



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2016 – Juni 2017

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

Heike Rabe, Stellvertretende Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Mitwirkung

Dr. Valentin Aichele (LL.M.), Dominik Bär, Lissa Bettzieche (LL.M.), Canan Candemir, Dr. Hendrik Cremer, Lisa Fischer (LL.M.), Dr. Petra Follmar-Otto, Elisa Freiburg, Nora Sophia Freitag, Helga Gläser, Dr. Wolfgang Heinz, Bettina Hildebrand, Julia Huber, Sophie Jerusel, Andrea Kämpf, Julia Kercher, Claudia Kittel, Kerstin Krell, Dr. Britta Leisering, Marie Nadjafi-Bösch, Dr. Leander Palleit, Prof. Dr. Beate Rudolf, Eric Töpfer, Dr. Anna Würth, Michael Windfuhr



Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2016 – Juni 2017

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

Dies ist der zweite Bericht, den das Deutsche Institut für Menschenrechte in seiner Funktion als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands dem Deutschen Bundestag vorlegt. Der Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2017. Aus den vielfältigen menschenrechtlichen Fragestellungen, wie sie beispielsweise in den Empfehlungen der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen und des Europarats an Deutschland erkennbar werden, greift der Bericht verschiedene Themen auf, die Menschen betreffen, die aufgrund ihrer Lebenslage besonders verletzlich sind.

Mit der Situation geflüchteter Menschen in Gemeinschaftsunterkünften wird eine Kernvoraussetzung für die Integration Geflüchteter in den Blick genommen. Jeder Mensch braucht einen Raum geschützter Privatsphäre, in dem er ganz bei sich sein kann. Am Bestehen wirksamen Schutzes beweist sich auch, wie glaubwürdig für Geflüchtete das in Integrationskursen gelehrt Bekenntnis Deutschlands zum Rechtsstaat und zu den Menschenrechten ist. Geflüchtete Menschen mit Behinderungen sind eine bislang zu wenig beachtete Gruppe der Schutzsuchenden: Menschen, die aufgrund ihrer körperlichen oder seelischen Beeinträchtigung besonders gefährdet sind, brauchen unter Umständen besondere Unterbringung oder Versorgung. Dafür müssen sie als Menschen mit Behinderungen identifiziert und ihre Bedarfe erkannt werden. Versäumnisse in einem frühen Stadium können zu schweren, gar irreversiblen Nachteilen oder Schäden führen und Integration verhindern.

Auch Kinder von Inhaftierten gehören zu einer für Öffentlichkeit und Politik weitgehend unsichtbaren Gruppe von Schutzbedürftigen. Die Inhaftierung eines Elternteils ist oftmals eine traumatisierende Erfahrung – rund 100.000 Kinder und Jugendliche in Deutschland sind schätzungsweise davon betroffen. Der Bericht untersucht, wie der Vorrang des Kindeswohls bei der Abwägung zwischen dem

Recht des Kindes auf Umgang mit dem inhaftierten Elternteil und den legitimen Interessen des Strafvollzugs verwirklicht werden kann.

Schließlich stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen des Vorjahresberichts dar. Damit soll erreicht werden, dass die jährlichen Berichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland bieten.

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 Drucksachen des Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut für die einzelnen Berichtsteile Daten mithilfe von Expert_innen-Interviews, einer öffentlichen Konsultation und eines Fragebogens an die Justizministerien der Länder erhoben. An dieser Stelle sei ausdrücklich den Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben, und den Organisationen gedankt, die sich an der Konsultation beteiligt haben. Ebenso danken wir den Landesministerien, die den Fragebogen beantwortet haben.

„Niemanden zurücklassen“ – hierzu haben sich alle Staaten der Welt in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekannt. Der Bericht soll dazu beitragen, dass die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgegriffen werden – damit auch in Deutschland die Menschenrechte aller Menschen verwirklicht werden.

Berlin im Dezember 2017

Prof. Dr. Beate Rudolf
Direktorin

Michael Windfuhr
Stellvertretender Direktor

Der Bericht

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

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

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz, und das wird auch in der politischen Wirklichkeit gelebt. 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 und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht. Deshalb sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist also Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinen Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn 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. Beide Aspekte nimmt der Bericht auf. Darüber hinaus werden in jedem Bericht Themen untersucht, die im Berichtszeitraum von menschenrechtlicher Bedeutung waren. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Inhalt

Kurzfassung	9
<hr/>	
1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem	17
<hr/>	
1.1 Einleitung	18
1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen	18
1.2.1 Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung	23
1.2.2 Ausschuss zur Überprüfung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	24
1.2.3 UN-Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung	24
1.2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz	25
1.3 Die Menschenrechtspolitik Deutschlands in zwischenstaatlichen Gremien	26
1.3.1 Vereinte Nationen	26
1.3.2 Ausgewählte andere internationale Organisationen	27
2 Themen des vorherigen Menschenrechtsberichts: Entwicklungen seit Juli 2016	29
<hr/>	
2.1 Einleitung	30
2.2 Flucht	30
2.2.1 Rechtsänderungen im Berichtszeitraum	30
2.2.2 Zur Situation von nach Deutschland Geflüchteten	32
2.2.3 Zum Recht auf Bildung geflüchteter Kinder	33
2.2.4 Familiennachzug	35
2.2.5 Qualität der Asylverfahren	36
2.2.6 Abschiebung und unterstützte Rückkehr	38
2.3 Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen	41
2.4 Nachhaltigkeitsziele – Sustainable Development Goals	42
2.5 Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte	43

3	Menschenrechtskonforme Ausgestaltung des Alltags in Gemeinschaftsunterkünften	45
<hr/>		
3.1	Einleitung	46
3.2	Einblicke in die Organisation des Zusammenlebens in den Unterkünften	47
3.3	Hindernisse bei der Gewährleistung der Rechte der Bewohner_innen	50
3.3.1	Rechtliche Vorgaben: Welches Recht gilt und wie ist das Recht ausgestaltet?	50
3.3.2	Keine ausreichende Sensibilisierung der Bewohner_innen für ihre Rechte	54
3.3.3	Keine „Korrekturmechanismen“ etabliert	57
3.4	Fazit	60
4	Geflüchtete Menschen mit Behinderungen: Identifikation, Unterbringung und Versorgung	63
<hr/>		
4.1	Einleitung	64
4.2	Die Menschenrechte als Maßstab: Anforderungen an die Aufnahme	65
4.3	Recht und Praxis in Deutschland	66
4.3.1	Identifikation: Feststellung von Beeinträchtigungen und Bedarfsermittlung	67
4.3.2	Bedarfsgerechte Unterbringung	69
4.3.3	Gewährung von Sozialleistungen: Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	73
4.4	Fazit	77
5	Das Recht von Kindern auf Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil	79
<hr/>		
5.1	Einleitung	80
5.2	Wenn die Inhaftierung der Eltern das Leben von Kindern prägt	80
5.3	Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention	81
5.4	Kontaktmöglichkeiten und Besuchspraxis: deutschlandweite Unterschiede	83
5.4.1	Verfügbare Daten	84
5.4.2	Besuchszeiten gemäß den Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetzen der Länder	84
5.4.3	„Setting“ von Besuchsmöglichkeiten	87
5.4.4	Rolle freier Träger und zivilgesellschaftlicher Organisationen	89
5.5	Informationen für Kinder	89
5.6	Sensibilisierung von Fachkräften	90
5.7	Fazit	91

6	Anhang	93
6.1	Tabellen	94
6.2	Literatur	95
6.3	Abkürzungen	109

Kurzfassung

Einleitung

Dies ist der zweite Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Deutschen Bundestag vorlegt. Der Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis zum 30. Juni 2017.

Aus den vielfältigen menschenrechtlichen Fragestellungen, wie sie beispielsweise in den Empfehlungen der Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen und des Europarats an Deutschland erkennbar werden, greift der Bericht verschiedene Themen auf, die Menschen betreffen, die aufgrund ihrer Lebenslage besonders verletzlich sind.

Mit der Situation geflüchteter Menschen in Gemeinschaftsunterkünften wird eine Kernvoraussetzung für die Integration Geflüchteter in den Blick genommen. Jeder Mensch braucht einen Raum geschützter Privatsphäre, in dem er ganz bei sich sein kann. Am Bestehen wirksamen Schutzes beweist sich auch, wie glaubwürdig für Geflüchtete das in Integrationskursen gelehrt Bekenntnis Deutschlands zum Rechtsstaat und zu den Menschenrechten ist.

Geflüchtete Menschen mit Behinderungen sind eine bislang zu wenig beachtete Gruppe der Schutzsuchenden: Menschen, die aufgrund ihrer körperlichen oder seelischen Beeinträchtigung besonders gefährdet sind, brauchen unter Umständen besondere Unterbringung oder Versorgung. Dafür müssen sie als Menschen mit Behinderungen identifiziert und ihre Bedarfe erkannt werden. Versäumnisse in einem frühen Stadium können zu schweren, gar irreversiblen Nachteilen oder Schäden führen und Integration verhindern.

Auch Kinder von Inhaftierten gehören zu einer für Öffentlichkeit und Politik weitgehend unsichtbaren Gruppe von Schutzbedürftigen. Die Inhaftierung eines Elternteils ist oftmals eine traumatisierende Erfahrung – rund 100.000 Kinder und Jugendliche in Deutschland sind schätzungsweise davon betroffen. Der Bericht untersucht, wie der Vorrang des Kindeswohls bei der Abwägung zwischen dem Recht des Kindes auf Umgang mit dem inhaftierten Elternteil und den legitimen Interessen des Strafvollzugs verwirklicht werden kann.

Schließlich stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen des Vorjahresberichts dar. Damit soll erreicht werden, dass die jährlichen Berichte des Instituts, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland bieten.

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 Drucksachen des Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut für die einzelnen Berichtsteile Daten mithilfe von Expert_innen-Interviews, einer öffentlichen Konsultation und eines Fragebogens an die Justizministerien der Länder erhoben. An dieser Stelle sei ausdrücklich den Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben, und den Organisationen gedankt, die sich an der Konsultation beteiligt haben. Ebenso danken wir den Landesministerien, die den Fragebogen beantwortet haben.

„Niemanden zurücklassen“ – hierzu haben sich alle Staaten der Welt in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekannt. Der Bericht soll dazu beitragen, dass die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgegriffen werden – damit auch in Deutschland die Menschenrechte aller Menschen verwirklicht werden.

1 Deutschland im Menschenrechtssystem

Die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte sind in Deutschland im Grundgesetz verankert (Artikel 1 Absatz 2 GG). Deutschland ist auch fest in das internationale und europäische Menschenrechtssystem eingebunden. Es hat sich sowohl internationalen Verträgen der Vereinten Nationen als auch europäischen Menschenrechtsverträgen und deren Kontrollmechanismen unterworfen.

Deutschland im Blick von Menschenrechts-gremien und -institutionen

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Gremien unabhängiger Sachverständiger (Fachausschüsse, Kommissionen, Arbeitsgruppen) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die beteiligten Staaten regelmäßig, bewerten den Umsetzungsstand und formulieren Empfehlungen. Grundlage dafür sind der Bericht des Staates sowie Parallelberichte von Nichtregierungsorganisationen und der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie zum Teil Informationen, die die Ausschüsse in Länderbesuchen gewonnen haben.

Im Zeitraum 1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017 legten folgende Fachausschüsse ihre Bewertung zum **Umsetzungsstand und ihre Empfehlungen zu Deutschland** vor:

- Europarats-Ausschuss zur Verhütung von Folter
- Ausschuss zur Überwachung der UN-Frauenrechtskonvention
- UN-Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung
- Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Die Beobachtungen und Empfehlungen der jeweiligen Fachausschüsse sind im Gesamtbericht zusammengefasst und auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Original zugänglich.

Deutschland in den Vereinten Nationen und zwischenstaatlichen Organisationen

Deutschland ist seit 2013 und noch bis 2018 Mitglied im **UN-Menschenrechtsrat**. Im Berichtszeitraum setzte es sich für folgende Themen ein: Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, Recht auf Privatheit sowie das Recht auf angemessenes Wohnen. Im UN-Menschenrechtsrat wie auch im **UN-Sicherheitsrat** machte sich die Bundesregierung für die Bekämpfung des Menschenhandels stark. Deutschland bewirbt sich ferner auf den Sitz eines nichtständigen Mitglieds im UN-Sicherheitsrat (für 2019/2020) und nennt als eines von vier Kernzielen Gerechtigkeit, als deren Fundament es die Menschenrechte bezeichnet.

Im Jahr 2016 hatte Deutschland den **Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** inne. Schwerpunkte des deutschen Vorsitzes waren Krisen- und Konfliktmanagement, die Stärkung der OSZE als Dialogplattform sowie die Stärkung guter Regierungsführung und der Menschenrechte im OSZE-Raum. In diesem Rahmen hat sich Deutschland einer unabhängigen Evaluierung unterzogen. Dabei wurde überprüft, wie Deutschland die OSZE-Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie umsetzt. Damit trug Deutschland dazu bei, ein solches freiwilliges Berichtswesen als gute Praxis der OSZE-Vorsitzstaaten zu etablieren.

Deutschland war in den Jahren 2016 und 2017 der zweitgrößte staatliche Geber des **Welternährungsprogramms (WFP)**. Das WFP leistet humanitäre Hilfe durch Nahrungsmittellieferungen für Opfer von Kriegen, Konflikten und Naturkatastrophen. Finanziert wird es ausschließlich über freiwillige Beiträge von Regierungen, Unternehmen und Privatpersonen. Wenngleich die Bundesregierung in den vergangenen Jahren seine Beiträge für das WFP erhöht hat, gab es insgesamt im Jahr 2016 doch nur 0,07 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für humanitäre Hilfe aus.

2 Themen des vorherigen Berichts: Entwicklungen seit Juli 2016

Der Menschenrechtsbericht greift Themen aus dem Vorjahr wieder auf, um menschenrechtlich relevante Entwicklungen in Deutschland über einen längeren Zeitraum abzubilden.

Flucht

Die **Qualität der Asylverfahren** stand bereits im letzten Berichtszeitraum stark in der Kritik der Zivilgesellschaft. Studien belegen jetzt, dass es gravierende Mängel sowohl bei der Anhörung als auch bei der Prüfung und Entscheidung der Asylverfahren gibt. Die Anerkennungsquote – und damit der Erfolg des Asylverfahrens – ist für vergleichbare Gruppen von Asylsuchenden in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Die Studien belegen auch, dass diese Mängel bereits vor 2015 auftraten und sich somit nicht allein mit der hohen Zahl der Asylsuchenden begründen lassen.

Bereits im letzten Berichtszeitraum wurde mit dem Asylpaket II der **Familiennachzug** für subsidiär Schutzberechtigte für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt. An dieser Regelung hat der Gesetzgeber auch in diesem Berichtszeitraum festgehalten. Das Recht auf Familiennachzug, als Teil des Rechts auf Familienleben (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK, Artikel 16 UN-KRK, Artikel 17 UN-Zivilpakt) ist für die von der Regelung betroffenen Personen somit weiterhin nicht gewährleistet. Darüber hinaus erschwert ein neuer Runderlass des Auswärtigen Amtes den Familiennachzug der Geschwister von anerkannten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nach Deutschland.

Seit Ende des letzten Berichtszeitraums (Juni 2016) ist die flüchtlingspolitische Debatte in Deutschland maßgeblich dadurch bestimmt gewesen, wie abgelehnte Asylsuchende und terrorverdächtige „Gefährder_innen“ abgeschoben werden können. Dabei hat sich das Verhältnis zwischen abgeschobenen Personen und solchen, die Rückkehrprogramme genutzt haben, leicht zugunsten ersterer verschoben. Neue **Rückkehr-Förderprogramme** wurden geschaffen sowie Gremien gegründet, die eine verstärkte Rückkehr ausreisepflichtiger

Personen vorantreiben sollen. Gesetzesverschärfungen fokussierten sich vor allem auf die Gruppe der „Gefährder_innen“, für die unter anderem die Gründe zur Abschiebehaft ausgeweitet wurden.

Das **Recht eines jeden Kindes auf Bildung** (Artikel 28 und 29 UN-Kinderrechtskonvention) wird für viele geflüchtete Kinder nach wie vor nicht ausreichend gewährleistet. Ob Kinder, die in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen, Zugang zu Schulen haben, wird maßgeblich dadurch bestimmt, in welchem Bundesland sie untergebracht sind. Die Schulpflicht gilt in einigen Bundesländern bereits ab dem Zeitpunkt der Registrierung (Berlin, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein), in anderen erst nach Zuweisung an eine Kommune (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). In Bayern hat sich die rechtliche Lage im Berichtszeitraum verschlechtert: Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen unterliegen nicht mehr nach drei Monaten, sondern nur noch in Ausnahmefällen der Schulpflicht.

Was im letzten Berichtszeitraum bereits aus der Praxis berichtet wurde, zeigt sich nun auch in zahlreichen wissenschaftlichen Studien: Geflüchtete leiden unter der Aussetzung des Familiennachzugs; der eingeschränkte Zugang zu Sprachkursen und zum Arbeitsmarkt verzögert das Ankommen in Deutschland. Teilweise sind die **Lebensumstände in Flüchtlingsunterkünften** nach wie vor gekennzeichnet durch fehlende Privatsphäre, mangelhafte hygienische Bedingungen und unzureichende Unterbringung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen. Das heißt, dass zentrale Menschenrechte bei der Unterbringung Geflüchteter nach wie vor nicht ausreichend geachtet werden, zum Beispiel das Recht auf eine angemessene Unterbringung (Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt) oder das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung (Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1 UN-Sozialpakt).

Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Auch im aktuellen Berichtszeitraum hat sich die Sach- und Rechtslage in Deutschland nicht verändert: Mehrere zehntausend Menschen mit

Behinderungen waren – auch im Wahljahr 2017 – vom aktiven und passiven Wahlrecht per Gesetz ausgeschlossen. Dies betrifft 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). Gegen diese Wahlrechtsausschlüsse ist eine Wahlprüfungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

3 Menschenrechtskonforme Ausgestaltung des Alltags in Gemeinschaftsunterkünften

Viele der in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland geflüchteten Menschen leben nach wie vor in Sammelunterkünften. Ende 2016 waren es rund 400.000. Die Unterkunft ist oft für mehrere Jahre ihr Lebensmittelpunkt – hier schlafen und essen sie, machen die Kinder ihre Hausaufgaben, versuchen die Eltern Fuß auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu fassen. Von hier aus beginnt das **Ankommen in Deutschland**.

Studien der letzten Jahre zeigen, dass es zum Teil gravierende Missstände in den Unterkünften gibt: schlechte hygienische Verhältnisse, keine Privatsphäre oder fehlende Geschlechtertrennung im Sanitärbereich. Bisher wenig Beachtung fand die Frage, wie das Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften beziehungsweise das **Verhältnis zwischen Personal und Bewohnerschaft** menschenrechtskonform ausgestaltet werden kann. Berichte aus der Praxis verdeutlichen: Teilweise hat das Personal in den Unterkünften einen sehr großen Handlungsspielraum. Dieser kann zum Wohle der Bewohner_innen genutzt werden, aber auch zu **Willkür und Machtmissbrauch** führen.

Die Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte beschäftigt sich daher mit der Frage, wie das Verhältnis zwischen Personal und Bewohner_innen rechtlich ausgestaltet ist beziehungsweise in der Praxis gelebt wird. Welche Einschränkungen und Hürden gibt es bei der Ge-

währleistung der Grund- und Menschenrechte für Bewohner_innen von Gemeinschaftsunterkünften? Um dies zu untersuchen, wurden bestehende Studien sowie Regelwerke (32 **Hausordnungen** aus Gemeinschaftsunterkünften, AufnahmeGesetze der Länder, Satzungen der Kommunen) ausgewertet. Außerdem wurden 15 **Interviews** mit Personen durchgeführt, die Sozialarbeit in Gemeinschaftsunterkünften leisten.

Die Regeln, die in der jeweiligen Unterkunft gelten, ergeben sich aus den Vorgaben der für die Unterbringung zuständigen Behörde und insbesondere den Hausordnungen in den Unterkünften. Diese Regeln sind allerdings von Unterkunft zu Unterkunft unterschiedlich. Das Verhältnis zwischen Bewohner_innen und Personal (Sozialarbeiter_innen, Sicherheitsdienst, Hausdienst, Heimleitung) ist in einigen Unterkünften nicht schriftlich geregelt – zum Beispiel die Frage, unter welchen Umständen das Personal **Privaträume betreten** darf. Die vorhandenen Regelungen sind teilweise nicht mit grund- und menschenrechtlichen Standards vereinbar – zum Beispiel, wenn Hausordnungen ein **pauschales Übernachtungsverbot** für alle Besucher_innen aussprechen. Die Analyse zeigt auch, dass vorhandene Regelungen das Personal teilweise zu sehr weitreichendem Handeln ermächtigen – zum Beispiel bei der **Aussprache von Hausverboten**. In der Folge wird Recht vonseiten des Personals teilweise sehr individuell interpretiert. Somit werden Gründe für Hausverbote, Übernachtungsregelungen oder Zutrittsrechte zu Privatzimmern für das Personal von Unterkunft zu Unterkunft völlig unterschiedlich gehandhabt. Teilweise ist diese Praxis nicht mit menschenrechtlichen Standards vereinbar.

Dabei ergeben sich aus den Grund- und Menschenrechten Vorgaben für die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens. Bereits bestehende Vorgaben, insbesondere die Mindestanforderungen in Ländergesetzen sowie in Satzungen der Kommune, und die Hausordnungen der Unterkünfte sollten daher auf ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf **Unverletzlichkeit der Wohnung** (Artikel 13 GG) sowie dem Recht auf Achtung des **Privat- und Familienlebens** (Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 EMRK) und dem **Schutz vor Diskriminierung** (Artikel 2 Absatz 1 UN-Zivilpakt, Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt, Artikel 14 EMRK) geprüft werden.

Die für die Unterbringung zuständigen Behörden haben diesen rechtlichen Rahmen im Einklang mit den Menschenrechten zu konkretisieren.

Die Analyse zeigt auch, dass die Bewohner_innen nicht systematisch über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden. Wenn **Beschwerdestellen** existieren, werden diese von den Interviewpartner_innen als unzureichend oder nicht für die Bewohner_innen zugänglich beschrieben. Berichtet wird, dass Beschwerden wenig Erfolg versprechend sind oder erst gar nicht gestellt werden, weil die betroffene Person Angst vor Sanktionen durch andere Bewohner_innen oder das Personal hat.

Es ist auch Aufgabe der für die Unterbringung zuständigen Behörde, das **Recht auf wirksame Beschwerde** für die Bewohner_innen zu gewährleisten (Artikel 2 Absatz 3 des UN-Zivilpakts, Artikel 13 EMRK). Die Bewohner_innen müssen über die ihnen zustehenden Rechte informiert sein und dazu befähigt werden, ihre Rechte einzufordern. Niedrigschwellige, effektive Beschwerdestellen und -mechanismen sollten daher rasch etabliert werden.

4 Geflüchtete Menschen mit Behinderungen: Identifikation, Unterbringung und Versorgung

Geflüchtete Menschen mit Behinderungen sind in Deutschland mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert. Diese Probleme wirken sich zum Teil drastisch auf ihre Lebenssituation aus.

Die genaue Anzahl von Flüchtlingen mit Behinderungen unter den Asylsuchenden ist nicht bekannt. Weder auf Bundes-, noch auf Länderebene sind Statistiken dazu vorhanden. Relevante Schätzungen bedienen sich unterschiedlicher Begriffsverständnisse und Bezugsgruppen.

Zu den Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zählen auch traumatisierte Menschen. Verschiedene Studien

haben ergeben, dass zwischen 16 und 55 Prozent aller in Deutschland angekommenen Flüchtlinge von psychosozialen Beeinträchtigungen in Form von Traumata betroffen sind.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat untersucht, inwieweit die Identifikation, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen menschenrechtlichen Standards genügt. Dazu wurden Rechtsquellen, Bundestags- und Landtagsdrucksachen sowie Studien ausgewertet. Außerdem fand eine öffentliche Konsultation mit 13 zivilgesellschaftlichen Organisationen statt, die Asylsuchende mit Behinderungen beraten und unterstützen. Die Erfahrungen der Organisationen basierten auf der **Beratung von rund 2.000 geflüchteten Menschen mit Behinderung** im Jahr 2016.

In Deutschland gibt es nach wie vor keine einheitlichen Verfahren zur **Identifikation** besonders schutzbedürftiger Personen. Für Menschen mit Behinderungen hat dies zur Folge, dass weder systematisch festgestellt wird, ob eine Beeinträchtigung vorliegt, noch welcher Art diese ist. Das führt dazu, dass sich **bestehende Beeinträchtigungen verschlimmern**, weil sie über Monate oder Jahre hinweg nicht erkannt (und somit nicht behandelt) werden. Wird eine Behinderung festgestellt, geschieht dies zufällig und oft auf Initiative der wenigen nichtstaatlichen Beratungsangebote. Die Feststellung einer Behinderung ist aber notwendige Voraussetzung dafür, dass die besonderen Bedarfe dieser Menschen in der Aufnahme beachtet werden.

Auch in der **Unterbringung** werden die besonderen Bedarfe von Geflüchteten mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Laut UN-Behindertenrechtskonvention haben Asylsuchende ein Recht darauf, dass sie ihrer Beeinträchtigung entsprechend bedarfsgerecht und barrierefrei untergebracht werden (Artikel 28 in Verbindung mit Artikel 9 UN-BRK). Bei der Zuweisung in eine Unterkunft wird in der Regel nicht berücksichtigt, ob eine Person aufgrund einer Behinderung besondere Bedarfe hat. Vorhandene Plätze reichen bei Weitem nicht aus, sodass **lange Wartezeiten für die wenigen barrierefreien Unterkünfte** bestehen. In der Praxis bedeutet dies zum Beispiel, dass eine al-

leinerziehende Mutter ihren 13-jährigen schwerstbehinderten Sohn mehrmals täglich die Treppen in der Unterkunft hinauf- und hinuntertragen muss, da Bad und Küche auf einer anderen Etage als das Zimmer der Familie liegen.

Flüchtlingsunterkünfte liegen häufig in isolierter Lage und sind somit nicht ausreichend an das örtliche Hilfesystem angebunden: Einrichtungen der Behindertenhilfe, aber auch Schulen und Kitas liegen oft nicht in der Nähe der Unterkunft. Das führt zum Beispiel dazu, dass gehörlose Flüchtlinge **weitestgehend isoliert** leben. Sowohl der Kontakt zu anderen gehörlosen oder gebärdensprachkompetenten Personen als auch zu Gebärdensprachdolmetscher_innen (die die Menschen zu ihren Terminen begleiten) fehlt. Geflüchtete mit Behinderungen sollten möglichst schnell in Wohnungen umziehen können. Sie haben aber teilweise noch über die Anerkennung als Asylberechtigte hinaus keinen Zugang zum Wohnungsmarkt, weil es **nicht genug bezahlbaren, barrierefreien Wohnraum** gibt.

Die **gesundheitliche Versorgung** von Flüchtlingen mit Behinderungen wird über das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Während der ersten 15 Monate ihres Aufenthalts stehen ihnen, wie allen Asylsuchenden in Deutschland, Behandlungen nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen zu (§ 4 AsylbLG). Darüber hinausgehende Hilfsmittel oder Therapien können im Einzelfall von den Sozialbehörden genehmigt werden (§ 6 AsylbLG). Alle behinderungsbedingten Bedarfe, wie Therapien, Hör- und Sehhilfen, orthopädische Hilfsmittel, häusliche Pflege etc., müssen über die Ausnahmeregelung des § 6 AsylbLG beantragt werden. Allerdings sind diese Bedarfe für Flüchtlinge mit Behinderungen keine Ausnahme, sondern die Regel.

Aus der Praxis wird berichtet, dass diese Bedarfe üblicherweise nicht genehmigt werden. Dadurch **verschlimmern sich Beeinträchtigungen** und es werden zum Teil irreversible Folgeschäden produziert. Das führte beispielsweise dazu, dass einem zweijährigen, gehbeeinträchtigten Kind eine orthopädische Gehhilfe erst mit zweijähriger Verzögerung bewilligt wurde. Dadurch entstanden Fehlbildungen in Hüfte und Gelenken, die dazu

führen, dass das Kind womöglich nie richtig laufen lernen wird.

Trotzdem geht die Bundesregierung davon aus, dass die bestehenden Regelungen eine ausreichende gesundheitliche Versorgung sicherstellen. Sie verweist auf den Ermessensspielraum der Kommunen bei der Auslegung des § 6 AsylbLG. Alle behinderungsbedingten Bedarfe könnten so abgedeckt werden. Die Analyse zeigt allerdings, dass Versorgungsdefizite bestehen, sodass das Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 25 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 12 UN-Sozialpakt) für Flüchtlinge mit Behinderungen in Deutschland nicht gewährleistet ist. Personen, die im Rahmen der bestehenden Regelungen nicht ausreichend versorgt werden können, sollten **Zugang zum Regelsystem der Gesundheitsversorgung** haben. Für alle anderen Geflüchteten sollte im § 6 AsylbLG ein **Rechtsanspruch auf bedarfsdeckende Leistungen** festgelegt werden.

5 Das Recht von Kindern auf Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil

Die Inhaftierung eines Elternteils und der damit einhergehende Verlust des unmittelbaren Kontaktes hat **gravierende Auswirkungen auf das Kindeswohl**: Kinder inhaftierter Eltern haben – im Vergleich zu anderen Kindern in ihrer Altersgruppe – ein höheres Risiko, psychisch zu erkranken, und leiden massiv unter den sozialen Folgen ihrer Lebenssituation. Schätzungen zufolge sind in Deutschland täglich 100.000 Kinder von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen. Amtlich erhobene Zahlen gibt es nicht.

Das Recht der Kinder auf unmittelbaren Kontakt mit ihren Eltern ist in der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verankert (Artikel 9 UN-KRK) und vom Bundesverfassungsgericht anerkannt. Die UN-Kinderrechtskonvention fordert auch die Beachtung des **Vorrangs des Kindeswohls**, wenn der Staat – wie etwa durch die Inhaftierung – in das Eltern-Kind-Verhältnis eingreift (Artikel 3 UN-KRK). Sie hat bindende Wirkung nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder.

Untersuchungen zeigen, dass der **regelmäßige Kontakt** zwischen Kindern und ihren inhaftierten Elternteilen sehr wichtig für das Wohlbefinden der Kinder ist. Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat untersucht, welche Besuchsregelungen es für Kinder bei ihren inhaftierten Elternteilen gibt. Dazu wurden einerseits die Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze der Länder ausgewertet. Außerdem gaben die 16 Landesjustizministerien mittels eines Fragebogens Auskunft über entsprechende Regelungen und Praktiken in ihren Bundesländern.

Die Analyse zeigt: Die Möglichkeiten für Kinder, ihre inhaftierten Eltern zu besuchen, sind deutschlandweit sehr unterschiedlich. Die Besuchszeiten werden vorrangig als Recht des inhaftierten Elternteils behandelt, sind aber nicht an den Bedürfnissen oder gar Rechten der besuchenden Kinder ausgerichtet. Die gesetzlich vorgeschriebene **Mindestbesuchszeit** variiert stark zwischen den Ländern: von **monatlich einer Stunde** (u. a. Hessen und Saarland), über zwei Stunden (u. a. Berlin, Mecklenburg-Vorpommern) **bis zu vier Stunden** (u. a. Brandenburg, Niedersachsen). In einigen Bundesländern kann diese Mindestbesuchszeit – laut Gesetz – aufgestockt werden: beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern um zwei weitere Stunden bei Kindern unter 14 Jahren. Fast alle Bundesländer sehen unter bestimmten Bedingungen auch Langzeitbesuche für Familienmitglieder vor. Allerdings liegt die Genehmigung hierfür im Ermessen der entscheidenden Behörde. Darüber hinaus können die Justizvollzugsanstalten (JVAs) eigene Regelungen zur Besuchszeit treffen. Über die tatsächliche gewährte Besuchsdauer liegen keine Informationen vor.

Uneinheitlichkeit herrscht auch bei **den Besuchs-räumlichkeiten** beziehungsweise den Umständen, unter denen Kinderbesuch empfangen werden kann. Auch hier ist die Orientierung am Kindeswohl stark von der jeweiligen JVA abhängig. Die Justizministerien der Länder berichten teilweise über familienfreundliche Räumlichkeiten, in denen sich Inhaftierte mit ihren Kindern beziehungsweise Familien treffen können – zum Beispiel **Familienbesuchsräume mit Kinderspielzeug** (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland). In Schleswig-Holstein wurde im Be-

richtszeitraum das Landesstrafvollzugsgesetz geändert: Die dortigen JVAs sind nun verpflichtet, für Besuche Minderjähriger bei ihrem inhaftierten Elternteil geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Außerdem wird über familienfreundliche Besuchsformate wie etwa Elterntage (Bayern) berichtet.

Staatliche Behörden sind dazu verpflichtet, Kinder auf eine ihrem Alter und Entwicklungsstand angemessene Weise darüber zu informieren, was mit der Inhaftierung eines Elternteils verbunden ist (Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK, Artikel 13 und 17 UN-KRK). Ob dies geschieht, ist in Deutschland stark vom Engagement des Bundeslandes, der jeweiligen JVA und teilweise auch zivilgesellschaftlicher Organisationen abhängig. Letztere haben durch ihr Engagement dazu beigetragen, dass ein „familien-sensibler Vollzug“ entsteht und zunehmend die betroffenen Kinder in den Blick genommen werden. Sie bieten **Filme, Kinderbücher oder Poster** an, die die Haftsituation erklären. Nur wenige Bundesländer berichten, dass sie **Informationsmaterialien speziell für die Kinder** Inhaftierter vorhalten. Auch mit den Kindern befasste Fachkräfte (innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, Justizvollzugsbeamten_innen, Lehrkräfte, Erzieher_innen) werden für das Thema nicht ausreichend sensibilisiert.

1 Deutschland im Menschenrechtssystem

1.1 Einleitung

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 Menschenrechtsschutzsystem 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 zuletzt der Europaratskonvention zu Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (Istanbul-Konvention)) 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 Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – und finden in den vergangenen Jahren 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 Marineeinsätzen im Mittelmeer oder der Entwicklungszusammenarbeit, als auch das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel der EU oder den Vereinten Nationen). Menschenrechtliche Pflichten auch jenseits staatlicher Grenzen ergeben sich etwa aus dem UN-Zivilpakt sowie dem UN-Sozialpakt (dessen Inkrafttreten sich im Berichtsjahr zum 50. Mal jährte) und aus den spezialisierten Menschenrechtsverträgen wie der Kinderrechts- oder der Behindertenrechtskonvention. Hinzu kommen die regionalen Instrumente wie die Europäische 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 (Juli 2016 bis Juni 2017) gibt Kapitel 1.2 Im Anschluss beleuchtet Kapitel 1.3 das Agieren Deutschlands in ausgewählten zwischenstaatlichen Gremien.

1.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien und -institutionen

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für den Vertragsstaat einher: Deutschland verpflichtet sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen 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.¹

Eine Sonderstellung nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein, der die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überwacht. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.²

Im Berichtszeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 stellte der EGMR in sieben von 13 Urteilen eine Rechtsverletzung durch Deutschland fest. Diese betrafen Rechtsverletzungen nach Artikel 3 (Verbot der Folter und Misshandlung), Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren), Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens), Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie Artikel 1 (Schutz des Eigentums) des 1. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

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.³ 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.⁴

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁵ Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen 1 bis 5.

1 In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union abgebildet: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte/>

2 Siehe: Aktueller Bericht des Europarats zur Umsetzung der Urteile 2016: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680706a3d> (abgerufen am 13.06.2017).

3 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016).

4 Grabenwarter (2016).

5 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	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2011	2012	Fällig 2018
Zivilpakt 2. Zusatzprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Nein, da keine Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch Deutschland	2008	2011	2016 eingereicht
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art.14	2013	2015	Fällig 2018
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2015	2017	Fällig 2021 Zwischenbericht 2019 fällig
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	2009	2011	Deutschland beantwortete den Fragenkatalog des CAT-Ausschusses im Juli 2017; dies ersetzt den 6. Staatenbericht
Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland im April 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2010	2014	Fällig 2019

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
1. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2007	2008	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	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 ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	–	–	–
Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2011	2015	Fällig 2019
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013	2014	Fällig 2020

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Staatenbericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschland
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2013	2013	Fällig 2018
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2016	Keine Empfehlungen vorgesehen	Selbstverpflichtung Deutschlands zu Bericht 2021

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-)Bericht Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-)Bericht Deutschland
Europäische Sozialcharta (ESC)	26.02.1965	2016	2015	Jährlich, aber jeweils nur Teile der ESC
Revidierte Europäische Sozialcharta	Unterzeichnet am 29.06.2007, noch nicht ratifiziert	-	-	-
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	-	-	-
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	2013. Ein weiterer Bericht war am 01.01.2015 fällig, wurde aber nicht eingereicht.	2014	Fällig 2018
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2014	2016	Fällig 2019
Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	Tritt am 1. Februar 2018 in Kraft	-	-	-
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2015	2015	2019

Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	2015	2017
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), eingerichtet vom Europarat 1993	Kein Abkommen	2013	Bericht 2014 Zwischenbericht 2017

Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁶

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Grundsätzliches Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

Eine Übersicht aller Empfehlungen, die von den Vertragsorganen (Fachausschüssen zu den Menschenrechtsabkommen) an Deutschland ausgesprochen wurden, finden sich – sortiert nach Themenbereichen – auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁷

Im Folgenden werden Berichte vorgestellt, die von den internationalen und europäischen Ausschüssen und Institutionen im Berichtszeitraum (1. Juli 2016 bis 30. Juni 2017) über die Menschenrechtssituation in Deutschland verfasst wurden. Dabei sind sowohl positive Anmerkungen der Vertragsorgane dargestellt als auch Empfehlungen zur Umsetzung der Abkommen, die das entsprechende Gremium als besonders dringlich angesehen hat.

1.2.1 Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

Ende 2015 besuchte das Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) im Rahmen seiner regelmäßigen Staatenüberprüfung (Abkommen des Europarats zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) bundesweit insgesamt 16 Einrichtungen, darunter mehrere Polizeieinrichtungen, Haftanstalten, allgemeinspsychiatrische Einrichtungen und Einrichtungen der forensischen Psychiatrie. Der Bericht des Komitees wurde am 1. Juni 2017 vorgelegt.⁸

Das CPT äußerte sich positiv über die guten Standards bei der Ausstattung der Hafteinrichtungen und die Gewährleistung der Grundrechte. Im Hinblick auf Sicherungsmaßnahmen in der Haft begrüßte der Ausschuss die in einigen Bundesländern (darunter Baden-Württemberg, Berlin, Saarland und Thüringen) berichtete Abkehr von der Fixierung, also der Fesselung zum völligen

⁶ Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/empfehlungen-an-deutschland/>

⁸ Europarat, Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (2017). Die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen des Ausschusses findet sich hier: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/CPT-Stellungnahme-Bericht-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 26.09.2017).

Ausschluss der Bewegungsfreiheit in einer Sitz- oder Liegeposition, im Polizeigewahrsam oder im Strafvollzug. Er forderte auch die Behörden in den anderen Ländern, darunter Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, auf, diese Praxis einzustellen.

Beim Rechtsschutz gegen übermäßigen polizeilichen Gewalteinsatz kritisierte der Ausschuss die nach wie vor nur begrenzt aussagekräftige statistische Erfassung und mahnte zudem an, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Ermittlungen gegen polizeiliches Fehlverhalten zu stärken.

Sehr kritisch sah der Ausschuss die Tatsache, dass er in Hafteinrichtungen verschiedener Bundesländer höchst unterschiedliche Bedingungen vorgefunden habe. In einzelnen Einrichtungen genügten sie nicht den menschenrechtlichen Anforderungen. So registrierte die Delegation im Strafvollzug etwa respektlosen Umgang des Personals mit den Insass_innen, Verweigerung des Zugangs zu medizinischer Heroin-Substitution in der Haft und fehlenden Zugang zu Telefonen, selbst für Langzeithäftlinge; im Polizeigewahrsam Räume ohne Matratze, obwohl Personen dort über Nacht festgehalten würden.

1.2.2 Ausschuss zur Überprüfung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

2017 hat der Ausschuss zur Überwachung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) überprüft, inwieweit Deutschland seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.⁹ In seinen Empfehlungen lobte der Ausschuss eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen, unter anderem die Reform des Sexualstrafrechts (§ 177 Strafgesetzbuch), die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes, der auch Frauen, insbesondere in gering bezahlten Tätigkeiten, zugutekomme, sowie das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Die Expert_innen lobten außerdem verschiedene Aktionspläne, deren

Ziel unter anderem der Abbau von Geschlechterdiskriminierung sei.

Der Ausschuss äußerte sich positiv über die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe zu Trans- und Intersexualität. Er zeigte sich gleichzeitig aber auch besorgt darüber, dass es nach wie vor kein explizites rechtliches Verbot dafür gebe, dass intergeschlechtliche Kinder, die ihr informiertes Einverständnis noch nicht geben können, aufschiebbaren geschlechtsangleichenden Operationen unterzogen werden. Ebenso wie der Europaratsausschuss zur Überwachung der Menschenhandelskonvention¹⁰ empfahl auch der CEDAW-Ausschuss den Aufbau eines unabhängigen Mechanismus, der die Entwicklungen im Bereich Menschenhandel beobachten, untersuchen und darüber regelmäßig Bericht erstatten soll.

Darüber hinaus wiederholte der Ausschuss einige Empfehlungen, die er bereits früher mehrfach geäußert hatte, unter anderem die Einführung eines Verbandsklagerechts für Frauenverbände und Gewerkschaften unter dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), die Verlängerung der Fristen für Klagen nach dem AGG und weitere positive Maßnahmen zur Verringerung des nach wie vor bestehenden Lohngefälles zwischen Frauen und Männern.¹¹

Der Ausschuss verpflichtete die Bundesregierung außerdem dazu, innerhalb von zwei Jahren (März 2019) einen Zwischenbericht zu liefern. In diesem solle Deutschland unter anderem berichten, welche Fortschritte es bei den Aufnahmebedingungen für besonders schutzbedürftige Flüchtlingsfrauen gibt.

1.2.3 UN-Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung

Im Februar 2017 besuchte die UN-Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung Deutschland. Die Arbeitsgruppe ist ein Sondermechanismus des UN-Menschenrechtsrats. Ihre Aufgabe ist es, durch Besuche in den

9 UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2017).

10 Europarat, Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015).

11 Das „Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen“ ist am 6.7.2017 in Kraft getreten.

UN-Mitgliedstaaten, die Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung zu untersuchen. Nach dem Besuch in Deutschland verfasste die Arbeitsgruppe einen Bericht.¹²

Die Arbeitsgruppe lobte die Bemühungen der Behörden, gegen rassistische Diskriminierung von Menschen Afrikanischer Abstammung vorzugehen, unter anderem in Form von Förderprogrammen – wie etwa „Demokratie leben“ – für zivilgesellschaftliche Organisationen, mit denen Rassismus vorgebeugt und Menschen Afrikanischer Abstammung gestärkt werden sollen. Sie hob außerdem die Änderung von § 46 Strafgesetzbuch positiv hervor, wonach eine rassistische Motivation für die Begehung einer Straftat nun ausdrücklich bei der Strafzumessung zu berücksichtigen ist.

Die UN-Arbeitsgruppe stellte allerdings fest, dass in Deutschland Menschen Afrikanischer Abstammung noch jeden Tag Opfer rassistischer Diskriminierung würden. Die Expert_innen kritisierten unter anderem, dass es erheblich an Daten zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung mangle. Dabei sollten die Modalitäten zur Datenerhebung in Konsultation mit diesen entwickelt werden. Entsprechende Daten seien notwendig, um Antidiskriminierungsmaßnahmen einzuleiten. Darüber hinaus kritisierte die Arbeitsgruppe ein eingeschränktes Geschichtsverständnis in Deutschland: Deutschlands Rolle in der Geschichte der Kolonialzeit sowie Sklaverei und Rassismus müssten in der Schule stärker thematisiert werden, um deren Auswirkungen bis heute zu verstehen.

Die UN-Arbeitsgruppe äußerte sich außerdem besorgt über die unzureichende Ermittlungsarbeit und Strafverfolgung von Tätern in Fällen von rassistischer Gewalt gegen Menschen Afrikanischer Abstammung. So empfahl sie verschiedene Maßnahmen, um Racial Profiling durch die Polizei zu unterbinden, unter anderem die Änderung oder Streichung von § 22 Absatz 1a Bundespolizeigesetz. Ein wirksames Vorgehen gegen Racial Profiling beinhalte auch die Schaffung von unabhängigen Beschwerdestellen für Personen, die

rassistische Diskriminierung durch Strafverfolgungsbehörden erfahren haben, sowie umfangreiche Schulungsmaßnahmen in den entsprechenden Einrichtungen.

1.2.4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat im Februar 2017 ihren Zwischenbericht¹³ zur Umsetzung von zwei besonders gewichtigen Empfehlungen aus dem Jahr 2014 vorgelegt.

In diesem Zwischenbericht stellte die Kommission fest, dass Deutschland das 12. Zusatzprotokoll zur EMRK (allgemeines Diskriminierungsverbot) nach wie vor nicht ratifiziert habe. ECRI hatte 2014 darüber hinaus empfohlen, dass die deutschen Behörden ihr System zur Erfassung und Nachverfolgung „rassistischer, fremdenfeindlicher, homophober und transphober“ Zwischenfälle reformieren, um sicherzustellen, dass alle Fälle, die ein entsprechendes Motiv einschließen, erfasst werden.

Diese Empfehlung sah ECRI nur teilweise als umgesetzt an, beispielsweise durch Änderungen in der polizeilichen Erfassung von Straftaten. Allerdings hielt die Kommission insbesondere die in Deutschland verwendete polizeiliche Definition von Hassverbrechen (Hate Crimes) als Unterkategorie von politisch motivierter Kriminalität weiterhin für viel zu eng. Somit sei es nicht verwunderlich, wenn in Statistiken zivilgesellschaftlicher Organisationen, etwa in Sachsen, deutlich mehr rassistisch motivierte Gewalttaten genannt würden als in offiziellen Statistiken.

12 UN, Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung (2017).

13 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2017).

1.3 Die Menschenrechtspolitik Deutschlands in zwischenstaatlichen Gremien

Zahlreiche zwischenstaatliche Gremien befassen sich mit Themen, die menschenrechtliche Bezüge haben. Im Folgenden wird vorgestellt, welche Rolle Deutschland im Berichtszeitraum bezüglich des Menschenrechtsschutzes in einigen ausgewählten zwischenstaatlichen Organisationen innehatte.

1.3.1 Vereinte 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

Im UN-Menschenrechtsrat ist Deutschland noch bis zum 31. Dezember 2018 Mitglied. Für einige Themen im UN-Menschenrechtsrat hat sich Deutschland besonders stark gemacht. So brachte es bei der 33. Tagung des Rates 2016 eine Resolution zu den Rechten auf Wasser und Sanitärversorgung ein, die unter anderem dazu führte, dass das Mandat des zuständigen Sonderberichterstatters verlängert wurde.¹⁴ Außerdem setzte Deutschland sein Engagement für das Recht auf Privatheit fort: Im Februar 2017 wurde eine weitere Resolution zum Recht auf Privatheit angenommen, die unter anderem willkürliche Eingriffe im virtuellen Raum ablehnt, Kriterien für solche Eingriffe nennt (Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit) und unabhängige, transparent arbei-

tende Überwachungseinrichtungen fordert.¹⁵ Auch legte der Sonderberichterstatter zum Recht auf Privatheit, für dessen Einsetzung sich Deutschland stark gemacht hatte, seinen zweiten Bericht vor.¹⁶ Deutschland führte zudem seine Initiative zum Recht auf angemessenes Wohnen (gemeinsam mit Finnland, Brasilien und Namibia) fort.¹⁷ In der Resolution zur Verlängerung des Mandats um drei Jahre wird die Sonderberichterstatterin dazu eingeladen, Vorschläge zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele zu machen.¹⁸ Damit wird die schon im Vorjahr betonte Verbindung der Agenda 2030 mit den Menschenrechten weiter gestärkt.

In der Sitzung vom September 2016 wurde zudem eine von Deutschland miteingebrachte Resolution zur Sicherheit von Journalist_innen verabschiedet. Die Resolution verurteilt Angriffe auf Journalist_innen, fordert zur Schaffung eines sicheren Arbeitsumfeldes auf und beauftragt das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, im Jahr 2018 über entsprechende Schutzmechanismen zu berichten.¹⁹

Außerdem legte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in der Sitzung des Rates vom Juni 2017 einen ersten Bericht zu Auswirkungen von Rüstungstransfers auf die Menschenrechte vor.²⁰ Der Bericht beruht auf einer Resolution des Rates aus dem Jahre 2016²¹, gegen die Deutschland gestimmt hatte. Der Bericht fordert Staaten dazu auf, anwendbares Völkerrecht einzuhalten, einschließlich der internationalen Menschenrechte, und insbesondere den Grundsätzen der Sorgfaltspflicht (due diligence) nachzukommen sowie eine Beihilfe zu rechtswidrigen Handlungen zu vermeiden. Auch nach dem Vertrag über den Waffenhandel müssen sich Waffenexporte an menschenrechtlichen Grundsätzen orientieren; um die Einhaltung des Vertrags zu gewährleisten, sollten die Staaten sicherstellen, dass nationale Kontrollbehörden und alle beteiligten Regierungs-

14 UN, Menschenrechtsrat (2016b).

15 UN, Menschenrechtsrat (2017a).

16 UN, Menschenrechtsrat (2017b).

17 UN, Menschenrechtsrat (2017c).

18 UN, Menschenrechtsrat (2016d).

19 UN, Menschenrechtsrat (2016a). Zu weiteren Themen, für die sich die deutsche Delegation eingesetzt hat, siehe Rathgeber (2017), S. 134.

20 UN, Menschenrechtsrat (2017d).

21 UN, Menschenrechtsrat (2016c).

stellen ausreichend Expertise und Kapazität haben, um menschenrechtliche Risikobewertungen durchzuführen.²²

UN-Sicherheitsrat

Auch im UN-Sicherheitsrat setzte sich die Bundesregierung wiederholt für die Bekämpfung des Menschenhandels ein. So wurde etwa 2016 eine Resolution verabschiedet, die den Menschenhandel des sogenannten Islamischen Staates verurteilt.²³ Darüber hinaus hat der UN-Sicherheitsrat 2017 das Thema Menschenhandel in Konfliktsituationen diskutiert. In der Debatte wurde unter anderem dazu aufgerufen, dass Staaten dem UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und dem Protokoll gegen den Menschenhandel zu mehr Wirksamkeit verhelfen müssten.²⁴

Deutschland bewirbt sich ferner auf den Sitz eines nichtständigen Mitglieds im UN-Sicherheitsrat (für 2019/2020) und nennt als eines von vier Kernzielen Gerechtigkeit, als deren Fundament es die Menschenrechte bezeichnet. Die Bundesregierung empfiehlt sich besonders mit ihrem Engagement für den Einsatz für Frieden, Gerechtigkeit (Agenda 2030), Innovation (Bildung als Motor), Partnerschaft (Klimawandel als Herausforderung) sowie mit ihren finanziellen Beiträgen zu den Vereinten Nationen und Deutschland als Sitz von UN-Einrichtungen.²⁵ Im Hinblick auf dieses Bestreben forderten Expert_innen in Deutschland wiederholt, dass sich die Bundesregierung stärker in den Vereinten Nationen engagieren sollte – beispielsweise bei der Reform des Sicherheitsrates als auch bei der friedens- und sicherheitspolitischen Arbeit, unter anderem im Rahmen von UN-Friedensoperationen.²⁶

1.3.2 Ausgewählte andere internationale Organisationen

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Im Jahr 2016 hatte Deutschland den jährlich wechselnden Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Die OSZE ist nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation Mitte der 1990er-Jahre aus der 1975 mit der „Schlussakte“ von Helsinki zu Ende gegangenen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen. Sie ist mit heute 57 Teilnehmerstaaten die größte regionale sicherheitspolitische Organisation. Die OSZE geht von einem umfassenden Sicherheitsbegriff aus, der neben der politisch-militärischen Dimension auch die wirtschaftlichen und ökologischen Faktoren einschließt sowie die Notwendigkeit, Menschenrechte und demokratische Strukturen zu gewährleisten (die sogenannte menschliche Dimension).

Schwerpunkte des deutschen Vorsitzes waren Krisen- und Konfliktmanagement (insbesondere der Ukraine-Konflikt), die Stärkung der OSZE als Dialogplattform – diese wesentliche Funktion der OSZE war insbesondere durch die Konfrontation mit Russland fast zum Erliegen gekommen – sowie die Stärkung von guter Regierungsführung und der Menschenrechte im OSZE-Raum.²⁷ Insbesondere im Hinblick auf eine Auflösung der russischen Blockade waren hohe Erwartungen in den deutschen Vorsitz gesetzt worden. Diese konnte Deutschland jedoch nach Meinung von Kommentator_innen trotz einer Reihe von kleineren strukturellen und punktuellen Fortschritten nicht erfüllen, sondern scheiterte an der russischen Haltung.²⁸

Im Bereich der „menschlichen Dimension“ setzte Deutschland Akzente mit thematischen Konferenzen zu Meinungs- und Medienfreiheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie der Stärkung der Stellung von Frauen. Aus Anlass des Vorsitzes beauf-

22 UN, Menschenrechtsrat (2017d), Ziffer 46, 47, 50.

23 UN, Sicherheitsrat (2016). Für die deutsche Stellungnahme siehe Braun (2016).

24 Für die deutsche Stellungnahme siehe Schulz (2017).

25 Auswärtiges Amt (2017a).

26 Eisentraut (2017); Dzembritzki (2017); Kaim / Strauß (2017).

27 Bundesregierung (2016a).

28 Fix / Puglierin (2017), S. 44 – 47; Zellner (2017).

tragte das Auswärtige Amt zudem das Deutsche Institut für Menschenrechte zu evaluieren, wie die OSZE-Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie in Deutschland umgesetzt werden.²⁹ Deutschland folgte damit der von den vorherigen Vorsitzländern Schweiz und Serbien entwickelten guten Praxis, dass sich Vorsitzländer einer unabhängigen Überprüfung der Umsetzung der OSZE-Menschenrechtsstandards im eigenen Land unterwerfen. Denn es gibt in der OSZE bisher kein den Verfahren der Vereinten Nationen oder des Europarates vergleichbares Berichtssystem, durch das kontrolliert wird, wie die Staaten ihre Verpflichtungen umsetzen.

UN-Welternährungsprogramm

Das UN-Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) leistet unter anderem humanitäre Hilfe durch Nahrungsmittellieferungen für Opfer von Kriegen, Konflikten und Naturkatastrophen. Es hilft Betroffenen beim Wiederaufbau einer eigenen Existenz und unterstützt Staaten bei der Beseitigung der Ursachen von Hunger. Damit trägt es zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung bei. Zu den Programmen des WFP gehören unter anderem Initiativen im Rahmen von „Food-for-Work“ und „Cash-for-Work“, Schulspeisung, Bargeld und Gutscheine, Spezialnahrung für Mütter und Kinder sowie Unterstützung für Kleinbäuer_innen. Finanziert wird das WFP ausschließlich über freiwillige Beiträge von Regierungen, Unternehmen und Privatpersonen.

Deutschland leistet seit vielen Jahren einen jährlichen Grundbetrag für das WFP von 23,008 Millionen Euro aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und weitere erhebliche Mittel in akuten Notlagen. Das BMZ konzentriert sich bei seiner Förderung auf drei Bereiche: die Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln durch zeitlich begrenzte soziale Transferleistungen, die Reduzierung von Unter- und Mangelernährung mit beson-

derem Fokus auf Kleinkinder und ihre Mütter und den Wiederanschub landwirtschaftlicher Produktion beziehungsweise der (Wieder-)Herstellung von Lebensgrundlagen.³⁰ Das Auswärtige Amt leistet Beiträge zu WFP-Programmen in Krisen- und Konfliktsituationen und nach Naturkatastrophen sowie Logistik-Operationen, insbesondere dem UN Humanitarian Air Service.³¹

Deutschland ist in den Jahren 2016 und 2017 mit 884,6 Millionen Euro beziehungsweise 771,3 Millionen Euro zum zweitgrößten staatlichen Geber des WFP geworden und hat seine Beiträge kontinuierlich und beträchtlich erhöht.³² Dennoch bleibt das Welternährungsprogramm im Berichtszeitraum sowohl für kurz- wie mittelfristige Hilfen in vielen Ländern der Welt unterfinanziert, im Bereich der Nothilfe nach eigenen Angaben im Oktober 2017 um 33 Prozent.³³

Wenngleich Deutschland in den vergangenen Jahren seine Beiträge für das Welternährungsprogramm erhöht hat, gab es insgesamt im Jahr 2016 doch nur 0,07 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für humanitäre Hilfe aus (zum Vergleich: Norwegen (0,13 Prozent), Schweden, Dänemark (je 0,14 Prozent), USA (0,02 Prozent), Kanada (0,03 Prozent)).³⁴

29 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016c).

30 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017a).

31 Welternährungsprogramm (2017a).

32 Welternährungsprogramm (2017b) und (2017d). Für einen Vergleich zwischen Gebern im Zeitraum 2012 – 2019 siehe Welternährungsprogramm (2017e), S. 1. Allerdings weichen die dort genannten deutschen Beiträge leicht gegenüber den anderen Quellen ab.

33 Welternährungsprogramm (2017c), S. 1.

34 Angaben nach Development Initiatives (2017), S. 46.

2 Themen des vorherigen Menschenrechtsberichts: Entwicklungen seit Juli 2016

2.1 Einleitung

Im Nachgang zum Menschenrechtsbericht 2015/2016 werden hier einige Themen aus dem Vorjahresbericht³⁵ nochmals aufgegriffen. Ziel ist es, einerseits zu zeigen, welche politischen und rechtlichen Entwicklungen es in ausgewählten Themenbereichen seit dem letzten Berichtszeitraum (Januar 2015 bis Juni 2016) gab. Andererseits werden Daten, Statistiken und Studien vorgestellt, die seit dem Ende des letzten Berichtszeitraums erschienen sind, um die Fortentwicklung des Erkenntnisstandes zu dokumentieren. Die Darstellung der Entwicklungen beruht auf Desktoprecherchen.

2.2 Flucht

2.2.1 Rechtsänderungen im Berichtszeitraum

Im Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 kam es zu weiteren Gesetzesänderungen im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts. Diese waren weniger zahlreich als im Berichtszeitraum des Vorjahres. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die zentralen Rechtsänderungen, die geflüchtete Menschen betreffen. Die Einordnung der jeweiligen Regelung als „Beschränkung der Rechte“ beziehungsweise „Ausweitung der Rechte“ ist nicht gleichzusetzen mit einer menschenrechtlichen Bewertung.

Tabelle 6: Überblick zu zentralen Rechtsänderungen für Geflüchtete in Deutschland (Zeitraum: 1. Juli 2016 – 30. Juni 2017)

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 Nichtteilnahme (§ 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 Ankunfts nachweises. (§ 87c AsylG) - Programm für 100.000 Arbeitsgelegenheiten (§ 5a AsylbLG)

Fortsetzung Tabelle 6: Überblick zu zentralen Rechtsänderungen für Geflüchtete in Deutschland (Zeitraum: 1. Juli 2016 – 30. Juni 2017)

Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Inkrafttreten am 29. Juli 2017

Ausweitung der Rechte Geflüchteter	Beschränkung der Rechte Geflüchteter	Weitere Änderungen
	<ul style="list-style-type: none"> - Länder können Asylsuchende verpflichten, bis zum Abschluss des Asylverfahrens beziehungsweise bis zur Abschiebung in den zuständigen Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen (§ 47 Absatz 1b AsylG) - Zugriff des BAMF auf Datenträger von Asylsuchenden zur Prüfung von Identität und Staatsangehörigkeit erlaubt (§§ 15 und 15a AsylG) - Ausweitung der Befugnisse des BAMF zur Übermittlung von Daten aus dem Asylverfahren auch für Zwecke der Gefahrenabwehr (§ 8 Absatz 3 AsylG) - Übermittlung erkennungsdienstlicher Daten an Drittstaaten für Zwecke der Identitätsprüfung durch das Bundeskriminalamt im Rahmen der Amtshilfe für das BAMF (§ 16 AsylG) oder für die Ausländerbehörden (§ 89 AufenthG) - Erhöhung der Höchstdauer des Ausreisegewahrsams von vier auf zehn Tage (§ 62b Absatz 1 AufenthG) - Abschiebungen ohne vorherige Ankündigung, wenn geduldete Ausländer durch vorsätzliche Täuschung oder durch Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung ihre Aufenthaltsbeendigung bislang verhindert haben (§ 60a Absatz 5 AufenthG) - Aufenthaltsbeschränkungen zur besseren Durchsetzbarkeit von Abschiebungen (§ 61 Absatz 1c AufenthG) - Elektronische Aufenthaltsüberwachung für „Gefährder_innen“: Zur Überwachung von ausreisepflichtigen Ausländern aus Gründen der inneren Sicherheit kann das Tragen „elektronischer Fußfesseln“ angeordnet werden (§ 56a AufenthG) - Ausweitung der Abschiebungshaft für „Gefährder_innen“: Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, können auch dann inhaftiert werden, wenn ihre Abschiebung nicht innerhalb von drei Monaten vollziehbar ist; zudem können sie in „sonstigen Haftanstalten“ inhaftiert werden (§§ 62 und 62a AufenthG) 	

2.2.2 Zur Situation von nach Deutschland Geflüchteten

Seit dem Frühjahr 2016 ist die Zahl der ankommenden Schutzsuchenden stark gesunken: Waren es im Jahr 2015 noch circa 890.000 Asylsuchende, die nach Deutschland eingereist sind, lag diese Zahl im Gesamtjahr 2016 nur noch bei circa 280.000 Personen.³⁶ Die Zahl der Asylanträge ist dagegen gestiegen: von insgesamt 476.649 Erst- und Folgeanträgen im Jahr 2015 auf 745.545 Anträge im Jahr 2016.³⁷

Infokasten: Zum Begriff Geflüchtete_r

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

Im Berichtszeitraum sind einige Studien erschienen, die die Lebensumstände der 2015 und 2016 nach Deutschland geflüchteten Menschen untersucht haben. Diese Studien befassen sich zum einen mit der Fluchtmotivation und den Bedingungen auf der Flucht, zum anderen mit der Situation Geflüchteter in Deutschland. Dabei werden ihre Erfahrungen sowohl bei der Unterbringung, im Asylverfahren, beim Zugang zu Sprachkursen, Schulen und Arbeitsmarkt als auch bezüglich ihrer medizinischen Versorgung beschrieben. Auch

wenn ein Teil der Schutzsuchenden mittlerweile einen Aufenthaltsstatus erhalten, eine Wohnung und eventuell sogar Arbeit gefunden hat, liefern die Studien Anhaltspunkte dafür, dass die Lebensumstände vieler 2015 und 2016 in Deutschland angekommenen Flüchtlinge nach wie vor von Unsicherheit, Warten und Perspektivlosigkeit geprägt sind.

Verschiedene Rechtsänderungen, die im Rahmen der Asylpakete I und II in den Jahren 2015 und 2016 verabschiedet wurden, um die Zahl neuer Antragsteller_innen zu begrenzen, zeigen nun Auswirkung auch auf bereits anerkannte Schutzsuchende: So wurde unter anderem beschlossen, dass Geflüchtete mit subsidiärem Schutzstatus ihre Familie bis zum 16. März 2018 nicht nachholen können. Studien zeigen, dass sie unter der andauernden Trennung von ihrer Familie und der Unmöglichkeit, ihre engsten Angehörigen nachzuholen, leiden.³⁸ Die Verweigerung des Familiennachzugs widerspricht dem Menschenrecht auf Familienleben (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK, Artikel 10 UN-KRK, Artikel 17 UN-Zivilpakt).³⁹

Der ebenfalls mit den Asylpaketen I und II beschlossene eingeschränkte Zugang zu Sprach- oder Integrationskursen und zum Arbeitsmarkt⁴⁰ verzögert bei vielen Asylsuchenden nicht nur die Möglichkeit, in Deutschland Fuß zu fassen und letztendlich einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sondern führt auch zur Verschlechterung ihrer psychosozialen Situation, zu Angst und Unsicherheit.⁴¹

Darüber hinaus belegen Studien wiederholt, dass das Recht auf Gesundheit (Artikel 12, UN Sozialpakt, Artikel 24 UN-KRK) für nach Deutschland geflüchtete Menschen nur unzureichend gewahrt ist. Dies betrifft zum Beispiel die hohen Hürden

36 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), S. 10.

37 Die hohe Zahl der Antragsteller_innen im Vergleich zur Zahl der eingereisten Personen im Jahr 2016 erklärt sich wie folgt: Zwischen der Ankunft in Deutschland und dem Stellen des Asylantrags sind teilweise mehrere Monate vergangen. Auch wurden im EASY-System Personen teilweise doppelt erfasst beziehungsweise nicht jede Person, die im EASY-System erfasst wurde, stellt auch einen Asylantrag in Deutschland. Zahl der Erst- und Folgeanträge: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a), S. 2; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c), S. 2.

38 Brücker u. a. (2016), S. 84; Charité (2017), S. 34, 38, 41, 52.

39 Siehe Berichtsteil 3.1.4 zum Familiennachzug.

40 Bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge siehe auch: Aumüller (2016).

41 Siehe zum Beispiel Brücker u. a. (2016), S. 31 ff., S. 80 ff., 101 ff., 108 ff.; Charité (2017), S. 35, 52; Refugee Rights Data Project (2017), S. 26 ff.

beim Zugang zu medizinischen und psychosozialen Leistungen (zum Beispiel keine ausreichende Verfügbarkeit von Dolmetscher_innen⁴²) oder aber den Leistungsumfang, zum Beispiel bei chronisch kranken Menschen.⁴³

Bei der Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten sieht es folgendermaßen aus: In einem Teil der Kommunen folgte auf die Phase der „Nothilfe“ nun eine Phase der Konsolidierung. Schlechte Unterkünfte wurden zum Teil geschlossen, Gewaltschutzkonzepte teilweise etabliert. Allerdings zeigen Studien, dass zentrale Menschenrechte bei der Unterbringung nach wie vor nicht ausreichend geachtet werden, zum Beispiel das Recht auf eine angemessene Unterbringung (Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt) oder das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung (Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1 UN-Sozialpakt). Die Lebensumstände in vielen Flüchtlingsunterkünften waren auch im Berichtszeitraum (Juli 2016 – Juni 2017) gekennzeichnet durch fehlende Privatsphäre, mangelhafte hygienische Bedingungen und unzureichende Unterbringung und Versorgung von besonders schutzbedürftigen Personen.⁴⁴ Diese Umstände finden sich nicht nur in den Erstaufnahmeeinrichtungen, sondern auch in den Gemeinschaftsunterkünften, in denen sich die Mehrzahl der Geflüchteten zwölf Monate und länger aufhält. Darüber hinaus gestaltet sich der Auszug aus den Gemeinschaftsunterkünften als schwierig. Hier ist das Recht auf Wohnen (Artikel 11 Absatz 1 UN Sozialpakt) eingeschränkt, da der Zugang zum regulären Wohnungsmarkt vielen Geflüchteten lange verwehrt bleibt. Gründe dafür sind – laut Studien – die angespannte Wohnungsmarktlage (vor allem in Ballungsgebieten), aber auch bürokratische Hindernisse während der Anmietung sowie Vorurteile und Vorbehalte von Vermieter_innen.⁴⁵

2.2.3 Zum Recht auf Bildung geflüchteter Kinder

Viele geflüchtete Kinder haben keinen oder nur einen erschwerten Zugang zu Bildung (wie er in Artikel 28 und 29 der UN-Kinderrechtskonvention und Artikel 13 UN-Sozialpakt verbrieft ist).⁴⁶

Dies betrifft auch Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen. Im aktuellen Berichtszeitraum hat sich ihre rechtliche Lage im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum verschlechtert. Nach wie vor wird die Gewährleistung des Rechts auf Bildung für geflüchtete Kinder maßgeblich dadurch bestimmt, in welchem Bundesland sie untergebracht sind. Dabei gibt es nicht nur unterschiedliche Auffassungen zwischen den Ländern, ob und wann ein Kind zur Schule oder Kita gehen darf, sondern auch zwischen Bund und Ländern. Selbst wenn die Kinder einen rechtlichen Anspruch haben, werden sie durch praktische Hindernisse am Besuch von Schule oder Kita gehindert.

Zugang zu Kindertageseinrichtungen

Der Zugang zu Kindertageseinrichtungen (Kitas) ist in Deutschland bundeseinheitlich geregelt: Geflüchtete Kinder haben – wie alle Kinder in Deutschland – ab dem ersten Geburtstag das Recht auf einen Kita-Platz (§ 24 Absatz 2 SGB VIII). An der Haltung der Bundesländer hat sich seit dem Ende des letzten Berichtszeitraums (Juni 2016) nichts geändert: Sie gehen nach wie vor davon aus, dass der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Flüchtlingskinder nicht automatisch mit dem ersten Geburtstag, sondern erst mit der Zuweisung zu einer Kommune besteht.⁴⁷ Während die Bundesregierung die Auffassung der Länder teilt (das heißt Rechtsanspruch auf Kitaplatz nach Zuweisung an die Kommune)⁴⁸, kommen die

42 Brücker u. a. (2016), S. 132.

43 Brücker u. a. (2016), S. 132 ff.; Charité (2017), S. 28 ff. Siehe Berichtsteil 5 zur Situation von Flüchtlingen mit Behinderungen.

44 Brücker u. a. (2016), S. 87 ff.; Charité (2017), S. 31 ff.; Refugee Rights Data Projekt (2017), S. 13 ff.; Foroutan u. a. (2017), S. 11 ff.; Bauer (2017); Ottersbach / Wiedemann (2017); Fünfgeld (2016). Siehe auch Berichtsteil 5 zur Situation Geflüchteter mit Behinderungen.

45 Fouroutan (2017), S. 27. Dies zeigt sich zum Beispiel in einer Vergleichsstudie zur Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden: Foroutan u. a. (2017), S. 19 ff. Siehe auch Müller (2015) sowie folgende Recherche von Spiegel Online und BR: <https://www.hanna-und-ismail.de/index.html> (abgerufen am 14.08.2017).

46 So auch: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017), S. 120 ff. Außerdem erschienen im Berichtszeitraum folgende Studien zum Recht auf Bildung für geflüchtete Kinder: Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung (2017); Massumi u. a. (2015); Karakayali u. a. (2016).

47 Aktualisierung der schriftlichen Abfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention bei den zuständigen Ministerien aller 16 Bundesländer (www.landkarte-kinderrechte.de).

48 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016).

Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zu dem Ergebnis, dass ein Rechtsanspruch ab dem ersten Geburtstag besteht. Des Weiteren sind nach ihrer Rechtsansicht auch alle Leistungen der Jugendhilfe wie Hilfen zur Erziehung oder Beratung für Flüchtlingskinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus ab dem Zeitpunkt der Einreise zu erbringen.⁴⁹

Zugang zu Schule

In den meisten Bundesländern sind geflüchtete Kinder, die in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen, durch Fristenregelungen von der Schulpflicht ausgeschlossen. Einzig in Berlin, Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein gilt die Schulpflicht für geflüchtete Kinder ab dem Zeitpunkt der Registrierung.⁵⁰ In den anderen Bundesländern betragen die Fristen drei oder sechs Monate oder sie sind mit der Zuweisung an eine Kommune verknüpft (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Bis dahin besteht lediglich ein Schulzugangsrecht.⁵¹ Dieses genügt aber der von der UN-Kinderrechtskonvention vorgeschriebenen Grundschulpflicht nicht.⁵²

Im Berichtszeitraum (1. Juli 2016 – 30. Juni 2017) hat sich lediglich in Bayern die Rechtslage verändert: Ursprünglich unterlagen Kinder, die in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen, nach drei Monaten der Schulpflicht. Seit dem 1. August 2017 kann die Schulaufsichtsbehörde diesen Kindern nun nur noch in Ausnahmefällen einen Schulbesuch

gestatten.⁵³ Das bedeutet, dass Kinder in bayerischen Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen sie teilweise mehrere Monate verbringen, keinen Zugang zum Schulunterricht haben und ihnen somit ihr Recht auf Bildung verwehrt wird. Damit gehört Bayern nun zu den Bundesländern, in denen geflüchtete Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen von der Schulpflicht ausgeschlossen sind.

Ähnlich kritisch ist die Situation für Kinder aus Staaten, die als sichere Herkunftsländer eingestuft worden sind. Diese Kinder unterfallen seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II) vom 11. März 2016 in einigen Bundesländern gar nicht mehr der Schulpflicht, da sie in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen und keiner Kommune zugewiesen werden.⁵⁴

Selbst wenn die Kinder der Schulpflicht unterliegen, werden sie durch praktische Hindernisse am Schulbesuch gehindert. So berichten beispielsweise Berlin (nur noch im Bereich der Oberstufenzentren), Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen nach wie vor von längeren Wartezeiten.⁵⁵

Laut Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) prognostizieren Wissenschaftler_innen, dass zusätzlich zwischen 10.000 und 14.000 Lehrkräfte sowie zwischen 600 und 800 Sozialarbeiter_innen erforderlich sind, um die neu zugewanderten Kinder zu beschulen.⁵⁶

49 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016).

50 Bei der Schulpflichtregelung von Sachsen gibt es unterschiedliche Darstellungen, ab wann die Schulpflicht einsetzt. Einige Studien gehen davon aus, dass die Schulpflicht ab Zuzug gilt (vgl. Massumi u. a. (2015), S. 39 sowie Klaus / Millies (2017), S. 12). Das sächsische Kultusministerium teilte auf Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte allerdings mit, dass die Schulpflicht erst mit der Zuweisung zu einer Kommune umgesetzt wird und demzufolge die Zeiten in einer Erstaufnahmeeinrichtung von der Schulpflicht ausgenommen sind (Antwort auf eine schriftliche Anfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention).

51 Schulpflicht bedeutet, dass der Staat verpflichtet ist, Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die einen Schulbesuch ermöglichen (beispielsweise Information der Eltern, Kostenerstattung des Schulbusses oder Angebot von Sprachkursen, die es den Kindern erlauben, dem Unterricht zu folgen). Schulzugangsrecht bedeutet lediglich, dass die Kinder eine Schule besuchen dürfen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Auch ist der Staat nicht verpflichtet, die eben genannten Rahmenbedingungen für den Schulbesuch zu gewährleisten. Siehe Harmening (2007), S. 344.

52 Die Schulpflicht ist im menschenrechtlichen Kontext als das wirksamste Instrument zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung angesehen. Ausführlich dazu Lehner (2016), S. 335 f.

53 Bayerischer Landtag (2016a), S. 335.

54 Dies betrifft folgende Länder: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bayern. Siehe auch § 30a, Absatz 3 Asylgesetz.

55 Aktualisierung der schriftlichen Abfrage der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention bei den Kultusministerien aller 16 Bundesländer (www.landkarte-kinderrechte.de).

56 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016), S. 200.

2.2.4 Familiennachzug

Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte

Bereits im letzten Berichtszeitraum wurde mit dem Asylpaket II (März 2016) der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt (§ 104 Absatz 13 AufenthG). An dieser Regelung hat der Gesetzgeber auch in diesem Berichtszeitraum festgehalten. Das bedeutet, dass es für Menschen, denen im Herkunftsstaat Folter, die Todesstrafe oder ernste Gefahr für Leib oder Leben infolge eines bewaffneten Konflikts drohen, vor März 2018 nicht möglich sein wird, ihre engsten Familienangehörigen nach Deutschland nachzuholen. Das Recht auf Familiennachzug, als Teil des Rechts auf Familienleben (Artikel 6 GG, Artikel 8 EMRK, Artikel 16 UN-KRK, Artikel 17 UN-Zivilpakt), ist für die von dieser Regelung betroffenen Personen somit weiterhin nicht gewährleistet.⁵⁷ In der Praxis sind davon vor allem Schutzberechtigte aus Syrien betroffen.⁵⁸ Die von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen in Deutschland kritisierte Regelung⁵⁹ führt in der Praxis dazu, dass Familien weit mehr als zwei Jahre voneinander getrennt sind, zumal die Visumsverfahren bei den deutschen Auslandsvertretungen oftmals etliche Monate oder auch über ein Jahr andauern.⁶⁰ Wie viele Menschen von der Regelung genau betroffen sind, wird nicht statistisch erfasst. Laut Medienberichten warteten nach Schätzungen des Auswärtigen Amts Anfang Juli 2017 etwa 200.000 bis 300.000 Syrer_innen und Iraker_innen darauf, im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland reisen zu können.⁶¹

Die Diskussion zur Aussetzung des Familiennachzugs hat sich im Berichtszeitraum weiter zugepunktet, sowohl im parlamentarischen Raum als auch in der Zivilgesellschaft. Nicht nur seitens der Opposition, sondern auch innerhalb der Regierungskoalition wurde gefordert, die alte Vereinbarung über die Aussetzung zu überprüfen. Dagegen forderten etwa kommunale Spitzenverbände, die Aussetzung des Familiennachzugs zu verlängern.⁶² Im März 2017 diskutierte der Innenausschuss des Bundestags in einer öffentlichen Anhörung nochmals die vorzeitige Beendigung der Aussetzung des Familiennachzugs⁶³ – allerdings kam es nicht zu einer Abstimmung.⁶⁴

Auch auf europäischer Ebene wurde die Aussetzung des Familiennachzugs aus menschenrechtlicher Perspektive kritisiert: Der Menschenrechtskommissar des Europarats hob die menschenrechtliche Relevanz und dringlichen Handlungsbedarf hervor, die mit den Einschränkungen beim Familiennachzug verbunden sind.⁶⁵ Seine Untersuchung untermauert, dass die Einschränkungen in verschiedenen europäischen Staaten, darunter auch Deutschland⁶⁶, menschenrechtswidrig sind und beendet werden müssen. Dieser Einschätzung entsprechend haben subsidiär Schutzberechtigte mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen zwei Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Erwirkt werden soll eine Grundsatzentscheidung, welche die Rechtswidrigkeit der Aussetzung des Familiennachzugs feststellt und den Familiennachzug noch vor März 2018 wieder ermöglicht.⁶⁷

57 Siehe dazu genauer: Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b); Deutscher Bundestag (2016b).

58 Legt man die Statistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zugrunde, so lässt sich berechnen, dass im Berichtszeitraum (Juli 2016 – Juni 2017) durch Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 200.319 Menschen ein subsidiärer Schutzstatus zugesprochen wurde: von Juli bis Dezember 2016 waren es demnach 130.398, von Januar 2017 bis Juni 2017 waren es 69.921 Menschen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a und b, 2017).

59 Zum Beispiel: Evangelische Kirche in Deutschland (2017), Keßler (2017).

60 Siehe dazu etwa Deutscher Bundestag (2017c), S. 21 f.

61 Diese Schätzung bezieht sich allerdings nicht nur auf subsidiär Schutzberechtigte, sondern auch auf Menschen, die als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind (oder als Asylberechtigte nach Artikel 16a GG): Bewarder, Manuel (2017).

62 Siehe dazu etwa: Kommunen wollen Familiennachzug für Flüchtlinge weiter aussetzen: <https://www.evangelisch.de/inhalte/141932/25-01-2017/kommunen-wollen-familiennachzug-fuer-fluechtlinge-weiter-aussetzen> (abgerufen am 05.09.2017).

63 Deutscher Bundestag (2017a).

64 Deutscher Bundestag (2017b), S. 24161 ff.

65 Europarat, Menschenrechtskommissar (2017).

66 Ebd., S. 34.

67 Jumen (2017).

Erschwerung des Familiennachzugs für anerkannte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Auch für nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ist es sehr viel schwerer geworden, Eltern und Geschwister aus Kriegs- und Krisengebieten nach Deutschland zu holen: Im Rahmen der Visumserteilung an Familienangehörige von in Deutschland anerkannten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen mehren sich im Berichtszeitraum Fälle, in denen minderjährigen Geschwistern der gleichzeitige Nachzug mit ihren Eltern nach Deutschland verwehrt wird.⁶⁸ In der Praxis kann dies etwa dazu führen, dass den Eltern eines aus Syrien geflohenen 16-jährigen Minderjährigen Visa erteilt werden, den zehn und acht Jahre alten Geschwistern hingegen nicht.

Das Auswärtige Amt hat mit Runderlass vom 20. März 2017 Leitlinien für alle deutschen Auslandsvertretungen aufgestellt, die vorsehen, dass Geschwister nur ein Visum zum Nachzug erhalten, wenn ausreichender Wohnraum vorhanden und in der Regel auch der Lebensunterhalt gesichert ist.⁶⁹ Da es in Deutschland lebenden unbegleiteten Minderjährigen in den seltensten Fällen möglich sein wird, diese Voraussetzungen zu erfüllen, führen die Leitlinien in entsprechenden Fällen dazu, dass eine Familienzusammenführung ausbleibt. Diese Praxis ist mit dem grund- und menschenrechtlich verbrieften Recht auf Familie und dem in der UN-Kinderrechtskonvention verankerten Grundsatz des Vorrangs des Kindeswohls nicht vereinbar.⁷⁰

2.2.5 Qualität der Asylverfahren

Die große Zahl von Flüchtlingen, die 2015 und 2016 in Deutschland Schutz suchten, führte zu einem erheblichen Rückstau bei der Registrierung, der Antragstellung und der Durchführung der Asylverfahren. Mehrfach wurde das Personal des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge aufgestockt, neue Außenstellen wurden eröffnet und das Verfahren reorganisiert. Wiederholt wurden von verschiedenen Akteur_innen massive Beschwerden über die Qualität der Asylverfahren und der Entscheidungen geäußert, unter anderem auch aus dem BAMF selbst.⁷¹

Darüber hinaus nahm im Berichtszeitraum die Anzahl der Klagen gegen Entscheidungen im Asylverfahren vor den Verwaltungsgerichten sprunghaft zu, immer mehr abgelehnte Asylsuchende klagten also gegen ihren Bescheid. Waren Ende 2015 knapp 60.000 Verfahren vor deutschen Verwaltungsgerichten anhängig, waren es Ende 2016 bereits knapp 160.000.⁷² Mit Stand 20. Juli 2017 waren bereits 283.342 Klagen im Bereich Asyl vor deutschen Verwaltungsgerichten anhängig.⁷³ Der Deutsche Richterbund beklagt, dass dies zu einer zunehmenden Überlastung der Verwaltungsgerichte führe.⁷⁴ Von der Zunahme der anhängigen Verfahren lässt sich nicht zwingend auf eine verschlechterte Qualität der Bescheide schließen, da auch die absolute Zahl der Entscheidungen im BAMF gestiegen ist. Allerdings haben deutsche Gerichte in der ersten Jahreshälfte 2017 wesentlich mehr Entscheidungen des BAMF korrigiert als in den Jahren zuvor. Lag die Erfolgsquote bei Gerichtsentscheidungen im Bereich Asyl im Jahr 2015 noch bei 4,3 Prozent, ist sie 2016 auf 12,1 Prozent und in der ersten Jahreshälfte 2017 sogar auf 25,9

68 Statistische Erhebungen über die Anzahl der Betroffenen gibt es nicht. UNHCR Deutschland (2017), S. 134 ff.

69 Auswärtiges Amt (2017b). Dass ausreichender Wohnraum gesichert sein muss, wird mit § 29 I 1 Nr. 2 AufenthG begründet. Bei der Sicherung des Lebensunterhalts gemäß § 5 I Nr. 1 AufenthG handelt es sich um eine allgemeine Regelerteilungsvoraussetzung, von der abgewichen werden kann.

70 Genauer siehe Cremer (2017).

71 Vonseiten des BAMFs selbst: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015b) sowie Deutscher Bundestag (2016a), S. 3. Siehe zum Beispiel aber auch Äußerungen vonseiten der Zivilgesellschaft (<https://www.proasyl.de/news/qualitaetsskandal-beim-bundesamt/>, abgerufen am 11.09.2017) oder vonseiten der Anwaltschaft (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bamf-verschiebt-alte-asylverfahren-an-ueberlastete-verwaltungsrichter-a-1141131.html>, abgerufen am 11.09.2017).

72 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017), S. 60.

73 Deutscher Bundestag (2017d), S. 32.

74 Siehe: <http://www.fr.de/politik/flucht-zuwanderung/gerichte-flut-von-asylverfahren-kaum-zu-bewaeltigen-a-1317471> (abgerufen am 15.09.2017).

Prozent angestiegen.⁷⁵ Das bedeutet, dass mehr als jede vierte Entscheidung des BAMF, gegen die Rechtsmittel eingelegt wurde, erfolgreich war.

Im Berichtszeitraum sind außerdem Studien erschienen, die die Qualität der Asylverfahren empirisch untersuchen.

So zeigt eine Studie verschiedener Wohlfahrtsorganisationen, Vereinigungen von Anwält_innen und Richter_innen sowie Menschenrechtsorganisationen aus dem Jahre 2016, dass Mängel im Asylverfahren sich sowohl auf die Anhörung, den Bescheid als auch allgemein auf das Asylverfahren beziehen. So würden die Asylsuchenden zum Beispiel, entgegen der Vorgabe aus § 24 Absatz 1 AsylG, vor der Anhörung nicht ausreichend informiert.⁷⁶ Darüber hinaus werden Mängel sowohl bei der Anhörung als auch bei der Prüfung und Entscheidung der Asylgesuche konstatiert. Eine exemplarische Analyse von über 100 Falldokumenten zeigt, dass Sprachmittler_innen unzureichend übersetzen und dass sich Entscheider_innen bei der Entscheidungsbegründung nicht auf den vorliegenden Fall beziehen.⁷⁷ Auch wenn diese Ergebnisse nicht repräsentativ sind, sind sie doch ein wichtiges Indiz für erhebliche Mängel in der Qualität der Asylverfahren. Die Studie zeigt auch, dass diese Ergebnisse nicht allein mit den besonderen Bedingungen der Jahre 2015 und 2016 verknüpft sind (in denen besonders viele Asylsuchende nach Deutschland kamen), sondern struktureller Natur sind, da sie bereits bei Fällen auftraten, die vor 2015 entschieden wurden.

Dass die mangelhafte Qualität der Asylverfahren ein Problem ist, das bereits vor 2015 bestand, legt auch eine Studie nahe, die die Anerkennungsquoten von Flüchtlingen zwischen den Bundesländern vergleicht: So lag die Quote in den Jahren 2010 bis

2015 beispielsweise für Antragsteller_innen aus Afghanistan in Nordrhein-Westfalen bei 34,4 Prozent, in Brandenburg jedoch nur bei 10 Prozent.⁷⁸ Auch wenn die Studie lediglich das Ergebnis, nicht jedoch den Prozess des Asylverfahrens analysiert, sind die erheblichen Unterschiede zwischen den Anerkennungsquoten in den Bundesländern ein Warnsignal.

Das BAMF hat im Berichtszeitraum Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen, weitere Maßnahmen wurden angekündigt.⁷⁹ Als Reaktion auf den Fall Franco A. wurde im Frühjahr 2017 eine interne, stichprobenhafte Überprüfung von circa 2.000 positiven Asylbescheiden von Syrer_innen und Afghan_innen gestartet. Die Ergebnisse offenbarten gravierende Mängel: So waren 18 Prozent der Asylbescheide von Syrer_innen und 46 Prozent von Afghan_innen „nicht plausibel“, weil sie nicht nachvollziehbar oder unzureichend dokumentiert sind. In mindestens 77 Prozent der Syrien-Fälle habe es keine Qualitätssicherung gegeben, das heißt die Entscheidung wurde nicht noch ein zweites Mal überprüft. Auch seien zahlreiche Entscheider_innen eingesetzt worden, bevor sie entsprechende Schulungsmaßnahmen durchlaufen hätten.⁸⁰ Ende Mai 2017 wurde außerdem die Überprüfung weiterer 100.000 positiver Entscheidungen vonseiten des Bundesinnenministers angekündigt.⁸¹ Diese solle noch im Sommer 2017 beginnen, sei aber – laut Aussagen von BAMF-Mitarbeitenden – wegen Personalmangels kaum machbar.⁸²

Trotz klarer Anzeichen für gravierende Mängel bei den Asylverfahren werden lediglich positive Bescheide überprüft, und das auch nur intern. Eine externe, unabhängige Überprüfung ist nicht geplant, negative Bescheide werden trotz ihrer hohen menschenrechtlichen Relevanz nicht erfasst. Trotz der Qualitätsmängel und nach wie vor unbe-

75 Deutscher Bundestag (2016f), S. 69; Deutscher Bundestag (2017j), S. 63; Deutscher Bundestag (2017d), S. 23.

76 Verschiedene Organisationen (2016), S. 14 und 15.

77 Verschiedene Organisationen (2016).

78 Riedel / Schneider (2017), S. 30.

79 Siehe beispielsweise: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160628-029-PM-qualitaetssicherung.html> (abgerufen am 11.09.2017).

80 Brost / Dummer (2017).

81 Dabei sollten Entscheidungen aus den Jahren 2015 und 2016 von Flüchtlingen aus den zehn Hauptherkunftsländern überprüft werden. Eine ohnehin gesetzlich vorgesehene Prüfung werde hier vorgezogen: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/franco-a-fluechtlinge-asylentscheidungen-ueberpruefung-bundesinnenminister-thomas-de-maiziere> (abgerufen am 14.08.2017).

82 Ebd. Auch sei das sogenannte Widerrufsverfahren, nach dem diese Fälle geprüft werden sollen, dazu nicht geeignet: Brost / Dummer (2017).

arbeiteter Altfälle hat das Bundesministerium des Innern mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen auch einen Personalabbau beim BAMF beschlossen: Lag das Personal im Oktober 2016 noch bei 10.000, sank es bis Juli 2017 auf 7.800 und soll bis Ende 2017 bei 7.200 liegen. Der Personalabbau wird unter anderem vonseiten des BAMF kritisiert, da es in der Folge länger dauern würde, die vielen Altverfahren abzarbeiten.⁸³

2.2.6 Abschiebung und unterstützte Rückkehr

Seit Ende des letzten Berichtszeitraums (Juni 2016) ist die flüchtlingspolitische Debatte in Deutschland maßgeblich durch die Frage bestimmt gewesen, wie abgelehnte Asylsuchende und terrorverdächtige „Gefährder_innen“ aus Deutschland abgeschoben werden können.⁸⁴ Gleichzeitig gab es Bemühungen, ausreisepflichtige Personen verstärkt zur „freiwilligen“ Ausreise zu bewegen.

Vorrang Rückkehr vor Abschiebung

Verantwortlich für die tatsächliche Durchführung der Ausreise abgelehnter Asylsuchender sind die Länder. Diese bemühen sich um die Ausreise einerseits verstärkt im Rahmen von Abschiebungen (2015: 20.888 abgeschobene Personen; 2016: 25.069 abgeschobene Personen).⁸⁵ Andererseits werden ausreisepflichtige Personen verstärkt mit Rückkehrprogrammen zur „freiwilligen“ (besser: unterstützten)⁸⁶ Ausreise motiviert (2015: 37.220 Personen, 2016: 54.069 Personen).⁸⁷ Dabei werden für zurückkehrende Personen Reisekosten übernommen; gegebenenfalls wird eine finanzielle Starthilfe im Herkunftsland gewährt.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte die unterstützte Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor der Abschiebung haben (Artikel 8, EU-Rückführungsrichtlinie; § 58 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz).⁸⁸ Auch in diesem Berichtszeitraum haben – vergleichbar zum letzten Berichtszeitraum – mehr Menschen Deutschland im Rahmen einer unterstützten Rückkehr verlassen als abgeschoben wurden: So stand im Jahr 2016 in Deutschland insgesamt 26.654 abgeschobene Personen eine doppelt so hohe Zahl an Personen (54.069) gegenüber, deren Anträge auf Rückkehrförderung bewilligt wurden. Erfasst sind hier jedoch lediglich Anträge, die über das Bund-Länder-Rückkehrförderungsprogramm REAG/GARP bewilligt wurden.⁸⁹ Auch im ersten Halbjahr 2017 ist die Zahl der Abschiebungen (12.545) geringer als die Zahl der unterstützten Rückkehrer_innen (16.645).⁹⁰ Das Verhältnis zwischen Abschiebung und Rückkehr hat sich allerdings zugunsten der Abschiebung verschoben: Lag es im Gesamtjahr 2016 noch bei 1:2, auf eine Abschiebung kamen 2 Fälle von unterstützter Rückkehr, liegt es in der ersten Jahreshälfte 2017 bei 1:1,3. Somit gibt es im Berichtszeitraum eine Tendenz zu mehr Abschiebungen.

Neue Rückkehr-Förderprogramme

Zusätzlich zu REAG/GARP hat die Bundesregierung mit Geltung ab 01.02.2017 das Programm „Starthilfe Plus“ eingeführt. Es wird wie REAG/GARP auch von der Internationalen Organisation für Migration durchgeführt. Zielgruppe des Programms sind insbesondere Asylsuchende, deren Chancen im Asylverfahren als gering eingestuft werden. Ihnen wird ein finanzieller Anreiz geboten, sich bereits während des laufenden Asylverfahrens für eine unterstützte Rückkehr zu entschei-

83 Das Bundesministerium des Innern hingegen sieht den Personalabbau als unproblematisch an: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-sendungen/videos/170718-bamf-personalmangel-100.html> (abgerufen am 07.09.2017).

84 Beim Begriff „Gefährder_in“ handelt es sich nicht um einen gesetzlich definierten, sondern um einen polizeifachlichen Begriff, auf den sich die AG Kripo der Innenministerkonferenz im Jahr 2004 verständigt hat. Demnach gilt als Gefährder_in eine Person, „zu der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO (Strafprozessordnung), begehen wird.“ Siehe Deutscher Bundestag (2017h), S. 2.

85 Deutscher Bundestag (2017e), S. 1–12.

86 Von einer freiwilligen Ausreise zu sprechen ist, im Rahmen der Rückkehrförderprogramme, nicht zutreffend, da die teilnehmenden Personen überwiegend zur Ausreise verpflichtet sind. Siehe auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 105–106.

87 Deutscher Bundestag (2017e), S. 1, 56.

88 Diese Einschätzung teilt auch der Europarat (2005).

89 Die Zahl der tatsächlich über Rückkehrförderprogramme ausgereisten Personen liegt noch höher, da es auch über REAG/GARP hinaus Förderung gibt oder Personen selbstständig ausreisen. Dabei gibt es große Unterschiede zwischen den Zahlen der einzelnen Bundesländer. Siehe Graff / Schneider (2017), S. 18 ff.

90 Deutscher Bundestag (2017f), S. 2,9,49.

den; dieser ist zudem an einen zeitlichen Faktor gekoppelt: Je eher sich der/die Asylsuchende zur Ausreise verpflichtet, umso höher ist der ausbezahlte Betrag. Das Programm gilt nur für Staatsangehörige bestimmter Herkunftsländer.⁹¹

Daneben wird mit dem Förderprogramm „Perspektive Heimat“ (Start März 2017) die deutsche Entwicklungspolitik stärker mit der unterstützten Rückkehr verknüpft. Das BMZ will mit diesem Programm die Rückkehr von Menschen mit sogenannter geringer Bleibeperspektive fördern, insbesondere durch Reintegrationsangebote in den Herkunftsländern (vor allem in den Balkanländern und Nordafrika). Rückkehrer_innen sollen nach der Rückkehr in ihre Herkunftsländer vor Ort in bestehende Projekte und Kooperationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Berufsbildungs- und Beschäftigungsbereich integriert werden.⁹² Aus den bisher öffentlich zugänglichen Informationen ist nicht ersichtlich, wie viele Rückkehrer_innen aus Deutschland überhaupt von diesem Programm profitieren, in welcher Höhe sie dies tun und wie der Erfolg dieser Programme kontrolliert wird.

Auch wenn die zusätzliche Unterstützung für rückkehrende Personen grundsätzlich zu begrüßen ist, stellt sich die Frage, inwieweit in der Praxis mit der frühzeitigen Motivation zur Rückkehr das Recht auf Zugang zu einem fairen Asylverfahren faktisch eingeschränkt wird. Das ist dann der Fall, wenn durch die Art oder den Zeitpunkt der Rückkehrberatung den Asylsuchenden eine informierte Entscheidung über das weitere Vorgehen im Asylverfahren verwehrt wird. Es gab im Berichtszeitraum verstärkt Berichte darüber, dass Rückkehrberatungen zum Teil bereits vor der Asylantragstellung angeboten werden, dass die Teilnahme als verpflichtend dargestellt wird

und die Beratung nicht ergebnisoffen stattfindet.⁹³ Eine solche Praxis verhindert nicht nur, dass Asylsuchende in einer Verfahrensberatung über den Verlauf und Erfolg ihres Asylgesuches informiert werden, sie suggeriert darüber hinaus, dass das Asylgesuch geringe Erfolgsaussichten hat, und erzeugt Druck hin zu einer uninformierten Rückkehrentscheidung.

Neue Institutionen zur Koordination

Bund-Länder

Auch über Rückkehrförderprogramme hinaus wurden im Berichtszeitraum rückkehrpolitische Maßnahmen beschlossen und neue Institutionen geschaffen, die eine verstärkte Rückkehr ausreisepflichtiger Personen vorantreiben sollen.⁹⁴ So wurde im März 2017 von Bund und Ländern das „Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr“ eingerichtet. Es soll Kapazitäten bei Sammelrückführungen identifizieren und koordinieren. Es soll sich außerdem mit der verstärkten Einzelfallrückführung von Problemfällen und dem Austausch über die Instrumente zur Förderung der sogenannten freiwilligen Rückkehr befassen.⁹⁵

Darüber hinaus existiert bereits seit 2014 die Bund-Länder-Koordinierungsstelle Integriertes Rückkehrmanagement. Diese verabschiedete bereits 2015 Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung.⁹⁶ Bisher gibt es aber kaum Erkenntnisse dazu, inwieweit die Leitlinien tatsächlich umgesetzt werden, beziehungsweise scheint es vonseiten der Länder bisher wenig Interesse an einer Umsetzung und/oder Vereinheitlichung zu geben.⁹⁷ Auch über die Leitlinien hinaus gab es bisher keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber, was die Koordinierungsstelle macht. Auf der Innenministerkonferenz im Juni 2017 wurden zwar Berichte über Maßnahmen der Koordinie-

91 Weitere Informationen zur Staffelung der Beträge und Herkunftsländern siehe <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/starthilfe-plus.html> (abgerufen am 29.08.2017).

92 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017b), S. 2.

93 Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 98. Siehe auch Graff / Schneider (2017), die zeigen, dass Verantwortliche auf Landesebene Informationen zur freiwilligen Rückkehr so früh wie möglich an die Asylsuchenden geben wollen. Der tatsächliche Zeitpunkt der Rückkehrberatung unterscheidet sich in den Ländern stark (S. 31); Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. (2017).

94 Siehe auch Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 09.02.2017: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/02/2017-02-09-abschlussdokument-treffen-bund-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 29.08.2017).

95 Im Juni 2017 befand sich das Zentrum noch in seiner Aufbauphase: Deutscher Bundestag (2017g), S. 3.

96 Bund-Länder-Koordinationsstelle Integriertes Rückkehrmanagement (2015).

97 Graff / Schneider (2017), S. 34; Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 109.

rungsstelle angekündigt, diese sind allerdings nicht öffentlich zugänglich.⁹⁸

Insgesamt ist zweifelhaft, ob Rückkehrprogramme erfolgreich sind.⁹⁹ Allein die steigende Gesamtzahl an rückkehrgeförderten Personen ist dafür noch kein Beleg. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es als kurzfristiger Erfolg zu sehen, wenn sich durch Rückkehrprogramme das Verhältnis Abschiebung und unterstützte Rückkehr verbessert und wenn gravierende Zwangsmaßnahmen wie Abschiebehaft und Abschiebung unterbleiben. Zentral ist außerdem, dass durch Rückkehrprogramme der Zugang zum Asylverfahren nicht faktisch erschwert wird. Eine weitreichendere menschenrechtliche Wirksamkeit wäre gegeben, wenn die unterstützt zurückgekehrten Personen sich nachhaltig in ihre Herkunftsländer integrieren. Belastbare Daten zu diesem Aspekt von Wirksamkeit fehlen allerdings.¹⁰⁰

Abschiebung

Das Bemühen um eine verstärkte Abschiebung von ausreisepflichtigen Personen stand im Berichtszeitraum im Fokus von Politiker_innen aus Bund, Ländern und Kommunen. Sowohl neue gesetzliche Maßnahmen als auch die Abschiebepaxis waren sehr umstritten und wurden unter anderem vonseiten der Zivilgesellschaft kritisiert. Zunehmend riefen von den Regelungen Betroffene auch höhere Gerichte zur Klärung von Verfassungs- und Menschenrechtskonformität an, unter anderem das Bundesverfassungsgericht und den EGMR.

Im Berichtszeitraum ließ sich beobachten, dass sowohl in der Rechtssetzung als auch in der

Abschiebepaxis vonseiten des Bundes und der Länder Entscheidungen getroffen wurden, die aus menschenrechtlicher Sicht Fragen aufwerfen, da sie insbesondere das Recht der Betroffenen auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5 EMRK) teilweise aber auch das Non-Refoulement-Prinzip (Artikel 3 EMRK, Artikel 7 UN-Zivilpakt) berühren. Entsprechende menschenrechtliche Vorgaben müssen auch bei der Abschiebung beispielsweise straffällig gewordener Personen beachtet werden.¹⁰¹

Beispielsweise wurde mit dem „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ die Abschiebehaft für ausreisepflichtige Personen ausgeweitet, denen Sicherheitsbehörden prognostizieren, eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darzustellen (§§ 62 und 62a AufenthG).¹⁰² Demnach können „Gefährder_innen“ jetzt auch dann zur Sicherung der Abschiebung inhaftiert werden, wenn feststeht, dass sie zum Beispiel wegen fehlender Papiere oder mangelnder Rücknahmebereitschaft des mutmaßlichen Herkunftslandes nicht innerhalb der nächsten drei Monate abgeschoben werden können.

Erstmals wurde im Berichtszeitraum die seit mehr als zehn Jahren existierende Befugnis für die Anordnung von Abschiebungen „zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr“ ohne vorherige Ausweisung (§ 58a AufenthG) genutzt: Mitte Februar 2017 hatte das niedersächsische Innenministerium die Abschiebung von zwei in Deutschland aufgewachsenen Göttinger Salafisten nach Nigeria beziehungsweise Algerien angeordnet. Im März bestätigte

98 Siehe auch Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-06-14_12/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 8 (abgerufen am 29.08.2017).

99 Auch vonseiten der Bundesregierung gibt es keine Kategorisierung bezüglich der Frage, was genau Rückkehrmaßnahmen erfolgreich macht: Deutscher Bundestag (2017g), S. 5.

100 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 Dünwald (2008).

101 Siehe auch: Deutscher Bundestag (2016c). Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR ergibt sich aus Artikel 3 EMRK ein Verbot der Abschiebung, wenn die betroffene Person dadurch dem Risiko von Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt wird (siehe etwa EGMR, Urteil vom 23.02.2012, Hirsi und andere gegen Italien). Der gemäß Artikel 3 EMRK gewährleistete Schutz vor Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung gilt absolut, sodass er umfassender ist als jener in Artikel 33 GFK. Stehen Artikel 16a I GG und Artikel 33 GFK einer Abschiebung in den Herkunftsstaat nicht entgegen, verbietet Artikel 3 EMRK bei einem konkreten Risiko die Abschiebung in den Staat, in dem die Gefahr der Anwendung von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht. Die EMRK verbietet unter allen Umständen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (EGMR, NVwZ 1997, 1093; E 81, 142 (155 f.)).

102 Siehe Berichtsteil 3.1.1 zu Rechtsänderungen im Berichtszeitraum.

das Bundesverwaltungsgericht die Maßnahmen in beiden Fällen unter der Auflage, dass Algerien eine diplomatische Zusicherung gibt, dass dem Betroffenen keine Folter oder Misshandlung drohen.¹⁰³ Eine Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen.¹⁰⁴ In Verlauf des Jahres folgten weitere Abschiebungsanordnungen, auch in anderen Bundesländern. Auch hier waren die Betroffenen mit Beschwerden vor deutschen Gerichten nicht erfolgreich. Allerdings stoppte der EGMR am 31. Juli die Abschiebung eines in Dagestan geborenen Mannes nach Russland in letzter Minute. Ende August setzte das Gericht seine einstweilige Anordnung aus; die Entscheidung im Hauptsacheverfahren steht aus.¹⁰⁵

Im Falle der Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG kann seit Inkrafttreten des „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ die Abschiebungshaft auch dann für bis zu maximal 18 Monaten verlängert werden, wenn nicht Betroffene ihre Abschiebung zu verhindern suchen, sondern die Verantwortung für Verzögerungen auf Seiten der Verwaltung liegt, die nicht in der Lage ist, die für die Abschiebung erforderlichen Unterlagen beizubringen (§ 62 Absatz 4, S. 3 AufenthG).

Nicht zuletzt gab es im Berichtszeitraum menschenrechtliche Bedenken bezüglich der Abschiebepaxis, insbesondere nach Afghanistan. Verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass die Asylverfahren, unter anderem für afghanische Asylsuchende, unzureichend seien und nicht die tatsächliche Lage vor Ort berücksichtigen würden.¹⁰⁶ Somit werde Menschen ihr Recht auf Schutz verwehrt. In der Folge seien Abschiebungen in Anbetracht der aktuellen Sicherheitslage vor Ort nicht vertretbar.¹⁰⁷ Vonseiten der Regierung wird allerdings argumentiert,

dass es in Afghanistan sichere Gebiete gebe, in denen abgeschobene Personen unterkommen könnten. Nach einem Anschlag auf die deutsche Botschaft in Kabul im Mai 2017 wurde ein kurzzeitiger Abschiebestopp verhängt. Ausgenommen vom Abschiebestopp wurden bestimmte Gruppen von Personen, wie Straftäter_innen, Gefährder_innen und Menschen, die ihre Identität nicht preisgeben wollten. Laut Auswärtigem Amt und Innenministerium würde die Sicherheitslage vor Ort dies durchaus zulassen.¹⁰⁸

2.3 Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Die Sach- und Rechtslage in Deutschland hat sich seit Ende des letzten Berichtszeitraums (Juni 2016) und im Wahljahr 2017 nicht verändert: Menschen, für die in allen Angelegenheiten dauerhaft ein_e Betreuer_in bestellt ist, sind von den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament ausgeschlossen; sie haben hierfür weder das aktive noch das passive Wahlrecht.¹⁰⁹ Dasselbe gilt für alle Landtags- und Kommunalwahlen – mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, wo die betreffenden Wahlrechtsausschlüsse im Juni 2016 aufgehoben wurden¹¹⁰ und auch dieser Personenkreis damit bei den Landtagswahlen vom 7. beziehungsweise 14. Mai 2017 bereits wahlberechtigt und wählbar war.

Die zweite von den Wahlrechtsausschlüssen betroffene Gruppe sind schuldunfähige Straftäter_innen, die sich aufgrund richterlicher Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, weil sie als gefährlich eingestuft werden. Auch

103 Bundesverwaltungsgericht: Beschlüsse vom 21.03.2017, Az. BVerwG 1 VR 1.17 und BVerwG 1 VR 2.17.

104 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 04.04.2017, Az. 2 BvR 743/17.

105 Human Rights Europe (2017).

106 Zum Beispiel Amnesty International: <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/afghanistan-abschiebungen-nach-afghanistan-stoppen> (abgerufen am 15.09.2017).

107 So beispielsweise auch die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article165177765/Kofler-fordert-Abschiebestopp-fuer-afghanische-Straftaeter.html> (abgerufen am 15.09.2017).

108 Siehe Süddeutsche Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/politik/afghanistan-berlin-haelt-an-abschiebepaxis-fest-1.3622243> (abgerufen am 15.09.2017).

109 Vgl. § 13 Nr. 2, 15 Absatz 2 Nr. 1 BWahlG, §§ 6a und 6b EuWG.

110 Landtag Nordrhein-Westfalen (2016), Ziffer 5; Landtag Schleswig-Holstein (2016), S. 10146 ff.

für diese Gruppe hat sich seit Ende des letzten Berichtszeitraums die Rechtslage nicht verändert: Sie haben für Bundestags- und Europawahlen ebenfalls weder das aktive noch das passive Wahlrecht.¹¹¹ Bezogen auf Landtags- und Kommunalwahlen ergibt sich ein heterogenes Bild:¹¹² In sieben Bundesländern sind diese Personen weder bei Landtags- noch bei Kommunalwahlen wahlberechtigt oder wählbar,¹¹³ in sechs Bundesländern dagegen sehr wohl,¹¹⁴ und in den verbleibenden drei Bundesländern zumindest teilweise.¹¹⁵

Zahlenmäßig waren von diesen Wahlrechtsausschlüssen zum Stichtag 31.12.2014 laut einer im Juni 2016 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichten Studie¹¹⁶ bundesweit insgesamt 84.550 Menschen betroffen. Neuere Zahlen oder Studien sind nicht bekannt.

Deutschland kommt somit nach wie vor seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus Artikel 29 der UN-Behindertenrechtskonvention in Verbindung mit Artikel 25b UN-Zivilpakt nicht nach.

Nach der Bundestagswahl 2013 wurden von erwachsenen Deutschen mit Behinderungen acht Wahleinsprüche eingereicht. Diese forchten die Gültigkeit der Bundestagswahl unter Verweis auf die Wahlrechtsausschlüsse nach Nummer 2 und Nummer 3 an. Die Wahleinsprüche wurden vom Wahlprüfungsausschuss des Bundestags abgewiesen.¹¹⁷ Eine daraufhin eingereichte Wahlprüfungsbeschwerde ist beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Wann das Gericht entscheiden wird, ist offen.

2.4 Nachhaltigkeitsziele – Sustainable Development Goals

Im September 2015 verabschiedeten die UN-Mitgliedsstaaten die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.¹¹⁸ 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. Alle Staaten haben sich verpflichtet, diese Ziele auf nationaler Ebene umzusetzen. Die Nachhaltigkeitsziele sind sowohl prozedural als auch inhaltlich mit den Menschenrechten verknüpft. Deshalb ist der nationale Umsetzungsprozess relevant für den Menschenrechtsschutz in Deutschland.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist das Hauptinstrument für die Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland. Sie besteht bereits seit 2002, wurde aber im Berichtszeitraum (Januar 2017) neu beschlossen¹¹⁹ und in Bezug auf Inhalte und Verfahren maßgeblich erweitert. Die im Folgenden beschriebenen Entwicklungen beziehungsweise Inhalte beziehen sich auf solche mit besonderer menschenrechtlicher Relevanz.

Hinsichtlich der Verfahren wurde beschlossen, nichtstaatliche Akteure systematischer an Entscheidungsprozessen bei der Umsetzung zu beteiligen. Die Nachhaltigkeitsstrategie verspricht insbesondere die Einrichtung einer „Gruppe gesellschaftlicher Vertreter“, deren Aufgabe es sein soll, das Bundeskanzleramt bei der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Staatssekretärsausschusses für Nachhaltigkeit zu beraten. Die

111 Vgl. § 13 Nr. 3, 15 Absatz 2 Nr. 1 BWahlG, §§ 6a und 6b EuWG

112 Eine nach Bundesländern und Ausschlussgründen aufgeschlüsselte aktuelle Übersicht ist abrufbar auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/wahlrecht/>

113 Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Thüringen.

114 Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen.

115 In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind sie bei Landtags- und Kommunalwahlen zwar wahlberechtigt, aber nicht wählbar. In Sachsen sind sie nur bei Kommunalwahlen wahlberechtigt und wählbar, nicht jedoch bei Landtagswahlen.

116 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016). Sie Studie enthält genauere Aufschlüsselungen nach Wahlausschlussgründen und nach Bundesländern.

117 Für eine Übersicht über die Einsprüche siehe Deutscher Bundestag (2014), S. 3.

118 UN, Generalversammlung (2015).

119 Bundesregierung (2016b).

geplante Beteiligung der Zivilgesellschaft ist aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert.

Auf der inhaltlichen Ebene verknüpft die Nachhaltigkeitsstrategie die UN-Nachhaltigkeitsziele mit den Menschenrechten, indem sie beispielsweise beim Ziel zu Ernährung explizit auf das Menschenrecht auf Nahrung Bezug nimmt.¹²⁰ Allerdings erfolgt diese Verlinkung noch nicht systematisch. Beispielsweise erhält Deutschland regelmäßig von den UN-Fachausschüssen die Empfehlung, Hasskriminalität verstärkt zu bekämpfen¹²¹ – in der Nachhaltigkeitsstrategie wird dieser Problembe- reich unter dem einschlägigen Ziel 16 (Frieden, Jus- tiz und Rechtsstaatlichkeit) jedoch nicht erwähnt.

In den internationalen Verhandlungen über die Agenda 2030 hatte sich Deutschland für eine umfangreiche Datendesaggregation, das heißt eine breite Aufschlüsselung der zu erhebenden Daten (zum Beispiel nach Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Einkommen, Behinderung), eingesetzt. In der neu verabschiedeten Nationalen Nach- haltigkeitsstrategie wird dies zwar als „hilfreich“ beschrieben, es bleibt aber unklar, ob und wie Datendesaggregation in Zukunft tatsächlich stattfinden soll.

Positiv ist, dass in der neu verabschiedeten Nach- haltigkeitsstrategie auch konkretisiert wird, wie Entwicklung gemessen werden kann. Indikatoren wurden klar definiert, Zielwerte festgelegt und Datenquellen sowie kurze Datenanalysen ergänzt. Dies ermöglicht es anderen, zum Beispiel nicht- staatlichen Akteuren, die berichteten Fortschritte mit eigenen Analysen abzugleichen und zu kom- mentieren und dient somit dem menschenrecht- lichen Prinzip der Rechenschaftslegung. Auch im Interesse der Rechenschaftslegung wurden die Bundesministerien beauftragt, bis Legislativende je eine zentrale „Ansprechperson für Fragen nach- haltiger Entwicklung“ auf Abteilungsleitungsebene zu benennen.

2.5 Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Nach einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Pro- zess hat das Bundeskabinett am 21. Dezember 2016 den Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte¹²² verabschiedet. Der NAP legt dar, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Themenfeld Wirtschaft und Menschenrechte nachkommen will.

Der zunächst stark partizipative Ansatz zur Erstel- lung des NAP ging in einen weitgehend intrans- parenten Prozess über: Aufgrund langer Debatten innerhalb der Bundesregierung unterblieb aus Zeitgründen die geplante Kommentierung durch die Mitglieder der Steuerungsgruppe¹²³ sowie der allgemeinen Öffentlichkeit. Zudem blieb nach der Konsultationsphase mit Anhörungen und Plenums- konferenzen für die Teilnehmenden unklar, wie die Bundesregierung mit den hieraus hervorgegan- genen Ergebnissen und Inputs umgegangen ist.

Bedauerlich ist zudem, dass der NAP viele Prob- lemstellungen, die in Deutschland selbst auftreten, nicht thematisiert, zum Beispiel die Verletzung von Arbeitsschutznormen im Baugewerbe oder die Be- schäftigung von Personen, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland haben. Ebenso wenig sind im NAP Änderungen vorgesehen, um Personen, die von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen im Ausland betroffen sind, den Zugang zum deutschen Rechtssystem zu eröffnen. Der NAP greift kaum die Verantwortlich- keiten von Unternehmen in öffentlichem Eigentum auf, wie dies in Nationalen Aktionsplänen anderer europäischer Länder geschehen ist. Anders als die UN-Leitprinzipien es empfehlen, beinhaltet der deutsche NAP nur in Ansätzen einen „smart mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Regelungen zur

120 Ebd., S. 60.

121 UN, Menschenrechtsausschuss (2012), Ziffer 17.

122 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).

123 Die Steuerungsgruppe wurde Ende 2014 einberufen. Vertreten waren neben den fünf Ministerien, die am Erstellungsprozess des NAP aktiv beteiligt waren, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbänden, des Deutschen Gewerkschaftsbunds sowie zwei beratende Mitglieder.

Umsetzung der UN-Leitprinzipien und sieht stattdessen lediglich freiwillige Maßnahmen vor.

in einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen verhandelt.

Die Bundesregierung erwartet von Unternehmen allerdings, dass diese – entsprechend ihrer Größe und ihrer Position in der Liefer- und Wertschöpfungskette – in angemessener Weise unternehmensinterne Prozesse einleiten, um eine menschenrechtliche Sorgfaltspflicht einzuführen. Bei der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht geht es um die kontinuierliche Analyse der tatsächlichen und potenziell nachteiligen Auswirkungen der eigenen Tätigkeit und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte. Der NAP sieht vor, dass mindestens 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bis 2020 menschenrechtliche Sorgfaltspflichten in ihre Abläufe integriert haben. Ab 2018 soll die Umsetzung dieser Vorgabe regelmäßig überprüft werden. Sofern dieses Ziel nicht umgesetzt werden kann, will die Bundesregierung ab 2020 weitergehende Schritte prüfen, bis hin zu gesetzgeberischen Maßnahmen.

Wie im NAP vorgesehen, wurde unmittelbar nach seiner Verabschiedung ein Interministerieller Ausschuss (IMA) zur Steuerung des Umsetzungsprozesses eingerichtet. Parallel dazu dient das nationale CSR¹²⁴-Forum der Bundesregierung mit einer neu eingerichteten „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte“ seit Mai 2017 als Multi-Stakeholder-Plattform. Die Arbeitsgruppe berät die Regierung bei der Ausrichtung und Durchführung der Umsetzung. Sie ist institutionell das Gegenüber zum Interministeriellen Ausschuss und kann bei diesem Empfehlungen einreichen.

Dem deutschen NAP kommt hohe Relevanz in dem globalen Prozess zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu. Der Umsetzungsprozess des NAP bietet die Chance, offene Fragen und Themen, die im NAP nicht angesprochen wurden, aufzugreifen und zu verfolgen. Die Zivilgesellschaft setzt parallel dazu auf den Prozess der Erarbeitung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments, um Unternehmenspflichten im Kontext von Wirtschaft und Menschenrechten zu definieren. Dieses wird derzeit

3 Menschenrechtskonforme Ausgestaltung des Alltags in Gemeinschaftsunterkünften

3.1 Einleitung

Viele der in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland geflüchteten Menschen leben nach wie vor in Sammelunterkünften – und werden auch auf absehbare Zeit dort nicht ausziehen.¹²⁵ Ende 2016 waren es rund 400.000.¹²⁶ Die Unterkunft ist oft für mehrere Jahre ihr Lebensmittelpunkt, ihre Wohnung – hier schlafen und essen sie, verbringen Zeit mit Freunden und Familien, hier erledigen die Kinder ihre Hausaufgaben und die Eltern lernen Deutsch und versuchen Fuß auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu fassen. Hier beginnt das Ankommen in Deutschland.

In den letzten Jahren wurden die Umstände, unter denen Flüchtlinge in den Unterkünften leben, breit diskutiert und in Teilen auch erforscht. Im Fokus waren dabei die Auswirkungen, die Baumängel, Raumnot, Überbelegung und Personalmangel auf das Leben der Geflüchteten haben. Studien belegen zum Beispiel Missstände wie schlechte hygienische Verhältnisse, keine Privatsphäre, fehlende Geschlechtertrennung im Sanitärbereich, defekte Heizungen, aber auch Misshandlungen von Flüchtlingen durch das Sicherheitspersonal oder Gewalt gegen Frauen.¹²⁷

Weniger im Fokus stand bisher die Frage, wie das Zusammenleben beziehungsweise das Verhältnis zwischen Personal und Bewohnerschaft in Flüchtlingsunterkünften menschenrechtskonform ausgestaltet werden kann. Es gibt nur wenige rechtliche Vorgaben sowie zum Teil mangelhafte oder nicht bekannte Regelungen. Dies ermöglicht dem Personal in den Unterkünften weitreichende Spielräume in ihrem Handeln. Die Regeln, die in der jeweiligen Unterkunft gelten, ergeben sich maßgeblich aus den Vorgaben der für die Unterbringung zuständi-

gen Behörde (beispielsweise den Satzungen der Kommunen¹²⁸) und insbesondere den Hausordnungen in den Unterkünften. Korrekturmechanismen wie effektive Beschwerdestellen sind nicht etabliert oder nur schwer zugänglich, sodass die Bewohner_innen ihre Rechte nur schwer durchsetzen können.

In dieser Lücke wird Recht in den Unterkünften mitunter sehr individuell interpretiert. Dies kann zum Wohle der Bewohner_innen ausgestaltet werden, ermöglicht aber auch Machtmissbrauch und Willkür. Folgen für die Wahrung der Rechte von Bewohner_innen in den Unterkünften zeigen sich auf unterschiedliche Art und Weise: Das Personal verbietet Bewohner_innen, dass ein Familienangehöriger über Nacht zu Besuch bleiben darf; oder: Zimmer von Bewohner_innen werden anlasslos und ohne Ankündigung durch das Personal betreten; oder: Die Heimleitung verweist Bewohner_innen willkürlich der Unterkunft, weil sie angeblich Regeln nicht eingehalten haben; oder: Beschwerden laufen ins Nichts beziehungsweise werden erst gar nicht eingelegt, weil die betroffene Person Angst vor Sanktionen durch andere Bewohner_innen oder das Personal hat.¹²⁹

Eine solche Praxis kann unterschiedliche Grund- und Menschenrechte der Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften berühren, beispielsweise das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG, Artikel 8 Absatz 1 EMRK, Artikel 17 UN-Zivilpakt), das Recht auf eine angemessene Unterbringung (Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt), das Recht auf Schutz der Ehe und Familie beziehungsweise des Privatlebens (Artikel 6 GG, Artikel 17 UN Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK) oder den Schutz vor Diskriminierung (Artikel 3 Absatz 2 und

125 Es gibt keine verlässlichen Daten zur durchschnittlichen Unterbringungsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften. Nicht repräsentative Daten für Kinder, Jugendliche und Familien zeigen unter anderem, dass knapp 30 Prozent von ihnen bis zu einem Jahr in Gemeinschaftsunterkünften wohnen bleiben, 34,1 Prozent länger als ein Jahr und 3,9 Prozent sogar länger als drei Jahre (Lewek / Naber 2017, S. 20).

126 Gesamtzahl der in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften untergebrachten Personen Ende 2016: 407.708 (Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialeleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_EmfaengerBL.html, abgerufen am 03.11.2017).

127 Siehe zum Beispiel: Bauer (2017); Christ / Meininghaus / Röing (2017); Fouroutan u. a. (2017); Lewek / Naber (2017); Refugee Rights Data Project (2017); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d); Brücker u. a. (2016); Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a).

128 Siehe etwa Satzung der Stadt Mannheim: <https://www.mannheim.de/sites/default/files/page/2841/s05-21.pdf>, abgerufen am 01.09.2017.

129 Diese Beispiele ergeben sich aus eigenen Interviews sowie den im weiteren Verlauf des Berichtsteils zitierten Studien. Alle Beispiele werden im Folgenden noch ausführlicher behandelt.

3 GG, Artikel 2 Absatz 1 UN-Zivilpakt, Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt; Artikel 14 EMRK).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist daher der Frage nachgegangen, welche Einschränkungen und Hürden es bei der Gewährleistung der genannten Rechte für Bewohner_innen von Gemeinschaftsunterkünften gibt.

Hierfür wurden 15 leitfadenbasierte Interviews mit Personen durchgeführt, die Sozialarbeit zum Teil in mehreren Gemeinschaftsunterkünften leisten.¹³⁰ Die Interviewpartner_innen wurden zur Situation in circa 30 Unterkünften befragt.¹³¹

Die Interviews fanden im Februar und März 2017 statt und decken ein breites Spektrum an Unterbringungsmöglichkeiten in Gemeinschaftsunterkünften im gesamten Bundesgebiet ab.¹³² Darüber hinaus wurden bestehende Regelwerke zum Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften ausgewertet, unter anderem 32 Hausordnungen, die Aufnahmegesetze aller 16 Bundesländer sowie vereinzelt Satzungen von Kommunen.¹³³ Der Fokus der Datenerhebung lag dabei weniger auf den allgemeinen (materiellen) Lebensbedingungen in den Unterkünften, als vielmehr auf der Frage, inwieweit die existierenden strukturellen Vorgaben und Rechtsgrundlagen zureichend sind und welche Auswirkungen diese auf das Zusammenleben der Bewohner_innen haben. Zudem wurden relevante Studien ausgewertet. Insgesamt erlaubt die Datensammlung keine repräsentativen Aussagen zur Situation in den Gemeinschaftsunterkünften in

Deutschland. Sie wirft aber exemplarisch Schlaglichter auf bundesweite Problemlagen bezüglich der Frage, wie das Zusammenleben in den Gemeinschaftsunterkünften organisiert und geregelt ist.

3.2 Einblicke in die Organisation des Zusammenlebens in den Unterkünften

Der Alltag in den Flüchtlingsunterkünften sieht erwartungsgemäß sehr unterschiedlich aus. Er hängt von vielen Faktoren ab, beispielsweise der Lage (Stadt/Land, Großstadt/Kleinstadt/Dorf), der räumlichen Ausstattung der Unterkunft (Einzelzimmer/Mehrbettzimmer/sanitäre Einrichtungen) oder den alltäglichen Tätigkeiten der Bewohnerschaft (Arbeit/Schule/Beschäftigungslosigkeit). Darüber hinaus gibt es auch große Unterschiede bezüglich der Frage, wie das Zusammenleben in den Unterkünften beziehungsweise das Verhältnis zwischen Bewohnerschaft und Personal (beispielsweise Hausleitung, Sozialarbeiter_innen, Sicherheitsdienst, Hausdienst) organisiert ist, ob und inwieweit dieses schriftlich geregelt ist beziehungsweise wie die Praxis aussieht. Die im Folgenden geschilderten Beispiele wurden dem Deutschen Institut für Menschenrechte in Interviews geschildert oder stammen aus Studien, die

130 Die interviewten Personen interessierten dabei nicht als ganze Person, sondern als Expert_innen (Flick (2009), S. 214; Kruse (2014), S. 168) für das Zusammenleben in den Unterkünften, beispielsweise bezüglich der Frage, welche Regeln es für das Verhältnis zwischen Personal und Bewohnerschaft gibt und wie diese in der Praxis ausgestaltet sind. Sozialarbeiter_innen sind aufgrund ihrer Position in der Lage, Umstände in den Unterkünften zu vergleichen und in die bestehenden Strukturen (Bewohnerschaft, Sozialdienst, Sicherheitsdienst, Heimplatz, Träger, Stadt) einzuordnen. Da circa die Hälfte der für diesen Text interviewten Personen keine Ausbildung in Sozialarbeit haben, werden sie nicht als Sozialarbeiter_innen, sondern als Interviewpartner_innen oder im Sozialdienst der Unterkunft tätige Personen bezeichnet. Von Sozialarbeiter_innen ist nur dann die Rede, wenn es im allgemeinen Sinne um die Rolle der Profession in der Unterbringung Geflüchteter geht.

131 Die Diskrepanz zwischen der Zahl der Interviewpartner_innen (15) und der Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte (30) ergibt sich daraus, dass einige Befragte in mehreren (bis zu sieben) Unterkünften gleichzeitig tätig sind. Dies waren überwiegend Gemeinschaftsunterkünfte, zu einem kleinen Teil aber auch Wohnungen, in denen Flüchtlinge dezentral untergebracht sind.

132 Diese befinden sich in den folgenden Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die Größe der Gemeinschaftsunterkünfte variierte, sie boten zwischen 8 und 450 Bewohner_innen Platz. Die Unterkünfte befanden sich sowohl in Großstädten als auch in Kleinstädten und im ländlichen Raum. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug – laut Aussage der Interviewpartner_innen – zwischen sechs und 36 Monaten.

133 Die Hausordnungen wurden mithilfe einer E-Mail-Abfrage an Kommunen, Ehrenamtskoordinator_innen oder direkt an Verantwortliche in den Unterkünften ermittelt. Die entsprechenden Adressaten baten teilweise um Anonymisierung. Entsprechend sind die Hausordnungen mit einer Ziffer versehen und können nicht einer bestimmten Unterkunft zugeordnet werden. Soweit Satzungen zitiert wurden, sind diese öffentlich zugänglich und somit auch der jeweiligen Kommune zuordenbar.

das Zusammenleben in den Unterkünften analysiert haben.

Dabei verdeutlichen die Beispiele, dass bei der Organisation des Unterkunftsalltags unterschiedliche Rechte der Bewohner_innen berührt werden, insbesondere das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG, Artikel 8 Absatz 1 EMRK, Artikel 17 UN-Zivilpakt), das Recht auf Schutz des Privatlebens beziehungsweise auf Schutz der Ehe und Familie (Artikel 6 GG, Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK) sowie der Schutz vor Diskriminierung (Artikel 3 Absatz 2 und 3 GG, Artikel 2 Absatz 1 UN-Zivilpakt, Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt, Artikel 14 EMRK).

Große Unterschiede in der Organisation des Unterkunftsalltags

Die Organisation des Alltags in der Unterkunft beziehungsweise das Verhältnis zwischen Personal und Bewohner_innen wird in den Unterkünften sehr unterschiedlich beschrieben. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, ob und unter welchen Umständen das Personal die Privaträume der Bewohner_innen betreten darf. So werden Fälle geschildert, in denen das Personal regelmäßige anlasslose Zimmerkontrollen durchführt.¹³⁴ Wie diese Zimmerkontrollen ablaufen, ist sehr unterschiedlich: teilweise werden sie angekündigt, teilweise nicht. Sind die Bewohner_innen nicht anzutreffen, werden die Zimmer in einigen Fällen einfach aufgeschlossen und die Überprüfung findet in ihrer Abwesenheit statt. Auch andere Fälle werden geschildert, in denen das Personal zwar klopft, dann aber die Räume betritt, egal ob es eine Antwort von drinnen gibt (Interviews 7 und 11).

Ein weiteres Beispiel, welches die Unterschiede in der Organisation des Unterkunftsalltags verdeutlicht, ist die Handhabung von Besuchsbeziehungsweise Übernachtungsregelungen. Üblicherweise dürfen Bewohner_innen keinen Besuch zwischen 22 Uhr und 6 Uhr empfangen. Ob Besucher_innen in der Unterkunft übernachten

dürfen, wird unterschiedlich geschildert: teilweise ist dies erlaubt, teilweise verboten (Hausordnungen 6 und 30).

Große Unterschiede gibt es auch bei der Handhabung der Anwesenheit. Einige Interviewpartner_innen schildern regelmäßige Anwesenheitskontrollen. Dies kann täglich¹³⁵ oder zum Beispiel einmal wöchentlich sein. Oft wird Anwesenheit über die Ausgabe von Post oder Sozialleistungen kontrolliert. In einigen Unterkünften wird jegliche An- und Abwesenheit über elektronische Erfassungssysteme dokumentiert (Interview 1), in anderen wird die Anwesenheit nie kontrolliert beziehungsweise gibt das Personal an, durch die Präsenz vor Ort einen ausreichenden Überblick darüber zu haben, wer (nicht) anwesend ist (Interview 3).¹³⁶ Nicht zuletzt gibt es große Unterschiede bei der Frage, wie lange Bewohner_innen abwesend sein dürfen, bevor sie von der Unterkunftsleitung an die zuständige Behörde als ausgezogen gemeldet werden: Hier reicht die Spannweite von einem über mehrere Tage bis zu mehreren Wochen und drei Monaten (Interview 6, Hausordnungen 10, 19). Oft muss die Abwesenheit (teilweise schriftlich) angekündigt werden (Interview 4, Hausordnung 19).

Personal hat großen Handlungsspielraum

Welche Regeln in den Unterkünften gelten, scheint teilweise davon abhängig zu sein, was der/die entsprechende Mitarbeitende für angemessen hält. Die in der Flüchtlingssozialarbeit Beschäftigten schildern teilweise einen sehr großen Handlungsspielraum und beschreiben sich selbst als diejenigen, die entscheiden, welche Regeln gelten. Standardisierte Entscheidungskriterien scheint es nicht zu geben.¹³⁷

Der große Handlungsspielraum kann positiv genutzt werden. Er ermöglicht aber auch Machtmissbrauch und Willkür. Im schlimmsten Fall äußert sich dies in Form von Gewalt vonseiten des Personals. Entsprechende Vorfälle, zum Beispiel vonseiten des Sicherheitspersonals, sind seit

134 Muy (2016a), S. 159; Pieper (2013), S. 103.

135 So schreibt eine Hausordnung vor, dass die Mitarbeitenden des Sicherheitsunternehmens jeden Tag die Anwesenheit der Bewohner_innen kontrollieren (Hausordnung 14).

136 Häufig ist dies in Unterkünften mit relativ wenig Bewohner_innen der Fall.

137 Lediglich eine_r der (in der Sozialarbeit) Angestellten wies darauf hin, dass es interne Vorgaben zum Verhalten des Personals beispielsweise bezüglich Anwesenheitskontrollen gebe (Interview 12).

2014 bekannt geworden.¹³⁸ Auch unabhängig von Gewaltvorfällen gibt es Berichte über Situationen, in denen das Personal seine Machtposition gegenüber den Bewohner_innen ausspielt,¹³⁹ beispielsweise bei Sanktionen für „Fehlverhalten“: So werden Hausverbote in einigen Unterkünften willkürlich und aus Anlässen ausgesprochen, die einen Verlust des Unterkunftsplatzes in keinem Fall rechtfertigen – beispielsweise weil Bewohner_innen ihre Zimmer nicht saubermachen¹⁴⁰ oder weil sie wiederholt ihr Zimmer nicht gelüftet haben.¹⁴¹ Auch sind Fälle bekannt, in denen die Androhung oder Aussprache eines Hausverbots deshalb erfolgt, weil dem Personal widersprochen, zu laut ferngesehen, gelacht oder im Zimmer geraucht wurde.¹⁴²

Auch in Bezug auf Sanktionierungsmöglichkeiten und -praxen variieren die Beschreibungen stark und weisen auf ein uneinheitliches Rechtsverständnis hin, das große Auswirkungen auf das Leben und die Rechte von Bewohner_innen in Unterkünften hat. Während einige der befragten Interviewpartner_innen zum Teil drastische und willkürlich verhängte Sanktionsmaßnahmen als notwendig erachten, sehen andere sich nicht als hierzu befugt: „Ich habe null Sanktionsmöglichkeiten.“ (Interview 3; siehe auch Interviews 8 und 14).

So wurde bei Nichtbeachtung der Hausregeln in einigen Unterkünften die Verhängung von Kollektivstrafen für alle Bewohner_innen geschildert: stark verschmutzte Gemeinschaftstoiletten werden einfach abgeschlossen; in stark verschmutzten Küchen wird der Strom abgestellt;¹⁴³ werden Gemeinschaftsressräume nicht sauber gehalten, wird das W-LAN gesperrt (Interview 1). Darüber hinaus beschreiben Interviewpartner_innen eine Praxis, nach der Bewohner_innen als Strafmaßnahme bei der Vergabe von Zimmern oder Jobs benachteiligt werden (Interview 11) oder ihnen Al-

kohol beziehungsweise Zigaretten weggenommen werden. Nicht zwangsläufig führt dabei der große Handlungsspielraum zu Machtmissbrauch: So schildert ein_e Interviewpartner_in, dass er/sie zwar Schlüssel zu den Privaträumen der Bewohner_innen habe, diese aber niemals nutzen würde, weil dies nicht rechtmäßig sei. Ein potenzieller Nachfolger in diesem Job könnte dies aber ganz anders handhaben (Interview 3).

Auch Entscheidungen darüber, ob Besuch empfangen werden darf oder nicht, werden laut Aussagen des Personals von Fall zu Fall unterschiedlich getroffen: „Da habe ich situativ entschieden, wer das ist [der/die Anfragende], wer zu Besuch kommen soll und auch aufgrund der Belegung.“ (Interview 3; auch Interview 4). In einer Unterkunft schildert der/die Befragte, dass Besucher_innen sich jedes Mal bei ihm/ihr anmelden müssten. Auf die Frage, unter welchen Umständen ein solcher Besuch dann genehmigt würde, meint der/die Gefragte: „Das regeln wir untereinander. [...] Aber ansonsten, wenn es untereinander in Ordnung ist, habe ich damit kein Problem. Können sie Besucher empfangen.“ (Interview 5).

Selbiges gilt für Zimmerbelegungen: Wer mit wem in einem Raum wohnt, werde vonseiten des Personals teilweise „aus dem Bauch heraus“ entschieden und spiegele eigene Erfahrungswerte wider: Bewohner_innen mit einem bestimmten Familienstand (Interview 9) oder mit ähnlichem Tagesrhythmus (Interview 8) könnten gut miteinander wohnen beziehungsweise Menschen bestimmter Religionen oder Nationalitäten könnten nicht zusammen auf einem Zimmer leben (Interview 9).¹⁴⁴ Entsprechende Entscheidungen stünden nicht zur Debatte: „Da habe ich gesagt: Das bestimme ich. Das sind so die Dinge, wo ich dann sage, da lasse ich mich auf solche Diskussionen gar nicht ein.“ (Interview 9).

138 Zum Beispiel 2014 in Burbach (<http://www.rp-online.de/nrw/panorama/martyrium-der-fluechtlinge-dauerte-mindestens-zwei-wochen-aid-1.4561043>, abgerufen am 4.8.2017) oder 2017 in Fürstfeldbruck (<http://www.sueddeutsche.de/leben/fluechtlingsunterkuenfte-wenn-security-leute-angst-verbreiten-1.3499799>, abgerufen am 28.07.2017).

139 Siehe auch Christ / Meininghaus / Röing. (2017), S. 34.

140 Pieper (2013), S. 124.

141 Muy (2016a), S. 159.

142 Pieper (2013), S. 105. Vergleichbare Berichte werden unter anderem aus Berlin geschildert: <https://www.morgenpost.de/berlin/article209922997/Wie-Berliner-Bezirke-Fluechtlinge-obdachlos-machen.html> (abgerufen am 26.06.2017).

143 Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 37.

144 Weitere Beispiele: ebd., S. 25.

3.3 Hindernisse bei der Gewährleistung der Rechte der Bewohner_innen

Inwieweit grund- und menschenrechtliche Standards in den Unterkünften eingehalten werden können, hängt von den Bedingungen ab, unter denen Recht durchgesetzt werden kann. Aus der Literatur sowie den Interviews lassen sich drei Faktoren herausarbeiten, die sich als besonders relevant erwiesen haben.

Das sind, erstens, geschriebene Regeln, die die Rechte und Pflichten der Bewohner_innen fest-schreiben beziehungsweise das Zusammenleben der Bewohner_innen untereinander und das Verhältnis zwischen Bewohner_innen und Personal regulieren. Diese geschriebenen Regeln sind die vonseiten der Länder und Kommunen formulierten Mindeststandards in Aufnahmegesetzen und Satzungen, sowie Hausordnungen für einzelne Unterkünfte. Ein zweiter, zentraler Faktor ist eine ausreichende Rechtssensibilisierung bei allen Beteiligten. Sowohl Bewohnerschaft als auch Personal müssen wissen, welche Rechte beziehungsweise Befugnisse ihnen zustehen und was sie bei potenziellen Rechtsverletzungen tun können. Außerdem muss, drittens, die Überprüfbarkeit der Einhaltung von Recht gewährleistet sein.

3.3.1 Rechtliche Vorgaben: Welches Recht gilt und wie ist das Recht ausgestaltet?

Auch wenn die Rahmenbedingungen für das Zusammenleben in den Unterkünften theoretisch durch die Grund- und Menschenrechte gesetzt sind, sieht die regulatorische Praxis ganz anders aus. Die rechtlichen Vorgaben und die gelebte Praxis sind – je nach Unterkunft – sehr unterschiedlich. Teilweise gibt es kaum schriftliche Regelungen, teilweise lassen sie grund- und menschenrechtliche Vorgaben außer Acht oder sie sind nicht auf den Alltag in der Unterkunft anwendbar. Auch kennt das Personal die Regelungen teilweise nicht oder ignoriert sie.

Welches Recht gilt in den Unterkünften?

Die rechtlichen Vorgaben zum Zusammenleben in den Flüchtlingsunterkünften ergeben sich sowohl aus dem Verfassungsrecht, aus den als Bundes-gesetze geltenden Menschenrechtsverträgen, den vonseiten der Länder und Kommunen formulierten Mindeststandards (soweit vorhanden) sowie aus Hausordnungen und Satzungen für einzelne Unterkünfte. Inwieweit diese Vorgaben im Alltag der Unterkunft eine Rolle spielen, wird im Folgenden erläutert.

Wer ist zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet?

Grund- und Menschenrechte entfalten ihre Wirkung in erster Linie im Verhältnis des Staates zu den Menschen, die seiner Hoheitsgewalt unterliegen. Staatliche Stellen haben sie daher zu beachten. Eingriffe in den Schutzbereich von Grund- und Menschenrechten können allerdings auch durch das Handeln von Akteuren erfolgen, die privatrechtlich organisiert sind. Entscheidend ist, dass die Unterbringung der betreffenden Menschen eine originär staatliche Aufgabe ist. Der Staat bleibt daher für die Aufgabe der Unterbringung der betreffenden Menschen zuständig, auch wenn er private Akteure damit beauftragt. Er hat die Erfüllung seiner Pflichten (weiterhin) zu gewährleisten und muss sicherstellen, dass die Rechte der Menschen beachtet werden. Dies gilt zum Beispiel für das Handeln von privaten Sicherheitsdiensten oder von Betreibern von Unterkünften.

Die Grund- und Menschenrechte werden verständlicherweise vonseiten des Unterkunftspersonals in der täglichen Arbeit nicht bewusst als Bezugsrahmen genutzt. Allerdings ergeben sich aus den Grund- und Menschenrechten bestimmte Vorgaben, die sich in den schriftlich fixierten Regeln für das Zusammenleben in den Unterkünften sowie für das Verhältnis Bewohnerschaft – Personal spiegeln sollten: Eine zentrale Rolle spielt dabei Artikel 13 GG, das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung. Die Wohnung im Sinne des Artikels 13 GG ist als räumliche Privatsphäre zu verstehen. Auch Artikel 8 Absatz 1 EMRK und Artikel 17 UN-Zivilpakt schützen die räumliche Privatsphäre.

Das Recht soll dazu dienen, Menschen mit Blick auf ihre Menschenwürde und im Interesse ihrer freien Entfaltung einen „elementaren Lebensraum“ zu gewährleisten. Insgesamt ist die Frage, inwieweit Räume in Sammelunterkünften als Wohnung anzusehen sind und damit unter den Schutz von Artikel 13 GG fallen, bisher nicht im Detail ausbuchstabiert. Weder gibt es entsprechende Gerichtsurteile¹⁴⁵ noch hat sich die juristische Fachliteratur umfassend mit dem Thema beschäftigt.¹⁴⁶ Pauschale Antworten kann es hier allerdings auch nicht geben, da die Unterkünfte räumlich sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Bewohner_innen von Gemeinschaftsunterkünften können jedenfalls durch Artikel 13 GG geschützt sein.¹⁴⁷ Dies ist dort der Fall, wo Bewohner_innen in Räumen eigene Privatheit entfalten können, insbesondere in ihnen eigens zugewiesenen Schlaf- oder Wohnräumen. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung verbietet es dem Personal grundsätzlich, gegen den Willen von Wohnungsinhaber_innen die Wohnung ohne Weiteres zu betreten oder sich dort aufzuhalten.

Durch Besuchszeitregeln – und individuelle Besuchsverbote – können mehrere Grundrechte unterschiedlicher Personen betroffen sein (Grundrechtskollisionen), was zu Spannungslagen unterschiedlicher Grundrechtspositionen und komplexen Abwägungsentscheidungen im Einzelfall führen kann. Betroffen sein können die Grundrechte von Bewohner_innen der Unterkünfte, von Personen, die diese besuchen wollen, wie auch von Personen, die in den Einrichtungen tätig sind.

Unverhältnismäßig sind jedenfalls Besuchsregelungen, die absolute Besuchsverbote oder absolute Übernachtungsverbote vorschreiben, da sie die betroffenen Rechte ausblenden. Hier

können Bewohner_innen nicht nur in ihrem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG), sondern auch in ihrem Recht auf Schutz der Ehe und Familie (Artikel 6 GG, Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK) verletzt sein.

Auch unverhältnismäßige Hausverbote für Bewohner_innen verletzen die betroffene Person in ihrem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) beziehungsweise ihrem Recht auf angemessene Unterbringung (Artikel 11 Absatz 1 UN-Sozialpakt). Wird die betroffene Person durch das Hausverbot von ihrer Familie getrennt, kann außerdem das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK) betroffen sein. Ein Hausverbot für Bewohner_innen darf nur dann ausgesprochen werden, wenn im Einzelfall das Zusammenleben in der Einrichtung insbesondere durch beleidigendes, bedrohendes oder aggressives Verhalten nachhaltig gestört wird. In einzelnen Fällen, etwa im Fall von Gewalt oder massiven Bedrohungen, kann es allerdings auch geboten sein, Hausverbote zum Schutz anderer Bewohner_innen oder zum Schutz der Mitarbeitenden in der Einrichtung unverzüglich auszusprechen und durchzusetzen.¹⁴⁸ Wird ein Hausverbot ausgesprochen, muss dafür Sorge getragen werden, dass den Betroffenen noch am selben Tag eine alternative Unterkunft zugewiesen wird.¹⁴⁹

Neben Vorgaben, die sich aus den Grund- und Menschenrechten ergeben, können sich weitere Regeln, die das Zusammenleben in den Unterkünften normieren, aus einfachem Landesrecht ergeben. So formulieren einige Bundesländer Mindeststandards für die Unterkünfte, die in Landesverantwortung liegen, sowie teilweise auch für Unterkünfte in kommunaler Verantwortung.¹⁵⁰ Sie

145 In öffentlich zugänglichen Datenbanken.

146 Als Beispiel aus der juristischen Fachliteratur siehe Hollmann (2003).

147 Eine (verfassungs-) rechtliche Analyse wird vom Deutschen Institut für Menschenrechte 2018 veröffentlicht.

148 Siehe auch Rabe (2015).

149 Siehe auch eine entsprechende Debatte nach Vorfällen in Berlin (<https://www.morgenpost.de/berlin/article209922997/Wie-Berliner-Bezirke-Fluechtlinge-obdachlos-machen.html> (abgerufen am 28.09.2017) sowie ein entsprechendes Urteil des Berliner Verwaltungsgerichts (VG Berlin 23. Kammer, Entscheidung vom 01.03.2017, Aktenzeichen 23 L 144.17).

150 So formuliert beispielsweise das Land Baden-Württemberg Mindeststandards für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften (zum Beispiel § 5 Verordnung des Innenministeriums über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 08.01.2014). Gleiches gilt für Thüringen (Anlage 1 zu § 1 Absatz 1 Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung vom 20.05.2010) und Bayern (Leitlinien zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber vom April 2010, erlassen vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen). Allgemeine Ausführungen zu den auf Länderebene formulierten Mindeststandards finden sich auch bei Wendel (2014) und Cremer (2014).

spielen für den Alltag in der Unterkunft insofern eine Rolle, als sie teilweise Vorgaben für räumliche Standards machen (qm-Zahl pro Person, Kinder-räume etc.). Sie formulieren in einigen wenigen Fällen auch Vorgaben bezüglich des Zusammenlebens in den Gemeinschaftsunterkünften, beispielsweise bezüglich der Frage, wie lange sich Bewohner_innen aus der Unterkunft entfernen dürfen oder inwieweit Betreiber berechtigt sind, Hausverbote für Bewohner_innen auszusprechen.¹⁵¹

Hausordnungen und Satzungen für einzelne Unterkünfte sind die vorrangigen Rechtsinstrumente, die gegenwärtig das Zusammenleben in den Unterkünften regeln. Hier finden sich teilweise Formulierungen, die dem Personal erlauben, Privaträume zu betreten, oder die definieren, unter welchen Umständen ein Hausverbot erteilt werden darf. Dabei zeigen die Interviews mit den im Sozialdienst der Unterkünfte tätigen Personen, dass die Hausordnungen im Unterkunftsalltag eine unterschiedlich große Rolle spielen – sowohl was den Bekanntheitsgrad betrifft als auch die Frage, inwieweit diese Regeln umgesetzt werden.

In der Praxis zeigt sich, dass es keine feste Zuständigkeit für das Formulieren von Hausordnungen gibt. Teilweise werden sie von der für die Unterbringung zuständigen Behörde selbst ausgearbeitet.¹⁵² Sie können außerdem Bestandteil von Satzungen sein, die von den Kommunen erlassen werden.¹⁵³ Darüber hinaus enthalten Verträge, in denen Kommunen Betreiber mit dem Betrieb einer Unterkunft beauftragen, häufig die Verpflichtung, eine Hausordnung auszuarbeiten.¹⁵⁴ Dies wird

dann vonseiten des Betreibers für mehrere Unterkünfte getan oder einzelne Mitarbeitende einer Unterkunft werden mit der Ausarbeitung beauftragt. So berichten einige der in den Unterkünften angestellten Personen, dass sie die schriftlichen Regeln für das Zusammenleben in der Gemeinschaftsunterkunft auf Bitten der Heimleitung selbst verfasst haben (Interviews 5 und 10). In den befragten Gemeinschaftsunterkünften sind die Bewohner_innen nicht an der Ausarbeitung der Hausordnungen (oder anderer schriftlicher Regelungen zum Zusammenleben) beteiligt gewesen.

Wenige Regelungen vorhanden

Viele Aspekte des Zusammenlebens in den Gemeinschaftsunterkünften beziehungsweise das Rechtsverhältnis zwischen Bewohnerschaft und Personal sind nicht schriftlich geregelt. So ist etwa in den meisten der untersuchten Hausordnungen nicht festgehalten, unter welchen Umständen das Personal die Privaträume betreten darf. Selbiges gilt für Hausverbote: In der Mehrzahl der untersuchten Hausordnungen finden sich dazu keine Vorschriften. Es gibt also für das Personal keine Anhaltspunkte, wer unter welchen Umständen ein Hausverbot aussprechen darf. In einigen Fällen ist die Möglichkeit, Bewohner_innen der Unterkunft zu verweisen, zwar schriftlich fixiert, die Kriterien, nach denen dies geschehen darf, allerdings nicht. Auch über die Hausordnungen hinaus gibt es nur vereinzelt rechtliche Vorgaben (zum Beispiel in Aufnahmegesetzen oder Verordnungen), die beispielsweise das Verhältnis zwischen Bewohnerschaft und Personal verbindlich regeln.¹⁵⁵

151 Beispielsweise erlischt in hessischen Gemeinschaftsunterkünften das Nutzungsverhältnis nach Ablauf von zwei Wochen seit dem Tag, an dem sich die untergebrachte Person ununterbrochen ohne Abmeldung außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft aufgehalten hat (§ 5 Absatz 3 Landesaufnahmegesetz). Das Land Berlin verpflichtet alle Betreiber von Flüchtlingsunterkünften zu einem besonderen Verfahren beim Aussprechen von Hausverboten – so sind jeweils eine erste und eine zweite Abmahnung auszusprechen und in einem Formblatt zu dokumentieren (Anhang I zu Anlage 1 zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung, herausgegeben vom Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Stand: 20.06.2017). Zu landesweiten Vorgaben bezüglich Anwesenheit in Gemeinschaftsunterkünften siehe auch: Wendel (2014), S. 54 – 56.

152 So verpflichtet zum Beispiel das Land Berlin Betreiber von Flüchtlingsunterkünften dazu, eine vorformulierte Hausordnung zu nutzen: <https://www.berlin.de/vergabepattform/veroeffentlichungen/de/bekanntmachungen/91962> (Anlage 2 zu den Losen für aktuell ausgeschriebene Unterkünfte, abgerufen am 28.09.2017).

153 Siehe beispielsweise Satzung der Stadt Waghäusel: http://www.waghaeusel.de/site/Waghaeusel+ROOT/get/documents_E-1050219625/waghaeusel/Objekte/Hauptamt/Ortsrecht/108-50%20Satzung%20%26uuml%3Bber%20die%20Benutzung%20von%20Obdachlosen-%20und%20Fl%26uuml%3Bchtlingsunterk%26uuml%3Bnften.pdf (abgerufen am 13.10.2017).

154 Siehe zum Beispiel: Mustervertrag mit Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften. In: Richtlinie zur Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen im Landkreis Gießen vom 06.07.2017. https://www.lkgi.de/images/formulare_downloads/Gesundheit_Soziales_Integration/Zuwanderung_und_Einreise/Richtlinie_Unterbringung_Betreuung_Fluechtlinge_LK.pdf (04.08.2017).

155 Siehe Beispiele im vorherigen Abschnitt.

Vorhandene Regelungen sehr weitreichend

Die großen Unterschiede in der Organisation des Alltags in der Unterkunft erklären sich auch dadurch, dass Hausordnungen die in den Unterkünften tätigen Personen teilweise zu sehr weitreichendem Handeln ermächtigen: So ist die Möglichkeit des Personals, Bewohner_innen der Unterkunft zu verweisen, zwar teilweise schriftlich festgehalten – die Kriterien, nach denen dies geschehen darf, allerdings nicht. In den Hausordnungen finden sich Formulierungen wie: „Bei Nichtbeachtung der Hausordnung kann ein Hausverbot drohen!“ (Hausordnung 22). Solche allgemeinen Regelungen sind problematisch, da sie nicht erkennen lassen, aus welchen konkreten Gründen ein Hausverbot erteilt werden kann.

Ein weiteres Beispiel für weitreichende Ermächtigungsgrundlagen sind die in den Hausordnungen oder Satzungen formulierten Betretungsrechte für das Personal. Dies sind teilweise sehr allgemein (allumfassend) formuliert: „In Ausübung des Hausrechts können [...] Räume betreten [...] werden.“ (Hausordnung 27).¹⁵⁶ Auch hier wird deutlich, dass sich die vielfältigen Praktiken in den Unterkünften dadurch erklären, dass die Regelungen nicht spezifisch genug sind. Eine Regelung wie die eben zitierte ist unzureichend, da nicht definiert wird, unter welchen Umständen in das den Bewohner_innen zustehende Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) eingegriffen werden darf. Ein solcher Eingriff ist dann gerechtfertigt, wenn dadurch Gefahren in verhältnismäßiger Weise abgewehrt oder beseitigt werden können (Artikel 13 Absatz 7 Alt. 2 GG). Auch können Eingriffe rechtmäßig sein, die eine Gefahr verhüten oder einen Zustand nicht erst eintreten lassen, der seinerseits eine dringende Gefahr darstellen würde.¹⁵⁷ Bewohner_innen können durch das Betreten der Privaträume nicht nur in ihrem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung berührt sein, sondern auch in ihrem Recht auf Schutz der Ehe und Fami-

lie beziehungsweise Schutz des Privatlebens (Artikel 6 GG, Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK). Auch dies ist bei der Festlegung, welche Eingriffe zulässig sind, zu berücksichtigen, da es einen wesentlichen Aspekt der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung darstellt.

Unzulässige Regelungen finden sich beispielsweise auch bezüglich der Übernachtung von Besucher_innen. So formulieren einige Hausordnungen ein grundsätzliches Übernachtungsverbot für Besucher_innen: „Übernachtungen sind grundsätzlich nicht gestattet“ (Hausordnung 6, siehe auch Hausordnung 30).¹⁵⁸ Solche pauschalen Verbote schränken die Betroffenen in der Ausübung ihrer Rechte ein. Auf Seiten der Bewohner_innen ist insbesondere eine Verletzung des Artikels 13 GG möglich, da dieser nicht nur das Recht der Abwehr vor unerwünschten Zutritten oder Störungen der räumlichen Privatsphäre garantiert. Er garantiert auch das Recht, Dritten den Aufenthalt zu gewähren. Artikel 13 sichert das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner_innen darüber, wer wann unter welchen Bedingungen Zugang zu der Wohnung haben soll.¹⁵⁹ Darüber hinaus sind durch pauschale Übernachtungsverbote das Recht der Bewohner_innen auf Schutz der Ehe und Familie beziehungsweise Schutz des Privatlebens (Artikel 6 GG, Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 Absatz 1 EMRK) betroffen.

Vorhandene Regelungen nicht praktikabel

Darüber hinaus sind schriftliche Regelungen teilweise nicht an die Umstände der Flüchtlingsunterkunft angepasst. Die Interviewpartner_innen berichten, dass sie die Regeln teilweise ignorieren würden, weil sie an der Realität des Alltags in der Unterkunft vorbeigingen, wie zum Beispiel das Verbot von Einzelkochplatten in den Zimmern, welche es den Bewohner_innen nicht erlauben würde, Tee zu kochen (Interview 6). Auch wird berichtet, dass Hausordnungen 1:1 aus Mietshäusern

156 Eine vergleichbare allumfassende Regelung findet sich beispielsweise in der Satzung der Landeshauptstadt Dresden für die Unterbringung von leistungsberechtigten Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 15.12.2016: Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden: Satzung der Landeshauptstadt Dresden für die Unterbringung von leistungsberechtigten Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 15.12.2016. In: Dresdner Amtsblatt Nr. 51 – 52/2016 vom 22.12.2016. <https://www.dresden.de/media/pdf/satzungen/satzung-unterbringung-asyl.pdf> (abgerufen am 01.09.2017), § 6 Nr. 2.

157 Zu genaueren Ausführungen siehe die rechtliche Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte, die 2018 veröffentlicht wird.

158 Entsprechende Beispiele sind auch aus den Medien bekannt, zum Beispiel aus der Sylter Rundschau: <https://www.shz.de/lokales/sylter-rundschau/piraten-kritisieren-hausordnung-id6940041.html> (abgerufen am 01.09.2017).

159 Gornig (2010), Rdnr. 2; Hermes (2013), Artikel 13 Rdnr. 12; Höfling (2004), S. 35 – 36.

kopiert würden und somit viele unsinnige, für die Situation in den Unterkünften nicht relevante Regelungen enthielten, zum Beispiel zur Hängung von Blumenkästen (Interview 3) oder zum Verbot von Schweißarbeiten in der Unterkunft.¹⁶⁰

Fehlende Kenntnis und Akzeptanz der Regeln

Nicht zuletzt wird die Gewährleistung der Rechte dadurch erschwert, dass die schriftlichen Vorgaben (soweit vorhanden) vonseiten des Personals teilweise nicht beachtet werden oder sogar überhaupt nicht bekannt sind. So schildert ein_e Interviewpartner_in, dass er/sie die Regelungen zwar kenne, aber in der Praxis nicht beachte: „Also ich glaube lieber das, was ich höre vom Hausmeister, die Sache, um die er sich kümmert und was er durchsetzt. Das ist mir wichtiger als das, was da geschrieben steht; was sowieso keiner lesen kann“ (Interview 13). Interviewpartner_innen äußerten außerdem, dass sie die bestehenden Regelungen nicht kennen würden (Interview 7).

3.3.2 Keine ausreichende Sensibilisierung der Bewohner_innen für ihre Rechte

Zu den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates zählt es, dafür Sorge zu tragen, dass Rechteinhaber_innen ihre Rechte kennen und somit befähigt werden, Rechtsverletzungen zu erkennen, um sich dagegen wehren zu können. Es ist daher Aufgabe des Staates, Angebote bereitzustellen, mit deren Hilfe sich Geflüchtete über ihre Rechte informieren können. Ein Mittel, um dieser Aufgabe nachzukommen, ist die Bereitstellung ausreichender und qualifizierter Sozialarbeit.

Die Interviews geben Hinweise darauf, dass Bewohner_innen nicht ausreichend für ihre Rechte sensibilisiert werden. Dies zeigt sich an zwei Ergebnissen der Untersuchung: das in der Unterkunft gültige Recht wird den Bewohner_innen nur unzureichend nahegebracht, und die Bewohner_innen erhalten keinen ausreichenden Zugang zu Sozialarbeit.

Wie werden Bewohner_innen über ihre Rechte informiert?

Die Bewohnerschaft wird auf unterschiedlichen Kanälen über die Regeln des Zusammenlebens informiert: in bilateralen Gesprächen zwischen Personal und Bewohner_innen, über Bewohnerversammlungen, Hausordnungen oder Aushänge. Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Bewohnerschaft durch diese Art der Informationsvermittlung erreicht wird, insbesondere ob sie überhaupt versteht, worum es geht. So wird berichtet, dass die bilateralen Informationsgespräche oder die Bewohnerversammlungen teilweise nur in deutscher oder englischer Sprache stattfinden. Selbiges gilt für die Hausordnungen: „In Deutsch und Englisch haben wir es jetzt bekommen. [...] Wenn jemand neu kommt, kriegt er die. Und das müsste dann eigentlich mindestens noch in Arabisch und Dari sein.“ (Interview 14; siehe auch Interview 6).¹⁶¹ Die Informationsvermittlung in deutscher oder englischer Sprache erscheint umso erstaunlicher, als die Mehrzahl der in Deutschland ankommenden Geflüchteten kein Deutsch und kaum Englisch versteht.¹⁶² Allerdings geht es auch anders: In einigen der untersuchten Unterkünfte hingen, laut Aussage des Personals, die Hausordnungen auch in anderen Sprachen aus, zum Beispiel auf Arabisch, Kurdisch oder Dari (Interviews 7, 8 und 12).¹⁶³ Diese Übersetzungen müssen jedoch auch von entsprechender Qualität sein und nicht, wie es aus einer Unterkunft berichtet wird, lediglich

160 Siehe auch entsprechende Medienberichte, zum Beispiel Süddeutsche Zeitung: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/dachau/helferkreise-aerger-ueber-hausordnung-1.2898351> (abgerufen am 01.09.2017).

161 Siehe auch Medienberichte bezüglich fehlender Übersetzung: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/dachau/helferkreise-aerger-ueber-hausordnung-1.2898351>

162 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d), S. 37.

163 In Berlin beispielsweise ist in der Leistungs- und Qualitätsbeschreibung zum Betreibervertrag festgelegt, dass die Aushändigung und Erläuterung der Hausordnung an jede untergebrachte Person in den gängigsten Sprachen (Englisch, Französisch, Arabisch, Persisch (Farsi, Dari, Paschtu) noch am Tag des Einzugs zu erfolgen hat und zu den vertraglichen Pflichten des Betreibers gehört: Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Berlin: Anlage 1 – Leistungs- und Qualitätsbeschreibung zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung Land Berlin vom 16.06.2017, S. 2. <http://berlin-hilft.com/wp-content/uploads/2017/06/4e2d3025f748421f3e3f6d487d0eecb3.pdf> (abgerufen am 28.09.2017).

von maschinellen Übersetzungsdiensten übersetzt worden sein (Interview 13). Neben den fehlenden Übersetzungen wird auch die allgemeine Verständlichkeit der Hausordnungen kritisiert: Die Hausordnungen hätten keinen Bezug zur Realität in den Unterkünften oder seien viel zu lang und kompliziert formuliert (Interview 3).

Die Vermittlung der in den Unterkünften gültigen Hausordnungen reicht allerdings nicht aus, um die Bewohner_innen über ihre Rechte in Kenntnis zu setzen. Nicht nur sind die Hausordnungen und mündlichen Informationen rechtlich teilweise mangelhaft.¹⁶⁴ Darüber hinaus thematisieren sie in den untersuchten Unterkünften auch ausschließlich organisatorische Aspekte, beispielsweise Pflichten der Bewohner_innen bezüglich eines gefährdungsfreien Zusammenlebens (Hygiene, Brandschutz, Waschmaschinennutzung), oder praktische Aspekte des Alltags (Regeln zum Straßenverkehr, Standort nächste Bushaltestelle) (Interviews 1, 3, 4 und 12). Nicht thematisiert werden allerdings die Rechte der Bewohnerschaft. Viele der untersuchten 32 Hausordnungen erwähnen folgende Aspekte überhaupt nicht oder nur unzureichend und rechtlich fehlerhaft: Wer darf unter welchem Umständen mein Zimmer betreten? Wo kann ich mich bei potenziellen Rechtsverletzungen beschweren? Unter welchen Umständen darf die Heimleitung mir gegenüber ein Hausverbot aussprechen?

Die Sensibilisierung für die Rechte der Bewohner_innen muss dabei nicht zwangsläufig über Hausordnungen stattfinden. Die Bewohner_innen können auch auf anderen Wegen über ihre Rechte informiert werden, wie folgendes Beispiel veranschaulicht:

„[Es] gibt es eine Broschüre in vielen Sprachen, was darf eine Heimleitung. [...] das ist so ein Flyer, den die Frauen entworfen haben eben wegen Zimmerkontrollen, und da steht in verschiedenen Sprachen, eben dass man seine Rechte kennt und

dass Zimmerkontrollen nicht erlaubt sind. Und das haben wir den Flüchtlingen mitgegeben, und [...] an ihre Zimmertür gehängt] [...] Wir klären da schon aktiv auf, ...“ (Interview 8).¹⁶⁵

Rolle von Sozialarbeiter_innen

Die Vermittlung von Rechtskenntnis an die Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften ist eine der Aufgaben von Flüchtlingssozialarbeit. So erklären Sozialarbeiter_innen den Bewohner_innen zum Beispiel das Asylverfahren, stellen Kontakte zu Arbeitgeber_innen her oder weisen auf Sprachkurse hin, erläutern Infoblätter der Schule oder vermitteln an psychotherapeutische Anlaufstellen.¹⁶⁶ Diese Aufgaben lassen sich direkt mit den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands verknüpfen, beispielsweise dem Recht auf Bildung (Artikel 28 und 29 UN-KRK, Artikel 13 UN-Sozialpakt, Artikel 10 UN-Frauenrechtskonvention, Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention) oder dem Recht auf Gesundheit (Artikel 12 UN-Sozialpakt, Artikel 24 UN-KRK, Artikel 12 UN-Frauenrechtskonvention, Artikel 25 UN-Behindertenrechtskonvention).¹⁶⁷ Die Präsenz von Sozialarbeiter_innen vor Ort ist außerdem ein wichtiger Garant, um Konflikte vorzubeugen (Interviews 5 und 11). Entsprechend nehmen die Interviewpartner_innen auch selbst ihre Arbeit wahr: „Eine Einrichtung, die eigentlich sich selbst überlassen ist, birgt sehr viel Sprengstoff.“ (Interview 5).

Allerdings lassen Berichte der Interviewpartner_innen sowie weitere Studien vermuten, dass untergebrachte Flüchtlinge teilweise keinen ausreichenden Zugang zu Sozialarbeiter_innen haben.¹⁶⁸

Strukturelle Bedingungen, unter denen Sozialarbeit geleistet wird

Der unzureichende Zugang zu Sozialarbeiter_innen ist maßgeblich durch strukturelle, von Kommunen, Ländern und Bund vorgegebene Bedingungen be-

164 Siehe Kapitel 3.3.1 in diesem Bericht.

165 Im Zitat wird auf folgende Broschüre verwiesen: Flüchtlingsrat Brandenburg (2011). Eine vergleichbare Broschüre zur Rolle des Sicherheitspersonals hat das Evangelische Jugend- und Fürsorgewerk veröffentlicht: https://www.berlin.de/sen/.../flyer_sicherheitspersonal_deutsch_30012017-web.pdf (abgerufen am 13.10.2017).

166 Weiter veranschaulicht werden die Aufgaben von Flüchtlingssozialarbeit unter anderem durch Ottersbach / Wiedemann (2017), S. 46 – 51.

167 Zur Flüchtlingssozialarbeit als Menschenrechtsprofession siehe auch: Prasad (2017).

168 Weitere Beispiele ergeben sich aus den eigenen Interviews sowie aus Foroutan u. a. (2017), S. 14; Fünfgeld (2016), S. 15; Muy (2016a und b).

stimmt,¹⁶⁹ von denen zwei an dieser Stelle herausgehoben seien:

Erstens, der Personalschlüssel und die daraus resultierende Übernahme von Aufgaben: Die Wahrnehmung von in der Flüchtlingssozialarbeit Beschäftigten ist es, dass sie personell stark unterbesetzt sind (Interview 3). Personalschlüssel variieren im ganzen Bundesgebiet stark,¹⁷⁰ teilweise liegen sie bei 1:150 beziehungsweise 1:100.¹⁷¹ Fehlendes Personal hat zur Folge, dass die für Sozialarbeit Zuständigen oft Aufgaben übernehmen müssen, die nicht ihrem Berufsbild¹⁷² entsprechen – beispielsweise das Räumen von freigewordenen Zimmern, die Ausgabe von Essen oder das Reparieren von Einrichtungsgegenständen.¹⁷³ Dies geht auf Kosten der Tätigkeiten, für die sie eigentlich zuständig sind.¹⁷⁴ Den Bedürfnissen der Bewohner_innen kann man so nicht gerecht werden: „Die kommen zu kurz. Ich kann nicht das machen, was sie eigentlich bräuchten.“ (Interview 3). Die Wahrnehmung von Aufgaben, die nicht dem eigentlichen Berufsbild entsprechen, gibt es aber auch in Bezug auf andere Personalgruppen: „Ich finde, es kann nicht angehen [...], dass ein Hausmeister quasi Nachtdienst oder Wochenendnotfalldienst hat. Er ist Hausmeister und nicht Pädagoge“ (Interview 3).¹⁷⁵

Zweitens, mangelnde Qualifikation und Supervision: Viele in der Flüchtlingssozialarbeit eingesetzten Personen sind nicht als Sozialarbeiter_innen

ausgebildet.¹⁷⁶ Von ausgebildeten und lange in der Sozialarbeit beschäftigten Personen wird kritisiert, dass Einarbeitung, Fortbildung sowie Supervision vonseiten der Träger nicht oder nur unzureichend stattfinden,¹⁷⁷ die Arbeit wird auch als „Sprung ins kalte Wasser“ (Interview 4) bezeichnet:

„Hier in [x, anonymisiert] haben wir nur eine [Sozialarbeiterin]. Ganz ehrlich: Ich hätte nicht gewusst, wann ich mich irgendwann mit jemand austauschen sollte, könnte, auch mit wem. [...] Ich hatte schlicht keine Zeit. Und ich habe einfach so gehandelt, wie ich aufgrund meiner Berufserfahrung irgendwie das richtig und gut fand und versucht, in erster Linie die Menschen im Fokus zu haben und dass es den Menschen gut geht. So gut, wie es halt irgend geht in dieser Situation. Aber ich hatte auch nie irgendwie ein Angebot oder mal eine Frage: „Sag mal, wie geht es dir denn? Kommst du klar?“ Das hätte sicher gut getan, ja. Aber das gab es nicht.“ (Interview 3)

Es ist Aufgabe der für die Unterbringung zuständigen Behörde, dafür zu sorgen, dass Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften ausreichenden Zugang zu qualifizierten Sozialarbeiter_innen haben. In einigen Bundesländern werden die Betreuungsschlüssel und Standards der sozialen Betreuung und Beratung auf Landesebene vorgegeben.¹⁷⁸ Ob diese aber ausreichend sind oder in der Praxis entsprechend umgesetzt werden,

169 Muy (2016b, S. 231) sowie Pieper (2013, S. 267–337) äußern eine grundsätzliche Systemkritik: Sozialarbeit, mit dem Anspruch, eine „helfende Profession“ zu sein, ist unter den Umständen, unter denen Flüchtlinge in Deutschland untergebracht sind, grundsätzlich nicht möglich, da das System auf Abschreckung ausgerichtet sei.

170 Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 34.

171 Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (2016). Vergleichbare Zahlen ergeben sich aus einer Untersuchung verschiedener Flüchtlingsunterkünfte in Köln (Ottersbach / Wiedemann (2017), S. 49). Siehe auch: Wendel (2014), S. 76–79.

172 Eine Übersicht über Aufgaben der Flüchtlingssozialarbeit findet sich zum Beispiel hier: Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern (o. D).

173 Interview 3. Weitere Beispiele siehe auch: Muy (2016a), S. 160; Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (2016), S. 4., 160 ff.; Brücker u. a. (2016), S. 90.

174 So bekämen sie Anweisungen vonseiten der Heimleitung, dass erst Zimmer leergeräumt werden müssen, bevor Zeit ist, Kindern einen Schulplatz zu besorgen (Muy (2016a), S. 160). Für vergleichbare Beispiele siehe auch Fouroutan u. a. (2017), S. 20; Prasad (2017), S. 354; Brücker u. a. (2016), S. 90.

175 Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen auch Ottersbach / Wiedemann (2017), S. 46–51.

176 Studien, für die Personen befragt wurden, die im Sozialdienst von Flüchtlingsunterkünften tätig sind, zeigen, dass diese zum Beispiel ausgebildete Erzieher_innen, Friseur_innen oder Busfahrer_innen sind. Sie wurden unter anderem wegen ihrer eigenen Fluchterfahrung, ihres Migrationshintergrunds oder ihrer muttersprachlichen Fähigkeiten eingestellt (Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 35). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Ottersbach / Wiedemann (2017), S. 48.

177 Siehe auch: Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 35.

178 So gibt es beispielsweise in Berlin für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen Anforderungen an Qualifikation, Eignung und Anzahl des Personals (zum Beispiel: Leistungs- und Qualitätsbeschreibung zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung Land Berlin, Anlage 1, S. 11–14: berlin-hilft.com/wp-content/uploads/.../4e2d3025f748421f3e3f6d487d0eecb3.pdf, abgerufen am 28.09.2017). Siehe auch: Wendel (2014), S. 75–78.

kann anhand der oben genannten Schilderungen bezweifelt werden.¹⁷⁹

Problematisches Verhalten vonseiten des Personals gegenüber der Bewohnerschaft

Die fehlende Sensibilisierung der Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften für ihre Rechte hat aber nicht nur strukturell (im Fehlen von Personal, Zeit, Supervision) begründete Ursachen. Darüber hinaus spielt auch der Grad des professionellen Verhaltens der Einzelnen eine Rolle. Nicht alle als Personal in den Unterkünften eingesetzten Personen haben das nötige Verständnis und die Fähigkeiten dafür, die Grund- und Menschenrechte der Bewohner_innen zu achten. Dies bezieht sich nicht nur auf in der Flüchtlingssozialarbeit tätige Personen, sondern auf jedwedes Personal in den Unterkünften, beispielsweise den Sicherheitsdienst oder den Hausdienst.

In den Interviews mit in der Sozialarbeit tätigen Personen sowie in vereinzelt Untersuchungen, die zu dem Thema existieren, zeigt sich, dass einige Angestellte ihre Machtposition gegenüber den Bewohner_innen ausnutzen: So würden sie Toilettenpapier erst aushändigen, wenn hiernach in einer bestimmten Höflichkeitsform gefragt werde,¹⁸⁰ oder sich bei bestimmten Themen (Zimmerverteilung) grundsätzlich nicht auf Diskussionen mit Bewohner_innen einlassen (Interview 9). Auch herrscht vereinzelt bei befragten Personen die Vorstellung, dass sie grundsätzlich die Regeln machen würden und die Bewohnerschaft zu folgen habe. Vonseiten des Personals war teilweise wenig Bewusstsein dafür da, dass sich die Bewohner_innen in einem starken Abhängigkeitsverhältnis von ihnen befinden.

Die in Kapitel 3.2 genannten Beispiele aus der Unterkunftspraxis zeigen auch, dass es Fälle von willkürlichen Abmahnungen, Bestrafungen und Hausverboten gibt oder dass ohne Rechtfertigung Zimmer betreten werden. Auch menschenrechtlich fragwürdige Vorgaben scheinen manchmal erfüllt zu werden: Sozialarbeiter_innen würden „den Anordnungen der Heimleitungen folgen, wonach

Schulplätze nur für diejenigen zu suchen seien, die entweder eine Bleibeperspektive oder aber bereits eine Aufenthaltserlaubnis haben“.¹⁸¹

Unklar bleibt, ob individuelles Fehlverhalten auf Unkenntnis der Standards oder Unwillen der einzelnen Handelnden zurückzuführen ist. Dazu fehlen entsprechende Studien, die das Verhalten des Personals vor Ort analysieren. Deutlich ist jedoch, dass die Barrieren bei der Wahrung der Grund- und Menschenrechte der Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften nicht nur strukturell, sondern auch in individuellem Verhalten der in den Unterkünften tätigen Personen begründet sind. Um zu gewährleisten, dass das Personal für potenziell rechtswidriges Verhalten zur Rechenschaft gezogen werden kann, muss Recht überprüfbar sein.

3.3.3 Keine „Korrekturmechanismen“ etabliert

Nicht zuletzt hängt die Gewährleistung grund- und menschenrechtlicher Standards in den Flüchtlingsunterkünften maßgeblich davon ab, inwieweit Recht durchsetzbar und überprüfbar ist. Dafür braucht es effektive Beschwerdestellen.

Beschwerdestellen

Die für die Unterbringung zuständige Behörde hat die Erfüllung ihrer Pflichten zu gewährleisten und muss sicherstellen, dass die Rechte der in den Unterkünften lebenden Menschen geachtet werden. Sie ist auch dafür verantwortlich, dass das Handeln von privaten Betreibern grund- und menschenrechtlichen Standards genügt. Dazu gehört auch, dass Menschen, deren Rechte verletzt wurden, die Möglichkeit einer wirksamen Beschwerde haben. Das Recht auf wirksame Beschwerde ist unter anderem in Artikel 2 Absatz 3 des UN-Zivilpakts und Artikel 13 EMRK verankert. Es kann neben gerichtlichen Verfahren auch über niedrigschwellige außergerichtliche Beschwerdestellen, innerhalb oder außerhalb der Unterkünfte, realisiert werden. Beschwerdewege außerhalb der Gerichte sind dort besonders wichtig, wo

179 Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen auch Ottersbach / Wiedemann (2017), S. 33 – 36, 46 – 51.

180 Prasad (2017), S. 355.

181 Prasad (2017), S. 354. Prasad spricht auch von teilweise rassistischem Verhalten des Personals gegenüber Bewohner_innen (2017, S. 355). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Fünfgeld (2016), S. 18, 23.

Menschen abhängig, hilfebedürftig oder von der Außenwelt abgeschnitten sind oder, wie beispielsweise in Flüchtlingsunterkünften, in einem Abhängigkeitsverhältnis (zum Personal) stehen.¹⁸² Allerdings kann bezweifelt werden, dass es ein flächendeckendes, funktionierendes Beschwerdemanagement in den Flüchtlingsunterkünften in Deutschland gibt.¹⁸³

Ein Element eines niedrigschwelligen und wirksamen Beschwerdesystems ist das Beschwerdemanagement in den Einrichtungen. Dies ist die erste Anlaufstelle für die Bewohner_innen. Die Interviews spiegeln diese Möglichkeit: Alle Befragten sehen sich selbst als primäre Anlaufstelle für Beschwerden der Bewohner_innen: „Die Bewohner [...] kommen halt in erster Linie zu uns.“ (Interview 8; siehe auch Interviews 1, 4, 7, 9, 12 und 14). Teilweise wird auch anderes Personal in der Unterkunft als Anlaufstellen für Beschwerden genannt, zum Beispiel Hausmeister (Interview 2), Sicherheitskräfte (Interviews 1 und 4) oder die Heimleitung (Interviews 3 und 4).¹⁸⁴ Nur vereinzelt gibt es die Möglichkeit, sich anonym zu beschweren, das heißt über einen Briefkasten das Personal anzusprechen – allerdings wird diese Möglichkeit von den Bewohner_innen kaum genutzt: „der ist immer leer, oder gefüllt mit Bonbonpapier“ (Interview 4; siehe auch Interview 11). Von der für die Unterbringung zuständigen Behörde gibt es nur vereinzelt Vorgaben, dass Betreiber_innen verpflichtet sind, entsprechende interne Beschwerdestellen einzurichten.¹⁸⁵

Darüber hinaus gibt es häufig die Möglichkeit, sich mit einer Beschwerde direkt an die für die Unterbringung zuständige Behörde zu wenden. Somit wird von einigen der Befragten auch die verantwortliche Kommune als Adressat von Beschwerden genannt. Teilweise sei dies Erfolg

versprechend, beispielsweise wenn es um Beschwerden über das Essen geht (Interviews 1 und 11). In den meisten Fällen wird die Beschwerde an die Kommune aber von den Interviewpartner_innen als wenig Erfolg versprechend angesehen, wie folgendes Beispiel verdeutlicht:

„Wir hatten im Sommer den Fall, dass in dieser [hallenähnlichen Unterkunft, anonymisiert] wahn-sinnige Temperaturen entstanden sind, [...] von über 40 Grad, und da sind eben viele Bewohner auch eigenständig zum Ordnungsamt gegangen, weil wir ihnen nur sagen konnten, dass wir an der Situation nichts ändern können, weil das Sache der Stadt ist, [...] Da sind die Bewohner dann direkt zum Ordnungsamt gegangen, was aber leider nicht viel bewirkt hat. Bei der Stadt direkt vorzusprechen, ist für die Bewohner meistens nur eine Enttäuschung.“ (Interview 1)

Dass die Befragten eine Beschwerde bei der verantwortlichen Kommune als wenig aussichtsreich einschätzen, hat unterschiedliche Gründe: Die Kommune nehme die Beschwerden nicht ernst (Interview 3) oder verweise sie grundsätzlich an den Sozialdienst der Unterkunft zurück (Interview 6), sie handle gar nicht oder nicht im Interesse der sich beschwerenden Bewohner_innen (Interview 7).

182 Rudolf (2014), S. 12.

183 Lewek / Naber (2017), S. 49 – 51; Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 71 – 72; Wendel (2014), S. 54.

184 Siehe zum Beispiel auch: Landtag Sachsen-Anhalt (2017), Anlage 16.

185 So regelt beispielsweise das Land Berlin, dass während der Bürozeiten die Einrichtungsleitung für Beschwerden ansprechbar sein muss. Soweit hier keine Einigung erzielt werden kann, wird eine externe Ansprechstelle (für die Unterbringung zuständige Behörde) genannt (§ 10 Nr. 1 und 2, Anlage 2 – Hausordnung Berlins zum Betreibervertrag Flüchtlingsunterbringung Land Berlin vom 20.06.2017, <https://www.berlin.de/vergabeplattform/veroeffentlichungen/de/bekanntmachungen/90137>, abgerufen am 04.08.2017). Allerdings gibt es keine Erkenntnisse darüber, wie dies in der Praxis umgesetzt wird. Von vereinzelt Regelungen abgesehen, gibt es für Gemeinschaftsunterkünfte in Deutschland keine flächendeckenden Erkenntnisse, inwieweit die für die Unterbringung zuständige Behörde die Einrichtung interner Beschwerdemechanismen vorsieht. Bei Unterkünften in Landesverantwortung (Erstaufnahmeeinrichtungen) werden die Betreiber in den meisten Bundesländern nicht zur Einführung eines Beschwerdemanagements verpflichtet: Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 71 – 72.

Unabhängige Beschwerdestellen

Über das Beschwerdemanagement in den Unterkünften hinaus stehen Flüchtlingen in Deutschland auch aufsichtsbehördliche und gerichtliche Beschwerden offen. Allerdings müssen für diese Verfahren zuvor hohe Hürden (zum Beispiel Kenntnis der zuständigen Behörde/Gerichte, Kenntnis über das Verfahren) genommen werden. Unabhängige Beschwerdestellen können – sofern sie entsprechend mit Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sind – eine niedrigschwellige Möglichkeit schaffen, dass Flüchtlinge zu ihrem Recht auf Zugang zu Beschwerde kommen.

Bisher gibt es unabhängige Beschwerdestellen, an die sich Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften wenden können, nur sehr vereinzelt, unter anderem in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.¹⁸⁶ Im Berichtszeitraum wurde eine unabhängige Beschwerdestelle unter anderem in Köln und Hamburg eingerichtet sowie in Leipzig beschlossen.¹⁸⁷ Weitere Kommunen diskutieren entsprechende Vorschläge.¹⁸⁸ Teilweise sehen die für die Unterbringung verantwortlichen Behörden aber keine Notwendigkeit, entsprechende Beschwerdestellen einzurichten.¹⁸⁹ Auch aufseiten der Interviewten war nur teilweise ein Problembewusstsein dafür da, dass es – unabhängig von ihnen selbst und der Stadt/dem Träger – Stellen geben sollte, an die sich ein_e Bewohner_in mit Beschwerden wenden kann.¹⁹⁰

Tätigkeitsberichte bereits bestehender Beschwerdestellen geben ein sehr unterschiedliches Bild ab. Sie zeigen aber, dass die Möglichkeit, sich zu beschweren, angenommen wird und die Zahl der Beschwerden steigt. Auch bilden die bisher eingegangenen Beschwerden das bekannte Spektrum der Missstände in den Unterkünften ab.¹⁹¹ Um den Zugang zum Recht auf Beschwerde tatsächlich zu gewährleisten, müssen die unabhängigen Beschwerdestellen die Möglichkeit haben, eine eigene Recherche der eingegangenen Beschwerden vorzunehmen, inklusive Zugang zu Personen und Institutionen. Wichtig ist auch, dass der tatsächliche Zugang zum Recht gewährleistet wird.

Tatsächlicher Zugang zu Beschwerde

Zur Gewährleistung des Rechts auf Beschwerde gehört es auch, dass Bewohner_innen der tatsächliche Zugang zum Recht gewährleistet werden

muss: Sie müssen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Beschwerdestelle ausreichend informiert werden und zu dieser ohne Probleme (Transport, Sprache) Kontakt aufnehmen können.

186 In Baden-Württemberg ist die Ombudsstelle allerdings nicht für Gemeinschaftsunterkünfte, sondern lediglich für die Erstaufnahmeeinrichtungen zuständig (siehe: https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Jahrestaetigkeitsbericht_Ombudsstelle_Fluechtlingerstaufnahme_082016.pdf).

187 Mehr Informationen: Köln: (<http://ombudsstelle.koeln/#>, abgerufen am 28.09.2017); Hamburg (<http://www.hamburg.de/ombudsstelle-fluechtlinge/> beziehungsweise <http://www.taz.de/!5400107/>, abgerufen am 14.09.2017); Leipzig (<https://www.l-iz.de/politik/leipzig/2017/02/der-stadtrat-tagt-verwaltung-soll-unabhaengige-beschwerdestelle-fuer-gefluechtete-schaffen-166946>, abgerufen am 14.09.2017).

188 Zum Beispiel Hannover: <https://e-government.hannover-stadt.de/lhhsimwebre.nsf/DS/2098-2017> (abgerufen am 28.09.2017).

189 So argumentiert beispielsweise die Landesregierung Sachsen-Anhalt, dass die Einrichtung unabhängiger, landesweiter Beschwerdestellen nicht notwendig sei, da die Sicherstellung einer menschenwürdigen Unterbringung zum einen durch die Fachaufsicht des Landes und zum anderen durch die enge Abstimmung der Aufnahmekommunen mit dem Landesverwaltungsamt erfolge. Außerdem stehe den Asylbegehrenden ein landesweites Netzwerk von Beratungsstellen und Migrantenselbstorganisationen außerhalb der Einrichtungen zur Verfügung, an die sich die Betroffenen jederzeit mit ihren Anliegen wenden können: Landtag Sachsen-Anhalt (2017), S. 11. Entsprechende Anstöße vonseiten der Zivilgesellschaft, solche Stellen auch in anderen Bundesländern einzurichten, gibt es zum Beispiel für Berlin und Brandenburg: https://www.diakonie-portal.de/system/files/taggsdokumentation_gewaltschutz_in_fluechtlingsunterkuenften.pdf (abgerufen am 05.09.2017).

190 In den Interviews genannt werden unabhängige Flüchtlingsberatungsstellen (Interview 7), die Asylsozialberatung des Roten Kreuzes (Interview 10), Migrationsberatungsstellen (Interview 12), Ehrenamtliche, die in der Unterkunft tätig sind (Interview 13) und ein Ombudsrat der Stadt (Interview 14).

191 Tätigkeitsberichte der Beschwerdestelle in Köln: Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln (2016 und 2017); Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle in Baden-Württemberg: Ombudsstelle für Flüchtlingserstaufnahme (2016).

Außerdem müssen sich Betroffene „sicher genug“ fühlen, ihre Beschwerde vorzubringen, das heißt, sie dürfen nicht den Eindruck haben, dass ihnen Nachteile aus der Beschwerde entstehen.

Berichte aus der Unterkunftspraxis verdeutlichen, dass es für Bewohner_innen, deren Rechte potenziell verletzt wurden, keinen niedrighschwelligen Zugang zu Beschwerdemechanismen gibt. Weder werden sie ausreichend über Beschwerdemöglichkeiten informiert¹⁹² noch fühlen sie sich „sicher genug“, sich zu beschweren. Ein_e Interviewpartner_in schildert das Dilemma für Bewohner_innen, sich zu beschweren, beispielsweise dann, wenn das Personal unrechtmäßig die Privatzimmer betreten hat: „Ansonsten kann es sogar als Hausfriedensbruch angeklagt werden. Das macht natürlich niemand, weil die Machtverhältnisse da sehr, sehr klar sind.“ (Interview 11).

Diese Machtverhältnisse, aber auch das Nichtwissen über die eigenen Rechte führen dazu, dass sich Bewohner_innen bei potenziellen Rechtsverletzungen nicht beschweren. So ist die Sorge unter Bewohner_innen verbreitet, dass ihnen bei einer Beschwerde Nachteile entstehen würden – zum Beispiel im Asylverfahren¹⁹³ – oder dass sie als Konsequenz einer Beschwerde aus einer tendenziell „guten“ Unterkunft in eine schlechtere verwiesen würden.¹⁹⁴ Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften schrecken auch vor einer Beschwerde zurück, weil sie Nachteile im Beschwerdeverfahren aufgrund fehlender Sprachkenntnisse befürchten¹⁹⁵ oder weil sie die Erfahrung gemacht haben, dass tendenziell eher den Mitarbeitenden als den Bewohner_innen geglaubt wird.¹⁹⁶ Auch schildern die Interviewpartner_innen Fälle, in denen sich der arabischsprachige Sicherheitsdienst bei Konflikten automatisch auf die Seite der arabischsprachigen Bewohner_innen stellen würde (Interview 6). Nicht zuletzt schrecken Bewohner_innen aus Angst vor der Reaktion anderer Bewohner_innen vor einer Beschwerde zurück (Interview 5).¹⁹⁷

Aufsichtsbehörden

Mit der Schaffung von rechtskonformen Regelungen für das Zusammenleben in den Flüchtlingsunterkünften ist es nicht getan. Es muss auch sichergestellt sein, dass die grund- und menschenrechtlichen Standards tatsächlich beachtet werden. Dazu braucht es Kontrollen durch die verantwortlichen Aufsichtsbehörden. Zur Frage, inwieweit diese eine systematische Überprüfung der Standards in den Unterkünften durchführen, liegen keine aktuellen Erkenntnisse vor.

3.4 Fazit

Die Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte sowie verschiedene weitere Studien zeigen, dass die Grund- und Menschenrechte der Bewohner_innen von Gemeinschaftsunterkünften nicht systematisch gewährleistet werden können. Bestehende Regelwerke in den Unterkünften (wie Hausordnungen) regeln nur unzureichend das Zusammenleben und das Verhältnis zwischen Personal und Bewohnerschaft. In der Konsequenz ist das Personal gezwungen, sein „eigenes“ Recht zu machen. Dieses „gelebte“ Recht kann zum Wohle der Bewohner_innen ausgestaltet werden, ermöglicht aber auch Machtmissbrauch und Willkür – insbesondere weil ein eklatantes Machtungleichgewicht zwischen Bewohnerschaft und Personal von Flüchtlingsunterkünften besteht. Bei Rechtsverletzungen sind Bewohner_innen vielfach nicht in der Lage, sich effektiv zu beschweren. Dies liegt einerseits an der fehlenden Sensibilisierung (sie werden nur unzureichend über ihre Rechte informiert), aber auch daran, dass Beschwerdemechanismen unzureichend sind.

Es braucht vor allem strukturelle Veränderungen. In der Verantwortung ist hier in erster Linie die für die Unterbringung zuständige Behörde. Bezüglich verschiedener Aspekte ist der rechtliche Rahmen bisher kaum und teilweise mangelhaft ausgestaltet

192 So finden sich beispielsweise lediglich in zwei der 32 analysierten Hausordnungen Hinweise auf potenzielle Beschwerdestellen.

193 Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 35.

194 Pieper (2013), S. 104.

195 Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 35.

196 Pieper (2013), S. 104.

197 Siehe auch: Christ / Meininghaus / Röing (2017), S. 29.

(insbesondere das Verhältnis Personal-Bewohnerschaft und Rechte der Bewohnerschaft gegenüber dem Personal). Dabei ergeben sich aus den Grund- und Menschenrechten Vorgaben für den rechtlichen Rahmen. Diese müssen entsprechend ausformuliert und konkretisiert werden. Bereits bestehende Vorgaben, insbesondere in Hausordnungen der Unterkünfte, aber auch in Satzungen der Kommunen sowie teilweise Vorgaben der Länder, sollten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG) sowie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 17 UN-Zivilpakt, Artikel 8 EMRK) geprüft werden.

Dabei ist es auch Aufgabe der für die Unterbringung zuständigen Behörde, dafür zu sorgen, dass die Standards aufseiten der Bewohnerschaft bekannt sind und Bewohner_innen von Flüchtlingsunterkünften befähigt werden, ihre Rechte einzufordern. Dafür müssen niedrighschwellige, effektive Beschwerdemechanismen etabliert sein.

Nicht zuletzt sollte das Personal in den Unterkünften, das heißt Sozialarbeiter_innen, aber auch Sicherheits- und Hausdienst sowie Heimleitung, entsprechend ihren Aufgaben eingesetzt und geschult werden. Dabei ist es auch Aufgabe der für die Unterbringung zuständigen Behörde, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine umfassende Flüchtlingssozialarbeit ermöglichen.

4 Geflüchtete Menschen mit Behinderungen: Identifikation, Unterbringung und Versorgung

4.1 Einleitung

Es ist ein wenig beachteter Aspekt der Flüchtlingsmigration, dass sich unter den Asylsuchenden auch Menschen mit Behinderungen befinden. Deren Bedarfe und Rechte hinsichtlich einer fachgerechten Unterbringung werden bei der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland bisher kaum beachtet. Ihre medizinische und psychosoziale Versorgung bleibt im Regelfall auf eine Akutversorgung beschränkt. Da ist zum Beispiel der zweijährige Ali, der orthopädische Hilfsmittel (Fußorthesen) und einen Stehständer benötigt, um laufen lernen zu können. Die Anträge auf Hilfsmittel werden jedoch immer wieder abgelehnt. Er erhält diese erst achtzehn Monate nach seiner Ankunft in Deutschland, sodass sich Fehlbildungen in Hüfte und Gelenken entwickelt haben, die teuer operiert werden müssen. Ali ist kein Einzelfall. Die Lebenssituation von Flüchtlingen mit Behinderungen in Deutschland ist gerade bei Beginn des Asylverfahrens besonders schlecht. Die UN-Behindertenrechtskonvention hat gleichwohl auch für sie Geltung und Deutschland ist dazu verpflichtet, ihre besonderen Bedarfe bei der Flüchtlingsaufnahme zu berücksichtigen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat Berichte aus Praxis und Medien sowie bei ihr eingegangene Hinweise zum Anlass genommen, um zu untersuchen, wie Asylsuchende mit Behinderungen im Berichtszeitraum in Deutschland lebten und mit welchen Problemen sie konfrontiert waren. Wie gestalten sich Recht und Praxis der Aufnahme geflüchteter Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Vorgaben? Berücksichtigen Bund, Länder und Kommunen die besonderen Exklusionsrisiken, die sich aus dem Zusammenwirken von Flucht und Behinderung ergeben? Die Untersuchung befasst sich im Schwerpunkt mit drei Themen: Werden Geflüchtete mit Behinderungen identifiziert und ihre besonderen Bedarfe festgestellt (4.3.1), wie werden sie untergebracht (4.3.2) und wie werden diese Menschen versorgt (4.3.3)?

Da die Situation von Geflüchteten mit Behinderungen in den Bereichen Identifikation, Unterbringung und Versorgung von massiven Problemen geprägt ist, steht sie im Zentrum des vorliegenden Bei-

trags. Sie ist bisher kaum untersucht und politisch nicht bearbeitet worden. Die untersuchten Aspekte decken die Rechte geflüchteter Menschen mit Behinderungen jedoch bei Weitem nicht ab. Insbesondere ihre Inklusion und ihre Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe sowie die Wahrung ihrer Rechte im Asylverfahren sollten an anderer Stelle ebenfalls genauer untersucht werden.

Definition: **Geflüchtete Menschen mit Behinderungen**

Geflüchtete Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention sind Personen mit langfristigen körperlichen, seelischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können (vgl. Artikel 1 UN-BRK). Dieses Verständnis von Behinderung schließt auch chronisch kranke und traumatisierte Menschen mit ein. Zu den Flüchtlingen mit Behinderungen gehören zum Beispiel blinde und gehörlose Personen, allein reisende Männer mit körperlichen Behinderungen durch Kriegsverletzungen, chronisch kranke Menschen oder Kinder mit kognitiven Behinderungen sowie traumatisierte Personen und solche mit psychosomatischen Beschwerden oder Angstzuständen. Aufgrund ihrer Beeinträchtigungen haben diese Frauen, Männer und Kinder neben sprachlichen und kulturellen Hürden auch spezifische behinderungsbedingte Barrieren zu überwinden, die ohne besondere Maßnahmen und Unterstützung zu Benachteiligungen werden können. Bei ihrer Aufnahme in Deutschland haben sie Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung.

Zentrale Menschenrechte bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen



Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

Artikel 5 UN-BRK



Zugänglichkeit

Artikel 9 UN-BRK



Gesundheit

Artikel 25 UN-BRK



Habilitation und Rehabilitation

Artikel 26 UN-BRK



Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

Artikel 28 UN-BRK



Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft

Artikel 19 UN-BRK

4.2 Die Menschenrechte als Maßstab: Anforderungen an die Aufnahme

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) beinhaltet auch staatliche Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden mit Behinderungen. Durch seine Ratifikation ist es verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Range einfachen Bundesrechts geworden. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind damit bei jeglichem staatlichem Handeln innerhalb des deutschen Hoheitsbereichs zu berücksichtigen und gelten auch für Menschen, die nicht deutsche Staatsbürger_innen sind, unabhängig vom Aufenthaltsstatus. So verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 die Vertragsstaaten, zur Verwirklichung der Rechte für Menschen mit Behinderungen „alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen“ zu treffen und den Schutz und die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen „in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (Artikel

4 Absatz 1b und 1c UN-BRK) – auch in der Flüchtlingspolitik. Folgende Grundsätze und Rechte sind zu verwirklichen: der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Artikel 5 UN-BRK), die Anforderungen an Zugänglichkeit von Dienstleistungen und bauliche Barrierefreiheit (Artikel 9 UN-BRK), das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 25 UN-BRK), das Recht auf Rehabilitation (Artikel 26 UN-BRK), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich Wohnen (Artikel 28 UN-BRK) sowie das Recht auf Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19 UN-BRK).

Die letztgenannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind unmittelbar geltende Menschenrechte, die Deutschland sofort diskriminierungsfrei achten und schützen muss. Darüber hinaus gilt für diese Gruppe von Rechten eine besondere Verpflichtung des Progressionsgebots: Bund, Länder und Kommunen sind also verpflichtet, unter Ausschöpfung aller verfügbarer Mittel Maßnahmen zu treffen, um nach und nach wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vollständig zu verwirklichen. Einige Verpflichtungen müssen nach dem Völkerrecht sofort verwirklicht

werden – nämlich solche, die den Kernbereich¹⁹⁸ dieser Rechte sowie die Diskriminierungsfreiheit berühren. Maßnahmen von staatlicher Seite sind dann unverzüglich zu ergreifen (Artikel 4 Absatz 2 UN-BRK). Die einfache Unterbringung und essenzielle Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen in Deutschland fällt ohne Zweifel in die Kernbereiche der Rechte auf Gesundheit und Rehabilitation sowie des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Von der Erfüllung dieser Verpflichtungen unter Einsatz aller verfügbaren Ressourcen kann sich ein Vertragsstaat, auch unter Verweis auf eine Entscheidung, Mittel anderweitig einzusetzen, nicht entlasten.

Bereits 2015 hat der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Deutschland aufgefordert, mehr für Flüchtlinge mit Behinderungen zu tun: Behinderungsbedingte Bedarfe sollten in der Flüchtlingspolitik systematisch berücksichtigt werden. Dabei sei auch die Lage von geflüchteten Kindern und Frauen mit Behinderungen in den Blick zu nehmen. Besonders wichtig seien der Zugang zur Gesundheits- und Hilfsmittelversorgung und die Barrierefreiheit in der Unterbringung.¹⁹⁹

Die menschenrechtlichen Vorgaben aus der UN-BRK zu den Rechten von geflüchteten Menschen mit Behinderungen werden in Teilen auch durch das Europarecht ergänzt und gestützt. Die EU-Aufnahmerichtlinie erkennt ebenfalls die besonderen Bedarfe von Flüchtlingen mit Behinderungen an.²⁰⁰ Sie formuliert Mindeststandards für die Dauer des Verfahrens und gebietet spezielle Sorgfalt gegen-

über besonders schutzbedürftigen Asylsuchenden, darunter auch Asylsuchende mit Behinderungen (Artikel 2k und Artikel 21 EU-Aufnahmerichtlinie). Dies schließt deren Identifikation, die Berücksichtigung ihrer Lage in der Unterbringung und erforderliche medizinische und sonstige Hilfen ein. Die in der Aufnahmerichtlinie formulierten Vorgaben sind für Deutschland rechtsverbindlich, werden jedoch im nationalen Rahmen bisher nicht umgesetzt. Der Bund sieht derzeit die Pflicht zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie vorrangig bei den Ländern.²⁰¹ Einige Länder verweisen ihrerseits auf die Verantwortung des Bundes zur Umsetzung der Richtlinie im Bereich der Identifikation.²⁰² Mit Verstreichen der Umsetzungsfrist am 20. Juli 2015 sind inhaltlich hinreichend bestimmte Vorschriften der Richtlinie in Deutschland unmittelbar anwendbar. Auch bereits bestehende nationale Bestimmungen sind, soweit es der Wortlaut nicht verhindert, richtlinienkonform auszulegen.²⁰³

4.3 Recht und Praxis in Deutschland

Zur Lebenssituation von Flüchtlingen mit Behinderungen in Deutschland ist wenig bekannt.²⁰⁴ Mit welchen strukturellen Schwierigkeiten haben Geflüchtete mit Behinderungen in der Praxis umzugehen? Wie wirkt sich die nationale Rechtslage auf ihre Situation aus? Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat diese Fragen

198 Der Kerngehalt bezeichnet das wesentliche und unverzichtbare Minimum eines Rechts, zu dessen unmittelbarer Umsetzung die Staaten verpflichtet sind. Dabei handelt es sich um wesentliche Elemente eines Rechts, ohne die es seine Bedeutung als ein Menschenrecht verlieren würde. Darunter fallen etwa eine wesentliche Gesundheitsversorgung („essential primary health care“) in Bezug auf das Recht auf Gesundheit sowie eine einfache Wohnung und Unterkunft („basic shelter and housing“) in Bezug auf das Recht auf angemessenen Lebensstandard. Der UN-Fachausschuss zum UN-Sozialpakt stellt in diesem Zusammenhang fest, dass ein Vertragsstaat beweisen muss, „alle Anstrengungen unternommen und alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft [zu haben], um jenen Mindestverpflichtungen vorrangig nachzukommen.“ (siehe UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (1990), RdNr. 10). Selbst in angespannten Zeiten haben Vertragsstaaten demnach nicht reduzierbare Verpflichtungen, die sie vorrangig und mit aller Kraft zu erfüllen suchen müssen; vgl. Chapman / Russel (2002).

199 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015): Concluding observations on the initial report of Germany, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17. Mai 2015, Rdnr. 16a, 18b, 40, 48. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> (abgerufen am 30.08.2017). Für eine deutsche Übersetzung siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/staatenpruefung/abschliessende-bemerkungen/> (abgerufen am 30.08.2017).

200 Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, vom 29.6.2013 (2013/33/EU), Rdnr 21.

201 Deutscher Bundestag (2017), S. 2, 11.

202 Unter anderem Bayern: Bayerischer Landtag (2016b), S. 4.

203 Vgl. Pelzer / Pichl (2015), S. 331 – 332.

204 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 491 – 492.

aufgegriffen und dazu einschlägige Rechtsquellen, Bundestags- und Landtagsdrucksachen sowie wissenschaftliche Literatur ausgewertet. Darüber hinaus führte sie am 15. Februar 2017 eine öffentliche Konsultation mit 13 zivilgesellschaftlichen Organisationen und Trägern durch, die in der Beratung und Unterstützung von Asylsuchenden mit Behinderungen tätig sind und daher über besondere Expertise in diesem Themenbereich verfügen.²⁰⁵ Die schriftlich wie mündlich dargelegten Erfahrungen und Einschätzungen der Organisationen stimmten weitestgehend überein und basierten auf der Beratung von insgesamt rund 2.000 geflüchteten Menschen mit Behinderungen im Jahr 2016.²⁰⁶

Daten zur Anzahl von Flüchtlingen mit Behinderungen:

Die genaue Anzahl von Flüchtlingen mit Behinderungen unter den Asylsuchenden ist nicht bekannt. Weder auf Bundes- noch auf Länderebene sind Statistiken vorhanden.²⁰⁷ Relevante Schätzungen bedienen sich unterschiedlicher Begriffsverständnisse und Bezugsgruppen.²⁰⁸ Verschiedene Studien haben ergeben, dass zwischen 16 und 55 Prozent aller in Deutschland angekommenen Flüchtlinge von psychosozialen Beeinträchtigungen in Form von Traumata betroffen sind.²⁰⁹

Das Ergebnis der Konsultation mit den zivilgesellschaftlichen Expert_innen weisen darauf hin, dass unter den Asylsuchenden mit Behinderungen in Deutschland alle Formen von Beeinträchtigungen vorkommen und auffällig viele schwer- und mehrfachbehinderte Kinder sowie junge Männer mit Beeinträchtigungen aufgrund von Kriegsverletzungen vertreten sind.²¹⁰ Diese Erkenntnisse spiegeln sich auch auf internationaler Ebene wider: Eine Erhebung des UN-Flüchtlingshilfswerks in sechs irakischen Flüchtlingslagern im Jahr 2014 ergab, dass man auch dort überwiegend Männer (62 Prozent) und Kinder (41 Prozent) mit Behinderungen antraf, vor allem mit körperlichen (50 Prozent) und psychischen oder intellektuellen Beeinträchtigungen (53 Prozent).²¹¹

4.3.1 Identifikation: Feststellung von Beeinträchtigungen und Bedarfsermittlung

In Deutschland gibt es keine einheitlichen Verfahren zur Identifikation besonders schutzbedürftiger Personen unter den Geflüchteten.²¹² Für Menschen mit Behinderungen hat dies zur Folge, dass weder systematisch festgestellt wird, ob eine Beeinträchtigung vorliegt, noch welcher Art diese ist. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen

205 Für Informationen zur Veranstaltung siehe Dokumentation des Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/meldung/article/versorgung-und-unterbringung-von-fluechtlingen-mit-behinderungen-monitoring-stelle-un-brk-hoert-zivil/> (abgerufen am 30.08.2017).

206 Folgende Organisationen haben schriftliche Stellungnahmen eingegeben, dreizehn von ihnen haben auch bei der Konsultation in Berlin berichtet: Handicap International Deutschland, Netzwerk Flüchtlinge mit Behinderung Köln (Diakonie Michaelshoven), Berliner Zentrum für Selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen, Zentrum ÜBERLEBEN, MINA – Leben in Vielfalt, InterAktiv, Arbeiterwohlfahrt (Bundesverband), Arbeiterwohlfahrt (Kreisverband Berlin-Mitte), Projekt ZuFlucht (Lebenshilfe Hamburg), „Deaf Refugees Welcome“ – Bundesnetzwerk gehörlose Personen, Interkulturelle Beratungsstelle der Lebenshilfe Berlin, Inklusionskita der Lebenshilfe Berlin, Albatros gGmbH. Schriftliche Stellungnahmen wurden darüber hinaus eingereicht von: Medibüros/Medinetze in Deutschland, Fachstelle MenschenKind Berlin, passage gGmbH Hamburg, Freunde der Erziehungskunst Rudolf Steiners e.V., Deutscher Schwerhörigenbund, Baunataler Diakonie Kassel, Refugio Stuttgart, Flüchtlingshilfe Lippe, Weibernetz e.V., Deutscher Olympischer Sportbund, Sächsischer Flüchtlingsrat, Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie. Die Stellungnahme des AWO Bundesverbandes wurde veröffentlicht, siehe: Pressemitteilung vom 15.02.2017. Situation von geflüchteten Menschen mit Behinderungen dringend verbessern, <https://www.awo.org/situation-von-gefluechteten-menschen-mit-behinderungen-dringend-verbessern> (abgerufen am 30.08.2017).

207 Die Asylbewerberleistungsstatistik erhebt Behinderungen nicht gesondert. Siehe unter anderem: Deutscher Bundestag (2017), S. 2.

208 Beispielhaft ist anzuführen, dass eine Befragung von HelpAge International und Handicap International unter syrischen Flüchtlingen im Jahr 2013 ergeben hat, dass sich unter den Befragten 22 Prozent mit einer körperlichen, Sinnes- oder intellektuellen Beeinträchtigung und 15,6 Prozent mit chronischer Krankheit befanden, siehe HelpAge International/Handicap International (2014).

209 Vgl. Bozorgmehr u. a. (2016), S. 609 – 610.

210 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

211 UN, Hochkommissariat für Flüchtlinge (2014).

212 Eine Ausnahme bildet die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge,

mit Behinderungen hat 2017 ausdrücklich auf die Notwendigkeit formaler Verfahren zur Identifikation hingewiesen.²¹³ Die Feststellung einer Behinderung ist in diesem Sinne notwendige Voraussetzung dafür, dass die besonderen Bedarfe dieser Menschen bei der Aufnahme beachtet werden.

Fallbeispiel: Fehlende Identifikation und Unterstützung

Tahmineh, eine alleinerziehende Mutter mit einer Gehbeeinträchtigung, wohnt mit ihren zwei Kindern und ihrer Nichte in einem Zimmer einer kommunalen Gemeinschaftsunterkunft. Ihre 24-jährige Tochter Hiva zeigt Merkmale von Autismus und des Down-Syndroms. Sie ist ebenfalls körperlich beeinträchtigt und aktiv in der Nacht. In ihrem Heimatland wurde sie nie ärztlich untersucht. Auch in Deutschland bekommt sie zunächst keine Hilfe. Mutter und Tochter werden nicht als besonders schutzbedürftig identifiziert. Die Familie erhält in der Flüchtlingsunterkunft über ein Jahr lang keine Informationen dazu, dass die Möglichkeit besteht, Hilfsmittel und den Umzug in eine andere Unterkunft zu beantragen. Auch wurden sie nicht darüber aufgeklärt, dass sie mit der elektronischen Gesundheitskarte einen Arzt hätten aufsuchen können.²¹⁴

Derzeitige Praxis: Zufallsbasierte und unsystematische Identifikation

Es gibt derzeit zwei Wege, auf denen Flüchtlinge mit Behinderungen als solche identifiziert werden können. Allerdings wird auf beiden Wegen nur ein Bruchteil der Menschen mit Behinderungen erkannt und bedarfsgerecht unterstützt:

Erstens werden geflüchtete Menschen mit Behinderungen vereinzelt während der verpflichtenden medizinischen Erstuntersuchung durch

die Gesundheitsämter in den Erstaufnahmeunterkünften entdeckt. Der gesetzliche Zweck dieser Untersuchungen liegt darin, zum Schutz der öffentlichen Gesundheit übertragbare Krankheiten zu diagnostizieren (§ 62 AsylG). Das heißt, sie sind nicht darauf ausgerichtet, das Vorliegen einer Beeinträchtigung festzustellen. Ergebnisse der Konsultation mit den zivilgesellschaftlichen Expert_innen verweisen darauf, dass bei der Gesundheitsuntersuchung, wenn überhaupt, nur sichtbare Behinderungen erkannt werden.²¹⁵ Auch die Bundesregierung hat mittlerweile festgestellt, dass die Gesundheitsuntersuchung nach § 62 AsylG nicht dazu dient, besondere Bedarfe und mögliche Behinderungen zu erkennen.²¹⁶

Zweitens werden Geflüchtete teilweise von Sozialarbeiter_innen und Ehrenamtlichen im laufenden Betrieb der Einrichtungen als Menschen mit Behinderungen erkannt und unterstützt. Gemäß den Ergebnissen der Konsultation mit den zivilgesellschaftlichen Expert_innen geschieht auch dies eher zufällig und sporadisch und hängt vom Wissen zum Thema Behinderung, dem Engagement und den zeitlichen Möglichkeiten Einzelner ab. Zumeist werden nicht sichtbare Beeinträchtigungen, wie chronische Erkrankungen, auch auf diesem Wege nicht entdeckt. Viele Menschen mit Behinderungen leben daher über Monate und zum Teil Jahre in einer Unterkunft, ohne als solche erkannt zu werden.²¹⁷

Spezifische Beratungsangebote für Flüchtlinge mit Behinderungen gibt es in Deutschland nur wenige. Darunter fallen die Projekte derjenigen Expert_innen, die ihre Erfahrungen mit der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention anlässlich der Konsultation in Berlin geteilt haben. Diese Angebote sind nicht in den Unterkünften angesiedelt und sie konzentrieren sich in Ballungsgebieten wie Berlin, Hamburg, Köln oder München.²¹⁸

213 UN, Fachausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen / Fachausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), S. 3.

214 Stellungnahme von Handicap International e.V. anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen (Stand Februar 2017). Aus Gründen des Datenschutzes wurden die Namen der Personen in der Darstellung dieses und der folgenden Einzelfälle geändert.

215 Ebd.

216 Deutscher Bundestag (2017), S. 16.

217 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

218 Ebd.

Im ländlichen Raum scheinen solche Strukturen kaum vorhanden zu sein. Die verfügbaren Angebote beinhalten in der Regel keine aufsuchende Beratung in den Unterkünften, da ihre Kapazitäten bereits durch die an sie herangetragenen Einzelfälle mehr als ausgeschöpft sind. Auch ihre Arbeit kann formale Verfahren der Identifikation geflüchteter Menschen mit Behinderungen nicht ersetzen.²¹⁹

Die Geflüchteten selbst wissen in der Regel nach ihrer Ankunft in Deutschland nicht, dass sie aufgrund von Beeinträchtigungen Zugang zum deutschen Unterstützungssystem haben. Eine Bewusstseinsbildung behinderter Geflüchteter, die sie über ihre Rechtsansprüche aufklärt, findet derzeit nicht statt, wäre aber notwendig.²²⁰ Momentan werden Anträge auf notwendige Sozialleistungen nur gestellt, wenn geflüchtete Menschen mit Behinderungen von Haupt- oder Ehrenamtlichen unterstützt werden, was jedoch, wie bereits erwähnt, lediglich in wenigen Fällen passiert. Umso wichtiger ist es, dass formale Verfahren zur Identifikation besonders Schutzbedürftiger in der Flüchtlingsaufnahme etabliert werden, zu denen Deutschland ohnehin durch internationales Recht und EU-Recht verpflichtet ist.

Handlungsmöglichkeiten des Bundes

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, unter anderem solche mit Behinderungen, nur unzureichend identifiziert werden, sodass eine bedarfsgerechte Versorgung dieser Menschen weitestgehend ausbleibt. Dies betrifft nicht nur Einzelfälle, sondern es handelt sich um ein strukturelles und flächendeckendes Problem. Die Bundesregierung sieht hier keinen Handlungsbedarf: Sie ist der Meinung,

dass in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder behinderungsbedingte Bedarfe festgestellt und entsprechende Hilfsmaßnahmen eingeleitet würden. Sie verweist auf die Zuständigkeit der Länder.²²¹

In anderen Praxisfeldern, in denen menschenrechtliche Vorgaben nicht oder nur schleppend umgesetzt wurden, hat der Bund durchaus Initiative ergriffen und auf bundesgesetzlicher Ebene Regelungen getroffen – dies betrifft etwa den Bereich des Gewaltschutzes in Flüchtlingsunterkünften. So sieht § 44 AsylG in seiner neuen Form eine Verpflichtung der Länder vor, Maßnahmen des Gewaltschutzes in Unterkünften zu treffen.²²² Eine entsprechende gesetzliche Regelung auch für die Identifikation besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge (wie es solche mit Behinderungen sind) wäre angezeigt.

Entsprechende Verfahren sollten in Bezug auf Geflüchtete mit Behinderungen Diagnoseverfahren vorsehen, die sich an funktionellen Einschränkungen im Sinne der „International Classification of Functioning, Disability and Health“ und am Behinderungsbegriff der UN-BRK orientieren. Darüber hinaus sollten Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten getroffen werden, beispielsweise eine freiwillige Registrierung, eine dezentrale Datenspeicherung sowie Löschfristen und das Verbot der Weitergabe an andere Stellen.

4.3.2 Bedarfsgerechte Unterbringung

Auch in der Unterbringung wird den besonderen Bedarfen von Geflüchteten mit Behinderungen derzeit kaum Rechnung getragen.²²³ Die Unter-

219 Ebd.

220 Zu ähnlichen Befunden kommen auch internationale Studien: Crock u. a. (2012), S. 754 – 755; Smith-Khan u. a. (2014), S. 46 und 55 – 59.

221 Deutscher Bundestag (2017i), S. 2.; vgl. auch Deutscher Bundestag (2016d), S. 8, 11, 13.

222 Das am 29. Juni 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossene Kinder- und Jugendstärkungsgesetz sieht in § 44 Absatz 2 AsylG die Einführung einer Verpflichtung der Länder vor, geeignete Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen und Frauen in der Unterbringung von Flüchtlingen zu treffen; in § 44 Absatz 3 sieht das Gesetz die Einführung einer Verpflichtung der Träger von Aufnahmeeinrichtungen zur Entwicklung und Anwendung von Gewaltschutzkonzepten für Minderjährige und Frauen vor. Siehe <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/115820/20170412-gesetzesentwurf-sgb8-reform-data.pdf> (abgerufen am 30.08.2017). Die Gesetzesänderungen waren bei Drucklegung noch nicht in Kraft, da der Bundesrat zunächst seine Zustimmung geben muss.

223 Wie andere Asylsuchende sind sie nach ihrer Ankunft in Deutschland laut bundesrechtlichen Vorgaben verpflichtet, „bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten“ in einer Erstaufnahmeeinrichtung in Landeszuständigkeit zu wohnen (§ 47 Absatz 1 AsylG). Danach sollen sie auf kommunaler Ebene „in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden“ (§ 53 Absatz 1 und 2 AsylG) untergebracht werden. Für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ trifft dies sogar bis zum Abschluss des Asylverfahrens zu (§ 47 Absatz 1a AsylG).

künfte sind selten barrierefrei, es fehlt an einer guten Anbindung an das örtliche Hilfesystem sowie am Zugang zu privatem Wohnraum.²²⁴

Fallbeispiel: Defizite in der Unterbringung

Hisham, 13 Jahre, kommt im Dezember 2012 mit seiner alleinerziehenden Mutter und seiner zweijährigen Schwester nach Deutschland. Seit seinem zweiten Lebensjahr ist Hisham aufgrund einer Virusinfektion schwer behindert. Durch eine spastische Lähmung ist seine Bewegungsfähigkeit stark eingeschränkt. Er hat epileptische Anfälle und benötigt rund um die Uhr Unterstützung. Die Familie ist in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht, die nicht barrierefrei ist. Es gibt keinen Fahrstuhl, Bad und Küche liegen eine Etage über dem zugewiesenen Zimmer. Die Mutter muss Hisham daher für die Körperpflege und Nahrungszubereitung die Treppen hinauf- und wieder hinabtragen. Sie kann ihn aufgrund lebensbedrohlicher Krampfanfälle nicht aus den Augen lassen, wenn sie selbst das Bad aufsuchen will. Diese Situation hält zwei Monate lang an, bis auf Intervention von Mitarbeitenden eines Beratungsprojektes ein Umzug in eine andere, weitestgehend bedarfsgerechte Erstaufnahmeunterkunft ermöglicht wird. Dort lebt die Familie bis Anfang 2016, denn erst zu diesem Zeitpunkt wird eine barrierefreie Wohnung für sie gefunden.²²⁵

Die Aufnahmebedingungen geflüchteter Menschen mit Behinderungen müssen mit internationalen Standards in Einklang gebracht werden. Dazu gehört, das Recht von Menschen mit Behinderungen auf angemessene Unterbringung und Wohnraum (Artikel 28 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 11 UN-Sozialpakt) zu achten und dabei menschen-

rechtliche Standards der Zugänglichkeit nach Artikel 9 UN-BRK (im Wesentlichen „Barrierefreiheit“, auch im Sinne von Auffindbarkeit und Nutzbarkeit) einzuhalten. Auch die EU-Aufnahmerichtlinie sieht vor, dass die besondere Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen bei der Unterbringung zu berücksichtigen ist (Artikel 18 Absatz 3). Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, sind geflüchtete Menschen mit Behinderungen in ihren Grundbedürfnissen versorgt und können selbstbestimmt leben und an der Gesellschaft teilhaben.²²⁶

Barrierefreiheit von Sammelunterkünften

Wie viele barrierefreie Einrichtungen oder Plätze es in der Flüchtlingsaufnahme in Deutschland gibt, die das UN-BRK-Kriterium „Zugänglichkeit“ erfüllen, ist nicht bekannt. Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die Zuständigkeit der Länder und Kommunen für die Unterbringung.²²⁷ Auch die Landesregierungen verfügen mehrheitlich über keine oder nur lückenhafte Informationen zur Barrierefreiheit von Sammelunterkünften.²²⁸

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Flüchtlingsunterkünfte nur selten barrierefrei sind und bei der Zuweisung in eine Unterkunft in der Regel nicht berücksichtigt wird, ob eine Person aufgrund einer Behinderung besondere Bedarfe hat. Zwar gibt es mancherorts Sammelunterkünfte mit barrierefreien Plätzen oder sogar Unterkünfte für besonders Schutzbedürftige. Jedoch werden Flüchtlinge mit Behinderungen nicht regelmäßig dorthin überführt und die Plätze reichen nicht aus, sodass lange Wartezeiten entstehen.²²⁹

Wird eine Unterkunft als barrierefrei bezeichnet, beschränkt sich dies in der Praxis häufig auf die physische Zugänglichkeit für mobilitätseingeschränkte Personen, das heißt darauf, dass sie

224 Vgl. auch Johansson (2015), S. 32.

225 Vgl. die Stellungnahme von MenschenKind e.V. anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017 sowie MenschenKind e.V. u. a. (2015), S. 7.

226 Auch eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene aktuelle Studie empfiehlt, „über die Schaffung von Prozessen und Strukturen zu diskutieren, die zunächst eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung [von Geflüchteten mit Behinderungen; Anm. d. DIMR] gewährleisten, um damit die Grundlage für Teilhabe überhaupt erst zu schaffen“. Siehe: Denninger / Grüber (2017), S. 34.

227 Deutscher Bundestag (2016e), S. 2; Deutscher Bundestag (2017), S. 11.

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

229 So Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017. Auch Berichte aus verschiedenen Bundesländern stützen diese Befunde. Siehe etwa Ombudsstelle für Flüchtlingserstaufnahme (2016), S. 16; Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln (2017), S. 13.

rollstuhlgerecht ist und über ebenerdig zugängliche Zimmer verfügt. Der Begriff Barrierefreiheit wird hier jedoch grundsätzlich zu eng verstanden. Darüber hinausgehende Anforderungen, die notwendig wären, damit mobilitätseingeschränkte Personen die Unterkunft ohne Unterstützung nutzen können, werden häufig nicht erfüllt. Dies betrifft etwa barrierefreie Sanitäreinrichtungen, Fahrstühle, automatische Türen, Rampen, niedrige Türgriffe und Lichtschalter. Darüber hinaus fehlen Unterkünfte, die auch für Menschen mit anderen Beeinträchtigungsformen zugänglich sind: Einrichtungen, die für Blinde und Sehbeeinträchtigte zugänglich sind, müssten zum Beispiel über den Tastsinn betreffende Orientierungshilfen und Bodenindikatoren an Stufen und Schwellen, ertastbare Kochmöglichkeiten und Informationen in Groß- und in Brailleschrift verfügen. Intellektuell beeinträchtigte Personen benötigen Informationen in Leichter Sprache, Bildern und Piktogrammen. Gehörlose und schwerhörige Flüchtlinge benötigen optische Feuermelder und Lichtklingeln sowie barrierefreie Kommunikation über Gebärdensprachdolmetscher_innen. Bei chronisch kranken Menschen ist die Möglichkeit der eigenen Essenszubereitung häufig von zentraler Bedeutung.²³⁰

Dem in der UN-Behindertenrechtskonvention verbrieften Recht für Asylsuchende, ihrer Beeinträchtigung entsprechend bedarfsgerecht und barrierefrei untergebracht zu werden (Artikel 28 in Verbindung mit Artikel 9 UN-BRK), wird in Deutschland derzeit nicht ausreichend nachgekommen. Standards der Barrierefreiheit wurden in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen zum Teil sogar abgesenkt.²³¹ Es fehlt an einem sensiblen Belegungsmanagement und gesetzlichen Mindeststandards in den Landesaufnahmegesetzen. Diese

enthalten bisher keine Regelungen zur Barrierefreiheit und zur besonderen Berücksichtigung behinderungsspezifischer Bedarfe.²³²

Sozialraumorientierung

Eine häufig isolierte Lage der Unterkünfte ohne Anbindung an behinderungsspezifische Unterstützungsangebote stellt eine weitere Herausforderung dar. Sammelunterkünfte liegen häufig in Gewerbegebieten, am Stadtrand, in nicht erschlossenen Gebieten oder auch im ländlichen Raum, mit einer mangelnden Anbindung an das örtliche Verkehrsnetz. Für geflüchtete Menschen mit Behinderungen bedeutet dies, dass sie in der Regel schlecht an das behinderungsspezifische Unterstützungssystem angebunden sind: Einrichtungen der Behindertenhilfe, Beratungsorganisationen, Gesundheitsdienstleistungen, aber auch Schulen und Kindertagesstätten liegen oft nicht in der Nähe der Einrichtungen. Darüber hinaus fehlt es häufig an Sprachmittler_innen, insbesondere der Gebärdensprache, die die Menschen zu den Terminen begleiten. Sprachbarrieren können zum Teil nur durch ehrenamtliche Dolmetscher_innen überwunden werden, die jedoch nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen.²³³

Diese mangelnde Sozialraumorientierung der Einrichtungen führt zu Problemen bei der gesellschaftlichen Teilhabe und steht nicht im Einklang mit Artikel 19 UN-BRK, dem Recht auf Leben in der Gemeinschaft.

230 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

231 So geschehen in Schleswig-Holstein, wo die Landesbauordnung so geändert wurde, dass bei Flüchtlingsunterkünften die Anforderungen an die Barrierefreiheit nicht erfüllt werden müssen. Siehe: § 85a Absatz 3 Ziffer 3 der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22. Januar 2009, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 01.07.2016 bis 31.12.2019; Gesetzentwurf der Landesregierung (Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten) (2016): Entwurf eines Gesetz zur Absenkung von Standards im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, LT-Drs. 18/3907, 23.02.2016, S. 11 ff. <https://www.landtag.ltsh.de/infotek/wahl18/drucks/3900/drucksache-18-3907.pdf> (abgerufen am 30.08.2017).

232 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 66, 79 – 80 sowie Auswertung der Aufnahmegesetze der Länder bezüglich der Regelungen für besonders Schutzbedürftige (Stand: September 2016): www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/ (abgerufen am 13.09.2017).

233 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

Gute Praxis: „Deaf Refugees Welcome“

Gehörlose Geflüchtete werden in der Regel ohne Berücksichtigung ihrer Beeinträchtigung in Sammelunterkünften untergebracht, die nicht auf ihre Bedarfe eingestellt sind. Sie leben dort meist weitgehend isoliert, da vor Ort Gebärdensprachdolmetscher_innen und soziale Kontaktmöglichkeiten zu anderen gehörlosen oder gebärdensprachkompetenten Personen fehlen. Das ehrenamtliche Projekt „Deaf Refugees Welcome“, ein Zusammenschluss von Personen, die in verschiedenen Gehörlosenverbänden tätig sind, versucht der mangelnden behördlichen Berücksichtigung behinderungsbedingter Bedarfe in der Aufnahme entgegenzuwirken. Es hat 2015 und 2016 mehr als 200 gehörlose oder schwerhörige Geflüchtete in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften deutschlandweit aufgesucht und unterstützt. Projektmitarbeitende machen die Personen ausfindig, informieren sie über ihre Rechte und unterstützen sie unter anderem bei Behörden-gängen, Arztbesuchen und der Anmeldung für Integrationskurse und Schulen. Das Projekt setzt sich für die Umverteilung gehörloser Geflüchteter in gemeinsame Unterkünfte und für eine frühzeitige Anbindung dieser Personen an die Gehörlosenverbände ein.²³⁴

Zugang zu privatem Wohnraum

Die mangelnde Barrierefreiheit in der Unterbringung sowie die häufig isolierte Lage der Unterkünfte ohne Anbindung an behinderungs-spezifische Unterstützungsangebote sprechen dafür, dass eine möglichst schnelle Unterbringung von geflüchteten Menschen mit Behinderungen in Wohnungen vorzuziehen ist.²³⁵ Es hängt von der einzelnen Kommune ab, ob Asylsuchende bis zum Abschluss des Asylverfahrens in der Unterkunft verbleiben müssen oder sie auch in

Wohnungen umziehen können. Während einzelne Landesaufnahmegesetze wie zum Beispiel das bayerische die Kommunen verpflichten, nur in „begründeten Ausnahmefällen“ einen Auszug aus den Gemeinschaftsunterkünften zu erlauben (Artikel 4 Absatz 6 BayAufnG), haben Kommunen in Ländern ohne entsprechende Vorgaben erhebliche Spielräume.²³⁶ Positiv hervorzuheben sind etwa die Landesgesetze von Baden-Württemberg und Brandenburg. In Baden-Württemberg schreibt das Aufnahmegesetz den Kommunen vor, soweit Wohnungen genutzt werden, vorrangig schutzbedürftige Personen zu berücksichtigen (§ 8 Absatz 1 AufnG BW) und in Brandenburg besteht eine Verpflichtung, Schutzbedürftige in Wohnungen unterzubringen, sofern ihren besonderen Belangen in Sammelunterkünften nicht Rechnung getragen wird (§ 9 Absatz 4 AufnG BB). Über die Umsetzung dieser Regelung liegen jedoch keine Erkenntnisse vor.

Eine schnelle Weitervermittlung in angemessene Wohnangebote stellt sich laut Ergebnissen der Konsultation in der Praxis häufig als schwierig dar. Denn der Zugang zum Wohnungsmarkt ist faktisch durch einen Mangel an bedarfsgerechtem und bezahlbarem barrierefreien Wohnraum eingeschränkt, vor allem in Ballungsgebieten und Großstädten. Dies führt dazu, dass geflüchtete Menschen mit Behinderungen zum Teil sogar nach der Anerkennung als Asylberechtigte noch in Gemeinschaftsunterkünften verbleiben müssen, selbst wenn dort ihren behinderungsbedingten Bedarfen nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann.²³⁷

234 Vgl. schriftliche Stellungnahme des Deutschen Gehörlosen-Bundes e.V. vom 26.01.2017 sowie mündliche Stellungnahme anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017. Siehe auch die Sendung „Sehen statt Hören. Wochenmagazin für Hörgeschädigte“ des Bayerischen Rundfunks vom 01.04.2017, <http://www.br.de/br-fernsehen/programmkalender/ausstrahlung-1000586.html> (abgerufen am 30.08.2017).

235 Vgl. Cremer (2014); Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a).

236 Vgl. Schammann / Kühn (2016), S. 11–13; siehe auch Scholz (2016), S. 142–144; Wendel (2014), S. 61–69.

237 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017. Siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a), S. 84–86; Cremer (2014); Foroutan u. a. (2017); Johansson (2015), S. 31–33.

4.3.3 Gewährung von Sozialleistungen: Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

In Deutschland verstellen derzeit rechtliche wie praktische Hürden den Zugang von Flüchtlingen mit Behinderungen zu notwendiger gesundheitlicher Versorgung und zu unterstützenden Hilfsmitteln. Vor allem während der ersten 15 Monate ihres Aufenthalts in Deutschland bleiben Geflüchtete mit Behinderungen unterversorgt. Dadurch verschlimmern sich Beeinträchtigungen und es werden zum Teil irreversible Folgeschäden produziert. Gerade für Kinder mit Behinderungen kann sich eine Unterversorgung negativ auf das ganze weitere Leben auswirken, denn viele Entwicklungsmöglichkeiten verschließen sich, wenn Kinder älter werden.

Wie jeder Mensch haben Flüchtlinge mit Behinderungen das Recht auf ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 25 UN-BRK in Verbindung mit Artikel 12 UN-Sozialpakt). Dieses Recht ist für alle Menschen im staatlichen Hoheitsgebiet diskriminierungsfrei zu gewährleisten, das heißt, unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status, auch für Asylsuchende (vgl. auch Artikel 2 Absatz 2 UN-Sozialpakt). Flüchtlingen mit Behinderungen ist daher entsprechender Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen (Artikel 25 UN-BRK) und Rehabilitationsmaßnahmen (Artikel 26 UN-BRK) zu gewähren. Diese Anforderungen unterstreicht auch die EU-Aufnahmerichtlinie, die dazu verpflichtet, die physische und psychische Gesundheit von Asylsuchenden zu schützen (Artikel 17 Absatz 2). Besonders Schutzbedürftige – zu denen Flüchtlinge mit Behinderungen zählen – haben einen unmittelbaren Anspruch auf „erforderliche medizinische und sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung“ (Artikel 19 Absatz 2 EU-Aufnahmerichtlinie).

Fallbeispiel: Versorgungsdefizite durch migrationspolitische Erwägungen

Neema, eine alleinstehende Frau, lebt in einer Flüchtlingsunterkunft. Sie ist in ihrer Kindheit an Polio erkrankt und deshalb für die Fortbewegung auf einen Rollstuhl oder auf Gehhilfen angewiesen. Um ihre Mobilität zu erhalten, wurden ihr von mehreren Fachärzt_innen Orthesen, Verbandsschuhe, ein Aktivrollstuhl und Physiotherapie verschrieben. Bei der behördlichen Beurteilung, ob diese Leistungen notwendig sind, wird die Versorgungsgeschichte der Frau in ihrem Herkunftsland einbezogen: Sie habe bisher ohne diese Hilfsmittel und Therapiemöglichkeiten gelebt, daher sei es für sie zumutbar, dass sie auch in Deutschland auf diese Leistungen verzichte. Sie habe zudem nach Auskunft des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eine negative Bleibeprognose. Danach kommt es aufgrund der fehlenden Mobilitätshilfen wiederholt zu Stürzen, bei denen sich die Frau regelmäßig Prellungen, Zerrungen und schmerzhaftes Blutergüsse zuzieht. Erst nach 15 Monaten werden ihr die entsprechenden Leistungen bewilligt.²³⁸

Das Asylbewerberleistungsgesetz: Sondergesetz mit vermindertem Leistungsanspruch
Flüchtlinge mit Behinderungen im laufenden Asylverfahren haben in Deutschland keinen Zugang zur Regelversorgung der Sozialgesetzbücher. Laut Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) werden ihnen während der ersten 15 Monate des Aufenthalts gesundheitliche Versorgung und sonstige Hilfen nur in eingeschränktem Maße zuerkannt. Ihnen stehen erforderliche Behandlungen bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen zu (§ 4 AsylbLG). Sonstige, darüber hinaus gehende Leistungen liegen im Ermessen der Sozialbehörden und können gewährt werden, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 Absatz 1 AsylbLG). Dies gilt auch für Eingliederungshilfeleistungen wie Hilfsmittel oder Therapien. Erst nach

238 Vgl. Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V. anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017). Die schriftliche Stellungnahme ist veröffentlicht unter <https://www.awo.org/situation-von-gefluechteten-menschen-mit-behinderungen-dringend-verbessern> (abgerufen am 30.08.2017). Darin wird noch eine Vielzahl anderer Einzelfälle im gesamten Bundesgebiet dargestellt.

Ablauf der ersten 15 Monate ihres Aufenthalts haben sie Anspruch auf einen Leistungsumfang ähnlich wie gesetzlich Krankenversicherte, entsprechend den Regelleistungen des Zwölften Sozialgesetzbuchs (sogenannte „Analogleistungen“, geregelt in § 2 Absatz 1 AsylbLG).²³⁹

Für geflüchtete Menschen mit Behinderungen bedeutet dies, dass sie notwendige Hilfen über § 6 AsylbLG bei den Sozialbehörden in aufwendigen Verfahren beantragen müssen. Dies betrifft unter anderem Eingliederungshilfeleistungen wie Psychotherapie, Rehabilitationsleistungen (Ergotherapie, Logopädie, Krankengymnastik), Hör- und Sehhilfen, orthopädische Hilfsmittel (wie Prothesen, Rollstühle, Gehhilfen), Blutdruck- und Zuckermessgeräte sowie Hilfen zur Pflege (Inkontinenzmaterial, häusliche Pflege). Von vielen Geflüchtete werden diese Hilfen unbedingt benötigt, auch um zu vermeiden, dass sich Beeinträchtigungen chronifizieren. Eine besonders schwierige Situation ergibt sich für Personen, die grundsätzlich stationär oder durch eine 24-Stunden-Assistenz versorgt werden müssten, da sie pflegebedürftig, schwer- und mehrfachbehindert sind oder als Sterbepatient_innen eine palliative Betreuung benötigen. Auch diese Personen können Hilfen lediglich über § 6 AsylbLG beantragen und haben kein Recht auf eine stationäre Versorgung in Einrichtungen des Regelsystems, das heißt außerhalb der Flüchtlingsaufnahme. Vielmehr leben auch diese Personen in Flüchtlingsunterkünften, die die notwendige Unterstützung und Betreuung nicht bereitstellen können, nicht über das entsprechend qualifizierte medizinische und pflegerische Personal verfügen und im Umgang mit den dramatischen Schicksalen überfordert sind. Anträge auf häusliche Pflege für diese Personen werden über das Asylbewerberleistungsgesetz in der Regel nicht bewilligt.²⁴⁰

Fallbeispiel: Ausbleibende Versorgung von Pflegebedürftigen

Faris, ein 63-jähriger Mann mit einer weit fortgeschrittenen Alzheimer-Erkrankung und Diabetes, lebt seit Mai 2015 in einer Gemeinschaftsunterkunft. Er kann nicht selbstständig stehen, nicht mehr sprechen oder sich anders verständigen und auch nicht alleine essen. Er ist inkontinent und benötigt einen angepassten Rollstuhl. Die begleitende Ehefrau versorgt und pflegt ihren Mann alleine. Wenn er stürzt, kann sie ihn nicht hochheben. Sie ist von der Situation völlig überfordert und psychisch belastet. Sozialarbeiter_innen und andere Bewohner_innen unterstützen die Frau, so gut es geht. Notwendige Hilfen werden früh beantragt (Rollstuhl, Inkontinenzmaterialien wie Einlagen und Bettunterlagen, Logopädie sowie häusliche Pflege), aber die Anträge bleiben unbearbeitet. Die Versorgung kann nur durch Spenden gewährleistet werden. Erst nach einem halben Jahr und nur durch starkes Engagement der Sozialarbeiter_innen kann das Ehepaar im November 2015 in eine Unterkunft für besonders schutzbedürftige Geflüchtete umziehen.²⁴¹

Gesetzlicher Handlungsbedarf: Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes

Die Diskussion über die Frage, ob besonders Schutzbedürftige, unter anderen Geflüchtete mit Behinderungen, über das Asylbewerberleistungsgesetz ausreichend versorgt werden können, ist nicht neu. Die Bundesregierung räumt ein, dass ihr die konkrete Versorgungssituation von Asylsuchenden mit Behinderungen nicht bekannt ist.²⁴² Gleichzeitig geht sie davon aus, dass die Versorgung dieser Personen mit Heil- und Hilfsmitteln im Bundesgebiet nicht mangelhaft sei.²⁴³

239 Das im Dezember 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz (BTHG) sieht eine Reform des SGB IX vor, die Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG von Leistungen der Eingliederungshilfe ausschließt (§ 100 Absatz 1 SGB IX neu, in Umsetzung des BTHG ab dem 01.01.2020). Dieser Ausschluss findet sich auch im derzeit geltenden Recht (§ 23 Absatz 2 SGB XII). Das heißt, in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts können Eingliederungshilfeleistungen bereits jetzt und auch zukünftig nur über § 6 AsylbLG als Ermessensleistungen im Einzelfall gewährt werden. Siehe auch Schülle (2017a).

240 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

241 Siehe Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V. anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017. Siehe auch: <https://www.awo.org/situation-von-gefluechteten-menschen-mit-behinderungen-dringend-verbessern> (abgerufen am 30.08.2017).

242 Vgl. Deutscher Bundestag (2016e), S. 2 sowie Deutscher Bundestag (2017), S. 2/3.

243 Deutscher Bundestag (2017), S. 14.

Der Bundesgesetzgeber habe mit § 4 und § 6 AsylbLG bereits die nötige bundeseinheitliche Festlegung des Leistungsumfangs der Gesundheitsleistungen von Asylsuchenden getroffen.²⁴⁴ Es liege nun in der Verantwortung der Länder beziehungsweise der Kommunen, besonders schutzbedürftigen Personen – also auch Geflüchteten mit Behinderungen – die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe zu gewähren. In diesem Zusammenhang solle § 6 AsylbLG als Aufgangtatbestand gewährleisten, dass unerlässliche Leistungen im Einzelfall durch die kommunalen Sozialbehörden gewährt werden.²⁴⁵ Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass das Asylbewerberleistungsgesetz in seiner jetzigen Form das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit bereits gewährleiste. Das Gesetz stehe im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention.²⁴⁶

Diese Rechtsauffassung der Bundesregierung kann im Lichte der dargestellten Versorgungsdefizite jedoch nicht überzeugen. Tatsächlich wurden die gesetzlichen Vorgaben in Deutschland vonseiten der Vereinten Nationen mehrfach als menschenrechtswidrig kritisiert. Der UN-Sozialausschuss betont, dass unter dem Recht auf das Höchstmaß an Gesundheit nicht nur eine Notfallmedizin zu verstehen ist, sondern auch die Versorgung von chronisch Kranken, Vorsorgeuntersuchungen und andere Rechte zu berücksichtigen sind.²⁴⁷ Er forderte Deutschland schon im Jahr 2011 auf, Asylsuchenden gleichberechtigten Zugang zu sozialen Sicherungssystemen zu gewähren.²⁴⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht sieht § 6 AsylbLG nicht als gesetzliche Regelung an, die eine grundlegende Versorgung von Geflüchteten sicherstellen kann. Vielmehr hat es in seinem Urteil im Jahr 2012 ausgeführt, dass § 6 AsylbLG lediglich „als Ausnahmebestimmung für den atypischen Bedarfsfall konzipiert“ ist.²⁴⁹ Asylsuchende mit Behinderungen können Leistungen derzeit nur mit Schwierigkeiten und oft erfolglos

über den § 6 AsylbLG beantragen. Ihre Bedarfe werden durch das Asylbewerberleistungsgesetz in seiner jetzigen Form nicht hinreichend gedeckt. Als besonders problematisch stellt sich heraus, dass der Gesetzgeber in § 6 AsylbLG bislang kein subjektives Recht auf sonstige Hilfen, die behinderungsbedingte Bedarfe ausdrücklich mit umfassen, festgelegt hat, sondern ihn als vagen Ermessensanspruch ausgestaltet und auf bestimmte Leistungen begrenzt hat. Dieser Ansatz ist nicht praktikabel und verzögert in vielen Fällen die benötigte Hilfeleistung, wenn sie überhaupt gewährt wird. Dies wiederum führt in der Praxis zu erheblichen Versorgungsdefiziten.

Bisher verweist der Bund lediglich auf die Umsetzungsverpflichtung der Länder und Kommunen. Es erscheint jedoch angemessen, auf bundesgesetzlicher Ebene tätig zu werden. Dabei wären zumindest diejenigen Geflüchteten, die als Härtefälle betrachtet werden und nicht sinnvoll ambulant in Flüchtlingsunterkünften versorgt werden können, wie pflegebedürftige, schwer- und mehrfachbehinderte Menschen oder Palliativpatienten, im Regelsystem zu versorgen statt im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes. Um dieses für alle anderen Flüchtlinge mit Behinderungen menschenrechtskonform auszugestalten, sollte eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, die im § 6 AsylbLG einen Rechtsanspruch auf bedarfsdeckende Leistungen festlegt. Eine schwächere, aber ebenfalls mögliche Lösung wäre eine bundeseinheitliche Festlegung eines Leistungsspektrums, das alle notwendigen Bedarfe deckt, in Form von Ausführungsvorschriften zum Asylbewerberleistungsgesetz.

244 Ebd., S. 3.

245 Deutscher Bundestag (2016e), S. 5.

246 Deutscher Bundestag (2017), S. 14.

247 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2000), Rdnr. 16, 17.

248 UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2011), Rdnr. 13.

249 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, Rdnr. 89. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/Is20120718_1bvl001010.html (abgerufen am 30.08.2017).

Restriktive Auslegung der behördlichen Ermessensspielräume nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz

Flüchtlinge mit Behinderungen sind somit bei ihrer Versorgung maßgeblich darauf angewiesen, dass die Sozialbehörden ihren Ermessensspielraum gemäß § 6 AsylbLG nutzen und entsprechend behinderungsbedingte Bedarfe bewilligen. Es liegen keine Statistiken dazu vor, in welchem Ausmaß Sozialbehörden dies tatsächlich tun. Ergebnisse der Konsultation mit den zivilgesellschaftlichen Expert_innen zeugen jedoch übereinstimmend davon, dass die Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen während der ersten 15 Monate des Aufenthalts aufgrund einer restriktiven Bewilligungspraxis der Sozialbehörden äußerst defizitär ist. Davon sind besonders viele Kinder mit Behinderungen betroffen. Diese machten teilweise mehr als die Hälfte der Beratungsfälle der konsultierten Expert_innen aus.²⁵⁰

Die kommunalen Sozialbehörden als Kostenträger verweisen häufig darauf, das Asylbewerberleistungsgesetz sehe lediglich die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände vor, beziehen sich also lediglich auf § 4 des Gesetzes. Anträge auf darüber hinausgehende Leistungen nach § 6, wie notwendige Therapien, Hilfsmittel oder medizinische Behandlungen, werden nach aufwendigen Verfahren auch in dringenden Fällen spät oder gar nicht bewilligt. Die Sachbearbeiter_innen der Kommunen verfügen in der Regel nicht über das notwendige medizinische und rehabilitationswissenschaftliche Fachwissen, um behinderungsbedingte Bedarfe zu beurteilen. Ärztlicher Sachverstand (zum Beispiel durch amtsärztliche Gutachten) wird nur selten hinzugezogen. Bei der Prüfung der Anträge erwägen die Sozialbehörden teilweise die Bleibeperspektive der Personen und lehnen daraufhin dringend benötigte Hilfen auf Basis negativer Prognosen ab. Die betroffenen Personen bleiben im Ergebnis über lange Zeiträume unterversorgt, sodass sich ihr Gesundheitszustand zum Teil irreversibel verschlechtert.²⁵¹

Fallbeispiel: Folgen des restriktiv ausgelegten § 6 AsylbLG

Ali, zwei Jahre, hat nach einem Multiorganversagen als Säugling eine Epilepsie entwickelt. Außerdem hat er eine angeborene Mikrozephalie (verringertes Kopfumfang) und dadurch eine schwere Entwicklungsverzögerung. Er ist körperlich sehr eingeschränkt bewegungsfähig und kann wenig Muskeltonus aufbauen. Damit Ali in der Zukunft laufen lernen kann, wird mehrfach versucht, für ihn Fußorthesen sowie einen Stehständer zu beantragen. Die Orthesen sollen ihm genug Stabilität geben, um sich aufzurichten, und der Stehständer soll das Stehen anbahnen. Die Anträge werden jedoch immer wieder nach Aktenlage abgelehnt, ohne dass Ali amtsärztlich untersucht wird. Erst nach zwei Jahren und drei Widersprüchen werden Hilfsmittel bewilligt. Ali ist nun vier Jahre alt und hat aufgrund der ausgebliebenen Versorgung mittlerweile Fehlbildungen in Hüfte und Gelenken entwickelt. Die bewilligten Hilfsmittel sind für ihn nicht passend: Anstelle der beantragten Fußorthesen wurden lediglich kostengünstigere Schaleneinlagen in konfektionierten Therapieschuhen bewilligt, die Ali jedoch keine gute Stabilität geben. Es gelingt ihm nur schwer, sich mit den Therapieschuhen aufzurichten. Weil Ali sich noch immer nicht selbst aufrichten kann, aber immer mehr Eigenaktivität entwickelt, nehmen die Fehlstellungen in seinen Gelenken so zu, dass er sich einer Hüftoperation unterziehen muss, die ein gesundheitliches Risiko für ihn darstellt. Die Kosten für diese Operation wären bei rechtzeitiger Behandlung vermeidbar gewesen.²⁵²

Praktische Barrieren beim Zugang zur Versorgung

Neben den sozialrechtlichen Barrieren bestehen nach Aussagen der Expert_innen aus der Praxis auch praktische und bürokratische Zugangsbar-

250 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017.

251 Ebd.

252 Vgl. auch Stellungnahme von MenschenKind e.V. anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017 sowie MenschenKind e.V. u. a. (2015), S. 10 – 11.

rieren im Bereich der Versorgung.²⁵³ Zunächst kommt es in vielen Fällen gar nicht erst zur Antragstellung. Denn Flüchtlinge mit Behinderungen selbst sind unzureichend über ihre Rechte informiert und kennen das deutsche Hilfesystem nicht.²⁵⁴ Vielen fehlt daher die Befähigung, sich selbst für ihre Leistungsansprüche einzusetzen. In der Regel werden Anträge auf behinderungsbedingte Leistungen auf Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes nur mit Unterstützung von Sozialarbeiter_innen oder Ehrenamtlichen im Rahmen einer engen Fallbegleitung beantragt.²⁵⁵

Werden Anträge bei Sozialbehörden auf Hilfen nach § 6 AsylbLG gestellt, kommt es zu langen Bearbeitungs- und Wartezeiten. Häufig verlangen die Behörden, dass zur Beantragung eines Behandlungsscheins Gutachten oder Atteste über behinderungsbedingt notwendige Hilfen vorgelegt werden, die vorher bei fachärztlichen Praxen eingeholt werden müssen. Bei diesen ist jedoch häufig nur schwer ein Termin zu bekommen. Für diese ärztlichen sowie für behördliche Termine wird zudem zumeist Sprachmittlung in Laut- und Gebärdensprache benötigt. Diese können zwar ebenfalls über § 6 AsylbLG beantragt werden, werden jedoch häufig nicht bewilligt und sind nicht in ausreichendem Maße verfügbar. Selbst wenn Anträge bewilligt werden, heißt dies nicht, dass eine Versorgung auch möglich ist. So stehen längst nicht genügend Angebote der psychosozialen Versorgung für traumatisierte Geflüchtete bereit und es kommt zu langen Wartezeiten auf einen Therapieplatz. Die Kapazitäten der spezialisierten gemeinnützigen Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer reichen bei Weitem nicht aus, um die Bedarfe zu decken.²⁵⁶

In einigen Bundesländern erhalten Asylsuchende elektronische Gesundheitskarten (eGK) gesetzlicher Krankenkassen. Dadurch wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung maßgeblich erleichtert, indem er selbstbestimmt und ohne Umweg über die Sozialämter direkt über die ärztlichen Praxen

erfolgen kann. Der Versorgungs- und Hilfebedarf wird nun unmittelbar durch medizinische Expert_innen beurteilt. Laut Ergebnissen der Anhörung wirkt sich dies positiv für geflüchtete Menschen mit Behinderungen aus. Ihre Versorgung wird insgesamt als bedarfsgerechter eingeschätzt. Gleichzeitig werden die kommunalen Sozialbehörden durch dieses Verfahren davon entlastet, behinderungsbedingte Bedarfe ohne das notwendige Fachwissen beurteilen zu müssen. Durch die Einführung der eGK werden die Leistungsansprüche nicht erweitert, sondern bleiben gleich. Das heißt, auch ärztliche Verschreibungen bewegen sich innerhalb des Leistungsspektrums von § 6 AsylbLG. Aufgrund der geschilderten Vorteile stellt sich eine flächendeckende Einführung der eGK in Deutschland als sehr wünschenswert dar. Es bleibt jedoch zu beachten, dass bestimmte notwendige Leistungen für Geflüchtete mit Behinderungen auch unter diesem erleichterten Verfahren ausbleiben: So werden etwa stationäre und ambulante Rehabilitationsmaßnahmen für schwerkranke oder schwerbehinderte Menschen, Hilfen zur Pflege, die Versorgung von chronischen Krankheiten sowie ambulante Psychotherapien in der Regel nicht bewilligt, in der Annahme, dass sie das Leistungsspektrum des Asylbewerberleistungsgesetzes überschreiten würden.²⁵⁷

4.4 Fazit

Geflüchtete Menschen mit Behinderungen sind in Deutschland mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, die sich zum Teil drastisch auf ihre Lebenssituation auswirken. Dabei handelt es sich um strukturelle Probleme, die den Rahmen von Einzelfällen übersteigen. Die Politik hat diese Probleme im Berichtszeitraum noch nicht aufgegriffen und bearbeitet.

Es fehlt an einer systematischen Identifikation und Bedarfsermittlung. Der Bund sollte in diesem

253 So die Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Expert_innen anlässlich der Konsultation zur Lage von Flüchtlingen mit Behinderungen am 23. Februar 2017; vgl. auch Schülle (2017b).

254 Smith-Khan, Laura u. a. (2014), S. 46 und 55 – 59.

255 Der bisher einzige Praxisleitfaden für Sozialarbeit bezüglich Flüchtlingen mit Behinderungen wurde herausgegeben von der Amadeu Antonio Stiftung (2016).

256 Vgl. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (2016), S. 46 – 47.

257 Schammann / Kühn (2016), S. 18 – 19; Wächter-Raquet (2016).

Bereich nicht weiter auf die Verpflichtungen der Länder zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie verweisen, sondern Initiative ergreifen und auf bundesgesetzlicher Ebene Regelungen zur Identifikation besonders Schutzbedürftiger treffen. Außerdem sind Flüchtlinge mit Behinderungen oft in nicht zugänglichen und nicht bedarfsgerechten Unterkünften untergebracht. Hier ist ein sensibles Belegungsmanagement notwendig sowie die Einführung gesetzlicher Mindeststandards zur Barrierefreiheit in den Landesaufnahmegesetzen. Nicht zuletzt werden Geflüchtete mit Behinderungen nach dem geltenden Asylbewerberleistungsgesetz nicht ausreichend medizinisch versorgt. Wenn der Bundesgesetzgeber das Gesetz nicht abschaffen möchte, sollte er zumindest denjenigen Geflüchteten einen Zugang zum Regelsystem gewährleisten, die stationäre Versorgung benötigen und im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht angemessen versorgt werden können. Für alle anderen Geflüchteten sollte im § 6 AsylbLG ein Rechtsanspruch auf bedarfsdeckende Leistungen festgelegt werden. Alternativ kann ein Leistungsspektrum, das alle Bedarfe deckt, in Form von Ausführungsvorschriften zum § 6 bundesgesetzlich festgelegt werden.

Es bedarf einer grundsätzlichen Berücksichtigung des Themas Behinderung in der Flüchtlingspolitik („disability mainstreaming“). Dabei sollte an vorhandene Vorschläge aus Fachkreisen zur Identifizierung, Unterbringung und Versorgung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen angeschlossen werden. Darüber hinaus sollten auch Aspekte der Teilhabe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Lebensbereichen wie Arbeit und Bildung sowie deren Rechte im Asylverfahren berücksichtigt werden. Zu letzteren Themen gibt es bisher kaum Erkenntnisse, sodass hier weiterführende Forschungsaufträge zur Datenerhebung notwendig sind.

5 Das Recht von Kindern auf Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil

5.1 Einleitung

Die Inhaftierung eines Elternteils ist für Kinder ein zentraler Einschnitt in ihrem Leben. Sie verändert die Beziehungen zwischen den Familienmitgliedern und hat Auswirkungen auf das soziale Umfeld der Kinder. Schätzungen zufolge sind in Deutschland täglich circa 100.000²⁵⁸ Kinder²⁵⁹ von der Inhaftierung eines Elternteils²⁶⁰ betroffen. Amtlich erhobene Zahlen gibt es nicht.

Die Kinder eines inhaftierten Elternteils befinden sich in einer besonders belastenden Lebenssituation. Das Wohlergehen dieser Kinder, das zeigen die Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie aus dem Jahr 2012, ist überdurchschnittlich gefährdet. Kinder eines inhaftierten Elternteils haben im Vergleich mit allen anderen Kindern ihrer Altersgruppe ein signifikant erhöhtes Risiko, psychisch zu erkranken. Sie leiden massiv unter den sozialen Folgen ihrer Lebenssituation.²⁶¹ Aus bindungstheoretischer Sicht wird die Inhaftierung eines Elternteils und der damit einhergehende „Verlust“ dieses Elternteils als traumatisierendes Moment²⁶² für betroffene Kinder beschrieben.²⁶³ Denn die Inhaftierung eines Elternteils bedeutet meistens, dass ein direkter Kontakt nur noch sehr begrenzt möglich ist, zum Beispiel einmal pro Monat und dann auch nur für wenige Stunden und unter Bedingungen, die nicht kindgerecht sind. Es ist für ein Kind, je nach Alter unterschiedlich, schwer nachvollziehbar, warum es das Elternteil, das ihm neulich möglicherweise noch Gute-Nacht-Geschichten vorgelesen hat, nun plötzlich nur noch in Anwesenheit einer Vollzugsbeamtin oder eines Vollzugsbeamten treffen kann und Vater oder Mutter dann unter Umständen noch nicht einmal berühren darf.

Wie wird der besonderen Situation von Kindern Inhaftierter von staatlicher Seite, insbesondere in Bezug auf Besuchsregelungen in der Haft, begegnet? Das war die leitende Frage für die vorliegende Untersuchung der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie hat dazu die Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze der Bundesländer analysiert und zudem mithilfe eines Fragebogens die Regelungen für den Umgang von Inhaftierten mit Kindern sowie die Gestaltung von Besuchen bei den Justizministerien der Länder abgefragt. Der vorliegende Beitrag beschreibt in einem ersten Schritt, was es für Kinder bedeutet, wenn ein Elternteil inhaftiert und damit von den Kindern getrennt ist. Vor dem Hintergrund der Vorgaben aus der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) – insbesondere dem Recht des Kindes auf Umgang mit beiden Elternteilen, Artikel 9 – wird dann ein Blick auf die Regelungen und Praxis hinsichtlich der Kontaktmöglichkeiten in Deutschland geworfen.

5.2 Wenn die Inhaftierung der Eltern das Leben von Kindern prägt

Analysen zu den Auswirkungen von Inhaftierungen eines Elternteils auf Kinder sind insgesamt neueren Datums. Allerdings bestätigen Studien schon seit Langem die wichtige Rolle, die familiäre Kontakte während einer Inhaftierung haben. Dabei standen zunächst die Inhaftierten selbst²⁶⁴ und später deren Ehepartner_innen im Fokus der Untersuchungen.²⁶⁵ In neueren Studien wurden dann die Familie als Ganzes und dabei auch die Kinder in den Blick genommen – zunächst durch

258 Zitiert nach: Bieganski / Starke / Urban (2013), S. 4.

259 Mit „Kindern“ sind im folgenden Text gemäß Artikel 1 der UN-Kinderrechtskonvention alle Menschen gemeint, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Im deutschen Sprachgebrauch müsste hier von Kindern und minderjährigen Jugendlichen gesprochen werden, wovon zugunsten der Lesbarkeit des Textes Abstand genommen wird.

260 Für Kinder in Deutschland bedeutet dies in der Regel, dass der Vater im Gefängnis ist. In Deutschland beträgt der Anteil von Frauen nur circa fünf Prozent aller Inhaftierten (Statistisches Bundesamt (2017), S. 15).

261 Jones (2013).

262 Dies wird auch als „ambiguous loss“ bezeichnet. Der Begriff bezeichnet die Belastung durch den Verlust eines Elternteils. Das Elternteil ist für das Kind zwar noch emotionaler Teil der Familie, aber physisch faktisch nicht anwesend – sei es durch Inhaftierung, Trennung oder andere äußere Umstände. Siehe auch Boss (2000).

263 Bocknek / Sanderson / Britner (2009), S. 323 – 333.

264 Glueck / Glueck (1937).

265 Morris (1967).

Befragung des betreuenden Elternteils. So berichten beispielsweise Frauen Inhaftierter in einer repräsentativen Studie für den deutschsprachigen Raum, dass sie bei ihren Kindern eine gesteigerte Aggressivität und einen Leistungsabfall in der Schule beobachten würden.²⁶⁶

Untersuchungen über die Auswirkungen der Inhaftierung eines Elternteils auf die betroffenen Kinder sind in Europa seit 2001 zunehmend Gegenstand der Forschung.²⁶⁷ Wegweisend für die Frage nach den Auswirkungen von Inhaftierungen auf Kinder sind die Ergebnisse einer internationalen, von der EU geförderten Studie, der COPING-Untersuchung von 2012.²⁶⁸ Im Rahmen dieser Studie wurden erstmals entsprechende Daten auch für Deutschland erhoben. Die COPING-Erhebungen bestätigen zunächst die bereits beschriebenen bindungstheoretischen Auswirkungen der Inhaftierung eines Elternteils. Das gesunde Aufwachsen dieser Kinder ist insgesamt überdurchschnittlich gefährdet: Kinder eines inhaftierten Elternteils hatten im Vergleich mit allen anderen Kindern ihrer Altersgruppe in den untersuchten Ländern ein signifikant erhöhtes Risiko, psychisch zu erkranken und litten massiv unter den sozialen Folgen ihrer Lebenssituation.²⁶⁹ Grundsätzlich neu im Forschungsdesign von COPING war die direkte Befragung der beteiligten Kinder und deren Familien zu der Frage, was ihnen hilft, mit ihrer Belastungssituation umzugehen und diese besser bewältigen zu können.²⁷⁰

Die Vorschläge der COPING-Studie betonen zusammengefasst, dass es besonders wichtig ist, den direkten Kontakt (physisch und interaktiv) zwischen dem Kind und dem inhaftierten Elternteil aufrechtzuerhalten.²⁷¹ Dies wurde in der deutschen Stichprobe durch die Aussagen der

befragten Kinder bestätigt, die an erster Stelle den direkten Kontakt als hilfreich nannten.²⁷²

Die Ergebnisse aus COPING wurden im Anschluss insbesondere von freien Trägern, die bereits Angebote in Justizvollzugsanstalten für Kinder von Inhaftierten anboten, genutzt, um Empfehlungen für eine kindersensible Ausgestaltung des Strafvollzugs zu formulieren.²⁷³ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) veranstaltete 2012 in Kooperation mit dem Deutschen Caritasverband das Fachgespräch „Mehr Familie wagen – für ein besseres Leben von Kindern Inhaftierter“ unter Teilnahme von Mitgliedern der Kinderkommission des deutschen Bundestages und stellte in diesem Zusammenhang ihre Empfehlungen für einen familiensensiblen Vollzug vor.²⁷⁴

5.3 Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-Kinderrechtskonvention trat in Deutschland am 5. April 1992 in Kraft und gilt seit Juli 2010 ohne Vorbehalte. Deutschland hat sich damit verpflichtet, die in der UN-Konvention verbrieften Rechte aller Kinder auf deutschem Hoheitsgebiet zu verwirklichen, zu achten und zu schützen. Kernstück der UN-KRK ist die Stärkung der Rechts- und Subjektstellung des Kindes. Kinder sollen nicht nur theoretisch als Träger_innen von Menschenrechten gelten, sondern auch tatsächlich in die Lage versetzt werden, ihre Menschenrechte staatlichen Stellen gegenüber geltend zu machen, und sie sollen als eigenständige Rechtssubjekte ernst genommen werden.

266 Busch / Füllbier / Meyer (1987); Busch (1989).

267 Cunningham (2001).

268 Jones (2013).

269 Vollhase / Wichmann (2013).

270 Jones (2013), S. 32, 47. Die Erhebung begann 2010 und endete nach dreijähriger Laufzeit im Dezember 2012. Dabei wurde besonderer Wert darauf gelegt, kindzentriert vorzugehen. Die Studie erhob für die deutsche Stichprobe mittels Fragebogen die Sichtweise von 145 Kindern, davon 47 Prozent weiblich, im Alter zwischen 7 und 17 Jahren sowie mittels Interviews die Sichtweise von 27 Kindern (17 weiblich und 10 männlich) im Alter von 7 bis 18 Jahren.

271 Jones (2013), S. 88, 99 – 103.

272 Bieganski / Starke / Urban (2013), S. 9.

273 vgl. Bieganski / Starke / Urban (2013).

274 Die Dokumentation des Fachgesprächs wurde im Informationsdienst Straffälligenhilfe der BAG-S 3/2012 veröffentlicht: Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (2012).

Dieses Verständnis, dass Kinder die Menschenrechte vollumfänglich besitzen und diese auch beanspruchen können, spiegelt sich in den vier Grundprinzipien der UN-KRK wider: dem Diskriminierungsverbot (Artikel 2), dem Vorrang der besten Interessen der Kinder (Kindeswohl, Artikel 3), dem

Recht des Kindes auf Leben und eine bestmögliche Entwicklung und Entfaltung (Artikel 6) und dem Recht des Kindes, in allen es selbst betreffenden Angelegenheiten mit seiner Meinung Gehör zu finden (Artikel 12).

Haftalternativen für Elternteile, damit Kinder nicht mitbestraft werden

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtsausschuss) hat bereits in seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2011 alle Vertragsstaaten darauf hingewiesen, Kinder von Inhaftierten in den Blick zu nehmen. Er regt einen grundlegenden Sinneswandel an und empfiehlt verbesserte Besuchsregelungen zu schaffen sowie Rahmenbedingungen für Besuche, die an den Bedürfnissen der betroffenen Kinder orientiert sind. Er regte darüber hinaus an, Haftalternativen für die Eltern zu prüfen und zu entwickeln, wenn Kinder von deren Inhaftierung betroffen sind.²⁷⁵ Dabei sei der Vorrang des Kindeswohls auch bei der Strafzumessung für das verurteilte Elternteil zu berücksichtigen. Der UN-Kinderrechtsausschuss empfiehlt außerdem, über Erleichterungen des Umgangs nachzudenken, von erweiterten Besuchsregeln über verbesserte Möglichkeiten des Treffens (Rahmenbedingungen des Besuchs) bis hin zu erweiterten Möglichkeiten des Freigangs.²⁷⁶

Der Blick in andere europäische Länder zeigt, dass dies durchaus umsetzbare Forderungen sind. In der Nähe von Kopenhagen gibt es seit 2005 das Familienhaus „Pension Engelsborg“, ein Angebot an Inhaftierte, den letzten Abschnitt ihrer Inhaftierung gemeinsam mit ihrer Familie in einer Art „betreuter Wohngruppe“ zu verbringen. Zweck des Familienhauses ist, sich auf die Bedürfnisse der Kinder zu konzentrieren und gleichzeitig den anderen Familienmitgliedern zu helfen, ihr Verhältnis zueinander zu verbessern.²⁷⁷ Auch innerhalb der Verbände der Straffälligenhilfe in Deutschland werden vermehrt Gegenmodelle zur Freiheitsstrafe und zur Modifikation der Haftbedingungen gefordert, um negative Auswirkungen auf Angehörige zu vermeiden oder zu begrenzen.²⁷⁸

Ähnliche Beweggründe beim Nachdenken über das Wohlergehen der Kinder haben bereits im Zuge der Entwicklung des Strafvollzugsgesetzes den Gesetzgeber in Deutschland 1977 dazu bewogen, bei der Inhaftierung von Müttern die Möglichkeit zu schaffen, noch nicht schulpflichtige Kinder – solange dies dem Wohl des Kindes entspricht – mit der Mutter in einer gesonderten Einrichtung im Vollzug unterzubringen.²⁷⁹

Aus kinderrechtlicher Perspektive ist es wünschenswert, Haftalternativen ernsthaft zu prüfen: Hierzu sollte zum einen intensiver geprüft werden, ob Bewährungsstrafen in Betracht kommen, zum anderen sollte das Kindeswohlprinzip bei Entscheidungen zwischen Geld- oder Freiheitsstrafen mit berücksichtigt werden. Dabei ist zentral, dass diese Alternativen sich nicht nur auf Mütter, sondern auch auf Väter beziehen.²⁸⁰

275 UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (2011), Ziffer 30.

276 Ebd.

277 Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) & Chance e.V. Münster & Der Paritätische Landesverband NRW e.V. (2014).

278 Kawamura-Reindl (2016), S. 26.

279 Strafvollzugsgesetz vom 01.01.1977 (StVollzG), §§ 80, 142. Demnach kann ein noch nicht schulpflichtiges Kind mit seiner Mutter im Strafvollzug untergebracht werden, wenn dies dem Wohl des Kindes entspricht. Für diese gemeinsamen Unterbringungen sollen gesonderte Einrichtungen geschaffen werden.

280 Dies in Anbetracht der Tatsache, dass Studien die nicht minder große Bedeutung der Beziehung zwischen Vätern und Kindern belegen: Grossmann / Grossmann (2002); Suess u. a. (2001); Lamb (1980).

Nach Artikel 9 Absatz 3 UN-KRK hat das Kind das Recht, eine regelmäßige persönliche Beziehung und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen zu pflegen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass sich aus Artikel 6 Absatz 2 GG (in Verbindung mit dem Recht des Kindes auf Schutz seiner Persönlichkeit gemäß Artikel 2 Absatz 1, Artikel 1 Absatz 1 GG) ein eigenes Recht des Kindes auf Umgang mit seinen Eltern ergibt und das Umgangsrecht nicht etwa allein Elternrecht ist. Denn die persönliche Beziehung zu seinen Eltern, ihre Pflege, Hilfe und Zuwendung trügen wesentlich dazu bei, dass sich das Kind zu einer Persönlichkeit entwickeln könne, die sich um ihrer selbst geachtet weiß und sich selbst wie andere zu achten lernt. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass Eltern es ihrem Kind schulden, ihr Handeln an seinem Wohl auszurichten, und das Kind einen Anspruch darauf hat, dass zuvörderst seine Eltern für es Sorge tragen.²⁸¹

Auch bei der Ausgestaltung der Besuche von Kindern bei ihrem inhaftierten Elternteil muss das Recht auf unmittelbaren persönlichen Kontakt berücksichtigt werden. In der Abwägung dieses Rechts mit den Interessen des Vollzugs gilt zudem das Kindeswohlprinzip, wonach bei allen Entscheidungen das Kind betreffend die besten Interessen des Kindes vorrangig zu berücksichtigen sind (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK). Bisher werden bei der Inhaftierung eines Elternteils die Auswirkungen, die dies auf die betroffenen Kinder hat, nicht explizit in den Blick genommen und insbesondere nicht vorrangig weder vonseiten der Justiz noch vonseiten der Kinder- und Jugendhilfe.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz enthält zwar in seinem Leistungskatalog (§ 2 SGB VIII) viele Angebote und Hilfen, mit denen auf typische Bedarfe und Problemstellungen von Kindern Inhaftierter reagiert werden könnte. Allerdings werden diese Angebote in der Praxis nicht aktiv an die spezifische Gruppe herangetragen. Das Bestehen eines prinzipiellen Hilfebedarfs wird verneint. So argumentierte die Bundesregierung im Jahr 2011 (noch vor Veröffentlichung der Ergebnisse der COPING-Stu-

die), dass die Inhaftierung eines Elternteils für sich genommen noch nicht begründe, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch genommen werden müssten.²⁸² Diese Haltung kann vor dem Hintergrund der eindeutigen Ergebnisse von COPING und auch erster Evaluationen zu gezielten Hilfeangeboten für Kinder von Inhaftierten nach Auffassung der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention so nicht aufrechterhalten werden.²⁸³

5.4 Kontaktmöglichkeiten und Besuchspraxis: deutschlandweite Unterschiede

Für den vorliegenden Bericht hat die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention untersucht, welche gesetzlichen Vorgaben es bezüglich der Kontaktmöglichkeiten für Kinder zu ihrem inhaftierten Elternteil gibt. Ansatzpunkt für die Analyse waren die verbindlichen Vorgaben der UN-KRK, die ein ausdrückliches Recht des Kindes, „das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmäßig persönliche Beziehungen und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht den besten Interessen des Kindes widerspricht“ (Artikel 9 Absatz 3 UN-KRK). Die Bedeutung der Ausgestaltung regelmäßiger persönlicher Beziehungen wurde, wie die COPING-Studie für Deutschland ergeben hatte, von den befragten Kinder als zentraler Faktor genannt, der ihnen dabei hilft, mit ihrer Belastungssituation besser umgehen zu können.²⁸⁴

Für diese Analyse wurden dabei die gesetzlichen Bestimmungen, das heißt die Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze der Länder hinsichtlich der Besuchsregelungen für Kinder von Inhaftierten untersucht. Zudem wurden mithilfe eines Fragebogens Daten bei den 16 Landesjustizministerien, denen alle Justizvollzugsanstalten (im Folgenden

281 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1. April 2008, 1 BvR 1620/04, Leitsatz 2 und Rz. 71 f.

282 Deutscher Bundestag (2011), Ziffer 27.

283 Jones (2013). Siehe zum Beispiel aber auch Ergebnisse des Eltern-Kind-Projekts „Chance“: Zwönitzer u. a. (2013).

284 Jones (2013).

JVAs) unterstehen, abgefragt. Der Fragebogen enthielt offene und geschlossene Fragen dazu,

- ob die Landesregierung Zahlen dazu erhebt, wie viele Kinder in ihrem Bundesland von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen sind,
- welche Besuchsmöglichkeiten Kindern von Inhaftierten im jeweiligen Bundesland zur Verfügung stehen und
- ob es explizites Informationsmaterial für Kinder von Inhaftierten gibt.²⁸⁵

„Soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht ...“

Erstmalig mit der Situation der Kinder von Inhaftierten konfrontiert, wird oftmals in Frage gestellt, ob denn der Umgang mit einer inhaftierten Person überhaupt dem Kindeswohl entsprechen kann. Ist eine inhaftierte Person nicht ein „schlechter Umgang“ für das Kind? Hier ist festzuhalten: Das Recht auf Umgang mit beiden Elternteilen ist ein explizites Recht des Kindes. Dieses Menschenrecht, mit seiner großen emotionalen Bedeutung für das Kind, besteht auch, wenn ein Elternteil inhaftiert ist. Grundsätzlich darf es – in Haftsituationen wie auch sonst – nur aus Gründen des Kindeswohls eingeschränkt werden. Grund für die Einschränkung des Umgangs kann also nicht die Tatsache der Inhaftierung sein, dagegen jedoch beispielsweise das möglicherweise problematische (Vor-)Verhalten des Elternteils gegenüber dem Kind.

Eine Inhaftierung an sich ist kein Grund, die Fähigkeiten der inhaftierten Person in der Rolle als Vater oder Mutter generell in Frage zu stellen. Das spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Möglichkeiten wider, wie verfahren werden kann, wenn ein sorgeberechtigter Elternteil in Haft kommt. In Deutschland ruht lediglich im Falle einer längeren Inhaftierung die elterliche Sorge (gemäß § 1674 Absatz 1 BGB), da sie für den Zeitraum der Inhaftierung tatsächlich nicht ausgeübt werden kann. Ist ein weiterer sorgeberechtigter Elternteil vorhanden, so übt dieser

in der Regel das Sorgerecht (vorübergehend) allein aus (§ 1678 Absatz 1 erster Halbsatz BGB). Ist eine solche Übertragung der Ausübung der Alleinsorge nicht möglich, so übt der oder die Inhaftierte weiterhin das Sorgerecht aus. Alternativ kann zum Beispiel bei einer längeren Haft ein Vormund bestellt werden. Einzige Ausnahme stellt die Kindeswohlgefährdung (gemäß §§ 1666 und 1666a BGB) mit dem Prinzip der Abwendung einer erheblichen Gefährdung des Kindes dar, die den Entzug des Sorgerechts rechtfertigt.

5.4.1 Verfügbare Daten

Ein Ziel der diesem Bericht zugrunde liegenden Befragung bei den Landesjustizministerien war es, erstmalig die Anzahl der betroffenen Kinder zu ermitteln.²⁸⁶ Die Befragung ergab, dass keines der Länder diese Zahlen systematisch erfasst. Lediglich Bayern, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein nannten Zahlen, die im Aufnahmegespräch bei Ankunft in der Justizvollzugsanstalt erhoben werden. Die damit festgehaltenen Angaben der Inhaftierten zu eigenen Kindern sind freiwillig und es wird dabei auch nicht das Alter der Kinder erfragt,²⁸⁷ das heißt, es werden auch erwachsene Kinder erfasst.

Verlässliche Daten sind jedoch notwendig für die Entwicklung von gesetzlichen Bestimmungen und eine kindgerechte Gestaltung der Besuchspraxis in den JVAs. Das vorhandene Defizit bei der Datenverfügbarkeit sollte schnell geschlossen werden.

5.4.2 Besuchszeiten gemäß den Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetzen der Länder

Ausgehend vom Recht des Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehung und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen wurden die gesetzlichen Vorgaben für einen solchen Kontakt untersucht. Die Analyse der Strafvollzugs- und

285 Bis auf das Land Hamburg haben alle Länder den Fragebogen beantwortet.

286 Zum Stichtag 31.03.2016.

287 Siehe beispielsweise in Schleswig Holstein: Landtag Schleswig-Holstein (2015), S. 2. Darüber hinaus gibt es lediglich Schätzungen (zum Beispiel Zwönitzer u. a. (2013), S. 236).

Justizvollzugsgesetze der Länder²⁸⁸ zeigt, dass es sich um Besuchszeiten handelt, die zunächst einmal der inhaftierten Person zustehen. Von daher wird in den Gesetzen in erster Linie von den Bedürfnissen der Inhaftierten ausgegangen und nicht von den Bedürfnissen oder gar Rechten der besuchenden Personen (wie Kinder oder andere Familienmitglieder).

Tabelle 7 (linke Spalte, S. 86) gibt einen Überblick über die Mindest-Gesamtdauer an Besuch, die Inhaftierten monatlich in den unterschiedlichen Bundesländern insgesamt zusteht. Sie zeigt, dass diese gesetzlich vorgeschriebene Mindestbesuchszeit zwischen den Ländern stark variiert: zwischen einer Stunde (unter anderem in Bayern und dem Saarland) und vier Stunden (unter anderem in Niedersachsen und Sachsen).

Aus kinderrechtlicher Perspektive gehört es aber auch zur Staatenpflicht, den einmal erkannten negativen Auswirkungen der Inhaftierung eines Elternteils auf die betroffenen Kinder oder das betroffene Kind aktiv entgegenzusteuern. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK sollen die besten Interessen des Kindes dabei sogar eine vorrangige Berücksichtigung erfahren. In einem zweiten Schritt wurden deshalb die Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze auf Regelungen untersucht, die sich explizit auf Besuchszeiten für Kinder beziehen (Tabelle 7, rechte Spalte). Dabei gibt es zum Beispiel Unterschiede bezüglich der Anzahl der Stunden, um die die Mindestbesuchszeit im Monat aufgestockt wird. Acht Bundesländer stocken die sogenannten Regel-Besuchszeiten der Inhaftierten auf, wenn Kinder ihre Eltern besuchen (Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen), teilweise um zwei weitere Stunden (zum Beispiel Rheinland-Pfalz) oder um eine weitere Stunde (zum Beispiel Bremen).

Aus kinderrechtlicher Perspektive ist dabei problematisch, dass diese Aufstockung der Besuchs-

zeiten allein als Recht des oder der Inhaftierten in den Justizvollzugsgesetzen der Länder verankert ist. Das in der UN-Kinderrechtskonvention und im Grundgesetz verankerte eigene Recht des Kindes auf persönlichen Kontakt mit dem Elternteil findet hier keine einfachgesetzliche Entsprechung. Ein Perspektivwechsel auf die eigenen Rechte der Kinder könnte in der Praxis eine große Auswirkung haben: Wenn die Besuchszeiten dem Kind zustünden, könnte die Vollzugsanstalt diese Besuchszeit nicht einfach kürzen, etwa als Disziplinarmaßnahme bei Fehlverhalten des inhaftierten Elternteils.



Tabelle 7 (rechte Spalte, S. 86) verdeutlicht zudem, dass es neben der Aufstockung der Besuchszeiten weitere Unterschiede bezüglich der Regelung des Besuchs von Kindern gibt. Unterschieden wird beispielsweise auch, ob die besuchenden Kinder unter oder über 14 Jahre alt sind. In Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gilt die erweiterte Besuchszeit lediglich für Kinder unter 14 Jahren. In Bremen und Thüringen wird die Aufstockung der Besuchszeit darüber hinaus lediglich für leibliche und Adoptivkinder gewährt. Nicht zuletzt unterscheiden sich die Regelungen bezüglich ihres Ermessensspielraums für die entscheidende Behörde, das heißt, sie sind entweder als Kann-, Soll- oder Muss-Vorschriften formuliert.²⁸⁹


Alles in allem bleiben so die den Kindern von Inhaftierten zustehenden Stundenzahlen für Besuche bislang recht gering – beispielsweise verglichen mit Umgangszeiten, wie sie im Kontext von Scheidung und Trennung der Eltern bei Kindern über vier Jahren (mit 2 – 3 Tagen über das Wochenende im 14-Tage-Rhythmus) durchaus üblich sind. Folgt man den Vorgaben aus Artikel 3 und 9 UN-KRK, so sollte jedoch jedem Kind eine individuelle Besuchszeit ermöglicht werden, wenn dem keine anderen kindeswohlbasierten Gründe entgegenstehen (zum Beispiel die oben genannten Schutzgründe).

288 In die Analyse nicht einbezogen wurden die Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder.

289 Dies bedeutet, dass „zusätzliche Besuche“ (beispielsweise in Baden-Württemberg gemäß § 19 Absatz 3 JVollzGB III BW) einer Soll-Vorschrift entsprechen. Es liegt also ein intendiertes Ermessen vor: Die Behörde muss im Regelfall wie im Gesetz bestimmt entscheiden, hat bei atypischen Fällen aber Ermessen. Wo der Satz das Wort „möglich“ beinhaltet, handelt es sich um eine „Kann-Vorschrift“, das heißt, die Behörde hat freies Ermessen. Im Brandenburgischen Justizvollzugsgesetz findet sich die einzige Muss-Vorschrift bezüglich zusätzlicher Besuche und Langzeitbesuche. Das heißt, gemäß § 34 Absatz 4 BbgJVollzG „sind [diese] zuzulassen“. „Muss-Vorschrift“ heißt, die Behörde hat kein Ermessen und ist rechtlich verpflichtet, so zu handeln, wie im Gesetz bestimmt.

Tabelle 7: Besuchszeitenregelungen gemäß den Justizvollzugs- und Strafvollzugsgesetzen der Länder

Mindestbesuchszeit im Monat	Bundesland	Regelungen in den Justiz-/Strafvollzugsgesetzen der Länder zu Besuchsrechten über die Mindestbesuchszeit hinaus
 1 Stunde	Baden-Württemberg	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 19 Abs. 3 JVollzGB III BW)
	Bayern	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (Art. 27 Abs. 2 BayStVollzG)
	Hamburg	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 2 HmbStVollzG) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der partnerschaftlichen oder ihnen gleichzusetzender Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 HmbStVollzG)
	Hessen	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche/familiäre Angelegenheiten (§ 34 Abs. 2 HStVollzG)
	Saarland	Besondere Förderung der Kontakte zu Kindern; zusätzliche Besuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 2 SLStVollzG) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 SLStVollzG)
 2 Stunden	Berlin	1 weitere Stunde bei Besuchen von minderjährigen Kindern der Gefangenen (§ 29 Abs. 1 S. 2 StVollzG Bln) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 29 Abs. 3 StVollzG Bln) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 29 Abs. 4 StVollzG Bln)
	Bremen	1 weitere Stunde bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren (§ 26 Abs. 1 S. 2 StVollzG Brem) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 StVollzG Brem) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich; beaufsichtigte Langzeitbesuche von Kindern unter 18 Jahren (§ 26 Abs. 4 StVollzG Brem)
	Mecklenburg-Vorpommern	2 weitere Stunden bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren (§ 26 Abs. 1 S. 2 StVollzG M-V) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 StVollzG M-V) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 StVollzG M-V)
	Nordrhein-Westfalen	2 weitere Stunden bei Besuchen von minderjährigen Kindern der Gefangenen; familiengerechter Umgang zum Wohl von minderjährigen Kindern; Berücksichtigung der Bedürfnisse minderjähriger Kinder bei der Ausgestaltung der Besuchsmöglichkeiten (§ 19 Abs. 2 StVollzG NRW) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 19 Abs. 3 StVollzG NRW) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 19 Abs. 4 StVollzG NRW)
	Rheinland-Pfalz	2 weitere Stunden bei Kindern der Gefangenen unter 18 Jahren, diese Kontakte werden besonders gefördert (§ 33 Abs. 2 JVollzG RP) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 33 Abs. 4 JVollzG RP) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 33 Abs. 5 JVollzG RP)

Mindestbesuchszeit im Monat	Bundesland	Regelungen in den Justiz-/Strafvollzugsgesetzen der Länder zu Besuchsrechten über die Mindestbesuchszeit hinaus
	Sachsen-Anhalt	2 weitere Stunden bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren, diese Besuche werden besonders gefördert (§ 33 Abs. 2 JVollzGB LSA) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 33 Abs. 4 JVollzGB LSA) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 33 Abs. 5 JVollzGB LSA)
	Schleswig-Holstein	2 weitere Stunden für Besuche von Angehörigen, 2 weitere Stunden für Besuche von minderjährigen Kindern der Gefangenen; (§ 42 Abs. 2 LStVollzG SH) Unüberwachte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 42 Abs. 4 LStVollzG SH)
	Thüringen	2 weitere Stunden für Kontakte zu leiblichen und Adoptivkindern unter 14 Jahren, besondere Förderung dieser Kontakte (§ 34 Abs. 2 ThürJVollzGB) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 34 Abs. 4 ThürJVollzGB) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 34 Abs. 5 ThürJVollzGB)
 4 Stunden	Brandenburg	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 34 Abs. 3 BbgJVollzG) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Beziehungen (bei Geeignetheit der Gefangenen) sind zuzulassen (§ 34 Abs. 4 BbgJVollzG)
	Niedersachsen	Zusätzliche Besuche zur Erreichung des Vollzugszieles oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten; unbeaufsichtigte Langzeitbesuche von Angehörigen (§ 25 Abs. 2 NJVollzG) Bei der Festlegung von Dauer und Häufigkeit der Besuche und der Besuchszeiten sind auch die allgemeinen Lebensverhältnisse der Besucherinnen und Besucher, insbesondere diejenigen von Familien mit minderjährigen Kindern, zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 3 NJVollzG)
	Sachsen	Ausführungen oder Ausgänge, die der Pflege von Kontakten mit Angehörigen und Bezugspersonen dienen, können auf die Besuchszeit angerechnet werden (§ 26 Abs. 1 S. 3 SächsStVollzG) Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 SächsStVollzG) Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 SächsStVollzG)

Quelle: Auswertung der Justizvollzugs- und Strafvollzugsgesetze der Länder.

Über die gesetzlichen Regelungen hinaus gibt es in einigen Bundesländern laut Aussage der Justizministerien familienfreundliche Praktiken bei Besuchen minderjähriger Kinder. So berichtet beispielsweise das bayerische Landesjustizministerium über Elterntage in einigen JVs. Aus Hessen werden zusätzliche Besuchsregelungen für Gefangene mit minderjährigen Kindern berichtet, beispielsweise einzelfallabhängige Familien- und Langzeitbesuche. Außerdem gibt es Familien-

projekte, zu denen Angehörige und Kinder der Gefangenen eingeladen werden.²⁹⁰

5.4.3 „Setting“ von Besuchsmöglichkeiten

Die Besuche bei Inhaftierten finden in der Regel in einem Rahmen („Setting“) statt, meist in einem Raum mit mehreren Tischen, an denen die Gefangenen gleichzeitig Besuch empfangen können. Aus

Sicherheitsgründen sind die Tische in einigen JVA's mit Trennblenden versehen. Körperkontakt ist in der Regel untersagt und in einigen wenigen Justizvollzugsanstalten ist die Kommunikation sogar nur durch eine Trennscheibe möglich.²⁹¹ Hinzu kommt, dass auch die Anzahl der für einen Besuch zugelassenen Personen in der Regel auf drei Personen beschränkt wird.

Aus der Praxis wird dabei beispielsweise von folgenden Problemen und Fragen berichtet: Wer darf zu Besuch kommen, wenn die Familie mehr als vier Personen umfasst? Muss das Lieblingskuscheltier bei der Sicherheitskontrolle in ein Schließfach eingeschlossen werden? Lässt sich ein Kind im Krabbelalter dazu bewegen, während der gesamten Besuchszeit auf dem Schoß sitzen zu bleiben und unter Umständen davon abzuhalten, den ihm gegenüber sitzenden Elternteil zu berühren?²⁹²

Die Analyse der Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze der Länder gibt keine Auskunft darüber, inwieweit dieses Setting bei Kindern als Besuchende bestehen bleibt. Unklar ist, ob es hier eventuell schriftlich fixierte Vorgaben (Mindeststandards, Handlungsleitfäden o. Ä.) für den Besuch von Kindern gibt. Aus diesem Grund wurden die Landesjustizministerien nach solchen Standards beziehungsweise bekannten „Settings“ gefragt. Hier ein Überblick über einige der genannten Formate für Besuche von Kindern bei ihrem inhaftierten Elternteil:²⁹³

- Familienbesuchsräume (mit Spielecken u.v.m.)
- Familienfreizeiten (teilweise auch außerhalb der JVA's)
- Langzeitbesuche (in Familienapartments)
- Sonderbesuche mit Sportangeboten

In Hessen können die Justizvollzugsanstalten zusätzliche einzelfallabhängige Besuchsregelungen für Gefangene mit minderjährigen Kindern erlassen. Andere Bundesländer verweisen auf

besondere Besuchsbereiche, in denen Körperkontakt zwischen Kindern und Inhaftierten erlaubt ist (Bayern) oder auf kindgerecht gestaltete Bereiche beziehungsweise Familienbesuchsräume mit Kinderspielzeug (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland).²⁹⁴

In Sachsen wurden im Berichtszeitraum „Mindeststandards für familienfreundliche Besuchsbereiche in den sächsischen Justizvollzugsanstalten“²⁹⁵ entwickelt, die als verbindliche Standards für den Justizvollzug aufgenommen wurden und die Bereiche Räumlichkeiten/Ausstattung, Personal und Besuchszeiten umfassen.

Gute Praxis: Familiensensibler Vollzug im Landesgesetz in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat im Berichtszeitraum sein Landesstrafvollzugsgesetz novelliert und Regelungen zur Familienorientierung beziehungsweise zum sogenannten familiensensiblen Justiz- und Strafvollzug eingeführt. § 24 Absatz 2 des Landesstrafvollzugsgesetzes benennt nun einen konkreten Auftrag des Justizvollzugs den Kindern Inhaftierter gegenüber: Dieser soll im Einvernehmen mit dem Jugendamt den Erhalt und die Pflege der Beziehungen zwischen Inhaftierten und ihren minderjährigen Kindern fördern und für Besuche und Kontakte geeignete Räumlichkeiten vorhalten.²⁹⁶ Laut Landesjustizministerium gibt es in einer der sechs JVA's des Landes nun einen separaten Familienbesuchraum sowie vier Langzeitbesuchsräume, die wie ein kleines Apartment aufgebaut sind, mit Wohnzimmer, Kinderzimmer, Kochzeile und Duschbad.²⁹⁷

291 Roggenthin (2012), S. 3.

292 Treffpunkt e.V. (2016).

293 Quelle: Antwort der Landesjustizministerien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2017)

294 Antwort der Landesjustizministerien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2017).

295 Der Inhalt der Mindeststandards wird ausgeführt in einer Kleinen Anfrage (Landtag Sachsen 2016).

296 Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein (Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein – LStVollzG SH) vom 21. Juli 2016.

297 Antwort der Landesjustizministerien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2017).

5.4.4 Rolle freier Träger und zivilgesellschaftlicher Organisationen

Neben den Justizvollzugsanstalten selbst bemühen sich insbesondere freie Träger, Vereine, Initiativen und zivilgesellschaftliche Organisationen, den Kontakt zwischen Inhaftierten und ihren Familien, insbesondere Kindern, aufrechtzuerhalten. Sie bringen sich aktiv in die Gestaltung der Besuchszeiten der Kinder von Inhaftierten ein und bieten Angebote für die betroffenen Kinder mit anderen von Inhaftierung betroffenen Kindern an (Ferien-camps, regelmäßige Spielgruppen etc.). Sie sind wichtige Akteure, um staatliches Handeln, beispielsweise in der Praxis der JVs (hinsichtlich der Ausgestaltung der Besuchszeiten), zu ergänzen sowie fehlende aktive Angebote der Kinder- und Jugendhilfe auszugleichen. Sie mobilisieren in der Regel zusätzliches ehrenamtliches Engagement in der Begleitung von Inhaftierten und ihrer Familienangehörigen.

Selbstverständlich sollten diese Angebote vom Staat nicht genutzt werden, um seine eigenen Umsetzungsaktivitäten im Hinblick auf die Vorgaben der UN-KRK zu begrenzen. Aber auch bei vollumfänglicher Umsetzung von rechtlichen Vorgaben leisten freie Träger und zivilgesellschaftliche Organisationen mit ihrem Engagement, das gerade in der Pflege von persönlichen Beziehungen liegt, eine außerordentlich wichtige Unterstützung für die Inhaftierten und ihre Angehörigen.

Gefängnisseelsorger_innen²⁹⁸ sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S)²⁹⁹ formulieren regelmäßig Handlungsempfehlungen für einen familien- und kindersensiblen Vollzug. Sie fordern schon lange, dass der Vollzug auch die Angehörigen und insbesondere die Kinder der Gefangenen mit in den Blick nehmen solle.³⁰⁰ Doch trotz dieser Positionierungen fehlt

es in Deutschland immer noch an einer staatlichen Förderung, die die Vernetzung der existierenden nicht staatlichen Akteure auf Bundesebene ermöglicht. Durch eine solche Vernetzung könnten Erfahrungen gebündelt und nachahmungswürdige Projekte entwickelt werden – ein gemeinsamer Einsatz für die Rechte der Kinder von Inhaftierten wäre so möglich.³⁰¹

Auf europäischer Ebene wurde 2000 das Netzwerk Eurochips gegründet. Ziel des Netzwerkes – das 2013 den Namen in Children of Prisoners Europe geändert hat – ist es, Kindern von Inhaftierten eine Stimme zu geben, den Fachdiskurs über die besondere Situation dieser Kinder zu befördern und Fachkräfte und Verantwortungsträger_innen im politischen Bereich zu schulen und zu beraten. Unter dem Titel „Not my crime, still my sentence“³⁰² startete im Mai 2017 eine Kampagne, deren Ziel die Weiterentwicklung von Besuchsmöglichkeiten für Kinder von Inhaftierten ist.³⁰³

5.5 Informationen für Kinder

Kinder von Inhaftierten müssen selbstverständlich zunächst Informationen darüber erhalten, wo sich ihr inhaftierter Elternteil befindet. Dies ergibt sich unter anderem aus Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK.³⁰⁴ Demnach hat der Vertragsstaat die Pflicht, auf Antrag der Eltern bei Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe Auskunft über den Verbleib des oder der inhaftierten Familienangehörigen zu erteilen. Artikel 13 und 17 UN-KRK gewähren darüber hinaus das Recht des Kindes auf Zugang zu Informationen. Daraus folgt, dass Kinder auf eine ihrem Alter und Entwicklungsstand angemessene Weise darüber informiert werden sollen, was mit einer Inhaftierung verbunden ist.

298 Evangelische Konferenz der Gefängnisseelsorge in Deutschland (2014).

299 Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (2012).

300 Roggenthin (2016), S. 170.

301 Entsprechende Hoffnungen gab es sowohl im Zusammenhang mit dem Eltern-Kind-Projekt Chance aus Baden-Württemberg als auch mit dem aus COPING resultierenden Projekt Takt e.V. Eine Infrastrukturförderung für die Koordination einer Vernetzungsarbeit bestehender Angebote konnte aber in keinem der Projekte finanziell abgesichert werden.

302 In deutschen Publikationen als „unschuldig mitbestraft“ übersetzt.

303 Mehr Informationen unter: <http://childrenofprisoners.eu>.

304 Eine weitere Rechtsgrundlage ist Artikel 18 Absatz 1 d) des Internationalen Übereinkommens zum Schutze aller Personen vor dem Verschwindenlassen.

In Deutschland wird grundsätzlich über den Verbleib von Inhaftierten informiert. Die Landesjustizministerien wurden nach speziellen Informationsmaterialien und/oder Informationsangeboten für Kinder von Inhaftierten gefragt. Gemeint waren damit sowohl Informationen über Unterstützungsangebote und Besuchsmöglichkeiten für betroffene Kinder als auch kindgerechte Informationen darüber, wie eine Strafvollzugsanstalt von innen aussieht, welche Regeln dort gelten, wer dort ein- und ausgeht und warum es dort beim Einlass Sicherheitskontrollen gibt.

Einige Bundesländer berichten, dass sie allgemeine Informationsmaterialien für die Inhaftierten und ihre Angehörigen vorhalten. Sechs von ihnen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Hessen) nannten Informationsmaterialien, die speziell für Kinder konzipiert sind oder die betroffenen Kindern empfohlen werden. Als Materialien Dritter wurden unter anderem jene des Eltern-Kind-Projekts Chance in Baden-Württemberg (in Form von Flyern und Informationsbroschüren)³⁰⁵ empfohlen sowie Internetseiten, wie beispielsweise der Caritas Onlineberatung³⁰⁶. Einige Landesjustizministerien verwiesen auch auf eigene Materialien der einzelnen JVs. Der folgende Infokasten gibt einen Einblick, welche Informationsmaterialien für Kinder Inhaftierter zur Verfügung stehen.³⁰⁷

Beispiele: Informationsmaterialien für Kinder³⁰⁸

- Broschüren / Flyer
- Film³⁰⁹
- Kinderbücher, die die Haftsituation erklären.³¹⁰
- Individuelle Fotobücher der jeweiligen JVs
- Poster³¹¹
- Websites (eigene)
- Hinweis auf externe Websites

5.6 Sensibilisierung von Fachkräften

Neben der Information der Kinder selbst steht auch die Sensibilisierung aller mit den betroffenen Kindern befassten Fachkräfte im Blickpunkt, seien es die Beschäftigten im Justizvollzug, die die Kinder bei einem Besuch im Eingangsbereich in Empfang nehmen, die Erzieher_innen in einer Kita oder die Lehrkräfte in einer Schule. Vielfach kritisiert wird von involvierten Projekten und Initiativen, dass die Kinder- und Jugendhilfe sich nicht grundsätzlich als zuständig für die betroffenen Familien erklärt. Sie weiß oftmals nicht um die Hilfebedürftigkeit der Kinder von Inhaftierten und deren besondere Bedarfe und trägt somit keine Angebote an die Kinder heran.³¹²

All diese mit den Kindern von Inhaftierten im Umgang stehenden Fachkräfte gilt es über die Rechte der Kinder zu informieren – über den Perspektivwechsel, den sie in ihrer Praxis aufgrund der Kin-

305 Das Eltern-Kind-Projekt (mit Fokus auf die Rechte der Kinder) bietet Familien kostenlose Unterstützung während der Haft eines Elternteils und in der Wiedereingliederungsphase an. Es handelt sich um ein von der Landesstiftung Baden-Württemberg von 2011 bis 2016 gefördertes Projekt. Siehe: <http://www.projekt-chance.de/?eltern-kind-projekt-chance,46> (abgerufen am 13.10.2017).

306 Hier erhalten Kinder Informationen dazu, wie eine JVA von innen aussieht, wie der Tagesablauf im Vollzug in der Regel gestaltet ist, was es bei einem Besuch zu beachten gilt und welche Unterstützungsangebote es gibt. Besonders hervorzuheben sind hier die kleinen Erklär-Videos, die Kinder-Reporter beim Interview mit Leitungen von Justizvollzugsanstalten oder aber Teilnehmer der Väter-Gruppe in einer JVA zeigen: www.besuch-im-gefaengnis.de (abgerufen am 13.10.2017).

307 Antwort der Landesjustizministerien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2017).

308 Quelle: Antwort der Landesjustizministerien auf Fragebogen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Stand Mai 2017).

309 Beispielsweise Erklärfilm der Caritas „Wie ist das mit Besuchen im Gefängnis?": <http://besuch-im-gefaengnis.de/poster/jemanden-im-gefaengnis-besuchen#wenn-du-deine-eltern-im-gef%C3%A4ngnis-besuchen-m%C3%B6chtest> (abgerufen am 16.11.2017).

310 Eine Zusammenstellung von „Leseempfehlungen für Kinder von Inhaftierten“ findet sich beispielsweise hier: Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (2012).

311 Beispielsweise Poster „Mein Besuch im Gefängnis“, herausgegeben von Freiräume – Diakonie für Bielefeld GgmbH: <http://bag-s.de/nc/aktuelles/aktuelles0/article/plakat-erklart-kindern-personenkontrolle/> (abgerufen am 17.10.2017).

312 Sauer mann (2016).

derrechte vornehmen müssen. Ein gutes Beispiel ist hier der partizipativ entwickelte „Leitfaden zum Umgang mit Kindern von Inhaftierten“ von Treffpunkt e.V., der Fortbildungseinheiten für Justizvollzugsbeamten_innen, Lehrkräfte sowie Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe enthält.³¹³

5.7 Fazit

Die Inhaftierung eines Elternteils ist für Kinder mit massiven Einschnitten in ihrem Alltag verbunden. Kinder Inhaftierter haben – im Vergleich zu anderen Kindern in ihrer Altersgruppe – ein höheres Risiko, psychisch zu erkranken. Durch die plötzlich eintretende Trennung müssen der Alltag und die Beziehungen in der Familie neu organisiert werden. Untersuchungen zeigen, dass der regelmäßige Kontakt zwischen Kindern und ihren inhaftierten Elternteilen sehr wichtig für deren Wohlbefinden ist. Doch nicht nur das: Die UN-Kinderrechtskonvention schreibt das Recht auf unmittelbaren Kontakt zwischen inhaftierten Eltern und ihren Kindern (Artikel 9) sowie die Beachtung des Vorrangs des Kindeswohls, wenn der Staat – wie etwa durch die Inhaftierung – in das Eltern-Kind-Verhältnis eingreift (Artikel 3) vor. Sie hat bindende Wirkung nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder.³¹⁴

Vor diesem Hintergrund hat die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention untersucht, inwieweit die Regelungspraxis in den Bundesländern auf die Belange von Kindern Inhaftierter Rücksicht nimmt. Dazu wurden die Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetze aller Bundesländer ausgewertet sowie die Landesjustizministerien befragt.

Im Ergebnis wird deutlich, dass es keine verlässlichen Daten zur Anzahl der betroffenen Kinder gibt; dass die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Mindestbesuchszeit im Monat aus dem Blickwinkel betroffener Kinder sehr knapp bemessen sind;

dass es wenig kindgerechte Besuchsräumlichkeiten in den JVs gibt; und dass es wenige Informationsmaterialien für Kinder sowie mit den Kindern arbeitende Fachkräfte (Justizvollzugsbeamten_innen, Lehrkräfte und Erzieher_innen) gibt. In der Praxis der JVs gibt es verschiedene gute Beispiele, Engagement und Ideen, die für die verbesserte Berücksichtigung von Kinderinteressen auch in anderen JVs genutzt werden können.

Um den Vorgaben aus der UN-Kinderrechtskonvention gerecht zu werden, braucht es unter anderem eine systematische Erfassung, wie viele Kinder in Deutschland von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen sind. Sie ist aus kinderrechtlicher Perspektive eine wichtige Grundlage, die die politische Planung etwaiger Unterstützungsangebote ermöglichen würde. Dem Beispiel Schleswig-Holsteins folgend, sollten die Länder in ihren Straf- und Justizvollzugsgesetzen oder in untergesetzlichen Regelungen zudem das eigene Recht der Kinder auf den persönlichen Kontakt zum Elternteil und die Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Ausgestaltung von Besuchen deutlich machen.

Die Kinder- und Jugendhilfe sollte Kinder von Inhaftierten als eine Zielgruppe identifizieren, für die es eigens zugeschnittene Hilfeangebote geben sollte, und entsprechende Angebote aktiv an diese Zielgruppe herantragen. Hinzu kommt, dass die Praxis des Justizvollzugs bei der Gewährung von Besuchsrechten, bei der Schaffung von Besuchsmöglichkeiten in angemessenen Räumlichkeiten, bei der Information der Kinder etc. so ausgestaltet werden sollte, dass sie das Alter und den Entwicklungsstand der Kinder berücksichtigt. Hierbei gilt es, gute Erfahrungen aus den Bundesländern, von einzelnen JVs und aus dem Ausland bundesweit bekannt zu machen sowie kindgerechte Materialien und Angebote vorzuhalten und zu verbreiten.³¹⁵

313 Treffpunkt e.V. (2016).

314 Cremer (2012).

315 Hier einige Beispiele: Poster zur Einlasskontrolle der BAG-S: <http://www.bag-s.de/aktuelles/aktuelles0/article/plakat-erklart-kindern-personenkontrolle/>; Website Juki-Online.de von Treffpunkt e.V: <https://juki-online.de/startseite.html>; Website des Deutschen Caritasverbandes: <http://besuch-im-gefaengnis.de/>; Online-Beratung des Deutschen Caritasverbandes: <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/kinderjugendelternfamilie>

Bei der Planung von Maßnahmen sollte nicht zuletzt, gemäß den Vorgaben aus Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention, die Meinung der betroffenen Kinder selbst berücksichtigt werden. Sie sollen die Möglichkeit haben, sich auszutauschen und zu treffen und gegebenenfalls eigene Positionen und Vorschläge für eine bessere Verwirklichung ihrer Rechte zu formulieren.

6 Anhang

6.1 Tabellen

Tabelle 1:	Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	20
Tabelle 2:	Weitere menschenrechtliche Überprüfung im Rahmen der Vereinten Nationen	21
Tabelle 3:	Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	22
Tabelle 4:	Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	22
Tabelle 5:	Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	23
Tabelle 6:	Überblick zu zentralen Rechtsänderungen für Geflüchtete in Deutschland (Zeitraum: 1. Juli 2016 – 30. Juni 2017)	30
Tabelle 7:	Besuchszeitenregelungen von Inhaftierten gemäß den Justizvollzugs- und Strafvollzugsgesetzen der Länder	86

6.2 Literatur

Amadeu Antonio Stiftung (Hg.) (2016): Leitfaden zur medizinischen Versorgung von Flüchtlingen mit Behinderungen. Zuständigkeiten, Rechtliche Grundlagen, Unterstützungsmöglichkeiten in Berlin. Berlin, April 2016. https://www.berlin.de/ba-marzahn-hellersdorf/_assets/integration/leitfaden_medizinsche_versorgung_fluechtlinge.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.wib-potsdam.de/wp-content/uploads/2016/06/Arbeitsmarktintegration_Fluechtlinge.pdf (abgerufen am 07.09.2017)

Auswärtiges Amt (2017): Nationaler Aktionsplan – Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016 – 2020, Berlin. https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/AA/NAP_Wirtschaft_Menschenrechte_771376.html?view=trackDownload (abgerufen am 17.11.2017)

Auswärtiges Amt (2017a): Deutschland, eine Stimme für Frieden, Gerechtigkeit, Innovation, Partnerschaft in den Vereinten Nationen, Berlin. http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/767002/publicationFile/228795/UN_KandidaturSR.pdf (abgerufen am 06.10.2017)

Auswärtiges Amt (2017b). Familiennachzug zum unbegleiteten minderjährigen Flüchtling. Runderlass vom 20.03.2017. Geschäftszeichen: 508-3-543.53/2. <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/2017-03-20-Runderlass-Ausw%C3%A4rtiges-Amt-Geschwisternachzug.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Integration. <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016> (abgerufen am 07.09.2017)

Bauer, Isabella (2017): Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. Flucht: Forschung und Transfer. State-of-Research Papier 10. https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/IB-SoR-10-BAUER_Konfliktmediation-1.pdf (abgerufen am 31.08.2017)

Bayerischer Landtag (2016a): Bayerisches Integrationsgesetz, Art. 17a Abs. 5. Vom 13. Dezember 2016. In: Bayerische Staatsregierung (Hg.): Gesetzes- und Verordnungsblatt. BayRS 26-6-A

Bayerischer Landtag (2016b): Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration auf schriftliche Anfrage. Status der Asylbewerberzahlen in Bayern. Drs. 17/12891, München, 04.11.2016. https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0012891.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Bewarder, Manuel (2017): „Bis zu 300.000 Flüchtlinge in der Warteschleife“. In: Die Welt, 09.07.2017. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article166430599/Bis-zu-300-000-Fluechtlinge-in-der-Warteschleife.html> (abgerufen am 05.09.2017)

Bieganski, Justyna / Starke, Sylvia / Urban, Mirjam (2013): Informationsbroschüre. Kinder von Inhaftierten. Ergebnisse und Empfehlungen der COPING-Studie. Herausgegeben von: AG Psychiatrische Versorgungsforschung an der Klinik und Poliklinik für Psychiatrie und Psychotherapie am Universitätsklinikum Carl Gustav Carus der TU Dresden, Treffpunkt e.V. https://www.treffpunkt-nbg.de/tl_files/PDF/Projekte/Coping/Broschuere.pdf (abgerufen am 08.09.2017)

Bocknek, Erika / Sanderson, Jessica / Britner, Preston, A. (2009): Ambiguous loss and posttraumatic stress in school-age children of prisoners. In: *Journal of Child and Family Studies*, 18, 3, S. 323 – 333

Boss, Pauline (2000): *Ambiguous Loss. Learning to Live with Unresolved Grief*. Cambridge (MA): Harvard University Press

Bozorgmehr, Kayvan u. a. (2016): Systematische Übersicht und „Mapping“ empirischer Studien des Gesundheitszustands und der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Deutschland (1990 – 2014). In: *Bundesgesundheitsblatt* 59, S. 599 – 620

Braun, Harald (2016): Statement in the Security Council Open Debate on Maintaining International Peace and Security: Trafficking of persons in conflict situations, Dec 20, 2016. http://www.new-york-un.diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/__pr/speeches-statements/2016/20161220-Braun-UNSC-humantrafficking.html?archive=2984636 (abgerufen am 06.06.2017)

Brücker, Herbert u. a. (2016): Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 9/2016. Hg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0916.pdf> (abgerufen am 13.06.2017)

Brost, Marc / Dummer, Niclas (2017): Sie entscheiden über Menschenleben. In: *Die Zeit* vom 14.06.2017. <http://www.zeit.de/2017/25/asylpolitik-bamf-fluechtlinge-fehler-asylantraege> (abgerufen am 03.11.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Das Bundesamt in Zahlen 2016. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2016.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 15.09.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Aktuelle Zahlen zu Asyl (12/2016). http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-dezember-2016.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 05.09.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Aktuelle Zahlen zu Asyl (06/2016). http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-juni-2016.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 05.09.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016c): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 28.06.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016d): IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29. Hg. von Herbert Brücker, Nina Rother und Jürgen Schupp. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb29-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete.pdf;jsessionid=1607FDEF2E7E1E9559A649B483AD0D46.1_cid359?__blob=publicationFile (abgerufen am 26.06.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015a): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 28.06.2017)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(2015b). Offener Brief an den Leiter des BAMF Herrn Dr. h.c. Weise. https://www.tagesschau.de/inland/brandbrief-bamf-105~_origin-f6ce9f91-72e7-44f4-8685-ac9f20fbdf5e.pdf (abgerufen am 11.09.2017)

Bundesarbeitsgemeinschaft für

Straffälligenhilfe e.V. (2012): Empfehlungen der BAG-S für einen familiensensiblen Vollzug. Informationsdienst Straffälligenhilfe, Heft 3/2012, S. 10 – 11

Bundesarbeitsgemeinschaft für

Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) / Chance e.V. Münster / Der Paritätische Landesverband NRW e.V. (Hg.) (2014): Das Familienhaus Engelsborg. Verantwortung für die Kinder Inhaftierter. Münster

Bundesministerium der Justiz und für

Verbraucherschutz (2016): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016, Berlin. http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2016_DE.pdf;jsessionid=F3690552E98E20633CAE0D2EC09ED57A.2_cid289?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 04.11.2017)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

(Hg.) (2017): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung 2016. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-16-teilhabebericht.pdf;jsessionid=1A61608C579F9FB3F4BBAFD7E89CC70F?__blob=publicationFile&v=7 (abgerufen am 30.08.2017)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

(2016): Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen (Forschungsbericht 470), Berlin. <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb470-wahlrecht.html> (abgerufen am 02.08.2016)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

(2016): Rechtliche Bedingungen. www.fruehe-chancen.de/themen/integration/rechtliche-rahmenbedingungen/ (abgerufen am 23.05.2017).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(2017a): Vereinte Nationen. Welternährungsprogramm. https://www.bmz.de/de/ministerium/wege/multilaterale_ez/akteure/uno/wfp/index.html (abgerufen am 14.06.2017)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(2017b): Initiative „Perspektive Heimat“. http://docs.dpaq.de/11961-170126_bmz_rueckkehrer_2s_a4_print.pdf (abgerufen am 15.09.2017)

Bundesregierung (2016a): Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. Berlin: Auswärtiges Amt

Bundesregierung (2016b): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf;jsessionid=B312C50E2D6B5BDB6F501542B7D833B8.s6t1?__blob=publicationFile&v=19 (abgerufen am 15.06.2017)

Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer

(2016): Abgewiesen. Weitergeschickt. Vertröstet. Verloren im deutschen Gesundheitssystem. Versorgungsbericht zur Situation von Geflüchteten in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Berlin. http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2008/05/BAfF_Abgewiesen-Weitergeschickt-Vertroestet.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Bund-Länder-Koordinationsstelle

Integriertes Rückkehrmanagement (2015):

Arbeitsgemeinschaft Freiwillige Rückkehr, Leitlinien für eine bundesweite Rückkehrberatung, 09.04.2015. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Rueckkehr/leitlinien-zur-r%C3%BCckkehrberatung.html?nn=2838840> (abgerufen am 29.08.2017)

Busch, Max (1989): Kinder inhaftierter Väter. In: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe Nr. 38, S. 131 – 138

Busch, Max / Fülbier, Paul / Meyer,

Friedrich-Wilhelm (1987): Die Situation der Frauen von Inhaftierten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 194/1, 2 und 3

Chapman, Audrey / Russel, Sage (Hg.) (2002): Introduction. In: Dies. (Hg.): Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights. Antwerpen: Intersentia, S. 3 – 19

Charité (2017): Study on Female Refugees. Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Berlin. <https://female-refugee-study.charite.de/> (abgerufen am 04.04.2017)

Christ, Simone / Meininghaus, Esther / Röing, Tim (2017): „All Day Waiting“. Konflikte in Unterkünften für Geflüchtete in NRW. Bonn: Bonn International Center for Conversion. https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_WP_3_2017_web.pdf (abgerufen am 31.05.2017)

Cremer, Hendrik (2017): Das Recht auf Familie für unbegleitete Minderjährige: Eltern dürfen nachziehen – Geschwister nicht? Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. Heft 8. S. 312 – 318

Cremer, Hendrik (2014): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_bei_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf (abgerufen am 31.08.2017)

Cremer, Hendrik (2012): Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Crock u. a. (2012): Where Disability and Displacement Intersect: Asylum Seekers and Refugees with Disabilities. In: International Journal of Refugee Law 24/4, S. 735 – 764

Cunningham, Anne (2001): Forgotten Families – The impact of Imprisonment. In: Family Matters 59 (Winter 2001): S. 35 – 38

Denninger, Tina / Grüber, Katrin (2017): Berücksichtigung von Menschen mit Behinderung und Migrationshintergrund sowie Geflüchteten mit Behinderung auf der Bundesebene. Eine Explorative Studie. Berlin: Institut Mensch, Ethik, Wissenschaft

Deutscher Bundestag (2017a): Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte) – BT-Drs. 18/10044 – und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE – Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten – BT-Drs. 18/10243. <http://www.bundestag.de/ausschuesse18/a04/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIMTgvYTA0L2FuaG9lcnVuZ2VuLzEwOC0tc2I0enVuZy1pbmhhbHQvNDk3NDU0&mod=mod458740> (abgerufen am 05.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017b): Plenarprotokoll, stenographischer Bericht der 237. Sitzung. BT-Plpr. 18/237, Berlin, 01.06.2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18237.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017c). Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage. Verstärkte Erteilung subsidiären Schutzes für syrische Flüchtlinge und Einschränkung des Familiennachzugs. BT-Drs. 18/11473, Berlin, 10.3.2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811473.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2017. BT-Drs. 18/13551, Berlin, 11.09.2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/135/1813551.pdf> (abgerufen am 26.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Abschiebungen im Jahr 2016. BT-Drucks. 18/11112, Berlin, 09.02.2017. dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811112.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Deutscher Bundestag (2017f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2017. BT-Drucks. 18/13218, Berlin, 01.08.2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/132/1813218.pdf> (abgerufen am 15.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017g): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Rückkehrpolitik der Bundesregierung. BT-Drs. 18/12679, Berlin, 07.06.2017. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/126/1812679.pdf> (abgerufen am 26.09.2017)

Deutscher Bundestag (2017h), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Gefährder in Deutschland. BT-Drs. 18/11369, Berlin, 03.03.2017. https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwilzPih0NLXAhVGLVAKHU5QCWMQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fdip21.bundestag.de%2Fdip21%2Fbtd%2F18%2F113%2F1811369.pdf&usg=AOvVaw2ije4U8V0XUOpA_4Vdcm9k (abgerufen am 30.08.2017)

Deutscher Bundestag (2017i): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Zur Lage von geflüchteten Menschen mit Behinderungen. BT-Drs. 18/11603, Berlin, 22.03.2017. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/116/1811603.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

Deutscher Bundestag (2017j): Antwort der auf die Kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016. BT-Drs. 18/11262, Berlin, 21.02.2017. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/112/1811262.pdf> (abgerufen am 06.11.2017)

Deutscher Bundestag (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur Qualitätssicherung bei der Übersetzung der Asylanhörungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. BT-Drs. 18/8509, Berlin, 19.05.2016. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808509.pdf> (abgerufen am 11.08.2017)

Deutscher Bundestag (2016b): Wissenschaftliche Dienste: Ausarbeitung: Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK). WD 2 – 3000 – 026/16. <https://www.bundestag.de/blob/416608/6b7214222cd6774314c8f8e11de359e32/wd-2-026-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Deutscher Bundestag (2016c): Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen. WD 2 – 3000 – 002/16. <https://www.bundestag.de/blob/408768/e5632bc349bdd5722303c06481316d7f/wd-2-002-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2017)

Deutscher Bundestag (2016d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Verbesserung der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Geflüchteten zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie. BT-Drs. 18/9009, Berlin, 04.07.2016. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/090/1809009.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

Deutscher Bundestag (2016e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Situation von geflüchteten Menschen mit Behinderungen. BT-Drs. 18/7831, Berlin, 10.03.2016. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/078/1807831.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

Deutscher Bundestag (2016f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. BT-Drs. 18/7625, Berlin, 22.02.2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/076/1807625.pdf> (abgerufen am 06.11.2017)

Deutscher Bundestag (2014): 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 04.08.2017)

Deutscher Bundestag (2011): Antwort der Bundesregierung. Situation von Kindern, deren Eltern in Haft sind. BT-Drs. 17/6984. Berlin, 29.09.2011. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/072/1707231.pdf> (abgerufen am 17.10.2017)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016a): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/show/entwicklung-der-menschenrechtssituation-in-deutschland-januar-2015-juni-2016/> (abgerufen am 13.06.2017)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016b): Das Recht auf Familie, Familieneinheit von Kindern und Eltern ermöglichen – auch für subsidiär Geschützte. Berlin, 16. Dezember 2016. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Das_Recht_auf_Familie.pdf (abgerufen am 05.09.2017)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016c): Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland – Unabhängiger Evaluierungsbericht anlässlich des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. Berlin

Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung (2017): DIW Wochenbericht Nr. 19.2017: Kinder von Geflüchteten. Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.557901.de/17-19.pdf (abgerufen am 14.08.2017)

Development Initiatives (2017): Global Humanitarian Assistance. Report 2017. <http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf> (abgerufen am 09.10.2017)

Dünnwald, Stefan (2008): Angeordnete Freiwilligkeit. Zur Beratung und Förderung freiwilliger und angeordneter Rückkehr durch Nichtregierungsorganisationen in Deutschland. München: Pro Asyl e.V. http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/2008_Kosovo_Broschuere_Klein.pdf (abgerufen am 29.08.2017)

Dzembitzki, Detlef (2017): UN-engagiertes Deutschland? In: Vereinte Nationen 3, S. 122

Eisentraut, Sophie (2017): Stillstand und Dynamik – Realitäten der Sicherheitsratsreform. In: Vereinte Nationen 3, S. 99 – 103

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 29.08.2017)

Europarat, Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (2017): Bericht an die deutsche Regierung über den Besuch vom 25. November bis zum 7. Dezember 2015. CPT/Inf (2017). Straßburg, 1. Juni 2017. <https://rm.coe.int/168071803c> (abgerufen am 15.06.2017)

Europarat, Menschenrechtskommissar (Commissioner for Human Rights) (2017): Ensuring Family Reunification for Refugees in Europe. <http://www.coe.int/en/web/commissioner/family-reunification> (abgerufen am 05.09.2017)

Europarat, Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland. Erster Evaluierungszyklus. GRETA (2015) 10. Straßburg, 20.03.2015. <https://rm.coe.int/1680631c3a> (abgerufen am 07.09.2017)

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance) (2017): ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Germany. Subject to interim follow-up. CRI(2017)6, 28 February 2017. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Germany/DEU-IFU-V-2017-006-ENG.pdf> (abgerufen am 02.05.2017)

Evangelische Kirche in Deutschland (2017): Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug zu subsidiär Geschützten) (BT-Drs. 18/10044) und zum Antrag Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt zu gewährleisten (BT-Drs. 18/10243), 15.3.2017. <http://www.bundestag.de/blob/498368/f5a62b4f472466a5fcc30aacb3473cf5/18-4-807-c-data.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Evangelische Konferenz der Gefängnisseelsorge in Deutschland (2014): Familienförderung als gesellschaftlicher Auftrag in Verantwortung des Strafvollzuges. Stellungnahme der Evangelischen Konferenz für Gefängnisseelsorge in Deutschland http://www.gefaengnisseelsorge.de/fileadmin/mediapool/gemeinden/E_gefaengnisseelsorge/PDFs/Stellungnahmen/Stellungnahme_Angehorigenarbeit_2014.pdf (abgerufen am 15.06.2017)

Flick, Uwe (2009): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt

Flüchtlingsrat Brandenburg (2011): Was darf die Heimleitung? Worüber entscheidet sie? Was ist ihre Aufgabe? <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wohnen/was-darf-die-heimleitung> (abgerufen am 26.06.2017)

Flüchtlingsrat Mecklenburg-Vorpommern (o.D.): Zu erfüllende Tätigkeiten in der Flüchtlingssozialarbeit. Anlage zum „Positionspapier zu den Anforderungen an die sozial-, asyl- und aufenthaltsrechtliche Beratung und die soziale Betreuung von Flüchtlingen im Land Brandenburg“ der AG MASF Brandenburg vom 18.8.2011. http://www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/Unterbringung/AG_MASF_Aufgabenfelder_der_Fluechtlingssozialarbeit.pdf (abgerufen am 26.05.2017)

Fix, Liana / Puglierin, Jana (2017): Übung in Erwartungsmanagement. Eine nüchterne Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016. In: Internationale Politik 2017/2, S. 44 – 47

Foroutan, Naika u. a. (2017): Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden. Hg. vom Berliner Institut für empirische Integrationsforschung (BIM). Berlin. <https://www.bim-fluchtcluster.hu-berlin.de/de/9-zwischen-lager-und-mietvertrag/forschungsbericht> (abgerufen am 04.04.2017)

Fünfgeld, Anna (2016): Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Bestandsaufnahme der Bedarfe von Menschen mit Fluchterfahrung“. Freiburg: Evangelische Hochschule Freiburg

Glueck, Eleanor / Glueck, Sheldon (1937): Later criminal careers. New York

Gornig, Gilbert (2010): Art. 13. In: Starck, Christian (Hg.): von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage. München: Vahlen

Grabenwarter, Christoph (2016). Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2016. Wien. http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Bericht_Rechtsprechung_EGMR_2016_andere_Staaten.pdf;jsessionid=F3690552E98E20633CAE0D2EC09ED57A.2_cid289?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 04.11.2017)

Graff, Anna-Lucia / Schneider, Jan (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Hg. vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. Berlin. <https://www.svr-migration.de/publikationen/rueckkehrpolitik/> (abgerufen am 29.08.2017)

Grossmann, Karin / Grossmann, Klaus E. (2002): Väter und ihre Kinder. Die „andere“ Bindung und ihre längsschnittliche Bedeutung für die Bindungsentwicklung, das Selbstvertrauen und die soziale Entwicklung des Kindes. In: Steinhardt, Kornelia / Datler, Wilfried / Gstach, Johannes (Hg.): Die Bedeutung des Vaters in der frühen Kindheit. Gießen: Psychosozial-Verlag, S. 43 – 72

Harmening, Björn (2007): Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland. In: Barwig, Klaus / Beichel-Benedetti, Stephan / Brinkmann, Gisbert (Hg.) Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa. 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht. Baden-Baden: Nomos

HelpAge International / Handicap International (2014): Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees. London/Lyon. <http://www.helpage.org/newsroom/latest-news/hidden-victims-new-research-on-older-disabled-and-injured-syrian-refugees/> (abgerufen am 30.08.2017)

Hermes, Georg (2013): Art. 13. In: Dreier, Horst (Hg.): Grundgesetz Kommentar, Band I, 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1337–1391

Höfling, Wolfram (2014): Hausrecht in Heimen. Rechtsgutachten. Hg. Vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Hollmann, Ekkehard (2003): Wohnung in Asylbewerberunterkünften. In: Asylmagazin 1 – 2, S. 6 – 10

Human Rights Europe (2017): Germany: Court decision on terrorism suspect's Russia return. 30.08.2017. <http://www.humanrightseurope.org/2017/08/germany-court-decision-on-terrorist-suspects-return-to-russia/> (abgerufen am 15.09.2017)

Initiative Hochschullehrender zu Sozialer Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (2016): Positionspapier: Soziale Arbeit mit Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften. Professionelle Standards und sozialpolitische Basis. Berlin. http://www.fluechtlingssozialarbeit.de/Positionspapier_Soziale_Arbeit_mit_Gefluechteten.pdf (abgerufen am 24.01.2017)

Johansson, Susanne (2015): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs, Januar 2016. http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/downloads/RBS_SVR_Expertise_Lebenssituation_Fluechtlinge.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Jones, Adele (2013): Children of Prisoners: Interventions and mitigations to strengthen mental health. Huddersfield, University of Huddersfield. <http://eprints.hud.ac.uk/18019/1/ChildrenOfPrisonersReport-final.pdf> (abgerufen am 15.6.2017)

Jumen (2017): Newsletter. <http://archive.newsletter2go.com/?n2g=d9mq3iv-d9ndzj0i-14n2> (abgerufen am 05.09.2017)

Kaim, Markus / Strauß, Lena (2017): Mehr deutsche Blauhelme. Vier Gründe für ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik im VN-Peacekeeping. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell, 40). https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A40_kim_sru.pdf (abgerufen am 10.08.2017).

Karakayali, Juliane u. a. (2016): Mit Segregation zur Inklusion? „Willkommensklassen“ in Berlin: Mediendienst Integration. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Expertise_Willkommensklassen.pdf (abgerufen am 08.08.2017)

Kawamura-Reindl, Gabriele (2016): Zur „Konjunktur“ der Hilfe für Angehörige Inhaftierter in Deutschland. In: Hallhuber-Gassner, Lydia / Kappenberg, Barbara / Krell, Wolfgang (Hg.): Wenn Inhaftierung die Lebenssituation prägt. Freiburg im Breisgau: Lambertus

Keßler, Stefan (2017): Familienzusammenführung zu Flüchtlingen. Jesuiten-Flüchtlingsdienst, 22.02.2017. <http://www.bundestag.de/blob/497460/ec564da17c1986bad85c71ddcc3a90c6/18-4-780-data.pdf> (abgerufen am 05.09.2017)

Klaus, Tobias / Millies, Marc (2017): Recherche zur Bildungssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Forschungsgruppe Modellprojekte e.V., Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V., Flüchtlingsrat Bremen. http://www.b-umf.de/images/Recherche_Bildung.pdf (abgerufen am 14.08.2017)

Kruse, Jan (2014): Qualitative Sozialforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim: Beltz Juventa

Lamb, Michael E. (1980): The Development of Parent-Infant Attachments in the First two Years of Life. In: Pedersen, F.A. (Hg.): The Father-Infant Relationship. New York: Praeger Publishers

Landtag Nordrhein-Westfalen (2016): 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 Sachsen (2016). Antwort auf eine Kleine Anfrage. Mindeststandards für familienfreundliche Besuchsberichte in den sächsischen Justizvollzugsanstalten. Drs.-Nr.: 6/5140. 13. Juni 2016. http://bag-s.de/fileadmin/Kleine_Anfrage_Familie_JVA.pdf (abgerufen am 9.10.2017)

Landtag Sachsen-Anhalt (2017): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage. Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden in Sachsen-Anhalt. Drucksache 7/1451, Magdeburg, 02.06.2017. <http://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d1451gag.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

Landtag Schleswig Holstein (2016): 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 (2015). Kleine Anfrage an die Landesregierung. Familienorientierter Vollzug – zur Situation von Kindern inhaftierter Eltern. Drucksache 18/3103. 29.06.2015. <https://kleineanfragen.de/schleswig-holstein/18/3103-familienorientierter-vollzug-zur-situation-von-kindern-inhaftierter-eltern.txt> (abgerufen am 19.10.2017)

Lehner, Roman (2016): „Was folgt aus welchem Status?“ – Bildungsrechtliche Folgen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 3/2016, S. 329 – 344.

Lewek, Mirjam / Naber, Adam (2017): Kindheit im Wartezustand. Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Gemeinschaftsunterkünften in Deutschland. Hg. von Unicef. <https://www.unicef.de/blob/137704/053ab16048c3f443736c4047694cc5d1/studie-kindheit-im-wartezustand-data.pdf> (abgerufen am 20.04.2017)

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen

e.V. (2017): Leitlinien zur Rückkehrberatung– Kritik an hessischer Praxis. https://www.liga-hessen.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1505643021&hash=d6715bce3acb51b0c0a8e8bd2522454242060b6a&file=/uploads/media/2017-07-24_Leitlinien_Rueckkehrberatung_End_01.pdf (abgerufen am 15.09.2017)

Massumi, Mona u. a. (2016): Neu zugewanderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Entwicklungen im Jahr 2015. Mercator Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln. http://www.mercator-institut-sprachfoerderung.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Publicationen/MI_ZfL_Neu_zugewanderte_Kinder_Jugendliche_jungeErwachsene_final_screen.pdf (abgerufen am 03.11.2017)

MenschenKind e.V. u. a. (2015): (K)eine Zukunft. Flüchtlingskinder mit Behinderungen. Menschenrechtsverletzungen in Berlin. https://www.lebenshilfe-berlin.de/media/docs/Kita/HVD_Menschenkind_Fluechtlingskinder.pdf (abgerufen am 30.08.2017)

Morris, Pauline (1967): Fathers in prison. In: *British Journal of Criminology* 7 (4), S. 424 – 430

Müller, Annekathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt: Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 07.09.2017)

Muy, Sebastian (2016a): Interessenkonflikte Sozialer Arbeit in Sammelunterkünften gewerblicher Träger. Ergebnisse einer Fallstudie. In: *Neue Praxis* 13, S. 157 – 166

Muy, Sebastian (2016b): Hilfe zwischen Abschreckung und Profit. Interessenkonflikte Sozialer Arbeit in Flüchtlingsammelunterkünften gewerblicher Träger. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 46 (183), S. 229 – 244

Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

(2017): 2. Tätigkeitsbericht. Stand 31.03.2017. Köln. http://ombudsstelle.koeln/quartalsberichte/2017/01_2017_Ombudsstelle_T%C3%A4tigkeitsbericht.pdf (abgerufen am 28.09.2017)

Ombudsstelle für Flüchtlinge in Köln

(2016): 1. Tätigkeitsbericht. Stand 09.12.2016. Köln. http://ombudsstelle.koeln/quartalsberichte/2016/04_2016_Ombudsstelle_T%C3%A4tigkeitsbericht.pdf (abgerufen am 28.09.2017)

Ombudsstelle für Flüchtlingserstaufnahme

(2016): Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle für Flüchtlingserstaufnahme beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration. Berichtszeitraum 01. August 2015 bis 31. Juli 2016. Stuttgart. https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Jahrestaetigkeitsbericht_Ombudsstelle_Fluechtlingserstaufnahme_082016.pdf (abgerufen am 28.09.2017)

Ottersbach, Markus / Wiedemann, Petra (2017):

Die Unterbringung von Flüchtlingen in nordrhein-westfälischen Kommunen. Aspekte eines integrierten Gesamtkonzepts zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen am Beispiel der Stadt Köln. https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/aktuell/nachrichten/f01/expertise_fgw.pdf (abgerufen am 08.08.2017)

Pelzer, Marei / Pichl, Maximilian (2015):

Die Geltung der EU-Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie. Zu den unmittelbaren Rechten für Asylsuchende. In: *Asylmagazin* 10/2015, S. 331 – 338

Pieper, Tobias (2013): Die Gegenwart der

Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik. 2. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot

Prasad, Nivedita (2017): Soziale Arbeit als

Menschenrechtsprofession im Kontext von Flucht. In: Gebrande, Julia / Melter, Claus / Bliemetsrieder, Sandro (Hg.): *Kritische ambitionierte Soziale Arbeit*. Weinheim: Beltz Juventa, S. 349 – 368

Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf (abgerufen am 27.09.2017)

Rathgeber, Theodor (2017): Menschenrechtsrat Tagungen 2016, in: Vereinte Nationen 66 (3), S. 132 – 134

Refugee Rights Data Project (2017): Starting Over? Filling Information Gaps Relating to Refugees and Asylum Seekers in Emergency Shelters and Community Housing in Berlin. http://refugeerights.org.uk/wp-content/uploads/2017/03/RRDP_StartingOver.pdf (abgerufen am 19.04.2017)

Riedel, Lisa / Schneider, Gerald (2017): „Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010 – 2015“. In: Politische Vierteljahresschrift 58 (1), S. 21 – 48

Roggenthin, Klaus (2016): Familien- und justizpolitische Geländer für einen Mentalitätswechsel im Umgang mit Kindern inhaftierter Eltern. In: Hallhuber-Gassner, Lydia / Kappenberg Barbara / Krell, Wolfgang (Hg.): Wenn Inhaftierung die Lebenssituation prägt. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 170

Roggenthin, Klaus (2012): Verurteilte Eltern – bestrafte Kinder? Gemeinsam Verantwortung übernehmen. In: Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (2012): Informationsdienst Straffälligenhilfe, Heft 3/2012, S. 3

Rudolf, Beate (2014): Rechte haben – Rechte bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Rechte_haben_Recht_bekommen_Das_Menschenrecht_auf_Zugang_zum_Recht.pdf (abgerufen am 13.10.2017)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017. Berlin. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/04/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf (abgerufen am 11.08.2017)

Sauermann, Gabriele (2016). Vortrag im Rahmen der Tagung TAKTvoller Umgang mit Kindern von Inhaftierten vom 27./28. April 2016 in Nürnberg. https://www.treffpunkt-nbg.de/tl_files/PDF/Projekte/TAKT/Tagungsdokumentation_TAKTvoller%20Umgang.pdf (abgerufen am 15.06.2017)

Schammann, Hannes / Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 11 – 13. library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf (abgerufen am 10.10.2017)

Scholz, Johanna (2016): Rahmenbedingungen der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. In: Bendel, Petra (Hg.): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt, S. 137 – 181. https://opus4.kobv.de/opus4-fau/files/7359/Was+Fluechtlinge+brauchen_OPUS.pdf (abgerufen am 10.10.2017)

Schülle, Mirjam (2017a): Zugang zu Gesundheits- und Teilhabeleistungen für asylsuchende Menschen mit Behinderungen – Teil I: rechtliche Barrieren, Beitrag D17-2017, 18.05.2017. <http://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d17-2017/> (abgerufen am 30.08.2017)

Schülle, Mirjam (2017b): Gesundheits- und Teilhabeleistungen für asylsuchende Menschen mit Behinderungen – Teil II: praktische Barrieren und Möglichkeiten, Beitrag D18-2017, 19.05.2017. <http://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d18-2017/> (abgerufen am 30.08.2017)

Schulz, Jürgen (2017): Statement by Ambassador Schulz in the UN Security Council Ministerial Open Debate on Trafficking in persons in conflict situations: forced labour, slavery and other similar practices, 15.03.2017. <http://www.new-york-un-diplo.de/Vertretung/newyorkvn/en/04-who-we-are/who-we-are.html> (abgerufen am 28.06.2017)

Smith-Khan, Laura u. a. (2014): To 'Promote, Protect and Ensure': Overcoming Obstacles to Identifying Disability in Forced Migration. In: *Journal of Refugee Studies*, 28 (1), S. 38 – 68

Statistisches Bundesamt (2017): Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrtePDF_5243201.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 15.06.2017)

Suess, Gerhard-J. / Scheurer-Englisch, Hermann / Pfeifer, Walter-Karl P. (Hg.) (2001): Bindungstheorie und Familiendynamik – Anwendung der Bindungstheorie in Beratung und Therapie. Gießen: Psychosozial Verlag

Treffpunkt e.V. (Hg.) (2016): „Wir sind nicht schuld!“ Ein Leitfaden zum Umgang mit Kindern von Inhaftierten

UN, Arbeitsgruppe zur Situation von Menschen Afrikanischer Abstammung (Working Group of Experts on People of African Descent) (2017): Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its mission to Germany. A/HRC/36/60/Add.2, 15 August 2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/238/67/PDF/G1723867.pdf?OpenElement> (abgerufen am 26.09.2017)

UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes (Committee on the Rights of the Child) (2011): Report and recommendations of the Day of General Discussion on „children of incarcerated parents“. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2011/DGD2011ReportAndRecommendations.pdf> (abgerufen am 17.10.2017)

UN, Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany. CEDAW/C/DEU/CO/7-8, 3 March 2017. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en (abgerufen am 02.05.2017)

UN, Fachausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen / Fachausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families / Committee on the Rights of Persons with Disabilities) (2017): Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants. Joint Statement. Geneva, S. 3. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/JointStatementCMW-CRPDFINAL.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (2011): Prüfung der Staatenberichte nach Art. 16 und 17 des Sozialpakts, E/C.12/DEU/CO/5 vom 12. Juli 2011, Rdnr. 13. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/225/27/PDF/G1622527.pdf?OpenElement> (abgerufen am 20.11.2017)

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2000): Allgemeine Bemerkung Nr. 14 – Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), E/C.12/2000/4, 11.08.2000, Rdnr. 16 – 17. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Nomos: Baden-Baden, S. 285 – 313

UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1990): Allgemeine Bemerkung Nr. 3 – Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Abs. 1), E/1991/23, 14.12.1990, Rdnr. 10). In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Nomos: Baden-Baden, S. 183 – 188

UN, Generalversammlung (General Assembly) (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. UN Doc. A/RES/70/1 vom 21.10.2015: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (abgerufen am 15.06.2017)

UNHCR Deutschland (2017): Familienzusammenführung zu Personen mit internationalem Schutz. In: Asylmagazin 4/2017, S. 132

UN, Hochkommissariat für Flüchtlinge (High Commissioner for Refugees) (2014): Syrian Refugees with Disabilities living in camps in Northern Iraq, Kurdistan Region of Iraq. Assessment Report. January 2014. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=7451> (abgerufen am 30.08.2017)

UN, Hochkommissariat für Menschenrechte (2011): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf> (abgerufen am 30.08.2017)

UN, Menschenrechtsausschuss (2012): Abschließende Bemerkungen zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_state_report_germany_6_2010_cobs__2012_de.pdf (abgerufen am 15.06.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2017a): The right to privacy in the digital age, UN Doc. A/HRC/RES/34/7 vom 07.04.2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/086/31/PDF/G1708631.pdf?OpenElement> (abgerufen am 28.06.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2017b): Report of the Special Rapporteur on the right to privacy, UN Doc. A/HRC/34/60 vom 24.02.2017. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Pages/ListReports.aspx> (abgerufen am 20.11.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2017c): Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and the right to non-discrimination in this context, UN Doc. A/HRC/RES/34/9 vom 11.04.2017. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/34/9 (abgerufen am 28.06.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2017d): Impact of arms transfers on the enjoyment of human rights. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/35/8 vom 03.05.2017. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/109/83/PDF/G1710983.pdf?OpenElement> (abgerufen am 20.11.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2016a): The safety of journalists, UN Doc. A/HRC/RES/33/2 vom 06.10.2016. http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/33/2 (abgerufen am 28.06.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2016b): The human rights to safe drinking water and sanitation, UN Doc. A/HRC/RES/33/10 vom 05.10.2016, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/39/PDF/G1615439.pdf?OpenElement> (abgerufen am 20.11.2017)

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2016c): Impact of arms transfers on human rights, UN Doc. A/HRC/RES/32/12 vom 15.07.2016

UN, Menschenrechtsrat (Human Rights Council) (2016d): Trafficking in persons, especially women and children: protecting victims of trafficking and persons at risk of trafficking, especially women and children in conflict and post-conflict situations, UN Doc. A/HRC/RES/32/3 vom 20.07.2016

UN, Sicherheitsrat (Security Council) (2016): Meetings coverage and press releases, Security Council Condemns Human Trafficking in Strongest Terms, Unanimously Adopting Resolution 2331 (2016), 20.12.2016. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12647.doc.htm>, UN Doc. S/2331/16 vom 20.12.2016

Verschiedene Organisationen (2016): Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren. Hg. von Amnesty International u. a. <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-f%C3%BCr-faire-und-sorgf%C3%A4ltige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf> (abgerufen am 26.06.2017)

Vollhase, Silke / Wichmann, Cornelius (2013): Kinder von Inhaftierten – Rechte, Lebenslagen, Hilfeangebote. In: Forum Jugendhilfe 3/2013, S. 22 – 29

Wächter-Raquet, Marcus (2016): Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Februar 2016. <http://gesundheit-gefluechtete.info/> (abgerufen am 30.08.2017)

Welternährungsprogramm (2017a): Deutschland und WFP – Gemeinsam gegen den Hunger. <http://de.wfp.org/deutschland-und-wfp> (abgerufen am 14.06.2017)

Welternährungsprogramm (World Food Programme) (2017b): Contributions to WFP in 2017, as of 20 August 2017. <http://www.wfp.org/funding/year/2017> (abgerufen am 06.10.2017)

Welternährungsprogramm (World Food Programme) (2017c): Resource Situation Summary, as of 1 October 2017. https://docs.wfp.org/api/documents/e7d826e346544695adf74b21374d5e0a/download/?_ga=2.83471702.136911875.1498467273-327324023.1498467273 (abgerufen am 06.10.2017)

Welternährungsprogramm (World Food Programme) (2017d): Contributions to WFP in 2016, as of 09 July 2017. <http://www.wfp.org/funding/year/2016> (abgerufen am 09.08.2017)

Welternährungsprogramm (World Food Programme) (2017e): Contributions to WFP: Comparative Figures, as of 1 October 2017. https://docs.wfp.org/api/documents/67b49d3bd38447b29448c0e60ec0b49e/download/?_ga=2.37020838.788345220.1507544706-1086525245.1507292201 (abgerufen am 06.10.2017)

Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization) (2011): World Report on Disability 2011. Geneva. http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/ (abgerufen am 10.10.2017)

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf (abgerufen am 22.02.2017)

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016): Leistungen und andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. WD 9 – 3000 – 012/16. <https://www.bundestag.de/blob/437646/a8c31413094265bb32cd6afb46957cf/wd-9-012-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 23.05.2017)

Zellner, Wolfgang (2017): Der Deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – eine erste Bilanz. <https://www.bpb.de/internationales/weltweit/osze/241630/der-deutsche-osze-vorsitz-2016-eine-erste-bilanz> (abgerufen am 09.10.2017)

Zwönitzer, Annabel / Pillhofer, Melanie / Ziegenhain, Ute (2013): Die Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil. Eine Bestandsaufnahme in baden-württembergischen Justizvollzugsanstalten. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 96 (4), S. 325 – 333

6.3 Abkürzungen

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AsylIG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAG-S	Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e.V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BT-Plpr.	Bundestag Plenarprotokoll
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN-Frauenrechtskonvention)
CPD	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CPED	Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwinden lassen
CPT	Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung
CSR	Corporate Social Responsibility
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylsuchenden auf die Bundesländer
Ebd.	Ebenda
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
eGK	Elektronische Gesundheitskarte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)

ESC	Europäische Sozialcharta
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kita	Kindertagesstätte
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NAP	Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Rdnr.	Randnummer
qm	Quadratmeter
REAG / GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme (Programme zur Rückkehrförderung)
S.	Seite
SDGs	Sustainable Development Goals (dt.: Nachhaltigkeitsziele)
SGB	Sozialgesetzbuch
UN	United Nations (dt.: Vereinte Nationen)
UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)
UN-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)
UPR	Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren
Vgl.	Vergleiche
WFP	World Food Program (dt.: Welternährungsprogramm)

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 2017

ISBN 978-3-946499-15-2 (Print)
ISBN 978-3-946499-16-9 (PDF)
ISSN 2511-1566 (Print)
ISSN 2567-5893 (PDF)

DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100% Altpapier



GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2017):
Entwicklung der Menschenrechtssituation in
Deutschland Juli 2016 – Juni 2017. Bericht an den
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.
Berlin.

INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/
menschenrechtsbericht2017](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2017)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de