Identifizierung von Schutz- beziehungsweise Unterstützungsbedarfen, einmal in Bezug auf die Unterbringung und Versorgung und einmal in Bezug auf das Asylverfahren. Die Zuständigkeit für die Identifizierung der Schutzbedürftigkeit im Hinblick auf die Unterbringung liegt in der Verantwortung der Bundesländer. Einige Länder wie Baden-Württemberg haben entsprechende – wenn auch pauschale – Passagen in ihre Aufnahmeetze integriert.²⁷⁷

In keinem der drei untersuchten Bundesländer war jedoch klar, welcher Akteur in dem jeweiligen Gefüge um die Ankunftscentren den Auftrag für die Identifizierung besonders Schutzbedürftiger im Sinne der Aufnahmerichtlinie hat. Unklar blieb auch, wie das BAMF, das sich hierfür zuständig sieht,²⁷⁸ den Bedarf an besonderen Verfahrensgarantien im Sinne von Artikel 24 vor der Anhörung prüft. Die Verfahrensberatung beschreibt lediglich die Unterstützung bei der Identifikation als ihre Aufgabe.²⁷⁹ Dies kann nach Auffassung der Interviewpartner_innen aus der Verfahrensberatung nur ein Unterstützungsauftrag bleiben. Verantwortlich sei der Betreiber der Landeseinrichtungen und damit das Land.

Keine standardisierte Vergemeinschaftung des Wissens über Schutzbedürftigkeit innerhalb des Asylverfahrens

Als entwicklungsbedürftig sahen die Interviewpartner_innen aus der Verfahrensberatung auch den Umgang mit Informationen über die Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden an. Hier zeigte sich eine Bandbreite an Praxis, die von folgenden Punkten geprägt war: fehlende Ansprechpartner_innen im BAMF, hohe Anforderungen an den Nachweis der

276 Wirtgen, Waltraut (2009).

277 Siehe dazu den Berichtsteil 3.3. zu besonders Schutzbedürftigen.

278 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), S. 5.

279 Siehe Moll, Johannes (2016), S. 65.

Schutzbedürftigkeit und fehlende Standardisierung der Entscheidungsabläufe. Den einen Pol der Bandbreite beschrieben Interviewpartner_innen, so, dass sie überhaupt nicht wüssten, wer im Bundesamt zuständig sei:

„Aber das ist nicht klar, an wen wende ich mich, wenn bei mir einer in eine Beratung muss oder in eine therapeutischen Begleitung, wem geben wir Meldung beim Bundesamt, dass da eine mögliche Problematik ist.“

Bearbeiter_innen von Verfahren seien nicht erkennbar und das Bundesamt nur mit immensem Zeitaufwand für sie erreichbar. Wenn es gelinge, Informationen über Schutzbedürftigkeit an das Bundesamt zu übermitteln, sei für sie unklar, was dann weiter geschehe.

Den anderen Pol bildet die Praxis, in der es durchaus Ansprechpartner_innen bei der Außenstelle des BAMF für die Problematik gibt und diese für die Verfahrensberater_innen erreichbar sind. Meldet die Verfahrensberatung dort Unterstützungsbedarf von Asylsuchenden an, dann wird, wenn erforderlich, die Anhörung auf der Grundlage eines ärztlichen Attestes verschoben. Die Schilderung bezieht sich explizit auf einzelne Regierungsbezirke und gilt nicht für ein gesamtes Bundesland. Sie beschreibt den Idealverlauf, der nur eintritt, wenn es genug Vorlauf in der Beratung gibt und kurzfristig Ärzt_innen oder Psycholog_innen erreichbar sind. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass es keine festgeschriebene Routine gibt und die Entscheidung vom Einzelfall abhängt.

Insgesamt wird die Versorgung von Schutzbedürftigkeit eher in einem Kontext von Verhandlung mit dem Bundesamt beschrieben und weniger als Rechtsanspruch der Asylsuchenden formuliert. Dies verdeutlicht das folgende Zitat, in dem eine Verfahrensberaterin schildert, wie sie im Einzelfall abwägt, wie und wann sie vor der Anhörung Bedarfe der Antragsteller_innen an das BAMF meldet:

„Das Problem ist ja, dass man bei den Ansprechpartnern dann auch Gehör finden muss mit dem

Anliegen und das ist schwierig. Also weil, das sind ja immer Sonderwünsche, die erst mal stören und ich muss sozusagen immer überlegen, wie oft mache ich das, dass ich interveniere im konkreten Fall. Weil wenn ich es bei jedem Fall mache, dann gehen die Ohren erst recht zu.“

Eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten gegen ablehnenden Bescheid

Erhalten die Asylsuchenden aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten im beschleunigten Verfahren einen ablehnenden Bescheid, bleibt ihnen eine Woche Zeit, dagegen ein Rechtsmittel einzulegen und zu begründen. Sind sie während des Verfahrens in einem Ankunftszentrum wie Heidelberg untergebracht, werden sie zurückverlegt in die Erstaufnahme und müssen gegebenenfalls mit der dortigen Verfahrensberatung Kontakt aufnehmen und eine Rechtsvertretung finden.

Das Bundesverfassungsgericht hat für das Flughafenverfahren ausgeführt, dass die dortige verkürzte Rechtsmittelfrist von einer Woche mit Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (effektiver Rechtsschutz) nur dann vereinbar ist, wenn der/die Asylsuchende Gelegenheit erhält, kostenlos asylrechtskundige Beratung in Anspruch zu nehmen, soweit erforderlich unter Einsatz eines Sprachmittlers. Die Beratung müsse bereits am Tage der Zustellung der behördlichen Entscheidungen einsetzen und auch an Wochenenden angeboten werden.²⁸⁰

Für die Praxis der schnellen Verfahren in den Ankunftszentren sehen die Interviewpartner_innen aus der Verfahrensberatung unabhängig von der Organisation der Unterbringung und der Verwaltungsabläufe in den drei Bundesländern ein großes Problem darin, innerhalb einer Woche eine asylkundige Rechtsvertretung zu finden, Termine von Dolmetscher_innen, Beratung und Rechtsvertretung zu koordinieren und gegebenenfalls eine Erlaubnis zum Verlassen des räumlich gestatteten Bezirks zu erhalten.

Insgesamt zeigt sich, dass bei der Beschleunigung der Verfahren das Recht auf ein faires Asylverfahren bisher nicht konsequent mitgedacht wurde. Es bedarf daher einer aus der Perspektive der Asyl-

suchenden als Rechteinhaber_innen gedachten organisatorischen Weiterentwicklung der Abläufe im Asylverfahren:

(1) Es fehlt zum einen in den einzelnen Ablaufschritten von der Unterbringung durch das Land bis hin zur Entscheidung durch das BAMF an einer regelhaften Einbindung der unabhängigen Verfahrensberatung sowie einer bestimmten Zeitspanne vor der Anhörung, in der eine effektive Beratung möglich ist.

(2) Mechanismen zur Identifizierung von besonders Schutzbedürftigen sowie von benötigten Verfahrensgarantien sind in den Aufnahmeeinrichtungen inklusive der Schwerpunkteinrichtungen für Antragsteller_innen mit geringer Bleibeperspektive erforderlich.

(3) Es braucht klare Richtlinien für das behördliche Verfahren, die definieren, wann die Anträge besonders Schutzbedürftige, unabhängig von deren Herkunft, nicht mehr in beschleunigten Verfahren bearbeitet werden dürfen.

(4) Will man die Verwaltungsverfahren schnell durchführen, müssen auch die Antragsteller_innen schnell auf die ihnen rechtlich zustehende Unterstützung zugreifen können. Das beinhaltet das Bereithalten einer Infrastruktur im unmittelbaren Umfeld der Unterkunft, die es zum Beispiel ermöglicht, in Fällen von besonderer Schutzbedürftigkeit kurzfristig eine medizinische oder psychologische Begutachtung zu erhalten.

(5) Auch die kurzen Rechtsmittelfristen in den Verfahren der Antragsteller_innen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten erfordern den Ausbau der Infrastruktur. Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wurde, müssen die Möglichkeit haben, eine Rechtsberatung und Vertretung in Anspruch zu nehmen. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Der Zugang zum Recht sowie die Gewährung effektiven Rechtsschutzes ist in den schnellen Verfahren, wie sie derzeit organisiert sind, damit gefährdet.

3.8 Familiennachzug

In Deutschland anerkannte Flüchtlinge haben Anspruch auf Nachzug ihrer Familie: Ehepartner_innen dürfen einander nachholen, genauso wie minderjährige Kinder ihre Eltern und Eltern ihre minderjährigen Kinder. Häufig bleiben die Angehörigen erst einmal in Kriegs- oder Krisengebieten zurück oder verweilen in Flüchtlingslagern auf der Strecke, weil die Flucht für alle zu gefährlich und oft auch zu teuer ist. Der Rechtsanspruch auf Familiennachzug ist Teil des Menschenrechts auf Familienleben. Dieses ist unter anderem im Grundgesetz (Artikel 6), in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und zahlreichen weiteren Menschenrechtskonventionen, etwa der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 10) und dem UN-Zivilpakt (Artikel 17), verbrieft.

3.8.1 Aussetzung für subsidiär Schutzberechtigte

Mit dem Asylpaket II wurde der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Somit können Personen, die nach dem 17. März 2016 einen subsidiären Schutzstatus zuerkannt bekommen haben, erst ab dem 16. März 2018 Familiennachzug beantragen. In Ausnahmefällen kann davon abgewichen werden.

Nachdem diese Einschränkung beim Familiennachzug beschlossen wurde, änderte sich die Entscheidungspraxis im BAMF: Die Zahl der syrischen Flüchtlinge, die keinen Flüchtlingsstatus nach Genfer Flüchtlingskonvention, sondern nur einen subsidiären Schutzstatus zugesprochen bekommen, ist seitdem erheblich gestiegen. Lag sie im Januar und Februar 2016 noch bei unter 1,5 Prozent aller syrischen Antragsteller_innen, ist sie bis Juni 2016 auf 59,2 Prozent angestiegen.²⁸¹ Dabei hat sich in diesem Zeitraum die Lage in Syrien nicht verbessert.²⁸²

Mit der Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte wird das grund- und men-

281 Auswärtiges Amt (2016a).

282 Dies verdeutlichen zum Beispiel die Berichte der unabhängigen UN-Untersuchungskommission zu Syrien (2016): http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/33/55 (abgerufen am 17.10.2016).

schenrechtlich verbriefte Recht auf Familienleben erheblich eingeschränkt. Dabei ist die Situation der subsidiär Schutzberechtigten mit der Situation der nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannten Flüchtlinge unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit vergleichbar. Besonders in der aktuellen Situation wird dies bei Menschen deutlich, die dem syrischen Bürgerkrieg entkommen sind. In beiden Fällen erhalten die Menschen Schutz, weil sie im Falle einer Abschiebung gravierenden Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt wären. Auch subsidiär Schutzberechtigte aus Syrien werden auf unabsehbare Zeit in Deutschland bleiben, weil unklar ist, wie lange der Krieg in ihrem Herkunftsland dauern wird.

Die Aussetzung des Familiennachzugs ist mit der UN-Kinderrechtskonvention nicht vereinbar. Denn für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge hat die Aussetzung besonders gravierende Folgen. Kinder sind dadurch gezwungen, mindestens zwei Jahre – in der Praxis wegen der langen Bearbeitungsdauer der Anträge noch deutlich länger – ohne einen Elternteil zu leben. Die UN-Kinderrechtskonvention fordert dagegen explizit, dass Anträge auf Familienzusammenführungen mit Kindern „beschleunigt“ zu bearbeiten sind (Artikel 10 UN-Kinderrechtskonvention), wobei das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist (Artikel 3 Absatz 1 UN-Kinderrechtskonvention).

3.8.2 Erschwerung des Familiennachzugs für Anspruchsberechtigte

Einen Anspruch auf unmittelbaren Familiennachzug haben in Deutschland nach wie vor die nach der Genfer Flüchtlingskommission anerkannten Flüchtlinge sowie alle subsidiär Schutzberechtigten, deren Aufenthaltsstatus vor dem 17. März 2016 bewilligt wurde. Sie stoßen bei der Wahrnehmung dieses Anspruchs in der Praxis aber auf große Hürden.

Das liegt einerseits daran, dass die anspruchsberechtigten Angehörigen physisch in der Lage sein müssen, die entsprechenden Antragsstellen für Einreisevisa – deutsche Auslandsvertretungen zum Beispiel in Jordanien, im Libanon, in der Türkei – zu erreichen. Einzelfallberichte zeigen, dass dies nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist.²⁸³ Zudem müssen Flüchtlinge in Griechenland, deren Familienangehörige schon in Deutschland sind, laut der deutschen Botschaft in Athen nach Athen reisen, um dort ein Einreisevisum zu beantragen.²⁸⁴ Dies ist aber den neu ankommenden Schutzsuchenden auf den griechischen Inseln nicht möglich, da sie seit Geltung des EU-Türkei-Abkommens auf den Inseln festgehalten werden.

Zum anderen kann es Jahre dauern, bis ein bestehender Anspruch auf Familienzusammenführung tatsächlich gewährleistet wird. Ein Grund dafür ist die hohe Zahl von Visumsanträgen. Im Jahr 2015 und im ersten Quartal 2016 wurden allein in den Auslandsvertretungen in der Türkei, im Libanon, in Jordanien, Ägypten und im Irak insgesamt 30.226 Visa zur Familienzusammenführung erteilt.²⁸⁵

Die deutschen Auslandsvertretungen kommen mit der Bearbeitung der hohen Zahl an Visumsanträgen nur langsam hinterher. So mussten im September 2015 Betroffene in der Türkei bis zu einem Jahr darauf warten, einen Visumsantrag auf Familienzusammenführung zu stellen. In Kairo und Riad betrug die Wartezeiten auf einen Termin bis zu sechs Monate.²⁸⁶ In den Auslandsvertretungen im Irak (Erbil) war es bis Mai 2015 nicht möglich, Visaanträge auf Familienzusammenführung zu stellen. Entsprechende Personen wurden nach Ankara verwiesen.

Medienberichten zufolge soll es aufgrund der langen Wartezeiten bei der Terminvergabe außerdem zu einem Schwarzhandel mit Terminen zur Vorsprache in Visaangelegenheiten gekommen

283 Zum Beispiel von Pro Asyl (2016): <https://www.proasyl.de/news/familiennachzug-wird-systematisch-verhindert/> (abgerufen am 29.09.2016).

284 Deutscher Bundestag (2016h), S. 1.

285 Auswärtiges Amt (2016b), S. 2.

286 Deutscher Bundestag (2015a), S. 1.

sein.²⁸⁷ Die Bundesregierung bestreitet dies.²⁸⁸ Die Wartezeiten auf einen Termin werfen aber nur ein Schlaglicht darauf, wie lange Nachzugsberechtigte warten müssen, bis über ihren Antrag entschieden worden ist und sie nach Deutschland zu ihren Angehörigen dürfen.

Vonseiten des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sind in der ersten Jahreshälfte 2015 Maßnahmen getroffen wurden, um die Antragsverfahren syrischer Flüchtlinge auf Familiennachzug zu beschleunigen.²⁸⁹ So wurden unter anderem die Antragsformulare und die Anforderungen an Familiennachweise vereinfacht. Dies soll dazu beitragen, dass in den Auslandsvertretungen die Anträge schneller bearbeitet und die langen Wartezeiten abgebaut werden. Auch die formalen Anforderungen an die Zustimmung der jeweiligen Ausländerbehörde wurden gesenkt. Seit Mitte Mai 2015 können Anträge auf Familiennachzug außerdem auch im deutschen Generalkonsulat in Erbil (Nordirak) gestellt werden.²⁹⁰ Ebenfalls seit Mai 2015 können Termine in der deutschen Botschaft in Beirut per E-Mail vergeben werden. Ähnliche Verfahren für andere Auslandsvertretungen, zum Beispiel in der Türkei, sind allerdings nicht geplant.²⁹¹ Nicht zuletzt hat der Bundestag in seinem Nachtragshaushalt 2015 29 zusätzliche Planstellen für das Auswärtige Amt bewilligt. Diese sollen sämtlich für die Antragsbearbeitung syrischer Flüchtlinge eingesetzt werden.²⁹²

Die Schwierigkeiten bei der Familienzusammenführung führen dazu, dass Menschen aus Kriegsgebieten, die eigentlich über den Familiennachzug sicher und legal nach Deutschland einreisen könnten, stattdessen ebenfalls eine lebensgefährliche Flucht wagen. Dies betrifft insbesondere Frauen und Kinder, die auf der Flucht besonderen Gefahren ausgesetzt sind, aber einen immer größeren

Teil der neu nach Europa fliehenden Menschen ausmachen: Während im Juni 2015 nur 27 Prozent der in Europa ankommenden Flüchtlinge Frauen und Kinder waren, betrug ihr Anteil im Januar 2016 bereits 55 Prozent.²⁹³

3.9 Unterstützte Rückkehr ins Herkunftsland

Die Zahl der sogenannten freiwilligen Rückkehrer_innen war im Jahr 2015 so hoch wie noch nie zuvor. Insgesamt wurden 35.514 Anträge auf eine Rückkehr über das Bund-Länder-Rückförderungsprogramm REAG/GARP²⁹⁴ bewilligt (2014: 13.636). Von Januar bis September 2016 lag die Zahl bei 44.521 Personen und hat sich somit im Vergleich zum Vorjahreszeitraum verdoppelt.²⁹⁵ Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Anzahl von Flüchtlingen überraschen diese Zahlen nicht. Auch vonseiten der Politik wurde 2015 und 2016 die sogenannte freiwillige Rückkehr als ein wichtiges Mittel propagiert, um ausreisepflichtige Ausländer_innen zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zu bewegen und Abschiebungen zu vermeiden.

Die ausreisepflichtigen Personen werden von staatlicher und nichtstaatlicher Seite mit Rückkehrberatungen und -programmen unterstützt. Häufig werden für zurückkehrende Personen Reisekosten übernommen und gegebenenfalls eine finanzielle Starthilfe im Herkunftsland gewährt. Dabei scheint sich in der Politik zunehmend die Erkenntnis durchzusetzen, dass über eine finanzielle Unterstützung hinaus Maßnahmen notwendig sind, um ausreisepflichtige Personen zur Rückkehr ins Herkunftsland zu bewegen und Abschiebungen zu vermeiden.

287 Das Erste (2015); König (2016).

288 Deutscher Bundestag (2015a), S. 2.

289 Deutscher Bundestag (2015a), S. 10.

290 Vorher mussten Anträge auf Familiennachzug in der Deutschen Botschaft in Ankara erfolgen.

291 Deutscher Bundestag (2015g).

292 Deutscher Bundestag (2015a), S. 18.

293 Clayton (2016).

294 REAG: Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany; GARP: Government Assisted Repatriation Programme. Nähere Erläuterungen zu beiden Programmen und ihren Unterschieden siehe BAMF (2016): <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/FreiwilligeRueckkehr/FoerderprogrammREAGGARP/foerderprogramm-reag-garp-node.html> (abgerufen am 08.11.2016).

295 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d).

Hier von einer freiwilligen Rückkehr zu sprechen – wie es im Rahmen der Rückkehrprogramme überwiegend geschieht – ist allerdings nicht zutreffend. Die teilnehmenden Personen sind überwiegend zur Ausreise verpflichtet. Sofern ihr Antrag auf Schutz abgelehnt wurde, wird die Person zur Ausreise aufgefordert. Sie muss somit innerhalb der gesetzten Frist (sieben bis 30 Tage) Deutschland verlassen. Kommt sie dieser Aufforderung nicht nach, drohen Wiedereinreisesperren, Kürzung von Sozialleistungen, Irregularität, Abschiebehaft und letztlich die zwangsweise Rückführung (Abschiebung). Die unter diesen Voraussetzungen getroffene Entscheidung zur Rückkehr kann also nicht als freiwillig bezeichnet werden. Diese Einschätzung teilen auch das UN-Flüchtlingshilfswerk sowie Wohlfahrtsverbände und andere Unterstützungsorganisationen von Flüchtlingen.²⁹⁶ Im Folgenden wird deshalb nicht von freiwilliger, sondern von unterstützter Rückkehr die Rede sein.

3.9.1 Vorrang von Rückkehr vor Abschiebung

Nach dem menschenrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soll die unterstützte Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor der Abschiebung haben. Entsprechende Bestimmungen finden sich zum Beispiel in der EU-Rückführungsrichtlinie (Artikel 8) und im Aufenthaltsgesetz (§ 58 Absatz 1). Die Organisation und Durchführung von Abschiebungen verursacht im Übrigen erhebliche Kosten.

Der Vorrang der unterstützten Rückkehr vor der Abschiebung ist jedoch mehr als nur eine Kostenfrage, er ist vor allem menschenrechtlich begründet: Bei einer Rückkehr ins Herkunftsland ist die Würde der zur Rückkehr verpflichteten Menschen zu achten. Betroffene Personen müssen als selbstständige, eigenverantwortliche und handlungsfähige Individuen angesehen und behandelt werden. All diese Faktoren können bei einer unterstützten Rückkehr wesentlich besser gewährleistet werden

als bei einer zwangsweisen Rückführung. Somit bedeutet eine unterstützte Rückkehr ein geringeres Risiko für Menschenrechtsverletzungen und persönliche Härten.²⁹⁷

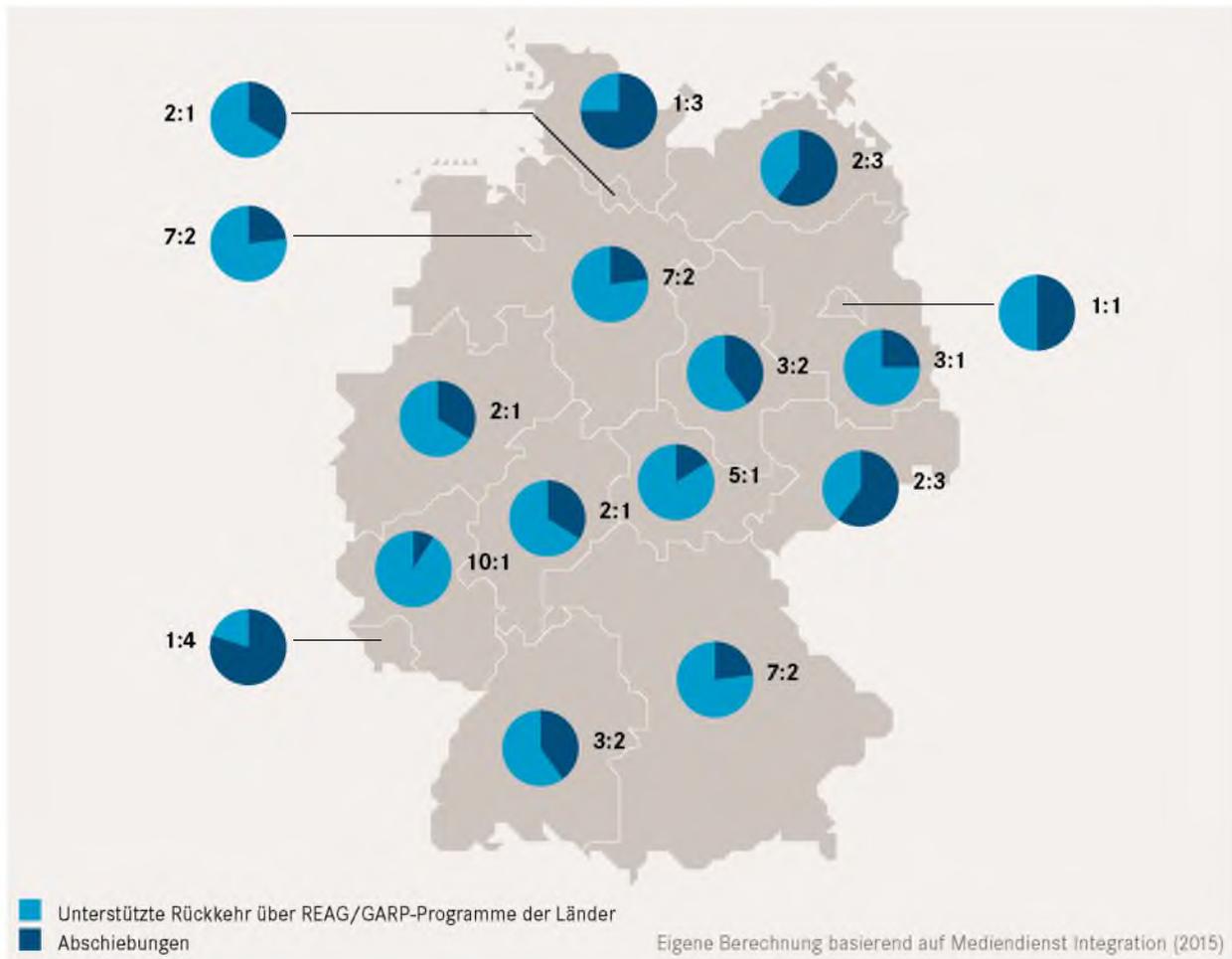
In der Praxis hat in einigen Ländern die unterstützte Rückkehr deutlichen Vorrang vor der Abschiebung (Abbildung 8).

In den meisten Bundesländern lag die Zahl der unterstützten Rückkehrer_innen höher als die Zahl der Abgeschobenen: Während in Rheinland-Pfalz zehnmal so viele Personen mit REAG/GARP zurückkehren als abgeschoben werden, liegt die überwiegende Quote bei 2:1. In vier Ländern (Schleswig-Holstein, Sachsen, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern) liegt die Zahl der abgeschobenen Personen allerdings über der Zahl der Personen, die mit REAG/GARP ausreisten, im Saarland zum Beispiel ist sie um das Vierfache höher.

²⁹⁶ Diese argumentieren, dass Freiwilligkeit nur vorliegen kann, wenn eine Person ihren gesicherten Aufenthaltsstatus aus familiären, beruflichen oder sonstigen Gründen von sich aus aufgibt und nach Beendigung ihres Aufenthaltszwecks (zum Beispiel Studium, Ausbildung) oder im Laufe eines schwebenden Asylverfahrens von sich aus Deutschland verlässt. Siehe unter anderem UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (1996); S. 10; Düvell (2005), S. 63; Berthold (2005), S. 57.

²⁹⁷ Europarat (2005).

Abbildung 8: Unterstützte Rückkehr und Abschiebung im Verhältnis zueinander, nach Bundesländern, Januar bis November 2015



3.9.2 Rückkehrberatung

Rückkehrberatung und -förderung wird in Deutschland von einer Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren angeboten.²⁹⁸ Die zahlenmäßig umfangreichsten Programme zur Rückkehrförderung sind die von Bund und Länder unterstützten Programme REAG/GARP. Diese leisten in erster Linie eine finanzielle Förderung, das heißt die Übernahme der Reisekosten und – je nach Herkunftsland – eine Reisebeihilfe oder Starthilfe vor Ort. Personen aus bestimmten Herkunftsländern (Albanien, Serbien, Mazedonien) bekommen nur Reisekosten, aber keine Reisebei-

hilfe oder Starthilfe. Seit dem 1. Januar 2015 gilt dies auch für Personen aus dem Kosovo.²⁹⁹

REAG/GARP wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern (BMI), die Bundesländer und durch Mittel der Europäischen Union. Die Ausreise selbst wird von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) organisiert. REAG/GARP wird durch die beim BAMF eingerichtete Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (ZIRF) ergänzt. ZIRF stellt Informationen zur Rückkehrförderung sowie zu (zusätzlichen) Länderangeboten und Beratungsmöglichkeiten bereit.

298 Für eine umfassende Darstellung siehe EMN Working Paper Nr. 65: Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2015): <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp65-emn-irregulaere-migration-freiwillige-rueckkehr.html?nn=1663566> (abgerufen am 16.10.2016).

299 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b).

Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren verstärkt in die Rückkehrberatung und -förderung investiert. Sie beteiligen sich nicht nur an dem gemeinsam mit dem Bund finanzierten REAG/GARP-Programm, sondern stocken diese Mittel aus dem Landeshaushalt auf, schaffen eigene Beratungsinfrastrukturen für Rückkehrer_innen oder finanzieren komplett eigenständige zusätzliche Rückkehrprogramme.³⁰⁰ Lediglich drei Bundesländer (Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern) unterhalten nach eigenen Angaben keine über REAG/GARP hinausgehende Rückkehrförderung.³⁰¹ Letztlich ist das Angebot in den Ländern sehr unterschiedlich. Mit dem Ziel, dieses Angebot besser zu koordinieren und zu standardisieren, wurde Ende 2014 die Bund-Länder Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (BLK-IRM) gegründet. Unter Rückkehrmanagement fällt dabei nicht nur die unterstützte Rückkehr, sondern auch eine verbesserte Koordination zwischen den Ländern sowie Bund und Ländern in den Bereichen Reintegration, zwangsweise Rückführung und Überstellungen im Dublin-Verfahren.

Vor dem Hintergrund fehlender Standards für die Rückkehrberatung hat die BLK-IRM 2015 Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung verabschiedet.

Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung

Die 2015 beschlossenen Leitlinien sollen eine kohärente Rückkehrpolitik in Deutschland befördern, die Zahl der freiwilligen Ausreisen erhöhen und die Ausgaben für öffentliche Transferleistungen verringern. Sie sollen außerdem dazu beitragen, dass die Rückkehr so human wie möglich abläuft und den betroffenen Personen eine nachhaltige Reintegration ins Herkunftsland erlaubt.

Dabei gelten folgende Grundsätze:

- Freiwillige Rückkehr hat grundsätzlich Vorrang vor Zwangsmaßnahmen.
- Die Beratung ist ergebnisoffen unter Berücksichtigung des aufenthaltsrechtlichen Status.
- Die Beratungsinhalte sind vertraulich.
- Betroffene Hilfszusagen und Vereinbarung sind verbindlich und verlässlich.
- Es gilt das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“.
- Pull-Effekte³⁰² sollen vermieden werden.

Mittelfristig sollen bundesweit vergleichbare Standards für die Rückkehrberatung ausgearbeitet werden. Dieses soll flächendeckend angeboten werden. Die Leitlinien bestärken den Grundsatz der Neutralität in der Rückkehrberatung. Sie weisen außerdem darauf hin, dass die Rückkehrberatung personell und finanziell besser ausgestattet werden muss. Sie verweisen auch auf die Notwendigkeit von Beratungs- und Betreuungsstrukturen in den Herkunftsländern.

Quelle: Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (2015).

300 Zum Beispiel Rheinland-Pfalz: Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz: <https://mffjiv.rlp.de/ar/themen/integration/humanitaere-zuwanderung-und-fluechtlinge/rueckkehrfoerderung/> (abgerufen am 12.10.2016).

301 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

302 Pull-Faktoren sind Umstände im Zielland, von denen angenommen wird, dass sie die Migration von Menschen begünstigen (zum Beispiel gute Arbeitsmarkt- oder Ausbildungschancen, stabile politische Verhältnisse). Als Push-Faktoren werden Umstände bezeichnet, von denen angenommen wird, dass sie erklären, warum Menschen ihr Herkunftsland verlassen (zum Beispiel instabile politische Verhältnisse, Krieg, Verfolgung). Zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Begrifflichkeiten und ihrer (geringen) Aussagekraft siehe Czaikia/Hobolth (2016); Thielemann (2011); Taoli (2011); Raleigh/Jordan/Salehyan (2008).

In Anbetracht der sehr unterschiedlichen Rückkehrberatungspraktiken der Länder empfiehlt die BLK-IRM eine flächendeckende Übernahme der Leitlinien. Nach eigenen Angaben³⁰³ wenden zehn Bundesländer die Leitlinien bisher an: Berlin, Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen. So weist zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern darauf hin, dass die Leitlinien an die Ausländerbehörden (verantwortlich für Rückkehrberatung) mit Anwendungsempfehlung weitergeleitet wurden. Einige Länder haben außerdem eigene Vorgaben (Zuwendungsrichtlinien oder ministerielle Erlasse) für die Gewährung von Zuwendungen zur Rückkehrförderung erlassen (zum Beispiel Baden-Württemberg³⁰⁴ und Rheinland-Pfalz³⁰⁵).

Es stellt sich allerdings die Frage, wie die Leitlinien zur Rückkehrberatung und einzelne Regelungen aus den Asylpaketen I und II in Einklang zu bringen sind: Die BLK-IRM weist darauf hin, dass die betroffene Person „im Rahmen der ausländerrechtlichen Vorgaben eine angemessene Zeit für die Entscheidungsfindung und ggf. organisatorische Vorbereitung hat“³⁰⁶. Fraglich ist aber, wie eine gut geplante und ergebnisoffene Beratung und Vorbereitung der unterstützten Rückkehr mit den gleichzeitig verschärften Abschiebungsregelungen einhergehen kann, unter anderem der Nicht-Ankündigung der Abschiebung (Asylpaket I, § 59 Abs. 1 AufenthG) und der Einschränkung des Abschiebungsverbots aus medizinischen Gründen (Asylpaket II, §§ 60 und 60a AufenthG). Dieses Problem verschärft sich noch bei Personen, die ein beschleunigtes Verfahren durchlaufen, zum Beispiel Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsländern.³⁰⁷

3.9.3 Rückkehrförderprogramme

Das Gros der zurückkehrenden Personen erhält im Rahmen der Rückkehrförderung eine finanzielle Unterstützung (Flugticket und gegebenenfalls Reisebeihilfe, Starthilfe). Allerdings ist in den letzten Jahren auch eine Hinwendung zu Rückkehrförderprogrammen zu beobachten, die die besondere Situation in einigen Rückkehrländern oder Krisenregionen berücksichtigen. Kooperationen mit lokalen Partnerorganisationen sollen Rückkehrer_innen bei ihrer beruflichen und sozialen Wiedereingliederung helfen. Ein Beispiel dafür ist das von der Europäischen Union (EU) finanzierte Projekt ERIN (European Integration Network), welches Reintegrationsleistungen – zum Beispiel soziale/psychologische Betreuung, berufliche Qualifizierungsmaßnahmen oder Unterstützung bei Geschäftsgründung im Herkunftsland – umfasst.

Für Rückkehrende aus Deutschland wird das Programm durch das BAMF koordiniert und gilt für die folgenden Herkunftsstaaten: Afghanistan, Iran, Marokko, Nigeria, Pakistan und Somaliland.³⁰⁸ Auch vonseiten der Bundesländer gibt es nach eigenen Angaben Rückkehrprogramme, die sich um eine nachhaltige Reintegration der Rückkehrer_innen bemühen, unter anderem in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen.³⁰⁹ Allerdings mangelt es bisher an der Evaluation entsprechender Projekte von Bund und Ländern und Erkenntnissen dazu, inwieweit sie tatsächlich eine nachhaltige Reintegration der betroffenen Personen im Herkunftsland ermöglichen.

Erfolg und Wirksamkeit von Rückkehrprogrammen

Die steigende Gesamtzahl der Personen, die derzeit die Rückkehrförderung in Anspruch nehmen, kann noch nicht als Beweis dafür gelten,

303 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

304 Siehe Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (2007): https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Wirtschaft/Foerderungen/Foerderungen/Zuwendungsrichtlinie_Rueckkehrfoerderung.pdf (abgerufen am 12.10.2016).

305 Siehe Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (2015) https://mffjiv.rlp.de/fileadmin/mifk/jf/Integration/Foerderrichtlinien_LL_Rueckkehr_20.11.2015.pdf (abgerufen am 12.10.2016).

306 Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (2015), S. 4.

307 Siehe Berichtsteil 3.7 zu den beschleunigten Asylverfahren.

308 Siehe BAMF (2016): http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/ProjektERIN/projekt_erin-node.html (abgerufen am 20.10.2016).

309 Antwort der Staatskanzleien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2016).

dass Rückkehrprogramme erfolgreich sind.³¹⁰ Sie muss ins Verhältnis zu der gestiegenen Zahl ausreisepflichtiger Personen gesetzt werden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist es als kurzfristiger Erfolg anzusehen, wenn sich durch Rückkehrprogramme das Verhältnis zwischen Abschiebungen und unterstützter Rückkehr verbessert und wenn gravierende Zwangsmaßnahmen wie Abschiebungshaft oder Abschiebung unterbleiben. Eine weitreichendere menschenrechtliche Wirksamkeit wäre gegeben, wenn die unterstützten zurückgekehrten Personen sich nachhaltig in ihre Herkunftsländer integrieren könnten. Belastbare Daten zu diesem Aspekt von Wirksamkeit fehlen allerdings.³¹¹

Zur Frage, ob und warum sich Menschen für eine unterstützte Rückkehr entscheiden, gibt es nur eine begrenzte Anzahl von Studien. Einerseits spielen strukturelle Faktoren eine Rolle, das heißt die Situation sowohl im Ziel- als auch im Herkunftsland. Andererseits ist die Entscheidung für oder gegen Rückkehr individuell begründet. Menschen kehren zurück, weil sie eine Abschiebung vermeiden möchten oder weil sie befürchten, im Zielland nicht die gleichen Teilhabechancen zu haben, und/oder weil sie erwarten, im Herkunftsland besser leben zu können.

Darüber hinaus ist es wichtig für die Rückkehrentscheidung, ob die betroffene Person nach Rückkehr einen sicheren Rechtsstatus im Herkunftsland zu erwarten hat, einschließlich Bürgerrechten und der Wiedererlangung von Besitz und Grundstücken. Nicht zuletzt spielt die familiäre und soziale Situation der Betroffenen eine wichtige Rolle: Auf der einen Seite erleichtert die Unterstützung durch familiäre, freundschaftliche und andere relevante soziale Netzwerke den Rückkehrentschluss; auf der anderen Seite ist die Scham, „versagt“ zu haben, eine der treibenden Kräfte für Personen, nicht zurückzukehren: dies vor allem, wenn die Familie Geld für den Weg nach Deutsch-

land zusammengelegt oder geliehen hat und von erhofften Überweisungen abhängig ist.³¹²

An der aktuellen deutschen Praxis zur Rückkehrförderung zeigt sich auch ein Dilemma zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik. Während die Migrationspolitik darauf abzielt, dass Menschen, die keinen Aufenthaltsstatus erwerben können, möglichst schnell zurückkehren, ist für eine positive entwicklungspolitische Rolle von Migration notwendig, dass Migrant_innen sich im Zielland qualifizieren, um eine positive Rolle im Herkunftsland spielen zu können. Ausschlaggebend für eine erfolgreiche Reintegration ist, inwiefern die Rückkehrenden ihre im Zielland erworbenen Fähigkeiten und Qualifikationen sowie die sozialen Kontakte und das angesparte ökonomische Kapital im Reintegrationsverlauf nutzen.³¹³ Angesichts der hohen Quote von Rückkehrer_innen, die 2015 vor ihrer Rückkehr nur ein Jahr in Deutschland verbracht haben, wird deutlich, dass man eine derartige Nachhaltigkeit hier nicht erwarten kann.

3.10 Fazit

Die außerordentlich hohe Zahl der in Deutschland ankommenden Schutzsuchenden hat Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2015 ohne Zweifel vor große Herausforderungen gestellt, die zum Teil innerhalb kürzester Zeit zu meistern waren. In allen Regionen Deutschlands haben hunderttausende Menschen ihren Beitrag dazu geleistet, die ankommenden Schutzsuchenden freundlich zu empfangen und vor allem menschenwürdig aufzunehmen. Dies gilt sowohl für Privatpersonen, die sich in bestehenden Strukturen engagiert oder neue Initiativen gegründet haben, als auch für Verwaltungen in Ländern und Kommunen, die oft schnell für eine sehr große Zahl Geflüchteter Unterkunft und Versorgung gewährleisten mussten und dies hochengagiert und kreativ geleistet haben.

310 Diese Logik vertritt zum Beispiel das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016f).

311 Die umfassendste Studie zu Rückkehrprogrammen im deutschen Raum erschien im Jahr 2008 und untersuchte Programme für kosovarische Rückkehrer_innen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass eine nachhaltige Integration in den Kosovo durch die damals bestehenden Programme nicht geleistet werden konnte, siehe Dünnwald (2008).

312 Vgl. Baraulina/Kreienbrink (2013); Koser/Kuschminder (2015); Dünnwald (2008).

313 Vgl. Baraulina/Kreienbrink (2013), S. 48.

Der Blick auf gesetzgeberische Reaktionen zeigt hingegen ein uneinheitliches Bild: Einerseits wurden Zugänge eröffnet und bürokratische Hürden abgebaut (etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder zum Teil mit der Gesundheitskarte für Flüchtlinge), andererseits wurden zahlreiche restriktive Maßnahmen ergriffen, zum Beispiel die Verlängerung der Residenzpflicht, Einschränkung des Familiennachzugs, Einstufung weiterer Länder als „sichere Herkunftsstaaten“, Leistungskürzungen, Beschäftigungsverbote, Einschränkung des Abschiebungsschutzes aus gesundheitlichen Gründen. Viele der restriktiven Maßnahmen sind menschenrechtlich problematisch und zudem mit neuen bürokratischen Verfahren verbunden – etwa die Umstellung auf das Sachleistungsprinzip beim persönlichen Bedarf anstelle von „Taschengeld“ oder die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge.

Weitere Rechtsänderungen – zum Beispiel zur Beschleunigung und Verkürzung der Asylverfahren, sei es auf rechtlicher Grundlage wie bei den „sicheren Herkunftsstaaten“ oder den beschleunigten Verfahren nach § 30 a AsylG oder auf organisatorischer Basis wie bei den Verfahren in den „Bearbeitungsstraßen“ – werfen Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit und Fairness der Verfahren auf. Auch die Sicherung der Qualität der Asylentscheidungen generell, die im vorliegenden Bericht nicht behandelt werden konnte, wird ein wichtiges Thema für die kommenden Jahre sein.

Seit Frühjahr 2016 geht die Anzahl der in Deutschland ankommenden Schutzsuchenden stark zurück. Auf die Phase der Nothilfe folgt daher nun eine Phase der Konsolidierung. Die Strukturen, die vielerorts entstanden sind, werden entweder wieder abgebaut oder dauerhaft etabliert. So wurden beispielsweise bei der medizinischen Versorgung feste Strukturen geschaffen; tausende Flüchtlingskinder sind im Herbst 2016 aus den Vorbereitungsklassen in reguläre Schulklassen gewechselt.³¹⁴ In der Zukunft wird es unter anderem darauf

ankommen, den Schulbesuch aller Kinder schon in der Erstaufnahmeeinrichtung sicherzustellen sowie die menschenrechtlich angemessene gesundheitliche Versorgung geflüchteter Menschen zu gewährleisten und dabei die besonders Schutzbedürftigen frühzeitig zu identifizieren.

Bezüglich der Unterbringung geflüchteter Menschen sind die meisten Länder und Kommunen dazu übergegangen, schnell geschaffene Massenunterkünfte schrittweise abzubauen, daneben jedoch auch Aufnahmeeinrichtungen weiter zu betreiben und Einrichtungen als Reserve vorzuhalten, die kurz- oder mittelfristig wiedereröffnet werden können.³¹⁵ Es bleibt die Herausforderung, die Unterbringungsdauer in Massenunterkünften zu verkürzen.

Bund, Länder und Kommunen sind jetzt auch gefordert, sicherzustellen, dass die menschenrechtlichen Standards bei der Versorgung und Unterbringung geflüchteter Menschen eingehalten werden. Dies bedeutet in Flüchtlingsunterkünften zum Beispiel die Etablierung eines funktionierenden Beschwerdesystems und das Umsetzen von Gewaltschutzkonzepten. Auch ist die Erfüllung der Bedarfe von Kindern in Gemeinschaftsunterkünften, etwa im Hinblick auf Freizeitgestaltung und Räume zum Lernen, unter Beteiligung der betroffenen Kinder anzugehen.

Darüber hinaus sind die Rechtsänderungen im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu schulischer Bildung und Ausbildung kontinuierlich daraufhin zu prüfen, ob sie in der Praxis einer Integration der Geflüchteten nicht im Wege stehen. Zur Schule gehen, die deutsche Sprache lernen, Wohnung und Arbeit finden – das sind die Wünsche der meisten Flüchtlinge³¹⁶ und zugleich Menschenrechte, zu deren Erfüllung Deutschland sich verpflichtet hat.

Auf EU-Ebene sollte sich Deutschland für eine europäische Flüchtlingspolitik einsetzen, die das

314 Siehe zum Beispiel Schiefenhövel (2016).

315 Siehe zum Beispiel Hessen (2016): <https://fluechtlinge.hessen.de/unterkuenfte/neues-standortkonzept-zur-fluechtlingsunterbringung> (abgerufen am 16.10.2016); und Rheinland-Pfalz: Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz (2016): <https://mffjiv.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/stufenkonzept-fuer-erstaufnahmeeinrichtungen-land-setzt-auf-gute-unterbringung-in-festen-gebaeuden/> (abgerufen am 16.10.2016).

316 Bendel (2016); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016).

Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren und das Refoulement-Verbot beachtet, statt Zugangswege durch eine Vorverlagerung des Grenzschutzes und Abkommen mit Transitstaaten faktisch zu verschließen. Zudem sollten zusätzlich die Möglichkeiten der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen verstärkt genutzt werden, damit Fluchtbewegungen geordneter ablaufen und Flüchtende sichere statt lebensgefährliche Wege nach Europa nutzen können, um hier Schutz zu finden.

Nicht zuletzt sollte sich Deutschland darum bemühen, dass Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung mit einem Menschenrechtsansatz umgesetzt werden und darauf abzielen, Konflikte zu beenden sowie die Lebensbedingungen in Herkunfts- und Transitstaaten zu verbessern. Dabei können Maßnahmen zur Migrationssteuerung ein Mittel sein – allerdings nur insoweit als sie mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands vereinbar sind. Menschenrechte binden die Bundesregierung nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern gelten auch im Raum internationalen staatlichen Handelns, das heißt auch in der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

**C Kein Recht zu wählen:
Wahlrechtsausschlüsse von
Menschen mit Behinderungen**

4 Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Ein zentrales Menschenrechtsthema, das den Deutschen Bundestag bereits Ende der vergangenen Legislaturperiode beschäftigte, ist nach wie vor aktuell: die Frage danach, wer in Deutschland wählen darf und wer nicht. Nach der aktuellen Rechtslage sind auch heute noch knapp 85.000 Menschen mit Behinderungen kraft Gesetzes vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen.³¹⁷

Grundlage hierfür sind zwei Ausschlussstatbestände im Bundeswahlgesetz (BWahlG) und synchron dazu im Europawahlgesetz.

Ausschlussstatbestände

Die zentrale Regelung im Bundeswahlgesetz lautet:

§ 13 Ausschluss vom Wahlrecht

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist; dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst,
3. wer sich auf Grund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

Problematisch sind die Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nummer 2 und Nummer 3 BWahlG (im Folgenden vereinfachend als „Nummer 2“ und „Nummer 3“ bezeichnet): Nummer 2 betrifft circa 81.000 Menschen mit unterschiedlichsten Behinderungen, die im Alltag in allen Angelegenheiten rechtliche Unterstützung benötigen. Die Vielfalt der Beeinträchtigungsformen ist groß. So haben diese Menschen zum Beispiel teilweise eine geistige Behinderung oder Lernschwierigkeiten.

Von Nummer 3 sind über 3.000 schuldunfähige Straftäter_innen betroffen. Diese Menschen haben oft eine Form der psychosozialen oder seelischen Beeinträchtigung. Sie befinden sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus, weil sie als gefährlich eingestuft werden. Der Ausschluss dieser beiden Personengruppen vom Wahlrecht wird im Wesentlichen damit begründet, dass man bei solchen Personen annehmen müsse, sie seien zu einer vernünftigen Wahlentscheidung nicht in der Lage, weil ihnen die dafür nötige Einsicht fehle.³¹⁸

Das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, ist nicht irgendein Recht. In einem demokratischen Gemeinwesen ist das Wahlrecht das politische Grundrecht schlechthin.³¹⁹ Es steht grundsätzlich unterschiedslos allen erwachsenen Staatsbürger_innen offen. Hierzu hat sich Deutschland im Grundgesetz (Artikel 38) und in einer Reihe internationaler Menschenrechtsabkommen (Art. 25 Abs. 1 UN-Zivilpakt, Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) ausdrücklich verpflichtet.

Menschen mit Behinderungen sollen bei Wahlen gleichberechtigt sein. Dies wurde durch die 2006

317 Die Zahl wurde im Rahmen einer Studie im Auftrag der Bundesregierung ermittelt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b).

318 Vgl. Strelen (2013): § 13 Nr. 10 und 18.

319 Morlok (2006): Art. 38, RdNr. 119.

verabschiedete UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) dauerhaft ins Bewusstsein gerückt. Auch Menschen mit Behinderungen haben das uneingeschränkte Recht, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und gewählt zu werden (Artikel 29 UN-Behindertenrechtskonvention).

In Deutschland ist die UN-BRK seit dem 26. März 2009 in Kraft. Die Umsetzung dieser Konvention, speziell des Rechts auf politische Partizipation nach Artikel 29, macht es erforderlich, beide genannten Wahlrechtsausschlüsse zu streichen. Dies hat die Monitoring-Stelle UN-BRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte bereits 2011 empfohlen.³²⁰ In Ansehung der 2017 anstehenden Wahlen zum Deutschen Bundestag und der Ergebnisse der aktuellen Studie ist diese Empfehlung weiterhin hochaktuell.

4.1 Ausgangslage zu Beginn der 18. Wahlperiode

Mit den Wahlrechtsausschlüssen Nummer 2 und 3 befasste sich der Deutsche Bundestag zuletzt in der 17. Wahlperiode, und zwar in seiner 250. Sitzung am 27. Juni 2013.³²¹ Eine Entscheidung darüber, ob die Ausschlüsse abgeschafft werden sollten oder nicht, wurde damals vertagt mit der Begründung, es würden zunächst genauere Informationen zu Größe und Zusammensetzung des betroffenen Personenkreises benötigt.³²²

Parallel dazu hatte der Bundesrat im März 2013 in einer EntschlieÙung die Bundesregierung aufgefordert, „unverzöglich die in ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beschlossene Studie zur aktiven und passiven Beteiligung von Menschen mit Behinde-

rungen an Wahlen zum Abschluss zu bringen und die von ihr angekündigten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Partizipation vorzulegen“.³²³

Die angekündigte Studie wurde schließlich zu Beginn der 18. Wahlperiode von der Bundesregierung in Auftrag gegeben. Mit ihrer Durchführung wurde eine Forschungsgruppe³²⁴ beauftragt. Ziel war es, zu erfahren, welche Personenkreise von den Wahlrechtsausschlüssen betroffen sind und in welchem Ausmaß. Des Weiteren sollte die Frage geklärt werden, ob die Anknüpfung von Wahlrechtsausschlüssen in praktischer und rechtlicher Hinsicht erforderlich und gerechtfertigt ist.³²⁵

4.2 Aktuelle Entwicklungen

4.2.1 Wahlprüfungsbeschwerden

Nach der Bundestagswahl 2013 wurden insgesamt acht Wahleinsprüche von erwachsenen Deutschen mit Behinderungen eingereicht, die die Gültigkeit der Bundestagswahl unter Verweis auf die Wahlrechtsausschlüsse nach Nummer 2 und Nummer 3 anfochten.³²⁶ Diese Einsprüche wurden durch den Deutschen Bundestag entsprechend den Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses zurückgewiesen. Sie seien, so die Begründung, auf Basis der geltenden Rechtslage unbegründet.³²⁷ Nach ständiger Praxis hatte der Wahlprüfungsausschuss die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Regelungen nicht geprüft, da eine derartige Kontrolle dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten bleibt. In seiner Begründung wies der Wahlprüfungsausschuss jedoch ausdrücklich darauf hin, „dass die konventions- und völkerrechtliche Zulässigkeit des Wahlrechtsausschlusses nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG – von der der Deutsche Bundestag in seiner Mehrheit und die Bun-

320 Palleit (2011).

321 Vgl. Deutscher Bundestag (2013a); Deutscher Bundestag (2013b); Deutscher Bundestag (2013c), TOP 79c und 79d, S. 31929.

322 Deutscher Bundestag (2013b); Deutscher Bundestag (2013d), TOP 27, S. 27653 ff.

323 Deutscher Bundesrat (2013).

324 Der Forschungsgruppe gehörten an: Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald), Prof. Dr. Anke Kampmeier (Hochschule Neubrandenburg), Prof. Dr. Kirsten Schmalenbach (Universität Salzburg) und Prof. Dr. Gerd Strohmeier (Technische Universität Chemnitz) in Kooperation mit Prof. Dr. Stephan Mühlig (Technische Universität Chemnitz).

325 Deutscher Bundestag (2015b); Deutscher Bundestag (2015c), S. 3.

326 Für eine Übersicht über die Einsprüche siehe Deutscher Bundestag (2014b), S. 3.

327 Deutscher Bundestag (2014b).

desregierung bislang ausgegangen sind [...] – im Rahmen der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen, fachlich breit angelegten Studie überprüft werden wird. Möglicher (gesetzgeberischer) Handlungsbedarf wird zu erörtern sein, sobald die für das Jahr 2015 erwartete Untersuchung vorliegt. Der Wahlprüfungsausschuss wird diesen Prozess aufmerksam begleiten“.³²⁸

Gegen den zurückweisenden Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 2014³²⁹ ist eine Wahlprüfungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht worden. Über diese wurde noch nicht entschieden.

4.2.2 Empfehlungen des UN-Fachausschusses zur UN-BRK

Im Jahr 2015 überprüfte der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, inwieweit Deutschland die UN-BRK umgesetzt hat. Dieser wies ausdrücklich darauf hin, dass sämtliche gesetzliche Ausschlussregelungen abzuschaffen seien, die Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht vorenthalten. Der Ausschuss äußerte sich auch explizit zu den Wahlrechtsausschlüssen Nummer 2 und Nummer 3: In seinen Abschließenden Bemerkungen an Deutschland empfahl er, diese Wahlrechtsausschlüsse zu beseitigen, sowie sonstige Barrieren, die Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihres Wahlrechts behindern, abzubauen und angemessene Unterstützungsstrukturen bereitzustellen.³³⁰

4.2.3 Entwicklungen in den Bundesländern

Einen Ausschlussgrund vergleichbar mit Nummer 2 gab es bis Mitte 2016 in den Wahlgesetzen aller Länder; einen Wahlrechtsausschluss entsprechend Nummer 3 nur in neun der 16 Bundesländer.³³¹

Im Zusammenhang mit Aktions- beziehungsweise Maßnahmenplänen zur Umsetzung der UN-BRK planen verschiedene Bundesländer, ihr Landeswahlrecht daraufhin überprüfen, ob es im Lichte der Konvention reformiert werden muss.³³²

Meist sollten jedoch zunächst die Ergebnisse der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie abgewartet werden. Ausdrücklich hat etwa Baden-Württemberg angekündigt, die derzeit im dortigen Landtags- und Kommunalwahlrecht für Menschen mit Behinderungen geltenden Wahlrechtsausschlüsse unter Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen der Studie und der gegebenenfalls vom Bund zu treffenden Entscheidungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.³³³ In zwei Bundesländern hat dagegen der Landesgesetzgeber bereits vor Erscheinen der Studie gehandelt.

Rechtsänderungen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Die Landtage in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben jeweils Anfang Juni 2016 die in ihren Landes- und Kommunalwahlgesetzen³³⁴ entsprechend Nummer 2 lautenden Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen beseitigt.³³⁵ Positiv hervorzuheben ist, dass sich beide Länder bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlagen bewusst mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtun-

328 Deutscher Bundestag (2014b), S. 10, 15, 21, 33, 50.

329 Deutscher Bundestag (2014c): TOP 7, S. 5283 f.

330 UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015), Ziffer 53 f.

331 Für eine aktuelle Übersicht über Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/> (abgerufen am 17.10.2016).

332 Für eine aktuelle Übersicht zum Stand der Aktions- und Maßnahmenpläne zur Umsetzung der UN-BRK in Bund und Ländern siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/> (abgerufen am 17.10.2016).

333 Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Baden-Württemberg vom Juni 2015, Sozialministerium Baden-Württemberg (2015), S. 200.

334 Nordrhein-Westfalen: § 2 des Landeswahlgesetzes und § 8 des Kommunalwahlgesetzes; Schleswig-Holstein: § 7 des Landeswahlgesetzes und § 4 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes.

335 Landtag Nordrhein-Westfalen (2016a), Ziffer 5; Landtag Schleswig-Holstein (2016a), S. 10146 ff.

gen auseinandergesetzt, diese in ihrer vollen Tragweite erkannt und entsprechend gehandelt haben. Beide verabschiedeten Gesetzentwürfe und auch die Redebeiträge während der parlamentarischen Befassung mit dem Änderungsvorhaben verweisen zur Begründung dieses wichtigen Schritts auf die menschenrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK.³³⁶

4.2.4 Entwicklungen in europäischen Nachbarländern

Neben Österreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich, die ähnliche Wahlrechtsausschlüsse bereits zuvor aufgehoben hatten, haben in jüngerer Zeit Kroatien (2012) und Lettland (2013) ihre Wahlgesetze geändert und Wahlrechtsausschlüsse von Menschen aufgehoben, die als geschäftsunfähig gelten.³³⁷

4.3 Aktuelle Studienergebnisse

Die in Form eines Forschungsberichtes vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichte Studie von Juni 2016³³⁸ beleuchtet die Problematik unter vier unterschiedlichen Perspektiven. Sie enthält einen sozialwissenschaftlichen, einen klinisch-psychologischen, einen völkerrechtlichen und einen verfassungsrechtlichen Teil.

Die im Zuge der Studie erhobenen Zahlen bestätigen die vorherigen Schätzungen der Monitoring-Stelle UN-BRK und gehen sogar noch deutlich darüber hinaus: Die Studie ermittelte zum Stand Jahreswechsel 2014/2015, dass insgesamt 84.550 Menschen mit Behinderungen nach § 13 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen waren. Mit 81.220

Menschen entfiel der Großteil auf Nummer 2 (Betreuung in allen Angelegenheiten). Von Nummer 3 (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus auf Anordnung nach dem Strafgesetzbuch) waren 3.330 Menschen betroffen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Wahlberechtigten in Deutschland betrug der Anteil der vom Wahlrecht Ausgeschlossenen 1,4 Promille.³³⁹

Auffällig ist, dass sich die Zahlen nicht annähernd proportional auf die Bundesländer verteilen. Bei dem Ausschlussgrund zu Nummer 2 reicht die Schwankungsbreite pro 100.000 deutsche Staatsbürger_innen von 7,8 bis 203,8 Personen (Bremen beziehungsweise Bayern) und bei Nummer 3 von 2,9 bis 12 Personen (Sachsen beziehungsweise Berlin). Mit anderen Worten; Die Wahrscheinlichkeit, von einem dieser Ausschlüsse von Wahlrecht betroffen zu sein, ist in einem Bundesland viel höher als in einem anderen. Angesichts der inhaltlichen Übereinstimmung der in den Ländern angewandten Normen ist diese Schwankungsbreite höchst erstaunlich. Sie lässt sich nicht mit der in einem föderalen System normalen Abweichung von Verwaltungspraxis erklären. Vielmehr lässt sie erkennen, dass inhaltlich identische Normen völlig unterschiedlich verstanden werden, und dies bei fundamentalen Entscheidungen über Selbstbestimmung oder Freiheit der Betroffenen.

Die Befragung der beiden Betroffenengruppen im Rahmen der BMAS-Studie ergab, dass bei der Fallgruppe nach Nummer 3 bei mehr als 80 Prozent der Befragten „kein begründeter Zweifel an der normalen Fähigkeit zum Treffen rationaler und komplexer Entscheidungen besteht“.³⁴⁰ Bezüglich der Fallgruppe nach Nummer 2 konnten zwar nur wenige Betroffene befragt werden, dabei entstand jedoch der Eindruck, dass „ein bestehendes dauerhaftes Betreuungsverhältnis in allen Angelegenheiten nicht unbedingt gleichbedeutend ist mit grundlegender Unfähigkeit zum Treffen komplexer rationaler Entscheidungen.“³⁴¹

336 Landtag Nordrhein-Westfalen (2015); Landtag Nordrhein-Westfalen (2016b); Landtag Schleswig-Holstein (2016b); Landtag Schleswig-Holstein (2016c).

337 Für eine Übersicht zu den EU-Mitgliedstaaten siehe Europäische Grundrechteagentur (Fundamental Rights Agency: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation/legal-capacity> (abgerufen am 17.10.2016).

338 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b).

339 Ebd., S. 60.

340 Ebd., S. 116.

341 Ebd., S. 117.

Trotz dieser Befunde kommt die Studie in ihrem verfassungsrechtlichen Teil zu dem Ergebnis, dass die geltenden Wahlrechtsausschlüsse, verfassungsrechtlich betrachtet, immer noch zulässig seien.³⁴² Demnach dürfe der Gesetzgeber differenzieren – auch in Bezug auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Artikel 38 GG). Im völkerrechtlichen Teil heißt es, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch eine völkerrechtskonforme Ausgestaltung der Wahlrechtsausschlüsse möglich sei.³⁴³ Beide Bewertungen können von einem menschenrechtlichen Standpunkt aus nicht geteilt werden.

4.4 Menschenrechtliche Bewertung der geltenden Rechtslage

Ausgangspunkt einer menschenrechtlichen Bewertung der Wahlrechtsausschlüsse ist Artikel 29 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 25 b) UN-Zivilpakt. Bereits Artikel 25 b) UN-Zivilpakt verpflichtet die Vertragsstaaten, das aktive und passive Wahlrecht der eigenen Staatsangehörigen diskriminierungsfrei auszugestalten. Mit Inkrafttreten der UN-BRK ist klargestellt, dass die Vertragsstaaten das aktive und passive Wahlrecht auch ohne Ansehung der Art und Schwere der längerfristigen Beeinträchtigung einer Person achten, schützen und gewährleisten müssen.

Verfassungsrechtlich ist es geboten, die UN-BRK als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen.³⁴⁴ Das Inkrafttreten der UN-BRK für Deutschland gibt daher Anlass zu einer Neubewertung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen im Grundgesetz (GG), insbesondere der Wahlrechtsgrundsätze nach Artikel 38 Absatz 1 GG (insbesondere Allgemeinheit und Freiheit der Wahl) und des behinderungsspezifischen Benachteiligungsverbots nach

Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG, im Lichte des Artikel 29 BRK.

Durch die UN-BRK wurde ein Paradigmenwechsel in der Sichtweise auf die Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen verstärkt, der für das deutsche Verfassungsrecht keine völlig neuen Ansätze verlangt. Sie formuliert nämlich die Verpflichtung, die menschenrechtlichen Vorgaben im verfassungsrechtlichen Zusammenhang deutlicher oder konsequenter zur Geltung zu bringen als bisher. Indem die UN-BRK aber verlangt, bestehende Vorurteile über Menschen mit Behinderungen zu überwinden und die behindernde Wirkung von Gesetzen zu erkennen, fordert sie etablierte verfassungsrechtliche Sichtweisen heraus. Das hat sich bereits in der parlamentarischen Diskussion im Jahr 2013 über das Wahlrecht gezeigt.³⁴⁵

Verfassungsrechtlich ist anerkannt, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl es in Bezug auf die Wahlberechtigung gebietet, beim Zugang zur Wahl erwachsene Deutsche mit Wohnsitz in Deutschland streng formal gleich zu behandeln. Der Ausschluss einzelner Bevölkerungsgruppen ist demnach verboten; dies gilt auch für die von den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Absatz 2 und 3 GG erfassten Personengruppen.³⁴⁶ Artikel 29 UN-BRK unterstreicht dies: Nur so kann der Ausgrenzung von Menschen mit geistiger oder intellektueller Beeinträchtigung und von Menschen mit psychosozialer Beeinträchtigung aus dem politischen Raum und der staatlichen Willensbildung, die weltweit als strukturelles Unrecht evident ist und in Deutschland in den Wahlrechtsausschlüssen Gestalt angenommen hat, eine menschenrechtlich überzeugende und verfassungsrechtlich gebotene Antwort gegeben werden. Das menschenrechtliche Gebot, die Gleichheit in Würde und Rechten ohne Ansehung einer Person mit einer Beeinträchtigung zu gewährleisten, muss gerade auf der Ebene der staatsbürgerlichen Rechte unbedingt zur Geltung kommen.

342 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b), S. 238 ff..

343 Ebd., S. 169 f.

344 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit BVerfGE 111, 307 (317f.) (Görgülü). Zuletzt bestätigt durch BVerfG Beschluss vom 26. Juli 2016, 1 BvL 8/15, RdNr. 88.

345 Deutscher Bundestag (2013a); Deutscher Bundestag (2013b); Deutscher Bundestag (2013c); Deutscher Bundestag (2013d).

346 Magiera (2014), Art. 38, RdNr. 79.

Verfassungsrechtlich ist es im Lichte der UN-BRK auch geboten, jede gesetzliche Differenzierung zwischen erwachsenen Deutschen aufzugeben, soweit sie Menschen wegen einer Behinderung benachteiligt. Zwingende verfassungsrechtliche Gründe, die die existierenden wie etwaig anders gefasste Ausschlussregelungen de lege ferenda noch rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar. Das Wahlverhalten von Menschen mit Behinderungen – auch nicht das von Menschen mit geistiger oder intellektueller Beeinträchtigung und psychosozialer Beeinträchtigung – stellt als solches keine Gefahr für die Demokratie oder die Funktionsfähigkeit einer Wahl dar, weil es keine Nachweise gibt, dass diese Personen ein anderes Wahlverhalten aufweisen würden als die anderen wahlberechtigten Erwachsenen.

Die gelegentlich anzutreffende Unterstellung, die betroffenen Menschen würden „unvernünftig“ wählen, entbehrt jeder empirischen Grundlage und spiegelt letztlich bestehende Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen wider – ganz davon abgesehen, dass alle anderen Wähler_innen „unvernünftig“ wählen dürfen. Vielmehr würde der verfassungsrechtlichen Integrationsfunktion der Wahl durch die Einbeziehung der beiden betroffenen Gruppen (Nummer 2 und Nummer 3) weitaus überzeugender Rechnung getragen.

Es ist zwar im Hinblick auf den Grundsatz der Freiheit der Wahl ein legitimes Ziel, verhindern zu wollen, dass die Ausübung des höchstpersönlichen Wahlrechts durch Dritte vereitelt wird. Dies vermag jedoch die Wahlrechtsausschlüsse nicht zu rechtfertigen. Denn diese zum Schutz der Ausübung des freien Wahlrechts ergriffenen Maßnahmen entziehen den betroffenen Staatsbürger_innen das Recht gänzlich und sind daher unverhältnismäßig.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass alle Menschen mit Behinderungen, die bislang von den Nummern 2 und 3 betroffen sind, einer besonderen, gegenüber allen anderen Wähler_innen gesteigerten Gefährdung in ihrer Wahlfreiheit ausgesetzt sind, und sie nicht durch die bestehenden Maßnahmen, wie etwa die strafrechtlichen Vorschriften, hinreichend geschützt sind. Selbst ein anderslautender Befund – den die BMAS-Studie auch nicht enthält – könnte an der Unverhältnismäßigkeit eines völligen

Wahlrechtsausschlusses nichts ändern. Etwaige Unterstützungsangebote (Assistenz) für Menschen mit Behinderungen, die von einer Stellvertretung kategorisch abzugrenzen sind und praktisch nicht in Fremdbestimmung umschlagen, ändern nichts daran, dass das menschenrechtlich gesicherte Staatsbürgerrecht als höchstpersönliches Recht zu achten und zu schützen ist und zu seinem Schutz den Rechtsträger_innen nicht entzogen werden darf.

Im Kern weist die UN-BRK den Ansatz zurück, die praktische Gewährleistung von fundamentalen Rechten von „Fähigkeiten“ abhängig zu machen. Auf diesen sogenannten Fähigkeits-Ansatz wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch gebaut, wenn vertreten wird, dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Wahlrechts eine individuelle „Entscheidungsfähigkeit“ voraussetze. Weitergehend noch ist die Auffassung, dass eine (vermeintlich) fehlende Fähigkeit es sogar rechtfertige, grundgesetzliche Rechtspositionen gänzlich zu entziehen. Diese Sichtweisen können einer Überprüfung im Lichte der UN-BRK und der menschenrechtlich wie verfassungsrechtlich anerkannten Bedingungsfeindlichkeit der Grundrechte nicht standhalten. Denn wird die „Fähigkeit“ als Bedingung für die Gewährleistung fundamentaler Rechte herangezogen, ziehen Menschen mit einer Beeinträchtigung oder einzelne Gruppen unter ihnen den Kürzeren. Sie werden als Gruppe mit pauschalen Vorurteilen konfrontiert und kommen individuell in die Situation, Fähigkeiten unter Beweis stellen zu müssen, wo es andere nicht müssen. Hier kommen darüber hinaus auf der Basis historisch überlieferter Vorurteile fragwürdige Bewertungsmaßstäbe zum Tragen, welche Menschen mit Beeinträchtigungen benachteiligen. Dieser Ansatz ist willkürlich und wird dem Individuum nicht gerecht. Es widerstrebt auch der Menschenrechtsidee, die vom Respekt gegenüber der Gleichheit aller in Würde und Rechten getragen ist und die ihrerseits für die staatsbürgerlichen Rechte maßgeblich sein sollte.

Vor diesem Hintergrund muss der über die Studie des BMAS beförderte verfassungspolitische Vorschlag zur „Assistenzunfähigkeit“ als nicht gangbar eingestuft werden. Diese Überlegung der Forschungsgruppe besagt, dass der Gesetzgeber erwägen kann, ein Gericht feststellen zu lassen,

ob eine Person bei der Ausübung des Wahlrechts nicht assistenzfähig ist.³⁴⁷ Damit wird der Eindruck vermittelt, eine gesetzliche Differenzierung zwischen assistenzfähigen und assistenzunfähigen Menschen mit Beeinträchtigungen im Blick auf die Wahl sei fachlich möglich und völkerrechtlich wie verfassungsrechtlich zulässig. Das kann nicht überzeugen.

Die BMAS-Studie gesteht selbst ein, dass die von ihr geforderte „Entscheidungsfähigkeit“, welche die Voraussetzung für die „Assistenzfähigkeit“ sein soll, sich normativ nicht definieren lässt und ihre Feststellung mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist.³⁴⁸ Ein politisch motivierter Differenzierungswille hilft über die Tatsache der instabilen wissenschaftlichen Kriterien einer „Assistenzfähigkeit“ nicht hinweg. Normativ bekräftigt die UN-BRK in Art. 29 a) iii, dass jeder Mensch assistenzfähig ist, nämlich den Wunsch nach Unterstützung bei der Stimmabgabe äußern darf. Äußert ein Mensch diesen Wunsch nicht oder versteht seine Mitwelt diese Äußerung nicht, so folgt daraus nur, dass die Person ihr Wahlrecht im konkreten Fall nicht ausübt, nicht aber, dass ihr das Wahlrecht entzogen werden muss. Die in der UN-BRK in Abkehr vom Defizitansatzformulierte Forderung, Menschen mit Behinderungen den Zugang zu eventuell notwendiger Unterstützung zu gewähren, würde pervertiert, wenn dieses Recht als Begründung herangezogen würde, um sie um ihre fundamentalen Staatsbürgerrechte zu bringen.

Unter Einbeziehung der aktuellen Entwicklungen und Diskussion bekräftigt die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention daher ihre Einschätzung, dass die bundesdeutschen Wahlrechtsausschlüsse nach § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG gemessen an den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der UN-BRK in Verbindung mit anderen verbindlichen Menschenrechtsübereinkommen nicht zulässig sind. Sie sind diskriminierende und unverhältnismäßige Eingriffe in das menschenrechtlich und verfassungsrechtlich garantierte staatsbürgerliche Recht, zu wählen und gewählt zu werden.

347 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b), S. 289.

348 Ebd., S. 114 f.

D Wirtschaft und Menschenrechte

5 Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland

Ursprünglich für Ende Juni 2016 angekündigt, wird der Nationale Aktionsplan (NAP) der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte³⁴⁹ nun voraussichtlich zeitgleich mit dem Erscheinen des vorliegenden Berichts zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland im Kabinett verabschiedet werden. Damit kommt Deutschland einer Empfehlung der UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechten nach, die 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten UN-Leitprinzipien mithilfe Nationaler Aktionspläne umzusetzen, und setzt auch die Empfehlung der EU-Kommission von 2011 um, solche Nationalen Aktionspläne zu erarbeiten.³⁵⁰

Der Nationale Aktionsplan ist in einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Prozess erarbeitet worden. Er beschreibt einerseits, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will – einschließlich der Unterstützungsleistungen für Akteure der Wirtschaft. Andererseits formuliert er die Erwartungen der Bundesregierung, wie Unternehmen ihrer eigenen menschenrechtlichen Verantwortung nachkommen sollen.

Dieser Berichtsteil stellt den Prozess der Erarbeitung des NAP wie auch seine Inhalte vor und bewertet sie im Vergleich zu Nationalen Aktionsplänen, die in anderen Ländern in den letzten

Jahren erarbeitet wurden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte war zusammen mit dem Unternehmensnetzwerk „econsence“ von dem für den Prozess federführenden Ministerium, dem Auswärtigen Amt, beauftragt worden, den Prozess als Berater zu begleiten.

5.1 Die Entwicklung des Themenfelds Wirtschaft und Menschenrechte

Die einstimmige Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP) im Menschenrechtsrat im Juni 2011 kann als wegweisender Erfolg betrachtet werden bei dem Versuch, das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten völkerrechtlich zu klären. Seit Anfang der 1970er Jahre wird in den Vereinten Nationen über die Kontrolle beziehungsweise Regulierung von Unternehmen verhandelt.³⁵¹ Im Zentrum der Debatte stand anfangs eine Kontrolle des Verhaltens international tätiger Unternehmen, um beispielsweise die politische Unterstützung von Diktaturen zu unterbinden oder um das Verhalten von international tätigen Unternehmen auf eigenen Plantagen, in Fabriken etc. am Maßstab der Menschenrechte zu messen. Anfang der 1970er

349 Die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP = UN Guiding Principles on Business and Human Rights) wurden vom Menschenrechtsrat im Juni 2011 einstimmig angenommen. UN, Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (2011).

350 Die Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, einen NAP zu erarbeiten, ist in der CSR-Richtlinie der EU-Kommission von 2011 enthalten. Europäische Kommission (2011).

351 Einen Einblick in die frühe Diskussion zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte gibt das Buch von Kasch/Leffler/Schmitz/Tetzlaff (1985).

Jahre wurde in Genf das UN-Center for Transnational Corporations (TNCs)³⁵² gegründet und ab 1974 wurde versucht, eine Konvention über TNCs zu formulieren. Diese Verhandlungen wurden über einen langen Zeitraum geführt und 1994 eingestellt, da sich Industrie- und Entwicklungsländer nicht über den Regelungsumfang und den Grad der angestrebten Verbindlichkeit einer solchen Konvention einigen konnten. Die Verhandlungen über die Konvention waren einer der Anlässe dafür, dass die Industrieländer in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1976 Leitlinien für Multinationale Konzerne erarbeiteten.³⁵³ Die freiwilligen „OECD Guidelines for Multinational Enterprises“ sind zu einer wichtigen Richtschnur für private Unternehmen geworden. Sie wurden inzwischen mehrfach überarbeitet und aktualisiert, so zuletzt in den Jahren 2000 und 2011,³⁵⁴ und sind eine der Grundlagen für zahlreiche Berichtsstandards für Unternehmen geworden.³⁵⁵ Die Verabschiedung der Leitsätze verminderte jedoch auch den Druck auf die Vereinten Nationen und ihre Mitglieder, eine verbindliche Konvention zu erarbeiten.

Während in der internationalen Debatte lange vor allem das Verhalten multinationaler Konzerne im Fokus stand, beziehen sich die UN-Leitprinzipien auf alle privaten Unternehmen, auch solche, die nur im nationalen Rahmen tätig sind. Dies trägt zum einen der Entwicklung Rechnung, dass durch die Globalisierung inzwischen auch sehr viele national agierende Unternehmen in globale Liefer- und Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Zum anderen kommt darin zum Ausdruck, dass Staaten grundsätzlich nicht nur international tätige Unternehmen auf umwelt-, sozial- und menschenrechtliche Standards verpflichten, sondern auch die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit im eigenen

Land im Rahmen der staatlichen Schutzpflichten überwachen und gestalten müssen.

Die Bedeutung des Themenfelds ist durch den schnellen Globalisierungsprozess seit Mitte der 1980er Jahre noch einmal enorm gewachsen. Der Welthandel hat sich zwischen 1985 und 2015 verzehnfacht. Besonders schnell zugenommen haben globale Zulieferbeziehungen, da Firmen sich teilweise ganze Bauteile ihrer Produkte (Autos, Maschinen etc.) zuliefern lassen. Der Anteil des konzerninternen Handels, das heißt der Zulieferbeziehungen in einem global tätigen Unternehmen, hat in demselben Zeitraum stark zugenommen und macht inzwischen mehr als ein Drittel des globalen Warenverkehrs aus.³⁵⁶ Dies ist ein Indikator für den enormen Zuwachs und die Verlängerung globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten. Die Lieferanten von Bauteilen haben ihrerseits bereits komplexe Zulieferbeziehungen aufgebaut, die teilweise weit verästelt sind. Mit dem Bedeutungsgewinn und der Verlängerung der Lieferketten geht gleichzeitig eine Zunahme menschenrechtlicher und arbeitsrechtlicher Risiken einher, da die Lieferketten geographisch komplexer geworden sind. Sie umfassen viele neue Länder und Regionen innerhalb von Ländern und nicht immer werden dort die Menschenrechte beachtet oder können durchgesetzt werden.

Die unternehmerische Verantwortung jenseits der Grenze erstreckt sich dabei längst nicht mehr nur auf die direkten Auswirkungen der Geschäftstätigkeiten auf Arbeitnehmer_innen, sondern auch auf die indirekten Auswirkungen des unternehmerischen Handelns auf andere Personengruppen in den jeweiligen Ländern.³⁵⁷ Für die Gewinnung von Rohstoffen werden gerade im Tagebergbau nicht selten Menschen umgesiedelt, die Haus und Einkommensquellen verlieren und deren Rechte auf

352 Das UN Centre for Transnational Corporations (UNCTC) war als Forschungseinrichtung der Vereinten Nationen 1973 gegründet worden und sollte zudem problembezogen das Verhalten der TNCs beobachten. Es wurde 1993 wieder aufgelöst.

353 OECD-Guidelines for Multinational Corporation. Erste Veröffentlichung 1976.

354 Die Überarbeitung von 2000 erfolgte, nachdem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die Kernarbeitsnormen 1998 in einer Erklärung bekräftigt und der neu gegründete UN-Global Compact diese ebenfalls aufgegriffen hatte. Die Überarbeitung von 2012 folgte auf die Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Bei beiden Überarbeitungsrunden wurden jeweils notwendige Anpassungen an diese neuen Trends vorgenommen.

355 So beispielsweise der Global Reporting Initiative (GRI).

356 Daten zum Welthandel aus WTO (2016).

357 Vergleiche die folgende Sammlung von Fällen zum extraterritorialen Menschenrechtsschutz: Coomans/Künnemann (2012).

Wohnung und Nahrung betroffen sein können. Produktionsstätten können Quellen von schädlicher Abluft oder Abwässern werden, die Menschen in den umliegenden Gemeinden beeinträchtigen.³⁵⁸ Die Produktion von Agrarrohstoffen kann Wasserressourcen beanspruchen, die vorher den Umlandgemeinden für die Realisierung des Menschenrechts auf Wasser zur Verfügung standen.

Unternehmen können auch Verantwortung mittragen für die Verletzung bürgerlicher und politischer Menschenrechte, beispielsweise wenn von ihnen beauftragte private Sicherheitsfirmen Personen verletzen oder töten, wenn ein Unternehmen Gewerkschaftsführer_innen an die Sicherheitskräfte eines Landes meldet und sie damit der Verfolgung aussetzt oder wenn es mit paramilitärischen Gruppen zusammenarbeitet, um die Produktion in Konfliktregionen abzusichern. Unternehmen können dabei sowohl selbst menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter verletzen als auch zu Komplizen von unterdrückerischen Regimen werden. Wenn Unternehmen ihre menschenrechtliche Verantwortung und die entsprechenden möglichen Risiken nicht beachten, kann dies auf globalen Märkten mit schneller Kommunikation zu enormen Reputationsverlusten und wirtschaftlichen Risiken führen. Gleichzeitig können Unternehmen eine proaktive Rolle bei der Umsetzung von Menschenrechten spielen, sowohl durch das Einhalten internationaler Standards als auch durch den Einsatz für eine wirkungsvolle nationale Durchsetzung von Menschenrechten, die für alle Wettbewerber gilt.³⁵⁹

Während der Verhandlungen zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) gab es eine intensive Debatte, ob Sozialstandards im Regelwerk der neu zu gründenden Organisation berücksich-

tigt werden sollten. Die Forderung wurde von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vorgetragen. Sie scheiterte im weiteren Verhandlungsprozess am Widerstand von Ländern des Globalen Südens, die fürchteten, ihre Wettbewerbsvorteile, wie niedrige Löhne und Sozialabgaben oder geringe Regulierung, zu verlieren.

Der Versuch zur Einführung von Sozialklauseln in das Welthandelsrecht zielte darauf ab, für die Durchsetzung zentraler Arbeitsnormen oder menschenrechtlicher Standards einen wirkmächtigen Mechanismus zu schaffen statt dies nur freiwilligen Unternehmensinitiativen zu überlassen. Im Rahmen der WTO-Gründung war mit der Schaffung eines neuen Streitschlichtungsmechanismus ein Durchsetzungsinstrument für das internationale Handelsrecht entstanden. Der Versuch, diesen Streitschlichtungsmechanismus auch in Fällen zu nutzen, in denen Menschenrechte oder Umweltschutzstandards unterschritten oder verletzt wurden, konnte aber in der WTO nicht durchgesetzt werden.³⁶⁰

Das Scheitern der Aufnahme und Durchsetzung von Menschenrechts- und Umweltstandards innerhalb der WTO führte in den folgenden Jahren dazu, dass diese in anderen internationalen Kontexten thematisiert wurden. 1998 verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine Erklärung zu Kernarbeitsnormen, in der sie die vorhandenen Konventionen zum Schutz der zentralen Arbeitsnormen zusammenfasste und ihnen damit ein neues Gewicht gab.³⁶¹ Seitdem wächst die Bedeutung von Menschenrechten als zentraler Referenzrahmen für die Verantwortlichkeiten von Unternehmen. Das wird deutlich an den Prinzipien des UN Global Compact, der 1999 vom

358 Einer der ältesten Fälle für Schädigungen von Umlandgemeinden stellen die Prozesse zur Entschädigung der Opfer des Chemieunfalls von 1984 im indischen Bhopal dar. Ein exemplarischer Fall ist zudem die von der Afrikanischen Menschenrechtskommission festgestellte Verletzung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Nahrung durch die nigerianische Regierung, die aktiv an einer nigerianische Ölgesellschaft beteiligt ist, und durch Shell International aufgrund der Verschmutzung landwirtschaftlicher Flächen im Nigerdelta. Decision Regarding Communication No. 155/96, African Commission on Human and Peoples' Rights, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, The Gambia from 13-27 October 2001; Text in: <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96.html> (abgerufen am 18.11.2016). Vgl. auch Beyerlin (2005).

359 Die Unterstützung eines solchen „level playing field“ für alle in einem Land tätigen Unternehmen, nationale wie internationale, ist eine wichtige Rahmenbedingung für die geschäftliche Tätigkeit derjenigen Unternehmen, die international anerkannte Standards umsetzen wollen.

360 Allerdings werden in den laufenden Streitschlichtungsverfahren inzwischen in gewissen Umfang durchaus Umweltstandards oder menschenrechtliche Überlegungen mit berücksichtigt.

361 Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, angenommen bei der 86. Tagung der IAO am 18.06.1999.

damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum in Davos vorgeschlagen wurde. Unternehmen, die Mitglieder des Global Compact werden wollen,³⁶² verpflichten sich dazu, zehn Prinzipien zu folgen, sechs davon im Bereich Menschenrechte und Achtung der Kernarbeitsnormen, vier aus den Bereichen Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung.

Von Beginn an wurde aus der Zivilgesellschaft heftige Kritik am Global Compact geübt. Die Vereinten Nationen würden zu unbedacht mit Unternehmen zusammenarbeiten. Diese würden sich zwar zu zehn Prinzipien verpflichten, jedoch werde das Unternehmenshandeln insgesamt nicht überwacht und gegebenenfalls sanktioniert. Die Zivilgesellschaft unterstützte dagegen umso intensiver einen Prozess und einen Rechtstext, der in einer Arbeitsgruppe der Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission³⁶³ seit 1998 in Arbeit war, die „Draft UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights“.³⁶⁴ In dem Dokument wurden bereits bestehende Rechtspflichten aus verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen auf Unternehmen angewendet. Die primäre Verantwortung für Achtung, Schutz und Förderung der Menschenrechte sollte zwar weiterhin bei den Staaten verbleiben. Das Neue an den UN-Normen war aber, dass sie darüber hinaus auch den Unternehmen innerhalb des eigenen Tätigkeits- und Einflussbereiches eine Verantwortung für die Menschenrechte zuschreiben und diese so zu eigenständigen Pflichtenträgern gemacht hätten. Das Dokument scheiterte allerdings in der UN-Menschenrechtskommission. Die Widerstän-

de aus Wirtschaft und Unternehmensverbänden wie auch vieler Regierungen von Industrieländern waren zu groß. Die UN-Menschenrechtskommission beendete die weitere Bearbeitung 2004 und erklärte, dass das Dokument keine rechtliche Bindungskraft erhalten solle.

Nachdem auch dieser Versuch gescheitert war, für das Verhältnis von Unternehmen und Menschenrechten Richtlinien zu definieren, engagierte Kofi Annan wiederum den an der Universität Harvard lehrenden Politikwissenschaftler John Ruggie, der ihn bereits bei der Ausarbeitung des UN-Global Compact beraten hatte, um das Thema erneut anzugehen.

5.2 Die UN-Leitprinzipien

In den ersten drei Jahren (2005–2008) seines Mandates entwarf John Ruggie ein Modell, in dem er das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten fasste. In Anlehnung an die heutige Charakterisierung von Staatenpflichten³⁶⁵ erarbeitete er eine Trias zur Beschreibung der Rollen und Verantwortlichkeiten aller beteiligter Akteure: „Protect, Respect and Remedy“. Zentral bleibt die Verpflichtung der Staaten zur Umsetzung der Menschenrechte. Im Hinblick auf das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten ist vor allem die Schutzpflicht von Staaten besonders wichtig, sie haben die Verpflichtung sicherzustellen, dass nicht private Akteure die Verwirklichung von Menschenrechten negativ beeinflussen. Gleichzeitig haben Unternehmen selber eine Mitverantwortung (keine

362 International hat der Global Compact derzeit knapp 10.000 Mitgliedsunternehmen, beim Deutschen Global Compact Netzwerk sind derzeit circa 320 Unternehmen Mitglied.

363 Die Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights war ein Hilfsorgan der UN-Menschenrechtskommission (der Vorgängerin des UN-Menschenrechtsrates) und bestand aus 26 Sachverständigen. Sie konnte auch auf eigene Initiative hin aktiv werden. 1998 gründete sie eine Working Group on Transnational Corporations, in der bis 2003 die Draft Norms erarbeitet wurden.

364 Der Prozess hatte bereits Vorläufer bei den Vereinten Nationen. Auf Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen war bereits 1973 eine UN-Commission on Transnational Corporations gegründet worden mit dem Ziel, einen Verhaltenskodex für TNCs zu erarbeiten. Die Kommission hat bis zu ihrer Auflösung 1994 über 20 Jahre versucht, einen solchen Verhaltenskodex zu schaffen, konnte aber keinen Konsens zwischen Industrie- und Entwicklungsländern herstellen.

365 In der Beschreibung von Staatenpflichten im Menschenrechtsschutz hat sich in den letzten Jahren eine Auffassung durchgesetzt, die es erlaubt, staatliche Rolle und Aufgabe gut zu unterscheiden. Staaten haben zunächst die Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten (Respect), also nicht durch eigene Maßnahmen Menschenrechte zu verletzen. Sie haben zweitens die Aufgabe, Menschenrechte zu schützen (protect), also die Handlungen von Dritten (privaten Akteuren) zu kontrollieren, damit diese nicht zu Verletzungen von Menschenrechten beitragen. Zum dritten haben Staaten die Aufgabe, sicherzustellen, dass die Menschenrechte für alle Menschen gewährleistet (fulfill) werden, sie müssen also Maßnahmen ergreifen, damit für alle Menschen, die auf die Verwirklichung der Menschenrechte warten, diese möglichst zeitnah erreicht werden können. Dazu gehören rechtliche Unterstützungsmaßnahmen ebenso wie der Einsatz von Ressourcen.

völkerrechtliche Verpflichtung), die Menschenrechte zu achten und sicherzustellen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Als dritte Komponente betont Ruggie den Zugang zu Rechten, Beschwerdemöglichkeiten und Abhilfe (remedy); dieser muss jeder betroffenen Person offenstehen, wenn ihre Menschenrechte verletzt wurden. Zusätzlich nahm Ruggie als zweites Bauprinzip einen Begriff aus den Wirtschaftswissenschaften zur Hand, um die Verantwortlichkeiten von Unternehmen zu beschreiben: „due diligence“, die gebotene Sorgfalt. So wie Unternehmen angehalten sind, mit der gebotenen Sorgfalt für die Qualität ihrer Produkte zu sorgen oder für transparentes Finanzgebaren, so sollen sie auch die gebotene Sorgfalt aufwenden, um sicherzustellen, dass ihr Handeln nicht negative Auswirkungen auf die Menschenrechte hat.

Auf der Grundlage dieses Analyserahmens erarbeitete Ruggie dann von 2008 bis 2011 in einem sehr aufwändigen Konsultationsprozess den Text der UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten, die dann im Juni 2011 einstimmig im Menschenrechtsrat angenommen wurden. Die Neueröffnung der Debatte war damit erfolgreich gelungen, mit weitreichenden Neuerungen: Unternehmen haben Verantwortung für ihr gesamtes Geschäft (all business) und müssen dieses auf menschenrechtliche Risiken und mögliche negative Auswirkungen hin überprüfen. Dabei müssen sowohl direkte wie indirekte Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit in den Blick genommen werden. Die UN-Leitprinzipien nehmen damit die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette in den Blick, von eigenen Produktionsstätten bis hin zu allen Zulieferbeziehungen.

Neben den Regierungen haben auch alle Stakeholder dem Text zugestimmt, insbesondere die internationalen Dachverbände der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Kritik wurde vor allem von Nichtregierungsorganisationen formuliert, die sich eine bindende Völkerrechtliche Konvention (im Englischen „hard law“) für TNCs gewünscht hätten und kein „soft-law“-Instrument in Form von UN-Leitlinien.

5.3 Der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland

Zur weltweiten Umsetzung der UN-Leitprinzipien hat die UN-Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte allen Staaten empfohlen, die UN-Leitprinzipien durch einen Aktionsplan umzusetzen. Die Europäische Kommission hat 2011 die Mitgliedstaaten der EU ebenfalls aufgefordert, Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien zu erarbeiten.³⁶⁶

Die Bundesregierung hat dieses Anliegen im aktuell gültigen Koalitionsvertrag aufgegriffen und entschieden, einen eigenen Nationalen Aktionsplan (NAP) zu erarbeiten. Dieser Prozess begann am 6. November 2014 mit einer Plenarveranstaltung als Multi-Stakeholder-Prozess. Federführendes Ministerium für den Prozess war und ist das Auswärtige Amt. Die weiteren beteiligten Ministerien sind die Ministerien für Arbeit und Soziales (BMAS), der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und das Wirtschaftsministerium (BMWi). Auf Seiten der Wirtschaftsverbände waren und sind beteiligt die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie und Handelskammertag (DIHK). Die Zivilgesellschaft wurde und wird vertreten durch das Forum Menschenrechte, den Dachverband der Menschenrechtsgruppen in Deutschland, VENRO, den Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen in Deutschland sowie den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Als Prozessberater und -begleiter hatte das Auswärtige Amt das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) und das Unternehmensnetzwerk „econsense“ beauftragt.

Im Rahmen des Erarbeitungsprozesses wurden zunächst gemeinsam die zentralen Handlungsfelder zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte identifiziert. Anschließend

366 Europäische Kommission (2011).

erstellte das Deutsche Institut für Menschenrechte eine Baseline-Studie zum Stand der Umsetzung in Deutschland. Für die Erarbeitung der Baseline-Studie verwendete das Institut die von der UN Arbeitsgruppe, dem Think Tank International Corporate Accountability Roundtable (ICAR)³⁶⁷ und dem Dänischen Institut für Menschenrechte empfohlene Methodik und befragte alle beteiligten Stakeholder nach den für sie wichtigen Fragestellungen, die im folgenden Prozess bearbeitet werden sollten.

Die im Februar 2015 vorgelegte Baseline-Studie wurde von den meisten Prozessbeteiligten als sehr guter Startpunkt des Prozesses begrüßt. Die Verbände der deutschen Wirtschaft wünschten sich eine umfassendere Darstellung dessen, was durch deutsche Unternehmen bereits in diesem Bereich getan wird, und kritisierten die hohe Zahl offener Prüfaufträge, die in der Studie gesammelt worden waren. In der zweiten Version wurde die Darstellung von Unternehmensaktivitäten erweitert. Die Prüfaufträge wurden beibehalten, da sie als Zusammenstellung die Anliegen aller Stakeholder darstellten. Im Anschluss wurden zu den zwölf wichtigsten Handlungsfeldern Expertenanhörungen durchgeführt.³⁶⁸ Diese wurden von den verschiedenen Verfahrensbeteiligten vorbereitet. Alle Anhörungen wurden durch das Deutsche Institut für Menschenrechte dokumentiert.³⁶⁹ Die Anhörungen waren nicht als Verhandlungsprozess organisiert, sondern als Diskussion offener Fragen, deren Ergebnisse die Bundesregierung beim weiteren Formulierungsprozess des Aktionsplans anleiten sollten. 2016 begann der Erstellungsprozess des Nationalen Aktionsplans, der länger als ursprünglich vorgesehen dauerte. Derzeit scheint es wahrscheinlich, dass der Nationale Aktionsplan noch im November zur öffentlichen Diskussion freigegeben und zeitnah im Kabinett verabschie-

det werden wird. Insgesamt wurde das Design des Prozesses von vielen Prozessbeteiligten gelobt und auch im europäischen und internationalen Kontext als ausgesprochen innovativ bewertet. Der Prozess der Texterstellung erfolgte dann allerdings über Monate hinweg hinter verschlossenen Türen, da es sich als schwierig erwies, innerhalb der Bundesregierung zu einem Konsens zu kommen.

Hauptkonfliktlinie im Erarbeitungsprozess war die Auseinandersetzung zwischen Wirtschaftsverbänden und Zivilgesellschaft über die Frage, ob es eine verbindliche gesetzliche Umsetzung der UN-Leitprinzipien geben müsse oder ein Regime freiwilliger Regelungen zu bevorzugen sei, um Unternehmen dazu zu bewegen, die UN-Leitprinzipien umzusetzen. Befürworter einer verbindlichen Regelung betonten, dass dies gerade diejenigen Unternehmen entlaste und in eine faire Wettbewerbssituation bringe, die Vorreiter bei der Umsetzung von Menschenrechtsstandards seien und dadurch höhere Kosten als ihre Wettbewerber hätten. Die Gegner hoben hervor, dass eine verbindliche Umsetzung nur in Deutschland dazu führe, dass Unternehmen in Deutschland in eine nachteilige Wettbewerbssituation mit Unternehmen aus anderen Ländern geraten würden.³⁷⁰ Diese Auseinandersetzung prägte damit nicht nur die Erarbeitung der UN-Leitprinzipien, sondern auch die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans.

John Ruggie hatte formuliert, dass für die Umsetzung seiner Leitprinzipien ein „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Regelungen erstrebenswert wäre, um ein „level playing field“ für alle Unternehmen herzustellen. Auch zwischen den beteiligten Ministerien wurde lange um einen solchen „smart mix“ gerungen. Eine gesetzliche Grundlage für die menschenrechtliche Sorg-

367 Danish Institute for Human Rights (DIHR)/ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2014).

368 Die Themen der Anhörungen waren: 1. Anforderungen an Human Rights Due Diligence und Human Rights Impact Assessments; 2. Staatliche Schutzpflichten im eigenen Hoheitsgebiet; 3. Menschenrechtsverletzungen entlang der Liefer- und Wertschöpfungsketten; 4. Unterstützung der Unternehmen; 5. Zugang zu Recht und Gerichten in Deutschland; 6. staatliche außergerichtliche Verfahren; 7. Qualitätssicherung bei nichtstaatlichen Verfahren; 8. Berichterstattung und Transparenz; 9. Nexus zwischen Staat und Wirtschaft: (a) Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, (b) öffentliche Beschaffung und Auftragsvergabe; 10. Staatliche Schutzpflichten in bi- und multilateralen Wirtschaftsbeziehungen; 11. Freiwillige oder gesetzlich verbindliche Sorgfaltspflicht? Alle Anhörungen wurden schriftlich dokumentiert und sind auf der Prozess-Webseite des Auswärtigen Amtes einsehbar.

369 Siehe die Website des Auswärtigen Amtes mit allen Dokumentationen: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Aussenwirtschaft/Wirtschaft-und-Menschenrechte/NAPWiMr_node.html (abgerufen am 18.11.2016).

370 Die beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen haben während der Ausarbeitungsphase des NAP ein mögliches Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfalt im Rahmen eines Gutachtens ausarbeiten lassen: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartman (2016).

faltsprüfung wird es im Ergebnis in Deutschland zunächst nicht geben. Der erarbeitete Nationale Aktionsplan enthält allerdings neben verbindlichen Elementen auch die Androhung zukünftiger Regelungen „bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen“, sollten die freiwilligen Maßnahmen scheitern oder nicht ausreichen.

5.4 Der Nationale Aktionsplan im Entwurf: Inhalte

Der Nationale Aktionsplan liegt zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichtes noch nicht in einer endgültigen Version vor, der Entwurf der Bundesregierung wird jedoch vermutlich sehr bald veröffentlicht werden. Dann sollen die Prozessbeteiligten und weitere Interessierte die Gelegenheit erhalten, den Entwurf zu kommentieren. Im Anschluss soll der Entwurf zeitnah durch das Bundeskabinett verabschiedet werden. Die folgende Darstellung beruht auf dem öffentlich gewordenen Entwurf des Nationalen Aktionsplans vom Sommer 2016, der jedoch vermutlich noch verändert werden wird. Da die zentralen Aussagen allerdings schon feststehen, haben wir – auch wegen der Aktualität und Bedeutung des Prozesses – daran festgehalten, dieses Kapitel in den Bericht zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland aufzunehmen. Daher ist dies das einzige Kapitel, in dem neuere Entwicklungen (nach dem Ende des Berichtszeitraums) aufgegriffen werden. Der weitere Umgang mit dem Nationalen Aktionsplan sowie die Entwicklung einer wirkungsvollen Umsetzungsstruktur wird für das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte international wegweisend sein.

Der Nationale Aktionsplan enthält in der Version vom Juni 2016 keine gesetzliche Vorgabe für eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung. Ausgangspunkt des NAP-Entwurfs ist die Erwartung der Bundesregierung gegenüber allen Unternehmen, die unternehmerische Sorgfalt bei der Achtung der Menschenrechte anzuwenden. Unternehmen sollen entsprechend ihrer Größe und ihrer Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette in angemessener Weise unternehmensinterne Prozesse einführen, die sie in die Lage versetzen, mögliche

menschenrechtliche Risiken sowie tatsächliche und potenziell nachteilige Auswirkungen auf die Menschenrechte zu erfassen.

Fünf Elemente umfasst die Definition der menschenrechtlichen Sorgfalt, die im Text gegeben wird. Alle Unternehmen sollen erstens eine Grundsatzerklärung zur Achtung der Menschenrechte abgeben. Sie sollen zweitens ein Verfahren zur Ermittlung tatsächlicher und potenzieller nachteiliger Auswirkungen auf die Menschenrechte etablieren. Drittens sollen sie eine Übersicht über alle ergriffenen Maßnahmen erstellen, die sie gewählt haben, um diesen Auswirkungen angemessen zu begegnen, und sie sollen dabei auch die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen kontrollieren. Viertens sollen sie entsprechende Informationen über Risiken, Maßnahmen und Wirksamkeit bereithalten. Bei hohen Risiken negativer Auswirkungen sollen Unternehmen regelmäßig gegenüber der Öffentlichkeit berichten. Hierzu können bereits etablierte Berichtsformate ebenso genutzt wie neue menschenrechtsbezogene Formate erarbeitet werden.

Dieses Vorgehen für die Integration einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in Unternehmensabläufe soll durch alle Unternehmen umgesetzt und in der Folge ab 2018 regelmäßig überprüft werden. Als konkrete Zielvorgabe wurde zusätzlich formuliert, dass mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bis 2020 diese menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in ihre Unternehmensprozesse integriert haben sollen. Unternehmen, die keinerlei menschenrechtliche Probleme erkennen können oder aufgrund hoher Komplexität einzelne Verfahren oder Maßnahmen bis 2020 nicht umsetzen können, haben die Möglichkeit, dies in einer Erklärung zu erläutern („comply or explain“). Sofern die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückbleiben und weniger als 50 Prozent der genannten Unternehmen aktiv geworden sind, will die Bundesregierung weitergehende Schritte prüfen, bis hin zu gesetzgeberischen Maßnahmen und einer Erweiterung des Kreises der zu erfassenden Unternehmen. In diesem Überprüfungsschritt sieht die Bundesregierung ein Element prozeduraler Verbindlichkeit im NAP.

Ein branchenübergreifender Konsens zur Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) in Wertschöpfungs- und Lieferketten soll zusätzlich im nationalen CSR-Forum der Bundesregierung erarbeitet werden. Alle in Deutschland tätigen Unterthemen sollen die Möglichkeit haben, diesem Konsens beizutreten. Der CSR-Konsens soll praktische Hilfestellung geben, wie menschenrechtliche Sorgfalt neben anderen relevanten Nachhaltigkeits- und CSR-Themen in der Managementpraxis von Unternehmen verankert werden kann.

Eine solche Zielvorgabe und Überprüfungsstruktur sieht kein anderer der europäischen NAPs bislang vor. In diesem Bereich kann der NAP-Entwurf durchaus als ambitioniert bezeichnet werden, denn 50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bedeutet, dass circa 3.000 Unternehmen ein solches Verfahren zur Erhebung menschenrechtlicher Risiken in ihren Unternehmensprozessen integriert haben müssen. Damit wird ein durchaus umfassender Prozess der Umsetzung in Gang gesetzt.

5.4.1 Bestimmungen zur staatlichen Schutzpflicht

Im Hinblick auf die erste Säule der UN-Leitprinzipien, die staatliche Schutzpflicht, enthält der Entwurf in vier Themenfeldern Einzelbestimmungen:

Thema 1: Gestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen

Im Einflussbereich eigenen wirtschaftspolitischen Handelns ist Deutschland völkerrechtlich dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass die eigenen Maßnahmen nicht zu Verletzungen von Menschenrechten beitragen, sondern die Umsetzung von Menschenrechten unterstützen.

Im Hinblick auf die Schutzpflicht in Deutschland, das heißt die Kontrolle aller wirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen in Deutschland selbst, hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen auf Menschenrechte greift der Entwurf aus vielen möglichen Themen drei Aspekte auf: Erstens will die Bundesregierung den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung bekämpfen. Der NAP-Entwurf verweist auf die Arbeit in der dafür

eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die derzeit an einem strategischen Konzept arbeitet, um Prävention zu stärken, Beratungsstrukturen aufzubauen sowie die strafrechtliche Verfolgung und die Datenlage zu verbessern. Zweitens wird darauf verwiesen, dass sich die Bundesregierung auf einen Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen geeinigt hat, um den Missbrauch von Werkverträgen und das Umgehen von Arbeitsstandards zukünftig zu verhindern. Drittens wird erwähnt, dass der Whistleblower-Schutz im deutschen Recht weiter ausgebaut werden wird.

Gerade im Hinblick auf die nationalen Themen ist der NAP-Entwurf insgesamt ein schwacher Text. In den Anhörungen waren weitergehende Probleme – wie etwa die Verletzung von Arbeitsschutznormen, Nutzung von Formen der Scheinselbstständigkeit und die Beschäftigung von Personen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland haben – in verschiedenen Sektoren in Deutschland identifiziert worden, etwa beim Baugewerbe, in Schlachthöfen etc. Es fehlt dem NAP-Entwurf ein klares Bekenntnis, dass alle möglichen nationalen Risiken und Problembereiche identifiziert werden sollen und konkrete Kontrollen und eine übergeordnete Überwachung gestärkt werden, um diese Probleme zu adressieren.

Im Hinblick auf die bi- und multilateralen Wirtschaftsbeziehungen verweist der NAP-Entwurf auf die ausschließlichen Kompetenzen der EU im Bereich der internationalen Handelspolitik. Im Rahmen dieser Begrenzung will sich die Bundesrepublik dafür einsetzen, dass das geplante TTIP-Abkommen ein ambitioniertes Nachhaltigkeitskapitel erhält. Darüber hinaus soll das Instrumentarium der menschenrechtlichen Folgenabschätzung für Handels- und Investitionsabkommen der EU weiterentwickelt werden. Zudem sollen Entwicklungsländer bei der Verbesserung ihrer Handelsschancen, aber auch bei der Einhaltung von Arbeits-, Sozial und Umweltstandards noch gezielter unterstützt werden. Bei der für 2018 geplanten Überarbeitung des Allgemeinen Präferenzsystems (APS+) soll für eine verbesserte Einhaltung und Umsetzung von Menschenrechtsstandards durch Regierungen von Ländern des Globalen Südens geworben werden.

In der Entwicklungspolitik nimmt sich die Bundesregierung vor, das vorhandene entwicklungspolitische Instrumentarium zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien hin zu überprüfen. Unter anderem möchte die Bundesregierung auch in Entwicklungs- und Schwellenländern ähnliche Prozesse wie einen NAP fördern, ein breites Engagement zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger_innen auch bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien verstärken, die Situation besonders vulnerabler Personengruppen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte stärken und sicherstellen, dass die Vorgaben der UN-Leitprinzipien auch von den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen angewendet werden. Sie sollen Grundlage für weitere Bewertungen, das Monitoring und die eventuelle Weiterentwicklung von Beschwerdeverfahren sein. Zudem nimmt sich die Bundesregierung vor, Reformprozesse in internationalen Finanzinstitutionen mit dem Ziel zu begleiten, deren operative Arbeit stärker an Menschenrechten auszurichten.

Thema 2: Staatliche Schutzpflicht umfasst das öffentliche Beschaffungswesen

Dort, wo Deutschland im größeren Umfang mit staatlichen Mitteln Güter und Dienstleistungen von privaten Firmen einkauft, hat Deutschland sowohl eine besondere Verpflichtung wie auch gleichzeitig einen besonders großen Hebel, um sicherzustellen, dass Menschenrechte im Produktionsprozess beachtet werden. Hier verweist die Bundesregierung auf die bereits vorhandene Allianz für nachhaltige Beschaffung und die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung beim Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern sowie auf Vorgaben der Rechtsreform von 2016, mit der drei neue EU-Vergaberichtlinien in deutsches Recht umgesetzt wurden. Dieser neue Rechtsrahmen ermöglichte es den Vergabestellen, die öffentliche Auftragsvergabe stärker darin zu unterstützen, strategische Ziele wie Sozialstandards, Umweltschutz oder Innovation zu erreichen.

In den Anhörungen zum Thema öffentliche Beschaffung war die Bundesregierung aufgefordert worden, die zum damaligen Zeitpunkt in Arbeit befindliche Umsetzung der Vergaberichtlinien an den UN-Leitprinzipien auszurichten eine Chance, die allerdings nicht genutzt wurde. Im NAP-Entwurf

nimmt die Bundesregierung sich nun vor zu prüfen, inwieweit bei einer zukünftigen Überarbeitung der Richtlinien verbindliche Mindeststandards im Bereich Menschenrechte im Vergaberecht festgeschrieben werden können. Es soll ein Stufenplan erarbeitet werden, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Thema 3: Staatliche Schutzpflicht umfasst alle Formen staatlicher Förderung von Unternehmen

Dort, wo öffentliche Mittel für die Förderung von Unternehmen eingesetzt werden, hat Deutschland eine Verpflichtung, sicherzustellen, dass bei den geförderten Unternehmen keine menschenrechtlichen Risiken bestehen. In diesem Kontext nimmt sich die Bundesregierung im NAP-Entwurf vor, zu prüfen, inwieweit die in den subventionspolitischen Leitlinien angelegte Nachhaltigkeitsprüfung mit den Anforderungen der UN-Leitprinzipien übereinstimmt und wie Unternehmen, die signifikante Subventionen erhalten, künftig dazu verpflichtet werden können, die Elemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht anzuwenden.

Bei der Außenwirtschaftsförderung soll den Menschenrechten, die bislang einen Teilaspekt der Umwelt- und Sozialprüfung darstellten, stärkere Eigenständigkeit und Sichtbarkeit im Prüfverfahren eingeräumt werden. Unternehmen sollen in der Projektanbahnungsphase künftig bereits frühzeitig auf den hohen Stellenwert menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und der OECD-Leitsätze hingewiesen werden. Sind bei den Projekten mit hoher Wahrscheinlichkeit schwerwiegende menschenrechtliche Auswirkungen zu befürchten, ist zudem die Einführung von Berichten zur menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in die Prüfverfahren geplant. Generell werden Menschenrechte im Rahmen der Projektprüfung künftig als eigenständiger Punkt berücksichtigt. Die nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze wird gleichzeitig als zentraler Beschwerdemechanismus für Projekte der Außenwirtschaftsförderung eingesetzt.

Thema 4: Staatliche Achtungspflicht und Unternehmen im öffentlichen Eigentum

Wirtschaftsunternehmen unter staatlicher Kontrolle tragen nach den UN-Leitprinzipien eine besondere Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte. Die in den UN-Leitprinzipien

formulierten Erwartungen an die unternehmerische Sorgfaltspflicht gelten auch für diese Unternehmen. Die Bundesregierung verweist auf den Public Corporate Governance Kodex des Bundes, ein Regelwerk, das sich mit Empfehlungen für eine gute Unternehmensführung an Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes richtet. Bei Unternehmen mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung will der Bund bei Schulungen in Zukunft ein Augenmerk auf die menschenrechtliche Verantwortung der Unternehmen legen. Mit Blick auf die Unternehmen im öffentlichen Eigentum sieht die Bundesregierung nach der letzten Überarbeitungsrunde des NAP keine besonderen Maßnahmen vor. Der NAP-Entwurf kann an dieser Stelle als einer der schwächsten europäischen Aktionspläne bewertet werden, da mehrere europäische NAPs gerade ausdrücklich Unternehmen im öffentlichen Eigentum zur Beachtung der UN-Leitprinzipien auffordern.

5.4.2 Bestimmungen zur Verantwortung von Unternehmen

Die zweite Säule der UN-Leitprinzipien beschreibt die Verantwortlichkeiten der Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte. Im Hinblick auf die Verantwortlichkeit von Unternehmen in Liefer- und Wertschöpfungsketten verweist die Bundesregierung im NAP-Entwurf darauf, dass Deutschland sich im Rahmen der G7-Präsidentschaft 2015 als treibende Kraft dafür engagiert hat, ein Kapitel zur Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten in die Abschlusserklärung aufzunehmen.

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans unterstützt die Bundesregierung die systematische Aufnahme von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen unter Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen. Die Regierung sieht im NAP-Entwurf vor, dass besonders relevante Risikobereiche und Wertschöpfungsketten für die deutsche Wirtschaft mithilfe einer Studie identifiziert werden sollen. Auf dieser Basis sollen in der Folge im Rahmen entsprechender Multi-Stakeholder-Foren branchenspezifische Handlungsanleitungen und Beispiele guter Praxis erarbeitet

werden. Vergleichbar den bereits vorhandenen Brancheninitiativen, wie dem „Bündnis für nachhaltige Textilien“, dem runden Tisch „Menschenrechte im Tourismus“ oder dem „Forum nachhaltiger Kakao“ könnten weitere Brancheninitiativen entstehen. Zudem wird die Bundesregierung den G-7-Gipfel Beschluss zur Einrichtung eines „Vision Zero Funds“ vorantreiben, der bei der ILO angesiedelt ist und dort der Prävention und Verringerung arbeitsbedingter Todesfälle und Arbeitsunfälle in globalen Lieferketten dienen soll.

Während der Teilbereich des NAP-Entwurfs zu Lieferketten und Wertschöpfungsketten damit durchaus substanzielle Umsetzungsschritte vorsieht, muss der folgende Teil zu Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkung von Unternehmen als einer der schwächeren Teile des NAP bewertet werden. In diesem Teil wird auf die Umsetzung der sogenannten EU-CSR-Richtlinie in deutsches Recht verwiesen, die im September 2016 beschlossen wurde und sich an börsennotierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten richtet.³⁷¹ Grundsätzlich wäre es möglich gewesen, bei der Umsetzung dieser Richtlinie zu nichtfinanziellen Risiken unternehmerischer Tätigkeit für die Unternehmen auf die Inhalte des NAP Bezug zu nehmen und dafür zu sorgen, dass die Umsetzung der NAP-Bestimmungen darzustellen ist. Eine solche Bezugnahme wurde nicht erreicht, da die Bundesregierung der deutschen Wirtschaft eine „eins zu eins“ Umsetzung der EU-Richtlinie zugesagt hatte und damit eine weitergehende Nutzung des Umsetzungsprozesses der Richtlinie politisch ausgeschlossen wurde. Zusätzlich will die Bundesregierung die Einführung einer Gewährleistungsmarke in das deutsche Recht prüfen, mit der unter anderem die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Standards in Liefer- und Wertschöpfungsketten zertifiziert werden könnte.

Im Hinblick auf die Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen in Konfliktgebieten verweist der NAP-Entwurf auf die Positionierung Deutschlands im Rahmen der EU. Hier setzt sich Deutschland für die verbindliche Regelung von Sorgfaltspflichten ein. Diese sollen verhältnismäßig sein und keine

371 Europäisches Parlament (2014).

unnötigen bürokratischen Belastungen verursachen.

Bereits in den Anhörungen des NAP-Prozesses war deutlich geworden, dass viele Unternehmen einen großen Unterstützungsbedarf bei der Aufgabe haben, Menschenrechtsthemen sinnvoll in ihre Unternehmenspraxis zu integrieren. Entsprechend enthält der NAP-Entwurf verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen.

Die Bundesregierung will die Beratung von Unternehmen durch die deutschen Auslandsvertretungen substanziell verstärken, unter Einbindung der weiteren Akteure der Außenwirtschaftsförderung. In der neu geschaffenen „Agentur für Wirtschaft und Entwicklung“ des BMZ soll ein Helpdesk für Wirtschaft und Menschenrechte eingerichtet werden. Zum zweiten möchte die Bundesregierung auf einer zentralen Website (www.csr-in-deutschland.de) weitere Informationsangebote und Präsentationen guter Erfahrungen von Unternehmen bereitstellen. Schulungen und Dialogangebote des Deutschen Global Compact Netzwerks sollen ebenso wie Unterstützungsangebote der Internationalen Arbeitsorganisation ausgebaut werden. In Zusammenarbeit mit Unternehmensnetzwerken sollen bundesweit verstärkt Praxistage für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) veranstaltet werden.

5.4.3 Bestimmungen zum Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung

Insgesamt bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, deutsche Rechtsschutzmechanismen zu nutzen, als gut. Damit Betroffene zivilprozessuale Rechtsschutzmöglichkeiten leichter nutzen können, soll eine mehrsprachige Informationsbrochure zum Zugang zu Gerichten für Betroffene in Deutschland erarbeitet werden. Als zweites Element will die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung einer Hinterbliebenenentschädigung voranbringen, die bei der Tötung eines nahen Angehörigen einen Geldanspruch durch den Verursacher vorsehen würde. Die bestehende Regelung zu Sanktionierung von Unternehmen für strafrechtlich relevantes Verhalten soll ebenfalls – wie im Koalitionsvertrag

vorgesehen – ausgebaut werden. Dabei sollen nachvollziehbare Zumessungsregelungen für Unternehmensbußen geschaffen werden. Gleichzeitig möchte die Bundesregierung Partnerstaaten darin beraten, wie sie den Zugang zur Justiz verbessern können. Unternehmen sollen darin unterstützt werden, unternehmensinterne und branchenbezogene Beschwerdeverfahren einzurichten. Dazu sollen gute Beispiele sichtbar gemacht und die Einrichtung solcher Maßnahmen gefördert werden.

Im Hinblick auf außergerichtliche Beschwerdemechanismen soll die deutsche nationale Kontaktstelle (NKS) für die OECD-Leitsätze als wirkungsvoller außergerichtlicher Beschwerdemechanismus auch zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte genutzt werden können. Sie soll daher neu aufgestellt und weiter gestärkt werden. Anträge auf Außenwirtschaftsförderung von Unternehmen, die die Teilnahme an einem gegen sie gerichteten Beschwerdeverfahren vor der NKS ablehnen, sollen in Zukunft nicht mehr genehmigt werden. Dieser Schritt könnte helfen, in der weiteren Umsetzung des NAP einen funktionierenden außergerichtlichen Beschwerdemechanismus für das Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte zu etablieren.

5.4.4 Monitoring und Umsetzungsprozess

Der NAP-Entwurf sieht den Einstieg in einen längerfristigen Umsetzungsprozess vor. Zwischen den beteiligten Ministerien soll ein interministerieller Ausschuss eingerichtet werden, der den Umsetzungsprozess steuern und dabei auch erheben soll, inwieweit die Unternehmen der von der Bundesregierung formulierten Erwartung für die Integration menschenrechtlicher Sorgfaltsprüfungen in Unternehmensprozesse entsprechen. Parallel dazu soll das CSR-Forum der Bundesregierung als Multi-Stakeholder-Plattform den Prozess begleiten und Vorschläge für die Umsetzung und den begleitenden Prozess machen können. Das nationale CSR-Forum ist beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt und soll die bisherige Steuerungsgruppe aus dem NAP-Erarbeitungsprozess ersetzen. Aus der Analyse von Branchen und Sektoren, die im Umsetzungsprozess angedacht

ist, könnten weitere Branchen- oder Sektordialoge entstehen, in denen alle relevanten Prozessbeteiligten sich zum Umgang mit Problemen in globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten austauschen und forschen sollen. Der Umsetzungsprozess kann unmittelbar nach der Verabschiedung des NAP beginnen.

5.5 Bewertung und Ausblick

Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland wurde von Beginn an durch die anderen europäischen und internationalen Partner aufmerksam verfolgt. Die bisher vorgelegten Nationalen Aktionspläne anderer Länder – sie stammen überwiegend aus Europa – können alle nur begrenzt als ambitioniert bezeichnet werden. Die Ankündigung der Bundesregierung auf dem G-7-Gipfel auf Schloss Elmau, selbst einen ambitionierten Aktionsplan vorlegen zu wollen, war deshalb international deutlich wahrgenommen worden.

Der vorliegende NAP-Entwurf wird diesem Anspruch allerdings nur in einigen Teilbereichen gerecht. Überzeugend ist die Formulierung der Erwartung an alle deutschen Unternehmen: Sie sollen eine menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in den kommenden Jahren in ihren Unternehmensprozessen verankern. Die Umsetzung soll ab 2018 regelmäßig überprüft werden. Die Zielmarke für die vorgeschlagene Messung des Fortschritts bis 2020 (50 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern) ist ambitioniert. Bei Nichteinhalten kann eine weitergehende Verbindlichkeit eingeführt werden. Im Bereich der Außenwirtschaftsförderung sollen Unternehmen der Sorgfaltspflicht nachkommen. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Erfolgsmessung und der geplanten Umsetzungsstruktur für den Implementierungsprozess des NAPs könnte ein sinnvoller Einstieg in einen lösungsorientierten Umsetzungsprozess gelingen.

Gut ist auch das Anliegen, relevante Branchen und Sektoren zu identifizieren, in denen weiterführende Multi-Stakeholder-Foren etabliert werden könnten, um die branchen- und sektorspezifische Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranbringen zu

können. Die vorgesehene Aufwertung der nationalen Kontaktstelle (NKS) zu einem außergerichtlichen Beschwerdemechanismus für die Umsetzung der UN Leitprinzipien ist eine interessante Aufwertung der Stelle. Angesichts der bisherigen zivilgesellschaftlichen Kritik an der Arbeit der NKS muss sich die Reform vor allem in der Praxis bewähren.

Gleichzeitig enthält der NAP erhebliche Schwachpunkte: Die Behandlung von Inlandsthemen – also die Umsetzung der eigenen Schutzpflicht in allen Wirtschaftsbereichen in Deutschland durch umfassende und wirkungsvolle Kontrollen, Beratung gefährdeter oder benachteiligter Betroffenengruppen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung von Personen ohne Papiere – ist bislang sehr schwach und sollte im weiteren Prozess der Umsetzung des NAP erheblich verstärkt werden.

Zu bedauern ist es, dass alle weitergehenden Verpflichtungen von Unternehmen in öffentlichem Besitz fehlen. Hier ist der deutsche NAP deutlich schwächer als andere europäischen Nationalen Aktionspläne wie zum Beispiel die von Finnland und Schweden. Im Hinblick auf den Zugang von Betroffenen von Menschenrechtsverletzung zum deutschen Rechtssystem sind keine Veränderungen geplant. Die in den Anhörungen beschriebenen Zugangsprobleme werden nicht angemessen aufgegriffen. Dieses Thema sollte im weiteren Umsetzungsprozess des NAP noch einmal überprüft werden.

Die Aufforderung zur Berichterstattung und Kommunikation durch Unternehmen (Informationen bereithalten) ist nicht sehr weitreichend, entspricht aber dem Vorgehen anderer europäischer Länder. Im weiteren Umsetzungsprozess müssen Erfahrungen zusammengetragen werden, wie aufwändig die Integration der menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung in Unternehmensprozesse ist und wie am besten über die Ergebnisse berichtet werden kann. Vom Nationalen Aktionsplan wird eine große Zahl von Unternehmen betroffen sein, die bislang kaum oder erst seit Kurzem über Nachhaltigkeits- und/oder Menschenrechtsthemen berichtet haben. Der weiteren Ausgestaltung der Berichterstattung kommt deshalb eine große Bedeutung zu.

Insgesamt legt die Bundesregierung mit dem NAP-Entwurf ein Dokument mit Stärken und Schwächen vor: Einerseits fehlt der Mut, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien wirklich ambitioniert voranzutreiben, gesetzliche Vorgaben dafür zu formulieren und damit Unternehmen, die sich positiv für die Umsetzung einsetzen, durch Schaffung eines „Level Playing Fields“ zu unterstützen; gleichzeitig aber sind in einigen zentralen Bereichen ehrgeizige Ziele erkennbar, die über die anderer Aktionspläne in Europa hinausgehen.

Mit dem deutschen Nationalen Aktionsplan wird ein Prozess zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien in Deutschland in Gang gesetzt, der sehr viele Unternehmen einlädt und auffordert, das Thema ernst zu nehmen, vorhandene und neue Unterstützungsangebote zu nutzen und in entsprechenden Kontexten wie dem CSR-Forum oder vorhandenen und neuen Brancheninitiativen an einer Lösung vorhandener Probleme zu arbeiten. Die Qualität des Nationalen Aktionsplans wird langfristig auch daran zu messen sein, wie engagiert dieser Umsetzungsprozess von der Bundesregierung, aber auch von allen anderen beteiligten Stakeholdern, vorangetrieben werden wird. Vorhandene Schwächen im bisherigen Text sollten in den kommenden Jahren in dem Umsetzungsprozess adressiert werden.

Das Thema Wirtschaft und Menschenrechte ist auf der globalen Ebene durch die UN-Leitprinzipien maßgeblich geprägt. Durch die Globalisierung während der letzten drei Jahrzehnte und die gleichzeitige Reduktion nationalstaatlicher Steuerkapazitäten ist es erforderlich geworden, die Verantwortlichkeiten von wirtschaftlichen Akteuren präzise zu benennen und diese auf die Achtung menschenrechtlicher Standards in ihrem alltäglichen Handeln zu verpflichten. Das internationale Wirtschaftsrecht hält zwar Durchsetzungsinstrumente bereit, wie etwa im Handels- und Investitionsrecht, die es Unternehmen erlauben, Staaten gerichtlich oder auch in außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahren herauszufordern. Für die Durchsetzung von Menschenrechten, Kernarbeitsnormen und anderen Nachhaltigkeitsanliegen durch Betroffene fehlt nach wie vor eine vergleichbare Rechtsdurchsetzung. Nationale Aktionspläne können dieses Ungleichgewicht nicht global beenden, sie könnten es aber auf der nationalen Ebene; diese Chance wird im vorliegenden NAP nicht genutzt, er bringt vor allem die gesellschaftliche Erwartung an Unternehmen zum Ausdruck, diese Themen und Anliegen gleichwertig zu behandeln.

E Anhang

Abbildungen

Abbildung 1: Anzahl Asylanträge in Deutschland Januar 2015 bis Juni 2016	41
Abbildung 2: Anzahl Asylanträge in Deutschland pro Jahr 1990 – 2015 (und erste Hälfte 2016)	42
Abbildung 3: Wie groß ist der Anteil der Geflüchteten und Binnenvertriebenen an der Bevölkerung in außereuropäischen Ländern?	43
Abbildung 4: Hauptherkunftsländer von Asylantragsteller_innen in Deutschland im Jahr 2015	44
Abbildung 5: Bereinigte Schutzquote für ausgewählte Herkunftsländer im Jahr 2015	45
Abbildung 6: Entwicklung der durchschnittlichen Asylverfahrensdauer für ausgewählte Herkunftsländer	45
Abbildung 7: Wo werden Daten Geflüchteter erfasst?	91
Abbildung 8: Unterstützte Rückkehr und Abschiebung im Verhältnis zueinander, nach Bundesländern, Januar bis November 2015	107

Tabellen

Tabelle 1:	Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	26
Tabelle 2:	Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen	27
Tabelle 3:	Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	27
Tabelle 4:	Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	28
Tabelle 5:	Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	28
Tabelle 6:	Anzahl Asylersanträge pro Million Einwohner in ausgewählten EU-Staaten im Jahr 2015	42
Tabelle 7:	Überblick zentraler Rechtsänderungen für Geflüchtete in Deutschland	46
Tabelle 8:	Gab es in Ihrem Bundesland in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine Umstellung auf das Sachleistungsprinzip bezüglich der Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens?	71

Literatur

Ahrens, Petra-Angela (2015): Skepsis oder Zuversicht? Erwartungen der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland. Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche Deutschland. https://www.ekd.de/download/20151221_si-studie-fluechtlinge.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Amnesty International (2016a): Greece-Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal. In: Amnesty International News, 07.04.2016. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/> (abgerufen am 09.10.2016)

Amnesty International (2016b): World Bank: Draft environment and social safeguards fail to uphold rights of Indigenous Peoples. IOR 30/4599/2016, 02.08. 2016. <https://www.amnesty.org/en/documents/ior30/4599/2016/en/> (abgerufen am 13.10.2016)

Amnesty International (2015): Just Deserters: Why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees, Dezember 2015. <https://www.amnesty.org/en/documents/afr64/2930/2015/en/>, (abgerufen am 09.11.2016)

Anthony, Tamara (2016): Wenn der Arzt den Patienten nicht versteht. In: tagesschau.de, 06.07.2016. <https://www.tagesschau.de/inland/integrationsgesetz-125.html> (abgerufen am 03.10.2016)

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013): Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/Gemeinsamer_Bericht_zweiter_2013.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 19.10.2016).

Aumüller, Julia/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement: Robert Bosch Stiftung. Stuttgart. http://www.bosch-stiftung.de/flashbooks/Expertise_Fluechtlinge/Expertise_Fluechtlinge.html (abgerufen am 28.09.2016)

Auswärtiges Amt (2016a): Nachfrage der Antwort zur Bundesregierung auf Bundestags-Drucksache 18-8957. <http://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2016/08/Nachmeldung-Probleme-beim-Familiennachzug-von-Fluechtlingen-in-Griechenland-und-zu-subsiidaer-Schutzbeduerftigen.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Auswärtiges Amt (2016b): Häufig gestellte Fragen zum Visumsverfahren beim Familiennachzug zum Schutzberechtigten, Stand Juni 2016. http://www.fluechtlingsrat-isa.de/wp-content/uploads/2016/07/aa_fragen_und_antworten_fnz_2016.pdf (16.10.2016)

Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel (Hg.) (2013): Rückkehr und Reintegration. Typen und Strategien an den Beispielen Türkei, Georgien und Russische Föderation. Beiträge zu Migration und Integration, Band 4, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Beitragsreihe/beitrag-band-4-integration-migration.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 16.10.2016)

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2015): Schulbuchstudie Migration und Integration, Berlin, 2015. http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/IB/Schulbuchstudie_Migration_und_Integration_09_03_2015.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D3 (abgerufen am 27.05.2016)

- Bekyol, Yasemin/Bendel, Petra** (2016): Reception of female refugees and asylum seekers in the EU - Case study Belgium and Germany, Studie im Auftrag des Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Women's Rights & Gender Equality, Brüssel. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571364/IPOL_STU\(2016\)571364_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571364/IPOL_STU(2016)571364_EN.pdf) (abgerufen am 30.10.2016)
- Bendel, Petra** (2016): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win Projekt: Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen. FAU University Press (Hg.). <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359> (abgerufen am 20.10.2016)
- Bertelsmann Stiftung** (2016): Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer. Stand Mai 2016. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Integrierte_Krankenversicherung/Ueberblick_Gesundheitskarte_Fluechtlinge_Mai2016.pdf (abgerufen am 13.10.2016)
- Berthold, Thomas/et al.** (2015): Bildungsrecht für Kinder mit Fluchterfahrungen: Jetzt!“. Freudenbergstiftung. http://www.freudenbergstiftung.de/files/bildungsrecht_f__r_kinder_mit_fluchterfahrung_jetzt.pdf (abgerufen am 03.10.2016)
- Berthold, Thomas** (2005): Die zweite Säule der Abschiebungspolitik – der politische Rahmen der freiwilligen Rückkehr. In: Flüchtlingsrat, Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Ausgabe 6/04, Heft 104/105, S. 57-60
- Beyerlin, Ulrich** (2005): Umweltschutz und Menschenrechte. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 65, S. 525-542
- Biliiecki, Jan** (2016): Nicht einmal jeder Zweite bekommt Platz im Integrationskurs. In: Süddeutsche Zeitung Online, 22.09.2016. <http://www.sueddeutsche.de/politik/migranten-run-auf-deutschkurse-1.3174463> (abgerufen am 19.10.2016)
- Blair, Edmund** (2016): Eritrea won't shorten national service despite migration fears. In: Reuters, 25.02.2016. <http://www.reuters.com/article/us-eritrea-politics-insight-idUSKCN0VY0M5> (abgerufen am 07.11.2016)
- Blasius, Tobias** (2016): Kabinett beschließt Wohnsitzauflage für Flüchtlinge. In: Der Westen Online, 13. 10. 2016. <http://www.derwesten.de/politik/kabinett-beschliesst-wohnsitzauflage-fuer-fluechtlinge-id12191044.html> (abgerufen am 13.10.2016)
- Boos-Nünning, Ursula** (2000): Kinder aus Zuwandererfamilien in einer Gesellschaft der Ungleichheit: Armut und Wohnen. In: Buchkremer, Hansjosef/Bukow, Wolf-Dietrich/Emmerich, Michaela (Hg.): Die Familie im Spannungsfeld globaler Mobilität. Zur Konstruktion ethnischer Minderheiten im Kontext der Familie. Opladen: Springer. S. 73 f.
- Bozorgmehr, Kayvan/Nöst, Stefan/Thaiss, Heidrun M./Razum, Oliver** (2016): Die gesundheitliche Versorgungssituation von Asylsuchenden. Bundesweite Bestandsaufnahme über die Gesundheitsämter. In: Bundesgesundheitsblatt 59, S. 545-555
- Bozorgmehr, Kayvan/Razum, Oliver** (2015): Effect of Restricting Access to Health Care on Health Expenditures among Asylum-Seekers and Refugees: A Quasi-Experimental Study in Germany, 1994-2013. <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0131483> (abgerufen am 30.10.2016)
- Bröcker, Michael/Quadbeck, Eva** (2015): Grundrecht auf Asyl kennt keine Obergrenze In: rp-online, 22.09.2015. <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-grundrecht-auf-asyl-kennt-keine-obergrenze-aid-1.5383275> (abgerufen am 09.10.2016)

Bund-Länder-Koordinationsstelle**Integriertes Rückkehrmanagement** (2015):

Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr.
Leitlinie für eine bundesweite Rückkehrberatung.
09.04.2015. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehr/leitlinien-zur-rueckkehrberatung.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 21.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016a): Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl.
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 25.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016b): Ankunftscentren. <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufbau/Standorte/Ankunftscentren/ankunftscentren-node.html> (abgerufen am 16.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016c): Ankunftscentren und Clusterverfahren.
<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/Ankunftscentren/ankunftscentren-node.html> (abgerufen am 16.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016d): Freiwillige Rückkehr mit REAG/GARP.
<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/FreiwilligeRueckkehr/freiwillige-rueckkehr-node.html> (abgerufen 26.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016e): Merkblatt zum Integrationskurs.
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-121_merkblatt-oeffnung-Integrationskurse.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 19.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2016f): Pressemitteilung: Rückkehrprogramme wirken. Zahl freiwilliger Rückkehrer steigt. Ausgabe 012/2014, 15.04.2016. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160415-021-pm-rueckkehrfoerderung.html?nn=1366068> (abgerufen am 20.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2015a): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Dezember 2015. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2015.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 09.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2015b): Rückkehrhilfe Kosovo ausgesetzt.
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150304-reag-garp-starthilfen.html> (abgerufen am 16.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2015c): Integrationskurse für Asylbewerber.
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/faq-integrationskurse-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 19.10.2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2013): Leitfaden zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Richtlinie 2013/32/EU vom 26.6.2013 (Verfahrensrichtlinie) Referat 410. 410-7406-30/15 vom 20.07.2013
http://fluechtlingsrat-thr.de/sites/fluechtlingsrat/files/pdf/gesetze_verordnungen/europa/Liefaden%20Umsetzung%20Verfahrensrichtlinie.pdf (16.10.2016)

Bundeskriminalamt (2016a): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Allgemeinkriminalität und Politisch motivierte Kriminalität.

Betrachtungszeitraum 01.01.2015-31.12.2015. Bundeskriminalamt, 08.02.2016. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/lageuebersicht-kriminalitaet-kontext-zuwanderung.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 09.10.2016)

Bundeskriminalamt (2016b): Kernaussagen:

Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Betrachtungszeitraum: 01.01.2016-30.6.2016. Bundeskriminalamt, 06.09.2016. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/kernaussagen-kriminalitaet-im-kontext-von-zuwanderung.pdf?jsessionid=F3D56BF568336EB4E8F8FCCFECC9D629.2_cid295?__blob=publicationFile (abgerufen am 28.10.2016)

Bundesministerium des Innern (2016a): Pressemitteilung: 2015 Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Berlin: Bundesministerium des Innern 06.01.2016. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> (abgerufen am 13.06.2016)

Bundesministerium des Innern (2016b): Pressemitteilung: Monat Juli 2016: 74.545 Asylanträge, 16.160 EASY Registrierungen. Berlin, Bundesministerium des Innern, 08.08.2016 <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/08/asylantraege-juli-2016.html> (abgerufen am 09.10.2016)

Bundesministerium des Innern (2016c): Pressemitteilung: 890.000 Asylsuchende im Jahr 2015. Berlin, Bundesministerium des Innern, 30.09.2016. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/asylsuchende-2015.html> (abgerufen am 20.10.2016)

Bundesministerium des Innern (2016d): Verfassungsschutzbericht 2015. <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2015.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Bundesministerium des Innern (2015): Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Entwurf_Richtlinienumsetzung_Asyl_011015.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016a): Abschlusserklärung des Justizgipfels am 17. März 2016. http://www.bmju.de/WebS/NHS/SharedDocs/Downloads/DE/03172016_Erklaerung_Justizgipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 13.10.2016)

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016b): Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu den Abschließenden Bemerkungen Randnummer 10 und 19 zu dem von der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens vorgelegten 19.-22. Staatenbericht (CERD/C/DEU/19-22). Berlin, 19.07.2016. http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/Menschenrechte/StN_CERD_Rn10_19.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 30.10.2016)

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2015): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2014. Berlin. http://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2014_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 12.04.2016)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Stellungnahme zu Ziffer 36 der „Abschließenden Bemerkungen“ des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. http://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/UN_BRK/Ziffer_36.pdf;jsessionid=4737C4EC653C1D5C6D394591D1BAC5AF.1_cid351?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 12.10.2016)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen (Forschungsbericht 470), Berlin; <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhaber/fb470-wahlrecht.html> (abgerufen am 02.08.2016)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Engagement im Quartier
In: BBSR-Online- Publikation, Nr. 04/2015.
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON042015.pdf?__blob=publicationFile&v=3
(abgerufen am 09.10.2016)

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(2015): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015.
https://www.bmbf.de/pub/bericht_zum_erkennungsgesetz_2015.pdf (abgerufen am 19.10.2016)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
(2016): Rüstungsexportkontrolle. <https://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportkontrolle.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
(2015): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2015. <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-ersten-halbjahr-2015,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 07.11.2016)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016):
Pressemitteilung: Neue OECD-Zahlen: Deutsche ODA-Quote 2015 steigt auf 0,52 Prozent. Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 13.04.2016. http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/april/160413_pm_029_Neue-OECD-Zahlen-Deutsche-ODA-Quote-2015-steigt-auf-0-52-Prozent/index.html (abgerufen am 07.11.2016)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015):
Die Zukunft Eritreas liegt im eigenen Land – Bundesminister Müller beendet Reise nach Eritrea. Gespräche zu Menschenrechten und der Bekämpfung von Fluchtursachen. http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2015/dezember/20151215_Die-Zukunft-Eritreas-liegt-im-eigenen-Land-Bundesminister-Mueller-beendet-Reise-nach-Eritrea/index.html (abgerufen am 07.11.2016)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(2013): Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlügen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/menschenrechte/Leitfaden_PV_2013_de.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

Bundespsychotherapeutenkammer
(2016): Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer. Bundestagdrucksache 18/7413, Berlin 03.06.2016. <https://www.bundestag.de/blob/426028/f9cc69cb94e4340290289c22a53acf2d/bundespsychotherapeutenkammer-bptk-data.pdf> (abgerufen am 26.09.2016)

Bundespsychotherapeutenkammer (2015):
Standpunkt „Psychische Erkrankungen bei Flüchtlingen“. Berlin: 16.09.2015. <http://www.bptk.de/aktuell/einzelseite/artikel/mindestens-d.html> (abgerufen am 26.09.2016)

Bundesregierung (2016a): Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016 https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 23.09.2016)

Bundesregierung (2016b): Kompromiss bei Integrationskosten. Bund gibt Ländern weitere sieben Milliarden. Berlin, 07.07.2016. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-07-bund-laender-treffen-integrationskosten.html;jsessionid=3883C2E5DA056F66397B124EE734CE31.s5t1?nn=694676> (abgerufen am 13.10.2016)

Bundesregierung (German Government) (2015): German Comments on the World Bank Safeguards Review http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/german_position_on_safeguards.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Bundesregierung (2014): Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014), BT-Drs. 18/3213 vom 13.11.2014

Bundesregierung (German Government) (2013): Speaking Points for the Open Working Group Session on Human Rights, the Right to Development and Global Governance. New York, 13.12.2013. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5073germany.pdf> (abgerufen am 20.10.2016)

Bundesverfassungsgericht (2014a): Beschluss der 3. Kammer des zweiten Senats im Verfahren über Verfassungsbeschwerde der Frau A vom 23.10.2014, Aktenzeichen 2 BvR 2566/10. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/10/rk20141023_2bvr256610.html (abgerufen am 16.10.2016)

Bundesverfassungsgericht (2014b): Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html (abgerufen am 07.11.2016)

Bundesverfassungsgericht (2001): Beschluss der 1. Kammer des ersten Senats im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde vom 10.10.2001, Aktenzeichen 1 BvR 1970/95. http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20011010_1bvr197095 (abgerufen am 20.10.2016)

Bundesverwaltungsamt (2016): Hinweise zum Antrag auf Erteilung einer Auskunft nach § 34 Gesetz über das Ausländerzentralregister. http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_S/AZR/Antraege/antraege-node.html;jsessionid=CB61A73127E744A1CF3764F60709BB87.1_cid361 (abgerufen am 16.10.2016)

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Folteropfer-BAfF e.V.

(2016a): Stellungnahme im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages. Ausschussdrucksache 18(14)0180(8), Berlin, 07.06.2016. <https://www.bundestag.de/blob/426680/5813a4bcc9e1c8f6234688c256c8ebf4/bundesweite-arbeitsgemeinschaft-psychozialer-zentren-fuer-fluechtlinge-und-folteropfer-e-v-baff-data.pdf> (abgerufen am 27.09.2016)

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Folteropfer-BAfF e.V.

(2016b): Kürzungen der Hilfe für traumatisierte Flüchtlinge. Psychosoziale Betreuung braucht finanzielle Sicherheit. <http://www.baff-zentren.org/news/kuerzungen-der-hilfen-fuer-traumatisierte-fluechtlinge/> (abgerufen am 30.10.2016)

Butterwegge, Carolin (2010): Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. Ausmaß, Erscheinungsformen und Ursachen. Wiesbaden: Springer VS, S. 190ff.

Coomans, Fons/Künnemann, Rolf (Hg.) (2012): Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge/Antwerpen/Portland

Cremer, Hendrik (2014): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Policy Paper No. 26. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_bei_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Clayton, Jonathan (2016): Refugee women on the move in Europe are at risk, says UN. In: UNHCR The UN Refugee Agency, 20.01.2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/1/569fb22b6/refugee-women-move-europe-risk-says-un.html> (abgerufen am 16.10.2016)

Czaikia, Mathias/Hobolth, Mogens (2016): Do Restrictive Asylum and Visa Policies Increase Irregular Migration into Europe? In: Sage Journals, European Union Politics. <http://eup.sagepub.com/content/early/2016/02/26/1465116516633299.full.pdf+html> (abgerufen am 30.10.2016)

Danish Institute for Human Rights (DIHR)/ International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) (2014): National Action Plans on Business and Human Rights. A Toolkit for the Development, Implementation, and Review of State Commitments to Business and Human Rights Frameworks, Genf. <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2014/06/DIHR-ICAR-National-Action-Plans-NAPs-Report3.pdf> (abgerufen am 17.11.2016)

Das Erste (2015): Video: Botschaftstermine gegen Bares – Geschäftemacherei mit syrischen Flüchtlingen. Das Erste, 02.07.2015. <http://www.daserste.de/noframe/information/politik-weltgeschehen/monitor/videosextern/botschaftstermine-gegen-bares-geschaeftemacherei-mit-syrischen-fluechtlingen-100.html> (abgerufen am 21.10.2016)

Daumann/Dietz/Knapp/Striep (2015): Early Intervention-Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. AB Forschungsbericht 3/2015. Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (Hg.). <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> (abgerufen am 19.10.2016)

Daphi, Priska (2016): Zivilgesellschaftliches Engagement für Flüchtlinge und lokale „Willkommenskultur“. In: Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 14-15/2016, 01.04.2016. <http://www.bpb.de/apuz/223923/engagement-fuer-fluechtlinge?p=0> (abgerufen am 09.10.2016)

Decker/Kieß/Brähler (2016): Die enthemmte Mitte. Psychosozial Verlag in Kooperation mit der Heinrich Böll Stiftung, der Otto Brenner Stiftung und der Rosa Luxemburg Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/2016-06-mitte_studie_uni_leipzig.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

Deutscher Ärztetag (2015): Bundesärztekammer, Beschlussprotokoll, Frankfurt am Main, 12. bis 15. Mai 2015. http://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/118._DAET/118DAETBeschlussprotokoll20150515.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016a): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. BT-Drucks. 18/7625, Berlin, 22.02.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/076/1807625.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016b): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2016. BT-Drucks. 18/8450, Berlin, 12.05.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/084/1808450.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016c): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2015. BT-Drucks.18/4980, 21.05.2015. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804980.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016d): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. Geplante und vollzogene Verschärfungen in der Asylpolitik. BT-Drucks. 18/7323, Berlin, 21.01.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807323.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016e): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage. EU-Türkei-Abkommen zur Migrationsbekämpfung. BT-Drucks. 18/8542, Berlin, 25.05.2016. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808542.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016f): Antwort der Bundesregierung auf schriftliche Fragen. BT-Drucks. 18/8052, Berlin, 08.04.2016. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/080/1808052.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016g): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Verbesserungen der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Geflüchteten zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie. BT-Drucks. 18/9009, Berlin, 04.07.2016. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/090/1809009.pdf> (abgerufen am 13.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016h): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Probleme beim Familiennachzug von Flüchtlingen in Griechenland und zu subsidiär Schutzberechtigten. BT-Drucks. 18/9303, Berlin, 28.07.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/093/1809303.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016i): Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, 11.03.2016. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016, Teil I, Nr. 12. Bonn, 16.03.2016. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F%5B%40node_id%3D%271115866%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1 (abgerufen am 30.10.2016).

Deutscher Bundestag (2016j): Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken. Datenaustauschverbesserungsgesetz, 02.02.2016. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016, Teil I, Nr. 5. Bonn, 04.02.2016. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F%5B%40node_id%3D%271115945%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1 (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016k): Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Völkerrechtliche Aspekte der Rückführung von Flüchtlingen in die Türkei durch die Deutsche Marine im Rahmen der Seeraumüberwachungsoperation in der Ägäis. WD 2-3000-040/16, 15.03.2016. <http://www.bundestag.de/blob/418218/e95b6297b7528dd60087a6ac308ca8e7/wd-2-040-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2016l): Entwurf eines Integrationsgesetzes. BT-Drucks. 18/8615, Berlin, 31.05.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf> (abgerufen am 01.11.2016).

Deutscher Bundestag (2016m): Plenarprotokoll, stenographischer Bericht der 186. Sitzung. BT-Plpr. 18/186, Berlin, 07.09.2015.

Deutscher Bundestag (2016n): Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Ausgewählte Zahlen zur Official Development Assistance (ODA) der Bundesrepublik Deutschland. WD 2 3000 047/16. <https://sehrgutachten.de/bt/wd2/047-16-ausgewaehlte-zahlen-zur-official-development-assistance-oda-der-bundesrepublik-deutschland.txt> (abgerufen am 07.11.2016)

Deutscher Bundestag (2016o): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Migrationskontrolle am Horn von Afrika. BT-Drs. 18/8384, Berlin, 10.05.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/083/1808384.pdf> (abgerufen am 07.11.2016)

Deutscher Bundestag (2016p): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Zusammenarbeit der Bundesregierung mit Eritrea zur Migrationskontrolle. BT-Drs. 18/8216, Berlin, 25.04.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/082/1808216.pdf> (abgerufen am 07.11.2016)

Deutscher Bundestag (2016q): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Abkommen zur Erleichterung der Abschiebung Ausreisepflichtiger. BT-Drs. 18/7198, Berlin, 06.01.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/071/1807198.pdf> (abgerufen am 09.11.2016)

Deutscher Bundestag (2015a): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Probleme beim Familiennachzug zu anerkannten syrischen Flüchtlinge. BT-Drucks. 18/5914, Berlin, 03.09.2015. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805914.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2015b): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Wahlrecht für Menschen mit Behinderung. BT-Drucks. 18/5833, Berlin, 19.08.2015. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/058/1805833.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2015c): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Wahlrecht für Menschen mit Behinderung. BT-Drucks. 18/5933, Berlin, 08.09.2015. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805933.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2015d): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Zehn Jahre Integrationskurse in Deutschland. BT-Drucks. 18/5606, Berlin, 21.07.2015. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/056/1805606.pdf> (abgerufen am 19.10.2016)

Deutscher Bundestag (2015e): Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage. Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2015. BT-Drs. 18/6860, Berlin, 30.11.2015. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/068/1806860.pdf> (abgerufen am 28.09.2016)

Deutscher Bundestag (2015f): Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, 20.10.2016. In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015, Teil I, Nr. 40. Bonn, 23.10.2015. http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F%5B%40node_id%3D%27116192%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1 (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2015g): Antwort der Bundesregierung auf schriftlichen Fragen. BT-Drucks. 18/4993, Berlin, 22.05.2015. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804993.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2014a): 75. Sitzung, Plenarprotokoll 18/75, Berlin, 17.12.2014 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18075.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

Deutscher Bundestag (2014b): Vierte Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses zu Einsprüchen gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013. BT-Drs 18/2700, Berlin, 29.09.2014. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/027/1802700.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2014c): Plenarprotokoll, stenographischer Bericht der 57. Sitzung. BT-Plpr. 18/57, Berlin, 09.10.2014. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18057.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2014d): Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Zehnter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. BT-Drs. 18/3015, Berlin, 29.10.2014. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/030/1803015.pdf> (abgerufen am 19.10.2016)

Deutscher Bundestag (2013a): Zum Gesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Wahlrecht. BT-Drucks. 17/12068, Berlin, 16.01.2013. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712068.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2013b): Antrag der Fraktion der SPD zur Verbesserung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen und Analphabeten. BT-Drs 17/12380, Berlin 19.02.2013. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/123/1712380.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2013c): Plenarprotokoll, stenographischer Bericht der 250. Sitzung. BT-PIPr. 17/250, Berlin, 27.06.2013. http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17250_ORIG.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2013d): Plenarprotokoll, stenographischer Bericht der 222. Sitzung. BT-PIPr. 17/222, Berlin, 21.02.2016. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/17/17222.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Deutscher Bundestag (2010): Bundesausbildungsförderungsgesetz. BAföG, 07.12.2010. <https://www.bafög.de/de/bundesausbildungsförderungsgesetz—baföeg-204.php> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2008a): Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten. Geldwäschegesetz – GwG, 13.08.2016. <https://dejure.org/gesetze/GwG> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2008b): Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Aufenthaltsgesetz, 25.02.2008. <https://dejure.org/gesetze/AufenthG> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (2008c): Asylgesetz, 02.09.2008. <https://dejure.org/gesetze/AsylG> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (1994): Gesetz über das Ausländerzentralregister. AZRG, 02.09.1994. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/azrg/gesamt.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (1993): Asylbewerberleistungsgesetz. AsylbLG, 30.06.1993. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg/gesamt.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (1991a): Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung, 01.01.1991. https://dejure.org/gesetze/SGB_V (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (1991b): Achstes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder – und Jugendhilfe, 01.01.1991. https://www.juris.de/purl/gesetze/_ges/SGB_8 (abgerufen am 30.10.2016)

Deutscher Bundestag (1993): Unterrichtung des Deutschen Bundestages. 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 26 Abs.1 des Bundesdatenschutzgesetzes. Berichtszeitraum Anfang 1991 bis Anfang 1993. BT-Drs. 12/4805, Berlin, 27.04.1993. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/048/1204805.pdf> (abgerufen am 20.10.2016)

Deutscher Bundesrat (2013): Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung des Wahlrechts behinderter Menschen, BR-Drucks. 49/13(B), Berlin 22.03.2013. [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0001-0100/49-13\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=4](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0001-0100/49-13(B).pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 30.10.2016)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2016): Verbessertes Migrationsmanagement. Projektkurzbeschreibung. <https://www.giz.de/de/weltweit/40602.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a): Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Kommentare und Vorschläge des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Die_Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuaufgabe_2016_Kommentare_und_Vorschlaege_des_DIMR.pdf (abgerufen am 23.09.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016b): Neue Umwelt-und Sozialstandards bei Weltbank und AIIB. Positionspapier Nr. 4. Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_4_Neue_Umwelt-_und_Sozialstandards_bei_Weltbank_und_AIIB.pdf (abgerufen am 19.10.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016c): Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge? Eine Menschenrechtliche Bewertung. Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_Wohnsitzauflagen_fuer_anerkannte_Fluechtlinge_09_03_2016.pdf (abgerufen am 19.10.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016d): Stellungnahme: Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18.März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen-und flüchtlingsrechtlicher Perspektive. Empfehlung an die Bundesregierung. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_EU-Tuerkei-Vereinbarung_in_ihrer_Umsetzung_20_06_2016.pdf (abgerufen am 30.10.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2016e): Religionsbezogene Gewalt in Flüchtlingsunterkünften. Standards Etablieren und Gewaltschutzkonzepte erweitern. Positionspapier Nr. 5. Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_5_Religionsbezogene_Gewalt_in_Fluechtlingunterkuenften.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(German Institute for Human Rights) (2015a): Submission for the Review of the World Bank's Environmental and Social Framework (ESF). Berlin, 27.02.2015. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/Submission_for_the_Review_of_the_World_Bank_s_Environmental_and_Social_Framework.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

Deutsches Institut für Menschenrechte

(2013): Internationales Übereinkommen zur Beseitigung von rassistischer Diskriminierung. Handlungsbedarf bei der Bekämpfung des Rassismus in Deutschland. Berlin <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/schutz-vor-rassismus/int-uebereinkommen-zur-beseitigung-von-rassistischer-diskriminierung/#c1568> (abgerufen am 12.04.2016)

Deutscher Psychotherapeutentag (2015):

Resolution vom 27. DPT verabschiedet: Psychotherapeutische Versorgung von Flüchtlingen, Flüchtlingsfamilien und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen sicherstellen! Bundespsychotherapeutenkammer, Stuttgart, 14.11.2015. http://www.bptk.de/uploads/media/20151126_Resolution_des_27_DPT_-_Psychotherapeutische_Versorgung_von_Fluechtlingen_Fluechtlingsfamilien_und_unbegleiteten_minderj%C3%A4hrigen_Fluechtlingen_sicherstellen.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Dünnwald, Stefan (2008): Angeordnete Freiwilligkeit. Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland. PRO ASYL e.V. (Hg.). München. http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/2008_Kosovo_Broschuere_Klein.pdf (abgerufen am 16. 10.2016)

Düvell, Franck (2005): Die Ethik der Politik der freiwilligen Rückkehr, in: Flüchtlingsrat, Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Ausgabe 6/04, Heft 104/105, S. 61-67

eu-LISA, Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice) (2015): Annual report on the 2014 activities of the Central System of Eurodac pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) No 2725/2000. June 2015. <https://ico.org.uk/media/1432237/eurodac-2014-annual-report.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Europarat, Beratender Ausschuss zum Minderheitenabkommen (Council of Europe, Advisory Committee on the Network Convention for the Protection of National Minorities) (2015): Fourth Opinion on Germany adopted on 19 March 2015. ACFC/OP/IV(2015)003. Strasbourg, 19.03.2016. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805946c6> (abgerufen am 18.05.2016)

Europarat (Council of Europe) (2005): Twenty Guidelines on Forced Return. September 2005. http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2012): Pressemitteilung: EURODAC: Schleichende Erosion der Grundrechte geht weiter. EDPS/12/12. Brüssel, 05.09.2012. http://europa.eu/rapid/press-release_EDPS-12-12_de.pdf (abgerufen am 20.10.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2016a): Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2016b): Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. COM(2016) 205 final. Brüssel, 06.04.2016. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0a4LCSxV394J:www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5546e8dde0154720a348b0437.do+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=safari> (abgerufen am 21.10.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2016c): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person (recast). COM(2016) 270 final, Brussels, 04.05.2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-272-EN-F1-1.PDF> (abgerufen am 07.11.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2016d): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2014 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on request for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast). COM(2016) 272 final, Brussels, 04.05.2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-272-EN-F1-1.PDF> (abgerufen am 07.11.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2016e): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. COM(2016) 271 final, Brussels, 04.05.2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2015): Action Documented-EUTF- Action Document for the Implementation of the Horn of Africa Window-Better Migration Management. The European Union Emergency Trust Fund For Stability And Addressing The Root Causes Of Irregular Migration And Displaced Persons in Africa. http://ec.europa.eu/europeaid/action-document-eutf-action-document-implementation-horn-africa-window-better-migration-management_en (abgerufen am 07.11.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 17.11.2016)

Europäische Kommission (European Commission) (2007): Report from the Commission to the Council and to the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. COM(2007) 745 final. Brüssels, 26 November 2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 26.09.2016)

Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte (European Committee of Social Rights) (2016): European Social Charter. Conclusions. Articles 7, 8, 16, 17 and 19 of the 1961 Charter, January 2016. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805939f3> (abgerufen am 12.04.2016)

Europäischer Gerichtshof (2008): Heinz Huber gegen die Bundesrepublik Deutschland. „Schutz personenbezogener Daten – Unionsbürgerschaft – Grundsätzliches Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – Richtlinie 95/46/EG – Begriff der Erforderlichkeit – Generelle Verarbeitung personenbezogener Daten von Unionsbürgern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind – Zentrales Ausländerregister“. Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 243 EG bzgl. der Auslegung von Art. 12 Abs. 1 EG in Verbindung mit den Art. 17 und 18 EG sowie Art. 43 Abs. 1 EG und Art. 7 Buchst. 2 der Richtlinie 95/46/EG.. Urteil vom 16. Dezember 2008, Aktenzeichen C-524/06. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5b7ec0f10e19642318b3cacc9283a4846e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKax50?text=&docid=76077&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1534643> (abgerufen am 20.10.2016)

Europäischer Rat (2016): Pressemitteilung 25/16: Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Mitgliedstaaten einigen sich über Einzelheiten der Finanzierung. Rat der Europäischen Union, 03.02.2016. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/> (abgerufen am 09.10.2016)

Europäisches Parlament (2014): Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen. http://www.vnu-ev.de/content_public/p_down/Aufz/2015/141022_2014_95_EU_Richtlinie_DE_TXT.pdf (abgerufen am 17.11.2016)

Eurostat (2016): News Release 44/2016: Asylum in the EU Member States. Place(?): Eurostat, 4.03.2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> (abgerufen am 09.20.2016)

Flüchtlingsrat NRW e.V. (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum. <http://www.frnw.de/index.php/news/publikationen/item/2063-fl%C3%BChtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw> (abgerufen am 26.09.2016)

Gebauer, Matthias (2015a): Deutschland liefert weiter Waffen an Saudi-Arabien. In: Spiegel Online, 13.05.2015. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/jemen-deutschland-liefert-weiter-waffen-an-saudi-arabien-a-1033639.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Gebauer, Matthias (2015b): Deutsche Gewehre im Jemen. Bundesregierung gibt Lücke bei Waffenexport-Kontrolle zu. In: Spiegel Online, 12.06.2015. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/g36-deutsche-waffenexporte-in-saudi-arabien-ausser-kontrolle-a-1038450.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Grabenwarter, Christoph/Vašek, Markus (2015): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2014. Wien. http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Bericht_Rechtssprechung_EGMR_2014_andere_Staaten.pdf;jsessionid=F16B6DB0F31B9DB762A6003D47BC0842.1_cid297?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 12.04.2016)

Handelsblatt (2015): Welternährungsprogramm fehlt Geld für Flüchtlinge. In: Handelsblatt, 08.12.2015. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/krieg-in-syrien-welternahrungsprogramm-fehlt-geld-fuer-fluechtlinge/12697384.html> (abgerufen am 09.10.2016)

Hermann, Rainer (2014): „2014 ist ein humanitäres Katastrophenjahr“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.10.2014. <http://www.faz.net/aktuell/politik/wie-die-vereinten-nationen-den-fluechtlingen-helfen-2014-ist-ein-humanitaeres-katastrophenjahr-13185925.html> (abgerufen am 09.10.2016)

Hilbrans, Sönke (2008): §§ 86-91a AufenthG (Abschnitt 4 - Datenschutz). Hofmann, Rainer M. und Hoffmann, Holger (Hg.): Ausländerrecht – AufenthG | FreizügG | AsylVfG | StAG. Handkommentar. Baden-Baden: Nomos Verlag

Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland – Eine Qualitative Befragung. Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 09/2016. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0916.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (2015): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Aktuelle Berichte, 14/2015. http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (2014a): Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB Kurzbericht, 21.3/2014. http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114_3.pdf (abgerufen am 19.10.2016)

Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung (2014b): Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht. IAB Kurzbericht Spezial, 21/2014. <http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb2114.pdf> (abgerufen am 19.10.2016)

International Service For Human Rights (2015): New Human Rights Council President and Members: Uphold standards and safeguard civil society <http://www.ishr.ch/news/new-human-rights-council-president-and-members-uphold-standards-and-safeguard-civil-society> (abgerufen am 09.10.2016)

Jöris, Lisa (2016): Übersetz mal schnell! Die Rolle der Übersetzenden. In: Migazin, 18.01.2016. <http://www.migazin.de/2016/01/18/uebersetz-mal-schnell-ehrenamtliche-sprachmittlung-dolmetscher/2/> (abgerufen am 09.10.2016)

Kampf, Lena (2016): Bundeskriminalamt spricht von „Klima der Angst“ in Deutschland. In: Süddeutsche Online, 28.04.2016. <http://www.sueddeutsche.de/politik/fremdenfeindlichkeit-klima-der-angst-1.2969697> (abgerufen am 09.10.2016)

Karakayali, Serhat/Kleist, J. Olaf (2015): EFA Studie: Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. Erster Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014, Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin 2015. http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf (abgerufen am 30.05.2016)

Karakayali, Serhat/Kleist, Olaf J. (2016): EFA Studie: Strukturen und Motive der Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. Zweiter Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015, Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin 2016. http://www.bim.hu-berlin.de/media/Studie_EFA2_BIM_11082016_VÖ.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Kasch, Volker/Leffler, Ulrich/Schmitz, Peter/Tetzlaff, Rainer (1985): Multis und Menschenrechte in der Dritten Welt, Göttingen

Klinger, Remo/Krajewski Marcus/Krebs, David/Hartman, Constantin (2016): Gutachten. Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Hg. von Amnesty International, Brot für die Welt, Germanwatch und Oxfam Deutschland, Berlin. <https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf> (abgerufen am 17.11.2016)

Kliniken des Bezirks Oberbayern (kbo) (2015): Presseinformation: Flüchtlingskinder: Medizinische Versorgung ist eine große Herausforderung. München: kbo September 2015. http://www.kinderzentrum-muenchen.de/uploads/tx_kbopresse/150918_Presseinformation_Fluechtlingsmedizin.pdf (abgerufen am 27.09.2016)

Klinikum rechts der Isar (2015): Pressemitteilung vom 02.09.2015: Studie in Erstaufnahmeeinrichtungen: viele Kinder mit Belastungsstörungen. München: <http://www.mri.tum.de/node/3407> (abgerufen am 26.09.2016)

Kluth, Winfried (2016): Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit. In: ZAR 4/216, S. 124

Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (1994): Entschließung der 47. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 9./10. März 1994 – gegen die Stimme Bayerns – zum Ausländerzentralregistergesetz. Potsdam. https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Entschliessungssammlung/DSBundLaender/47DSK-Auslaenderzentralregister.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 20.10.2016)

Koser, Khalid/Kuschminder, Katie (2015): Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants. International Organization for Migration (Hg.). <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/AVRR-Research-final.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

König, Mareike (2016): Eines Rechtsstaates unwürdig. In: Cicero Magazin für Politische Kultur, 22.08.2016. <http://www.cicero.de/weltbuehne/deutsche-botschaften-in-beirut-und-ammann-eines-rechtsstaates-unwuerdig> (abgerufen am 30.10.2016)

Küpper, Beate/Zick, Andreas (2015):

Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Dossier Rechtsextremismus. In: Bundeszentrale für Politische Bildung, 20.10.2015. <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/214192/gruppenbezogene-menschenfeindlichkeit> (abgerufen am 09.10.2016)

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016a):

Beschlussprotokoll der 114. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen. PIBPr. 16/114, Düsseldorf, 08.06.2016. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMPB16-114.html> (abgerufen am 16.10.2016)

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016b):

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/9761. Drucksache 16/12130, Düsseldorf, 01.06.2016. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-12130.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Landtag Nordrhein-Westfalen (2015):

Gesetzentwurf der Landesregierung eines „Ersten allgemeinen Gesetzes zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen“. Drucksache 16/9761, Düsseldorf, 16.09.2015. http://www.muenster.org/dsb-landesverband-nrw/joomla/images/presse/InklStGesetzNRW_Entwurf_MMD16-9761.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Landtag Schleswig Holstein (2016a):

Plenarprotokoll der 122. Sitzung. PIPr. 18/122; Kiel, 10.06.2016. https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl18/plenum/plenprot/2016/18-122_06-16.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Landtag Schleswig Holstein (2016b):

Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften. Drucksache 18/3537, Kiel, 15. 11. 2015. <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/3500/drucksache-18-3537.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Landtag Schleswig Holstein (2016c): Bericht

und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses. Drucksache 18/4276(neu), Kiel, 02.06.2016. <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/4200/drucksache-18-4276.pdf> (abgerufen am 16.10.2016)

Lodde, Eva (2016): Flüchtlingshilfe als

Entwicklungshilfe? In: Tagesschau online, 13.04.2016. <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingshilfe-als-entwicklungshilfe-101.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Magiera, Siegfried (2014): Art. 38. In: Sachs,

Michael (Hg.): grundgesetz: Kommentar. 7. Aufl. München: Beck

Massumi, Mona/von Dewitz, Nora (2015):

Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Mercator Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache. http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publicationen/MI_ZfL_Studie_Zugewanderte_im_deutschen_Schulsystem_final_screen.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Medibüros und Medinetze in Deutschland

(2016): Stellungnahme im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages. Ausschussdrucksache 18(14)0180(2), Berlin, 03.06.2016. <https://www.bundestag.de/blob/426020/2c2b9645c0c38406dd1ef9766dd790c5/deutsche-medibueros-data.pdf> (abgerufen am 03.10.2016)

Mediendienst Integration (2016): Unterbringung.

Sind Flüchtlinge ein Konjunktur-Motor für den Wohnungsbau? August 2016. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MDI_Informationspapier_Fluechtlinge_auf_dem_Wohnungsmarkt_August_2016.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

Mediendienst Integration (2015): Abschiebungen

und Freiwillige Ausreisen nach Bundesländern. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/recherche_abschiebungen_freiwillige_rueckkehr_bundeslaender.pdf (abgerufen am 12.10.2016)

Menschenrechtskommissar des Europarats

(2015): Bericht von Nils Muižnieks nach seinem Besuch in Deutschland am 24. April und vom 4. bis zum 8. Mai 2015. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/Bericht_Menschenrechtskommissar_Deutschland_2015_de.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

**Meysen, Thomas/Beckmann, Jana/
González Méndez des Vigo, Nerea**

(2016): Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Deutsches Jugendinstitut. http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2016/Meysen_et_al_expertise_kitazugang_fluechtlingskinder_2016.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

**Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen**

(2015): Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen. Landtag Nordrhein-Westfalen 16. Wahlperiode, Vorlage 16/2788 vom 23.03.2015. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2788.pdf> (abgerufen am 03.10.2016)

Moll, Johannes (2016): Das Beschleunigte Asylverfahren im Ankunftszentrum Heidelberg. Zwischen effizientem Verfahren und effektivem Rechtsschutz. In: Vorgänge 55.2016, 2

Morlok, Martin (2006): Art. 38. In: Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, RdNr. 119

Nouripour, Omid (2015): Deutsche Gewehre im Jemen: „Bankrotterklärung der Exportkontrolle“. http://www.nouripour.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1511:deutsche-gewehre-im-jemen-qbankrotterklaerung-der-exportkontrolleq&catid=1:frieden-a-sicherheit&Itemid=9 (abgerufen am 07.11.2016)

n-tv online (2015): Deutsche Regierung machtlos. Exportieren Saudis das G36 in den Jemen? In: n-tv online, 12.06.2015. <http://www.n-tv.de/politik/Exportieren-Saudis-das-G36-in-den-Jemen-article15291421.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Open Doors (2016): Mangelnder Schutz religiöser Minderheiten in Deutschland. Religiös Motivierte Übergriffe auf 743 christliche Flüchtlinge in deutschen Asylunterkünften. https://www.opendoors.de/downloads/Berichte/Open_Doors_Erhebung_Mangelnder_Schutz_religioeser_Minderheiten_in_Deutschland_2016_10.pdf (abgerufen 07.11.2016)

**Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung**

(Organization for Economic Co-Operation and Development) (2015): ODA Reporting of in-donor country refugee costs: Members' methodologies for calculating costs. <http://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf> (abgerufen am 07.11.2016)

Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderung und das Wahlrecht in Deutschland. Policy Paper No. 18, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/policy_paper_18_gleiches_wahlrecht_fuer_alle.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Petermann, Marlene (2015): Hunger treibt Syrer aus Flüchtlingslager im Nahen Osten. In: MigaZin 21.10.2015. <http://www.migazin.de/2015/10/21/drastisch-hunger-syrer-fluechtlingslager-nahen/> (abgerufen am 09.10.2016)

Plaut, Martin (2013): Eritrea's military is trafficking the nation's children, report says. In: The Guardian Online, 04.12.2013. <https://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/04/eritrea-military-trafficking-children-report> (abgerufen am 07.11.2016)

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. Policy Paper No. 32. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Raleigh, Clionadh/Jordan, Lisa/Salehyan, Idean (2008): Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict. World Bank Group (Hg.). http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_MigrationandConflict.pdf (abgerufen am 30.10.2016)

Rathgeber, Theodor (2016a): Menschenrechtsrat Tagungen 2015. In: Vereinten Nationen, 3/2016

Rathgeber, Theodor (2016b): Bericht zur 31. Sitzung des UN-Menschenrechtsrates. http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/2016/bericht_HRC31_TR.pdf (abgerufen am 23.09.2016)

Richter, K./Lehfeld, H./Niklewski, G. (2015): Warten auf Asyl: Psychiatrische Diagnosen in der zentralen Aufnahmeeinrichtung in Bayern. In: Gesundheitswesen 7

Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015): Themendossier Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen. Robert Bosch Stiftung. http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/Kommissionsbericht_Fluechtlingspolitik_Bildung.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Robert Koch Institut (2015): Empfehlung des Robert Koch Instituts. Konzept zur Umsetzung frühzeitiger Impfungen bei Asylsuchenden nach Ankunft in Deutschland. In: Epidemiologisches Bulletin 41/2015 https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2015/Ausgaben/41_15.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 03.10.2016)

Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland. GRETA(2015)10, 03.06.2015. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c3a> (abgerufen am 13.10.2016)

Sanches, Miguel (2016): BKA-Studie: Die neue Dimension der Hasskriminalität. In: Berliner Morgenpost, 29.05.2016. <http://www.morgenpost.de/politik/article207616337/BKA-Studie-Die-neue-Dimension-der-Hasskriminalitaet.html> (abgerufen am 09.10.2016)

Schiefenhövel, Jan (2016): Lage Entspannt, Aufgaben groß. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 23.09.2016. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/ein-jahr-fluechtlingskrise-der-stand-in-hessen-14440694.html?printPagedArticle=true> (abgerufen am 16.10.2016).

Scholz, Johanna (2016a): Aufnahme und Unterbringung. In: Bendel (Hg): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt: Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen. FAU University Press. <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359> (abgerufen am 09.10.2016)

Scholz, Johanna (2016b): Gesundheit. In: Bendel (Hg): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt: Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen. FAU University Press. <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359> (abgerufen am 07.11.2016)

Sozialministerium Baden Württemberg (2015): Aktionsplan der Landesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenkonvention in Baden-Württemberg. https://www.gemeindetag-bw.de/system/files/downloads_buchextranet/inklusion_gt-info636_2015.pdf (abgerufen am 16.10.2016)

Speth, Rudolf/ Becker, Elke (2016): Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Opusculum Nr. 92 In: Maecenata Institut für Philantropie und Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit Deutsches Institut für Urbanistik, April 2016. http://www.maecenata.eu/images/resources/2016_op92.pdf (abgerufen am 09.10.2016)

Spitzenverband der Gesetzlichen

Krankenkassen (GKV) (2016): Stellungnahme im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages. Ausschussdrucksache 18/14(0180(3), Berlin, 03.06.2016. https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/presse/p_stellungnahmen/20160603_Stn_GKV-SV_Asylsuchende_18_14_01803.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen New York

(Permanent Mission of Germany to the United Nations New York) (2012): Germany kicks off its candidacy for a seat on the UN Human Rights Council in 2013-2015. New York, 12.04.2012. http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/___pr/press-releases/2012/20120412-candidature-hrc.html; <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiz6PSHiKrOAhVllcAKHVJJCzAQFgg5MAI&url=http%3A%2F%2Fdocbox.un.org%2FDocBox%2Fdocbox.nsf%2FGetFile%3FOpenAgent%26DS%3DA%2F70%2F113%26Lang%3DE%26Type%3DDOC&usg=AFQjCNHzs5FjmTU5nyCVejBj8rtUTQSjHA> (abgerufen am 09.10.2016)

Statistisches Bundesamt

(2016): Ausländische Bevölkerung 2015. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Wiesbaden, S. 126 ff.. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung2010200157004.pdf;jsessionid=996E9AAD938044316DD17BC3F4922910.cae4?__blob=publicationFile (abgerufen am 06.07.2016)

Strelen, Karl-Ludwig (2013): § 13 Nr. 10 und 18 BWahlG. In: Johann Hahlen/ders. (Hg.) BWahlG. Kommentar. 9. Auflage. Köln: Heymann

Süddeutsche Zeitung

(2016): Merkel wehrt sich bei Gipfel gegen Schließung von Balkanroute. In: Süddeutsche Zeitung online, 07.03.2016. <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/eu-merkel-wehrt-sich-bei-gipfel-gegen-schliessung-von-balkanroute-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160307-99-121798> (abgerufen am 13.10.2016)

Tagesschau Online (2016): Gabriel wegen Waffenexporten in der Kritik. In: Tagesschau Online, 14.03.2016. <https://www.tagesschau.de/inland/waffenexporte-113.html> (abgerufen am 07.11.2016)

Taoli, Cecilia (2011): Climate Change and Migration. In: GIZ Climate Protection Programme for the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2011-en-climate-change-and-migration.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

Täubig, Vicki (2009): Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Beltz Juventa Verlag, Weinheim und München

Theis, Joachim (2004): Promoting Rights-Based Approaches. Save the Children Sweden: Stockholm <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/1833.pdf> (abgerufen am 03.10.2016)

Thielemann, Eiko (2011): How Effective are Migration and Non-Migration Policies that Affect Forced Migration? In: LSE Migration Study Unit Working Papers, No. 2011/14. http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2011_14.pdf (abgerufen am 30.10.2016)

Unabhängige Bewertungsgruppe (Independent Evaluation Group (World Bank, IFC; MIGA)) (2010): Sustainability Policies in a Changing World An Independent Evaluation of the World Bank Group Experience. The World Bank Group. <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2571/638960PUB0Safe00Box0361531B0PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (09.10.2016)

UN, Büro des Hochkommissars für Flüchtlinge

(Office of the High Commissioner for Refugees) (2016): UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his follow up country visit to Greece In: Office of the High Commissioner for Refugees News and Events, 16.05.2016. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19972&LangID=E> (abgerufen am 09.10.2016)

UN, Büro des Hochkommissars für Flüchtlinge

(Office of the High Commissioner for Refugees) (2016a): Statement by Ms. Sheila B. Keethrauth, Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Eritrea at the 31th Session of the Human Rights Council. Agenda Item 4, 14.03.2016. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17224&LangID=E> (abgerufen am 08.11.2016)

UN, Büro des Hochkommissars für

Menschenrechte (Human Rights Office of the High Commissioner) (2011): Guiding Principles for Business and Human Rights. Genf. HR/PUB/11/04. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (abgerufen am 17.11.2016)

UN, Büro für die Koordination Humanitärer Angelegenheiten

(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2016): Task Force on Population Movement Report, February 2016. In: Relief Web, 29.02.2016. <http://reliefweb.int/report/yemen/task-force-population-movement-7th-report-february-2016> (abgerufen am 31.01.2016)

UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

(Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW)) (2014): General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women. CEDAW/C/GC/32, 14 November 2014. <http://www.refworld.org/docid/54620fb54.html> (abgerufen am 03.10.2016)

UN, Fachausschuss gegen jede Form von rassistischer Diskriminierung

(Committee on the Elimination of Racial Discrimination) (2015): Schlussbemerkungen zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland. CERD/C/DEU/CO/19-22, 30.06.2016. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_CoObs_2015_de.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes

(2014): Abschließende Bemerkungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vom 31. Januar 2014 im gemeinsamen dritten und vierten periodischen Staatenbericht Deutschlands. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_state_report_germany_3_4_2010_cobs_2014_de.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes

(Committee on the Right of the Child) (2013): General Comment No. 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31). CRC/C/GC/17. <http://www.refworld.org/docid/51ef9bcc4.html> (abgerufen am 03.10.2016)

UN, Fachausschuss für die Rechte des Kindes

(2004): 35. Sitzung Behandlung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte nach Art. 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Abschließende Bemerkungen Deutschland. CRC/C/15/Add.226, 20.01.2004. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_state_report_germany_2_2001_cobs_2004_de.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

(2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. CRPD/C/DEU/CO/1, 17. 04.2015. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Fachausschuss gegen Folter

(2011): Prüfung der von den Vertragsstaaten nach Artikel 19 des Übereinkommens vorgelegten Berichte, Abschließende Bemerkungen des Ausschusses gegen Folter. Siebenundvierzigste Tagung 31. Oktober bis 25. November 2011. CAT/C/DEU/CO/5, 12. Dezember 2011. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/cat_state_report_germany_5_2009_cobs_2011_de.pdf (abgerufen am 03.10.2016)]

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2016): General Comment No. 23 (2016) on the Right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/GC/23, 08.03.2016. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/E_C-12_GC_23_7937_E.doc (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2011): Prüfung der Staatenberichte nach Art. 16 und 17 des Sozialpakts, E/C.12/DEU/CO/5, 12. Juli 2011. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_de.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2001): Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. E/C.12/1/Add. 68. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_cobs_2001_de.pdf (abgerufen am 30.10.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2000): General Comment Nr. 14 The right to the highest attainable standard of health (Art. 12 CESCR), E/C. 12/2000/4, 11. August 2000. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/GC14.pdf> (abgerufen am 27.09.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1999): Allgemeine Bemerkung 13. Das Recht auf Bildung (Artikel 13 des Paktes). E/C.12/1999/10. Nr. 6 c, d. Deutsche Übersetzung: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/E_C-12_1999_10_7458_O.doc (abgerufen am 25.05.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1992): General Comment No. 4, The Right to adequate housing (Art. 11 (1) CESCR), E/1992/23, 13.12.1991. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en (abgerufen am 28.06.2016)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1990): General Comment No. 3, The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), E/1991/23, 14. 12. 1990. <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html> (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2016): National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. Resolution, UN Doc. A/Res/70/163, 17. Dezember 2015. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/163 (abgerufen am 13.10.2016)

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2016a): Report of the commission of inquiry to investigate systematic, widespread and gross violations of human rights in Eritrea. Resolution, UN Doc. A/HRC/32/47 vom 09.05.2016. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/47 (abgerufen am 07.11.2016)

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2016b): Detailed findings of the commission of inquiry on human rights in Eritrea. UN Doc. A/HRC/32/CRP.1 vom 08.06.2016. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColEritrea/A_HRC_32_CRP.1_read-only.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2016c): Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations UN Doc. A/70/331/Add.1 vom 28.12.2015. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/331/Add.1 (abgerufen am 09.11.2016)

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2015): The human rights to safe drinking water and sanitation. Resolution, UN Doc. A/Res/70/169, 17. Dezember 2015. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/169 (abgerufen am 02.11.2016)

UN, EASA, Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (2015) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015) https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf (abgerufen am 30.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (2016a): Global Trends Forced Displacement in 2015 http://www.unhcr.de/no_cache/service/zahlen-und-statistiken.html?cid=11687&did=10824&sechash=c1e47294 (abgerufen am 09.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (2016b): Refugees/Migrants Emergency Response-Mediterranean. <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83> (abgerufen am 09.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (2016c): Women refugees and asylum seekers in the European Union. Ceremony to mark International Women's Day. Filippo Grandi, United Nations High Commissioner for Refugees to the Chamber of the European Parliament, Strasbourg, 8 March 2016. <http://www.unhcr.org/56dec2e99.html> (abgerufen am 09.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (2015): Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) (2015) 50. <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf> (abgerufen am 20.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (2015a): Weltweit fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht. <http://www.unhcr.de/home/artikel/f31dce23af754ad07737a7806dfac4fc/weltweit-fast-60-millionen-menschen-auf-der-flucht.html> (abgerufen am 07.11.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees) (UNHCR) (2013). UNHCR Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations. <http://www.unhcr.org/45c06c662.html#stateless> (abgerufen am 12.10.2016)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees) (UNHCR) (2012): An efficient and protective Eurodac. <http://www.unhcr.org/50adf9749.html> (abgerufen am 08.07.2015)

UN, Hochkommissar für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (1996): Handbook: Voluntary Repatriation: International Protection. Geneva, 1996. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3bfe68d32.pdf> (abgerufen am 30.10.2016)

UN, Humanitarian Pooled Fund (2015): Yemen Humanitarian Pooled Fund (HPF) Interim Report 2015. http://www.webcitation.org/6d7Hi5VnD?url=http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yemen_humanitarian_pooled_fund_-_interim_report_2015.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2015): Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea, UN Doc. A/HRC/29/42 vom 04.06.2015. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/50/PDF/G1511450.pdf?OpenElement> (abgerufen am 09.11.2016)

UN, Sicherheitsrat (Security Council) (2016): Letter Dated 22 January 2016 from the Panel of Experts on Yemen established pursuant to Security Council resolution 2140 (2014) addressed to the President of the Security Council. UN Doc. S/2016/73 vom 26.01.2016. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_73.pdf (abgerufen am 07.11.2016)

UNO Flüchtlingshilfe (2016): Protest gegen Türkei-Deal: UNHCR schränkt Hilfe in Griechenland ein. In: UNO Flüchtlingshilfe Aktuelle Meldungen, 23.03.2016. <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/news/protest-gegen-tuerkei-deal-unhcr-schraenkt-hilfe-in-griechenland-ein-455.html> (abgerufen am 09.10.2016)

van Reisen, Mirjam/Estefanos, Meron/Rijkene, Conny (2014): The Human Trafficking Cycle: Sinai and Beyond. Wolf Legal Publishers, Oosterwijk

Voigt, Claudius (2016): Die Bleibeperspektive. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert. In: Asylmagazin 8, S. 245–251

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Wieschemeyer, Klaus (2016): Land verzichtet auf Wohnsitzauflage. Flüchtlinge sollen Wohnort in Niedersachsen selbst wählen. In: Neue Osnabrücker Zeitung online, 21.09.2016. <http://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/777904/fluechtlinge-sollen-wohnort-in-niedersachsen-selbst-waehlen-2> (abgerufen am 13.10.2016)

Wirtgen, Waltraut (2009): Traumatisierte Flüchtlinge: Psychische Probleme bleiben meist unerkannt. In: Deutsches Ärzteblatt 2009, 106(49).

Weltbank (World Bank) (2015): Press Release: World Bank Acknowledges Shortcomings in Resettlement Projects, Announces Action Plan to Fix Problems. Washington, D.C.: The World Bank 04.03.2015. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/03/04/world-bank-shortcomings-resettlement-projects-plan-fix-problems> (abgerufen am 09.10.2016)

Weltbank (World Bank) (2009): The inspection panel at fifteen years. Annual Report, No. 53172, 02.11.2009. <http://documents.worldbank.org/curated/en/997441468157510017/The-inspection-panel-at-fifteen-years> (abgerufen am 09.10.2016)

Welternährungsprogramm (World Food Program) (2016a): Contributions to WFP: Comparative Figures and Five-Year Aggregate Ranking <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp232961.pdf> (abgerufen am 25.10.2016)

Welternährungsprogramm (World Food Program) (2016b): Contributions to WFP: Comparative Figures by Donor Type <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp245536.pdf> (abgerufen am 25.10.2016)

Welternährungsprogramm (World Food Program) (2016c): 2016 WFP Funding Performance Against Management Plan Target <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp258760.pdf> (abgerufen am 09.10.2016)

World Trade Organization (WTO) (2016): International Trade Statistics, Genf

World Vision Deutschland, Hoffnungsträger Stiftung (2016): Angekommen in Deutschland. Wenn geflüchtete Kinder erzählen. Friedrichsdorf. http://www.worldvision-institut.de/_downloads/allgemein/WorldVision_Fluchtstudie2016_web.pdf (abgerufen am 03.10.2016)

Younso, Christin (2016): Kapitel VIII, Bildung. Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win Projekt: Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen. FAU University Press (Hg.). <https://opus4.kobv.de/opus4-fau/frontdoor/index/index/docId/7359> (abgerufen am 20.10.2016)

Abkürzungen

AfD	Partei Alternative für Deutschland
AFIS-A	Fingerabdruckdatenbank des BKA für Asylbewerber
AFIS-P	Fingerabdruckdatenbank des BKA
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AVU	Aufnahme, Verteilung und Unterbringung (von Asylbewerber(innen) in Nordrhein-Westfalen)
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Ausländerzentralregistergesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BKA	Bundeskriminalamt
BLK-IRM	Bund-Länder Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BptK	Bundestherapeutenkammer
BÜMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BT-Plpr.	Bundestag Plenarprotokoll
BWahIG	Bundeswahlgesetz
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERIN	European Integration Network
EU	Europäische Union
Eurodac	Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken (European Dactyloscopy)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings / Expert_innengruppe zur Überwachung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel
HLPF	High-Level Political Forum
Hogesa	Hooligans gegen Salafisten
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

iMVS	integriertes Migrantenverwaltungssystem
InGe	Integrationsgeschäftsdatei
Kita	Kindertagesstätte
LSBTI	lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle (Personen)
MARIS	Workflow- und Dokumentenmanagementsystem zur Vorgangsbearbeitung im Asyl- und Dublinverfahren
MigVIS	Migranten-Verwaltungs-Informationssystem
NIAS	Niedersächsische Ausländersoftware
NGO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
Pegida	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
RdNr.	Randnummer
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany/ Government Assisted Repatriation Programme (Programme zur Rückkehrförderung)
S.	Seite
SDGs	Sustainable Development Goals
SGB	Sozialgesetzbuch
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
UN	United Nations (dt.: Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UNEASA	United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division / Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund, zu Dt. Kinderhilfswerk
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vgl.	Vergleiche
WFP	World Food Program/Welternährungsprogramm
ZAB Sachsen	Zentrale Ausländerbehörde Sachsen
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung

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 2016
ISBN 978-3-945 139-92-9 (Print)
ISBN 978-3-945 139-93-6 (PDF)

GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

DRUCK

Das Druckteam Berlin

Gedruckt auf 100% Altpapier

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten

ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016):
Entwicklung der Menschenrechtssituation in
Deutschland Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an
den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5
DIMRG. Berlin.

INFORMATIONEN ZUM BERICHT

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

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de



Menschenrechtsbericht 2015 / 2016