

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 - Juni 2020: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2020). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 - Juni 2020: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung* (Menschenrechtsbericht, 2019/2020). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71313-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

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

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

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



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Kurzfassung

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2019 – Juni 2020

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte am 10. Dezember veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der fünfte Bericht 2019/2020 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020.

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

www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht

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.

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Inhalt

Einleitung	4
<hr/>	
1 Deutschland im Menschenrechtssystem	5
<hr/>	
2 Junge Menschen mit Behinderungen: anerkannte Berufsausbildung statt Sonderwege	5
<hr/>	
3 Abschiebung und Krankheit: Perspektiven aus der Praxis und menschenrechtliche Verpflichtungen	7
<hr/>	
4 Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte	10
<hr/>	

Einleitung

Die Corona-Pandemie stellt Deutschland wie alle Staaten der Welt vor Herausforderungen, die in ihrer Art und ihren Auswirkungen einzigartig sind. Eine umfassende Darstellung und abschließende menschenrechtliche Bewertung des bisherigen Umgangs des Bundes und der Länder mit der Pandemie kann der fünfte Bericht über die Menschenrechtsslage in Deutschland (1. Juli 2019 – 30. Juni 2020) naturgemäß nicht leisten. Entgegen den Hoffnungen vieler bestimmt die zweite Welle der Corona-Pandemie erneut das politische und gesellschaftliche Leben und es ist nicht absehbar, welche neuen Herausforderungen sich in den kommenden Monaten stellen werden. Der vorliegende Bericht greift einige dieser Herausforderungen und damit verbundene menschenrechtliche Fragen in seinem Vorwort auf.

Das erste Kapitel des Menschenrechtsberichts stellt die wesentlichen Ergebnisse der menschenrechtlichen Überprüfungsverfahren zu Deutschland dar. Eine besondere Rolle nimmt dabei die Europäische Menschenrechtskonvention ein, deren 70. Jahrestag am 4. November 2020 begangen wurde.

Auch wenn der Umgang mit der Corona-Pandemie zu Recht große politische und öffentliche Aufmerksamkeit genießt, bleiben menschenrechtliche Herausforderungen in anderen Politikfeldern bestehen. Der diesjährige Menschenrechtsbericht widmet sich schwerpunktmäßig zwei Themen: Krankheit und Abschiebung sowie der beruflichen Ausbildung von Menschen mit Behinderungen.

Erkrankte Menschen dürfen in Deutschland nicht abgeschoben werden, wenn sich dadurch ihr Gesundheitszustand gravierend verschlechtert oder gar ihr Leben gefährdet ist. Eine solche Erkrankung nachzuweisen, ist in erster Linie Aufgabe der betroffenen Personen – eine Pflicht, der diese in vielen Fällen nicht nachkommen können: wegen beschleunigter Asylverfahren, mangelnden Zugangs zu Informationen, Sprachmittlung und Fachärzt_innen sowie wegen bürokratischer oder finanzieller Hürden. Umso wichtiger ist es, dass auch der Staat gründlich prüft, ob ein sogenanntes krankheitsbedingtes Abschiebungshindernis vorliegt.

Junge Menschen mit Behinderungen sollten – wie alle Jugendlichen – nach Abschluss der Schule die Möglichkeit haben, eine Ausbildung in einem regulären Ausbildungsberuf zu beginnen. Tatsächlich absolvieren sie ihre Berufsausbildung aber mehrheitlich in „Sonderformen“, mit der Folge, dass die Jugendlichen nach einer solchen Ausbildung nicht den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt schaffen. Die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet den Staat, auf diese Situation zu reagieren und einen diskriminierungsfreien Zugang zu beruflicher Bildung für alle Menschen zu gewährleisten.

Neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der Vorjahresberichte stellt der Menschenrechtsbericht in seinem letzten Teil dar. Zusammen mit den entsprechenden Schlusskapiteln der Berichte seit 2016 ergibt sich so ein guter Überblick über die Menschenrechtsslage in Deutschland.

Der Bericht beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Ausgewertet wurden außerdem öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut mithilfe eines Fragebogens Daten bei den Regierungen der Länder erhoben. An dieser Stelle sei ausdrücklich den einzelnen Ministerien gedankt, die sich an der Beantwortung des Fragebogens beteiligt haben. Wir danken auch allen Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

An den Schwerpunktthemen des diesjährigen Berichts zeigt sich exemplarisch: Es bleibt eine dauerhafte Aufgabe, die Grund- und Menschenrechte von Menschen in verletzlichen Lebenslagen zu schützen und den Bildungszugang für alle so sicherzustellen, dass jeder Mensch in Deutschland sein Potenzial voll entfalten kann. Nur wer genau hinschaut, kann gute Politik machen. Wir hoffen, dass die Erkenntnisse und Empfehlungen des vorliegenden Berichts von Bund und Ländern aufgegriffen werden.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen Entwicklungen vom 1. Juli 2019 bis zum 30. Juni 2020 wieder.

Im Jahr 2020 jährt sich die Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention zum 70. Mal. Ihre Meilensteile sind grafisch dargestellt.

Im Zeitraum 1. Juli 2019 bis 30. Juni 2020 legten folgende **europäische Fachausschüsse** ihre Bewertung zum Umsetzungsstand und ihre Empfehlungen zu Deutschland vor:

- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
- Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte

Die Beobachtungen und Empfehlungen der jeweiligen Fachausschüsse sind in diesem Bericht zusammengefasst.

2 Junge Menschen mit Behinderungen: anerkannte Berufsausbildung statt Sonderwege

Die freie Berufswahl und -ausübung bedeutet selbstbestimmte Lebensgestaltung, soziale Teilhabe und ökonomische Gestaltungsmöglichkeit. Einen Beruf auszuüben, der den eigenen Neigungen und Fähigkeiten entspricht, bleibt vielen Menschen mit Behinderungen jedoch weiterhin verschlossen. Studien zeigen: **Jugendliche mit Behinderungen absolvieren ihre Berufsausbildung überwiegend nicht im regulären Ausbildungssystem. Ihre Ausbildung in „Sonderformen“ führt mehrheitlich nicht zu anerkannten Abschlüssen, die einen Übergang in den regulären Arbeitsmarkt ermöglichen.**

Auf diese Situation muss der Staat reagieren, da die berufliche Qualifizierung die Weichen für den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und zu einem selbst gestalteten Leben stellt. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist geltendes Recht in Deutschland. Daher ist der Staat verpflichtet, das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu beruflicher Bildung, wie es im Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK) und im Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK), festgeschrieben ist, umzusetzen. **Für alle Auszubildenden muss es ein inklusives, reguläres Ausbildungssystem geben, wie auch für alle Schüler_innen ein inklusives Schulsystem.**

Umfassende Daten zur Frage, wie viele Jugendliche mit Behinderungen eine reguläre Ausbildung beginnen, liegen nicht vor, da die Berufsbildungsstatistik das Merkmal Behinderung bisher nicht erfasst. Auch zu den Berufswegen ehemaliger Schüler_innen mit einem sonderpädagogischem Förderbedarf – darunter viele Jugendliche mit Behinderungen – ist bisher nur wenig geforscht worden. In der Fachdebatte muss daher auf andere Statistiken zurückgegriffen werden. Diese zeigen:

- Etwa **50.000 Jugendliche mit sonderpädagogischer Förderung** schließen jährlich in Deutschland die Schule ab. **Weniger als zehn Prozent von ihnen beginnen nach der Schulzeit eine betriebliche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf**, schätzen Jan Jochmaring und Katharina Rathmann anhand der verfügbaren Daten und Studien im Jahr 2018. Teilweise haben sie zuvor Maßnahmen der Berufsvorbereitung durchlaufen.
- Die große Mehrheit der Jugendlichen mit Förderbedarf absolviert nach der Schule zunächst eine Maßnahme zur Berufsvorbereitung. Es sind etwa 80 bis 90 Prozent, fasst Jan Jochmaring im Jahr 2019 die vorhandenen Studien zusammen. Diese Maßnahmen zielen zwar darauf ab, den Jugendlichen den Weg in eine reguläre Berufsausbildung zu ebnen, jedoch gelingt dies in der Regel nicht: **Für Jugendliche mit Förderbedarf schließt sich oftmals keine reguläre Berufsausbildung an.**

Zu dem speziellen Ausbildungssystem für Menschen mit Behinderungen gehört die Fachpraktiker-Ausbildung; aber auch ein Teil des Übergangssystems ist speziell für Menschen mit Behinderungen gedacht; auch die außerbetrieblichen Ausbildungsstätten werden oft von Menschen mit Behinderungen besucht.

Die beiden für die Berufsausbildung zentralen Gesetze – das Berufsbildungsgesetz und die Handwerksordnung – sehen vor, dass Schulabgänger_innen mit Behinderungen vorrangig in anerkannten Berufen ausgebildet werden sollen. Tatsächlich geht die Mehrheit einen anderen Weg.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit dem Zugang zu anerkannter betrieblicher Ausbildung für Menschen mit Behinderungen beschäftigt. Dabei wird einerseits analysiert, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschland hier hat. Darüber hinaus werden – anhand von wissenschaftlichen Studien und dokumentierten Modellprojekten – Gelingensbedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an regulären betrieblichen Ausbildungsgängen analysiert.

In den letzten Jahren setzten sich verschiedene bundesweite Initiativen – Zusammenschlüsse aus Bundesministerien, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Unternehmen und Kammern – für eine inklusive betriebliche Ausbildung ein. **Auch der Deutsche Bundestag hat mit dem „Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung“ sowie dem „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ in einzelnen Teilaspekten Verbesserungen vorgenommen**, beispielsweise um die Teilzeitausbildung zu flexibilisieren. Nicht zuletzt widmen sich auch die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und die Berufsbildungswerke verstärkt dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. Über diese ersten Verbesserungen hinaus ist jedoch eine **Veränderung des Gesamtsystems hin zu inklusiven Regelstrukturen** notwendig. Das setzt unter anderem voraus, dass das Merkmal Behinderung im Rahmen der Berufsbildungsstatistik erhoben wird.

Um die **Systemtransformation** voranzubringen, braucht es eine Reihe von Maßnahmen und eine bessere Koordination der beteiligten Akteur_innen.

Das betrifft sowohl die Phase der Berufswahl als auch die Ausbildung als solche. Vom Institut analysierte Modellprojekte und Studien verdeutlichen:

Während der **Phase der Berufsorientierung, also noch in der Schule**, braucht es Lehrkräfte und Berufsberater_innen, die **Jugendliche mit Behinderungen vorurteilsfrei beraten** und die ihnen eine vergleichbare Vielfalt an Berufswahlmöglichkeiten wie ihren Altersgenoss_innen ohne Behinderungen anbieten. Dies setzt voraus, **dass sich Lehrkräfte mit ausbildungsbezogenen Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten auskennen** und externe Beratung – beispielsweise in Form von Inklusionsberater_innen – hinzuziehen können. Dazu braucht es die Zusammenarbeit der Schulen mit örtlichen Arbeitsagenturen, Berufs- und Wirtschaftskammern, Innungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – zum Beispiel bei Berufswegekonferenzen.

Junge Menschen mit Behinderungen sollten beispielweise ebenfalls die Möglichkeit haben, **im Rahmen von Betriebspraktika in verschiedene Berufsfelder „reinzuschnuppern“**. Unternehmensbefragungen und Pilotprojekte zeigen, dass Unternehmen, die Erfahrungen mit Praktikant_innen oder Beschäftigten mit Behinderungen gemacht haben, dann auch häufiger Jugendliche mit Behinderungen ausbilden. Arbeitsagenturen und auch die Kammern sind daher gefordert, eng mit Schulen zusammenzuarbeiten, um Praktika zu vermitteln.

Phase der Ausbildung: Damit junge Menschen mit Behinderungen häufiger den Weg in ein reguläres Ausbildungsverhältnis finden, **müssen die Ausbildungsgänge flexibilisiert werden**. Vereinzelt ist es bereits möglich, eine Ausbildung in Teilzeit zu absolvieren. Darüber hinaus sollten Ausbildungsgänge in Modulen angeboten werden und Teilabschlüsse möglich sein. Verantwortlich dafür sind die ausbildenden Unternehmen und die Kammern; es braucht dazu aber auch Reformen des Berufsbildungsgesetzes, der Handwerksordnung und der Ausbildungsordnungen durch den Bundes- und die Landesgesetzgeber.

Zu einem inklusiven Ausbildungssystem gehören auch **barrierefreie Arbeits- und Ausbildungsstätten**. Bund und Länder sollten unter anderem

mit einer Reform der Arbeitsstättenverordnung und der Landesbauordnungen darauf hinwirken, dass Unternehmen ihre Ausbildungsstätten von vornherein barrierefrei gestalten. Neben baulicher Barrierefreiheit braucht es auch **Inklusionskompetenz in den Betrieben**. Die Kammern sollten im Rahmen ihrer Schulungen die Ausbilder_innen für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen sensibilisieren.

Und nicht zuletzt sollten Unternehmen, die junge Menschen mit Behinderungen ausbilden wollen, gezielt über Fördermöglichkeiten informiert werden. **Selbst großen Unternehmen fehlt es häufig an Informationen über die vielfältigen Unterstützungsmöglichkeiten**. Hier sollten Bund, Länder und Kommunen weiterhin Aufklärungsarbeit leisten und vor allem in gute Beratungsstrukturen – beispielsweise eine Beratung aus einer Hand mit festen Ansprechpersonen – investieren.

Insgesamt müssen institutionelle Akteure, die unterstützend mit Jugendlichen arbeiten, **konsequenter von den Jugendlichen und ihren spezifischen Bedarfen aus denken**. Ziel sollten Hilfe- und Unterstützungsleistungen sein, die von der „Verschiedenheit aller als Normalität“ ausgehen und die vom tatsächlichen Bedarf der betreffenden Jugendlichen her gedacht und konzipiert sind, anstatt als maßnahmenähnliche Struktur, die sich primär an Finanzierungsarten und abstrakten Rechtskategorien orientiert.

Für alle Auszubildenden in Deutschland muss es ein inklusives reguläres Ausbildungssystem geben. Werden dauerhaft zwei parallele Systeme – ein Regel-Ausbildungssystem und ein spezielles System für Menschen mit Behinderungen – aufrecht erhalten, ist das mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nicht vereinbar.

3 Abschiebung und Krankheit: Perspektiven aus der Praxis und menschenrechtliche Verpflichtungen

Erkrankte Menschen dürfen in Deutschland nicht abgeschoben werden, wenn sich dadurch ihr Gesundheitszustand gravierend verschlechtert oder gar ihr Leben gefährdet ist (sogenanntes krankheitsbedingtes Abschiebungshindernis). Die Behörden müssen zu jedem Zeitpunkt eine Lebensgefahr für die Betroffenen ausschließen und gegebenenfalls von einer Abschiebung absehen. Jeder Zeitpunkt bedeutet: bei der Prüfung des Asylantrags durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), bei der Vorbereitung der Abschiebung durch die Ausländerbehörden und während der Abschiebung durch die Landes- und Bundespolizeien. Dies gebieten die Grund- und Menschenrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das völkerrechtliche Verbot der Zurückweisung (Refoulement-Verbot). Diesen menschenrechtlichen Schutzpflichten gegenüber steht der staatliche Anspruch, eine Ausreisepflicht möglichst effektiv durchzusetzen.

Im Kontext der aktuellen politischen Debatte in Deutschland zur Erhöhung der Abschiebungszahlen hat der Bundestag 2016 und 2019 die **Regelungen zur Abschiebung erkrankter Menschen verschärft**.

Für Asylsuchende und ausreisepflichtige Menschen, die erkrankt sind, ist es schwer, die gesetzlichen Vorgaben (§ 60a Abs. 2c und 2d Aufenthaltsgesetz) zum Nachweis eines krankheitsbedingten Abschiebungshindernisses zu erfüllen. Die zuständigen Behörden berufen sich regelmäßig auf diese Nachweispflichten und lassen oft Anhaltspunkte für eine relevante Erkrankung außer Acht. Das führt teilweise dazu, dass Menschen abgeschoben werden, die aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht hätten abgeschoben werden dürfen. Liegt eine schwerwiegende Erkrankung vor, muss das BAMF im Asylverfahren zudem prüfen, ob die Krankheit im Herkunftsland behandelt werden kann und die betroffene Person tatsächlich Zugang zu dieser Behandlung hat.

Verlässliche Zahlen, wie viele Menschen mit einer schwerwiegenden Erkrankung abgeschoben werden beziehungsweise in wie vielen Fällen die Ausländerbehörden aus medizinischen Gründen von einer Abschiebung absehen, gibt es nicht. Teile der Politik und der Medien unterstellen immer wieder, dass Ausreisepflichtige Krankheiten vortäuschen. Dafür gibt es keine verlässliche Datengrundlage. Im Gegenteil: Die wenigen öffentlich verfügbaren Zahlen lassen diesen Schluss nicht zu.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat das Spannungsfeld Abschiebung und Krankheit – konkret: krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse – in den Fokus genommen. Aus **rechtlicher Sicht** wird analysiert, welche Anforderungen sich aus den Grund- und Menschenrechten für die Abschiebung kranker Menschen ergeben. Der **empirische Teil** untersucht, wie in der Praxis krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse nachgewiesen, geprüft und bewertet werden. Dafür hat das Institut 24 Interviews geführt mit Vertreter_innen des BAMF sowie der Bundes- und Landespolizei, der Ärzteschaft, der Anwaltschaft, von psychosozialen Beratungsstellen und der Abschiebungsbeobachtung. Außerdem wurden Daten bei den zuständigen Behörden der Bundesländer abgefragt und öffentlich verfügbare Statistiken ausgewertet.

Nachweispflichten: **Zunächst einmal obliegt es den Betroffenen, das BAMF oder die Ausländerbehörde über eine Krankheit zu informieren, die gegen eine Abschiebung sprechen könnte (Darlegungspflicht)**. Die Betroffenen brauchen eine sogenannte qualifizierte ärztliche Bescheinigung. Diese muss bestimmten gesetzlich festgelegten Anforderungen genügen und den Behörden vorgelegt werden, um eine Erkrankung nachzuweisen. Die Behörde ihrerseits ist verpflichtet, diesem Sachverhalt nachzugehen und ihn weiter aufzuklären (Sachaufklärungspflicht).

In der Praxis scheitern die Menschen daran aus folgenden Gründen: beschleunigte Asylverfahren, mangelnde Informationen, fehlende Sprachmittlung, Mangel an Fachärzt_innen, der gesetzlich eingeschränkte Zugang zum Gesundheitssystem (Asylbewerberleistungsgesetz) sowie finanzielle Hürden. So kann ein ausführliches Gutachten, welches für den Nachweis psychischer Erkrankungen häufig nötig ist, mehrere

hundert bis weit über tausend Euro kosten, abhängig vom Zeitaufwand. Die Hürden treffen diejenigen besonders hart, die in der Abschiebungshaft sitzen oder in AnKER-Zentren beziehungsweise anderen entlegenen Massenunterkünften leben. Um einen Arzttermin oder eine Sprachmittlung zu bekommen, braucht es nicht selten die Unterstützung von Ehrenamtlichen oder Vereinen.

Auch Ärzt_innen berichten in den Interviews von der Schwierigkeit, diese Nachweise auszustellen: Es brauche viel Zusatzwissen für die Erstellung der gesetzlich geforderten Nachweise; es werde als undurchsichtig und teilweise willkürlich wahrgenommen, nach welchen Kriterien die Behörden ärztliche Nachweise (nicht) anerkennen. **Insbesondere bei psychischen Erkrankungen seien Ablehnungen oft nicht nachvollziehbar, so die interviewten Praktiker_innen.**

Das Institut weist darauf hin, dass **die Darlegungspflicht der Betroffenen die Behörden nicht von ihrer Pflicht zur Sachaufklärung entbindet.** Die Mitarbeiter_innen im BAMF und in den Ausländerbehörden sollten mithilfe interner Anwendungshinweise stärker dazu verpflichtet werden, weitere nicht unmittelbar offensichtliche Anhaltspunkte für ein krankheitsbedingtes Abschiebungshindernis zu berücksichtigen; beispielsweise frühere Klinikaufenthalte oder das Verhalten der betroffenen Person in der Anhörung. Auch sollten Entscheider_innen bei der Bewertung von medizinischen Nachweisen oder anderen Anhaltspunkten für eine schwerwiegende Erkrankung verpflichtet sein, fachärztlichen Rat hinzuzuziehen.

Besteht eine Ausreisepflicht, bereitet die zuständige Ausländerbehörde die Abschiebung ins Herkunftsland vor. **Wenn es Anhaltspunkte für eine Erkrankung gibt, muss die Ausländerbehörde Vorkehrungen treffen,** beispielsweise die Reisefähigkeit prüfen, Medikamente mitgeben und die ärztliche Versorgung während und direkt im Anschluss an die Abschiebung sicherstellen. **Im Zweifel ist die Abschiebung auszusetzen.** Die Ausländerbehörde ist grund- und menschenrechtlich dazu verpflichtet, darauf zu achten, dass direkt vor, während und nach der Abschiebung keine Lebensgefahr für die Betroffenen droht und sich ihr Gesundheitszustand nicht gravierend verschlechtert.

Aus den Interviews mit Ärzt_innen und Abschiebebeobachtung wird deutlich: **In der Praxis gibt es große Unterschiede bei der Prüfung der Reisefähigkeit.** Ob beispielsweise überhaupt eigene ärztliche Untersuchungen durch die Behörde in Auftrag gegeben werden oder wer und in welchem Umfang prüft, wird unterschiedlich gehandhabt. Bei der konkreten Ausgestaltung der Abschiebung (beispielsweise Anzahl und Fachrichtung der Ärzt_innen, die die Abschiebung begleiten) lassen die Berichte der Interviewpartner_innen sowie nationaler (Nationale Stelle zur Verhütung von Folter) und europäischer (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Europarat) Menschenrechtsgruppen **Zweifel daran, ob stets eine angemessene ärztliche Versorgung während des Abschiebevorgangs gewährleistet ist und ob die Ärzt_innen immer unabhängig handeln.**

Während des Abschiebevorgangs – also bei der Abholung (Zuführung), am Flughafen und während des Fluges – müssen die beteiligten Behörden (Ausländerbehörde sowie Landes- und Bundespolizei) die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen wahren. Dazu gehört das Recht auf körperliche Unversehrtheit – die Behörden sind verpflichtet, eine Abschiebung abubrechen, wenn eine gravierende Gesundheitsverschlechterung vorliegt. Ein besonders sensibler Bereich sind **Abschiebungen von Menschen aus der stationären Behandlung eines Krankenhauses oder einer Psychiatrie.** Sie sind stets ein **schwerer Eingriff in die Rechte der Betroffenen**, sodass das Institut dringend empfiehlt, von Abschiebungen aus Kliniken insgesamt abzusehen.

Um Anzeichen für eine Verschlechterung des Gesundheitszustands zu erkennen, müssen die involvierten Polizeibeamt_innen **medizinisch relevante Informationen** über die Betroffenen haben und sich mit diesen sprachlich verständigen können. Aus den Praxisberichten wird jedoch deutlich, dass es hier immer wieder zu Problemen kommt; ebenso dass Personen, die abgeschoben werden sollen, **nur unter sehr erschwerten Bedingungen Zugang zu Anwalt_innen** haben. Der effektive Rechtsschutz ist so nicht umfassend gewährleistet.

Das Institut begrüßt in diesem Zusammenhang, dass es an vier Flughäfen (Düsseldorf, Hamburg, Berlin-Brandenburg, Frankfurt am Main) bereits eine **unabhängige Abschiebebeobachtung** gibt. Sie hat die Aufgabe, die Praxis von Abschiebungen von der Ankunft der Betroffenen am Flughafen bis zum Abflug zu beobachten. Sie kann nicht aktiv in Abschiebungen eingreifen, vermittelt aber im Einzelfall zwischen den staatlichen Akteuren und den von der Abschiebung Betroffenen. Wünschenswert wäre, die Überwachung von Abschiebungen, die von der europäischen Rückführungsrichtlinie vorgeschrieben ist, **auf weitere Flughäfen und Vollzugsschritte – wie die Zuführung und den Flug – auszudehnen und ihr unabhängiges Mandat zu stärken.**

Bund und Länder sollten die Praxisberichte (Interviews, Fachverbände) zum Anlass nehmen, gesetzliche und behördliche Regelungen bezüglich krankheitsbedingter Abschiebungshindernisse zu überarbeiten. Die Länder sollten verbindliche Vorgaben schaffen, damit die Ausgestaltung der Abschiebung durch die Ausländerbehörden menschenrechtskonform und diskriminierungsfrei abläuft. Die Darlegungslast von kranken Geflüchteten darf nicht dazu führen, dass die Behörden ihrerseits die Sachaufklärungspflicht vernachlässigen. Um den Asylsuchenden den Zugang zum Recht und zu Informationen zu erleichtern, empfiehlt das Institut, **eine flächendeckende, vom BAMF unabhängige Verfahrensberatung durch Wohlfahrtsverbände** einzurichten.

Die Erkenntnisse aus der Praxis sind ernstzunehmende Indizien, dass **die gesetzlichen Nachweispflichten in § 60a Abs. 2c und 2d Aufenthaltsgesetz in der jetzigen Form verfassungsrechtlich bedenklich sind und durch den Bundestag abgeändert werden sollten.**

4 Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte

Abschließend werden die Entwicklungen in vier Themengebieten vorgestellt, die bereits in den Vorjahren beleuchtet wurden.

Wohnungslosigkeit

Die kommunale Unterbringung wohnungsloser Menschen und ihr Recht auf eine angemessene Unterkunft waren ein Schwerpunktthema im Bericht von 2019. Mehrere zehntausend wohnungslose Menschen werden durch die Kommunen vorübergehend untergebracht. Vor dem Hintergrund, dass diese Menschen nicht selten über mehrere Jahre in der kommunalen Unterbringung leben, sind die durch die Rechtsprechung definierten Mindeststandards nicht mehr mit dem Recht auf angemessenes Wohnen (Art. 11 UN-Sozialpakt) vereinbar.

Im aktuellen Berichtszeitraum (1. Juli 2019 – 30. Juni 2020), dessen zweite Hälfte maßgeblich durch die Corona-Pandemie geprägt war, **zielten einige politische Maßnahmen darauf ab, Wohnungslosigkeit zu vermeiden**. So beschloss der Bundestag einen vorübergehenden Kündigungsausschluss für zahlungsunfähige Mieter_innen, das heißt, ihnen konnte für den Zeitraum vom 1. April bis 30. Juni 2020 nicht wegen ausgefallener Mietzahlungen aufgrund der COVID-19-Pandemie gekündigt werden. Weiterhin wurde die Beantragung von SGB II-Leistungen vereinfacht, um Menschen mit wenig oder keinem Einkommen zu unterstützen.

Kommunen schufen teilweise zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten für bereits wohnungslose Menschen, um die Belegungsdichte in den Notunterkünften zu reduzieren oder um die Quarantäne von infizierten Personen zu ermöglichen. Die Fachverbände der Wohnungslosenhilfe kritisieren, dass – auch in Anbetracht des Winters 2020/2021 – **die verabschiedeten Maßnahmen bei Weitem nicht ausreichen, um wohnungslose Menschen angemessen vor einer Ansteckung mit dem neuartigen Corona-Virus zu schützen**: Bera-

tungsangebote fehlten, eine medizinische Versorgung könne nicht gewährleistet werden, in vielen Unterkünften sei eine enge Belegung nach wie vor an der Tagesordnung.

Erfreulich ist, dass **ab dem Jahr 2022 bundesweit Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland erhoben werden** (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz). Bisher gab es lediglich Schätzungen. Die gewonnenen Daten werden es erstmals ermöglichen, verlässliche Aussagen zu einer Teilgruppe der Wohnungslosen in Deutschland zu treffen, also zu Personen, die durch die Kommunen oder Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht sind. Erfreulich ist, dass nun durch die „ergänzende Berichterstattung“ auch Erkenntnisse zu jenen Wohnungslosen generiert werden, die bisher nicht durch die neue Statistik erfasst sind, insbesondere zu Menschen, die auf der Straße leben oder vorübergehend bei Freund_innen / Bekannten untergekommen sind.

Zugang zu Bildung für geflüchtete Kinder

Das Recht eines jeden Kindes auf Bildung (Artikel 28 und 29 UN-Kinderrechtskonvention) wird für viele geflüchtete Kinder, die in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, nach wie vor nicht ausreichend gewährleistet. **Für die Kinder vergehen oft Monate, bis sie in eine Kita oder Schule gehen können**.

Zwar haben geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen – wie alle Kinder in Deutschland – mit Vollendung des ersten Lebensjahrs einen gesetzlichen Anspruch auf einen **Kitaplatz**. Bis auf das Saarland setzen alle anderen Bundesländer diesen Rechtsanspruch nicht um. Die anderen 15 Länder stellen sich auf den Standpunkt, dass der Rechtsanspruch erst mit der Zuweisung zu einer Kommune beginnt – was zu mehrmonatigen Verzögerungen führt.

Auch den **Schuleintritt** für geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen regeln die Bundesländer unterschiedlich; überwiegend beginnt die Regelbeschulung erst, nachdem die Kinder und Jugendlichen einer Kommune zugeteilt wurden. Einzig in Berlin, Bremen, Hamburg, dem Saarland

und Schleswig-Holstein gilt die Schulpflicht für geflüchtete Kinder sofort. Gemäß EU-Aufnahme-Richtlinie (Artikel 14 Absatz 2) darf die maximale Frist bis zur Gewährung von Bildungsangeboten für geflüchtete Kinder drei Monate betragen – in der Praxis kann es auch länger dauern.

In der Folge sind die Bildungschancen geflüchteter Kinder davon abhängig, in welchem Bundesland sie untergebracht sind. Das widerspricht dem Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 2 UN-KRK).

Zudem wurde im Berichtszeitraum eine Verpflichtung der Länder normiert, bei der Unterbringung von Asylsuchenden geeignete Schutzmaßnahmen für Frauen und schutzbedürftige Personen – also auch Kinder – zu ergreifen (§ 44 Abs. 2a Asylgesetz), zum Beispiel verbindliche Gewaltschutzkonzepte in den Unterkünften zu verabschieden. Auch hier gibt es bisher kein einheitliches Schutzniveau in den Bundesländern.

Die **Corona-Pandemie** hat die Bildungschancen von geflüchteten Kindern in Deutschland noch einmal verringert: **In Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften lebende Schulkinder verfügen häufig nicht über die technische Infrastruktur, um an digitalen Bildungsangeboten teilzunehmen**; sie befinden sich in einer beengten Lernumgebung und unterstützende Angebote wie Hausaufgabenhilfe wurden während der Kontaktbeschränkungen stark reduziert oder sogar eingestellt.

Rüstungsexporte

Die deutsche Genehmigungspraxis von Rüstungsexporten war ein Schwerpunktthema im Bericht 2018. Das Institut untersuchte am Beispiel von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten, die am Konflikt im Jemen beteiligt sind, ob die Waffenexporte in diese Länder mit Genehmigung der Bundesregierung den „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ entsprechen.

Auch im jetzigen Berichtszeitraum **scheinen die Bestimmungen zu Menschenrechtssituation und Einhaltung des humanitären Völkerrechts**

aus den „Politischen Grundsätzen“ weder bei den genehmigten Ausfuhren an Staaten in der Militärkoalition noch bei der temporären Zurückhaltung bereits genehmigter Ausfuhren in diese Staaten eine handlungsleitende Rolle gespielt zu haben. So genehmigte die Bundesregierung Rüstungsexporte in mehrere Staaten, die sich an der Militärkoalition im Jemenkonflikt beteiligen – trotz einer anderslautenden Selbstverpflichtung im Koalitionsvertrag.

Der seit November 2018 bis einschließlich 31. Dezember 2020 geltende deutsche **Exportstopp nach Saudi-Arabien war im Dezember 2019 erstmals Gegenstand eines Gerichtsverfahrens.** Geklagt hatte Rheinmetall (MAN) Military Vehicles. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gab dem Unternehmen in erster Instanz Recht und hob die entsprechenden Bescheide, die die Ausfuhr der Güter trotz vorliegender Genehmigung außer Kraft gesetzt hatten, wegen unzureichender Begründung auf. Die Bundesregierung hat gegen das Urteil Berufung eingelegt.

Der Konflikt im Jemen bleibt trotz vielfältiger Anstrengungen und Abkommen ungelöst; die humanitäre Notlage der Bevölkerung wurde durch die COVID-19-Pandemie noch einmal verschärft. Bislang ist kein interner oder externer Akteur für seine unmittelbare oder mittelbare militärische Beteiligung am Konflikt zur Rechenschaft gezogen worden. Daher fordert das vom UN-Sicherheitsrat eingesetzte Expertengremium zum Jemen eine Überstellung des Jemenkonflikts an den Internationalen Strafgerichtshof.

Wirtschaft und Menschenrechte

Seit seiner Verabschiedung im Dezember 2016 ist der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) Bestandteil des Menschenrechtsberichts. Der NAP legt dar, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Kontext der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will. Er befindet sich im vierten und letzten Umsetzungsjahr.

Im Berichtszeitraum war die NAP-Umsetzung stark durch die Prüfung geprägt, ob und in welchem Ausmaß Unternehmen ihrer

menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Laut NAP sollte bis 2020 von den in Deutschland ansässigen Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmer_innen mindestens die Hälfte Maßnahmen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ergriffen haben. Der im Sommer 2020 vorgestellte Monitoringbericht kam allerdings zum Ergebnis, dass gerade einmal jedes fünfte Unternehmen diese Vorgabe erfüllt. Der NAP und auch der Koalitionsvertrag sehen in einem solchen Fall eine entsprechende gesetzliche Regelung, ein sogenanntes Lieferkettengesetz, vor – erste Eckpunkte dazu wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bereits erarbeitet.

Darüber hinaus gab es im Berichtszeitraum **Entwicklungen in verschiedenen Branchen:** Die **Automobilindustrie** startete einen Branchendialog, um gemeinsam menschenrechtlichen Herausforderungen in der Wertschöpfungs- und Lieferkette zu begegnen; bezüglich der **Textilindustrie** präsentierte das BMZ im September 2019 den Grünen Knopf, das erste staatliche Siegel für nachhaltige Textilien.

Auf politisch-regulativer und auf gesetzlicher Ebene gab es zwei Entwicklungen: **Im Januar 2020 hat die Bundesregierung ihre Rohstoffstrategie novelliert.** Zu begrüßen ist, dass sie sich auf die UN-Leitprinzipien und den NAP stützt. Allerdings sind keine Maßnahmen enthalten, um

Menschenrechtsverletzungen bei der Rohstoffbeschaffung zu verhindern. Darüber hinaus **trat im Mai 2020 das Gesetz zur Durchführung der EU-Konfliktmineralienverordnung in Kraft.** Ziel der Verordnung ist es, dass Unternehmen, die in der EU ansässig sind, über den Import von bestimmten Rohstoffen nicht zur Finanzierung von illegalen bewaffneten Gruppen in den Abbauländern beitragen. Allerdings mangelt es dem Gesetz an einem Sanktionsmechanismus für Unternehmen, die nicht mit der nötigen menschenrechtlichen Sorgfalt agieren.

Nicht zuletzt wurden im Berichtszeitraum **erste Maßnahmen zum bisher vernachlässigten Thema Beschwerdemöglichkeiten ergriffen** – dabei geht es um Personen, die sich durch ein deutsches Unternehmen im Ausland in ihren Rechten verletzt sehen: Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz fördert ein Forschungsvorhaben zu alternativen Streitbeilegungsmechanismen und veröffentlichte eine Broschüre über den Zugang zu Recht und Gerichten bei Menschenrechtsverletzungen im Verantwortungsbereich von Unternehmen. Es ist zu bedauern, dass die Broschüre nicht über eine Auflistung der Rechtsschutzmöglichkeiten hinausgeht. Der Zugang zu Abhilfe für Betroffene ist weiterhin ein großes nationales, europäisches und internationales Problem und bedauerlicherweise auch eines der „Schlusslichter“ in der deutschen NAP-Umsetzung.

Impressum

HERAUSGEBER

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

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2020

GESTALTUNG

MedienMélange: Kommunikation!

LIZENZ

creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de



Die Langfassung dieses Berichts können Sie online als PDF-Dokument abrufen:

www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2020

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG |
DEZEMBER 2020

ISSN 2511-1566 (Print)

ISSN 2567-5893 (PDF)

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de