

## **Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Rahmen der zweiten Überprüfung Deutschlands im Universellen Periodischen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) des UN-Menschenrechtsrates 2013**

### **A. Vorbemerkungen**

1. Mit diesem Bericht erfüllt das Deutsche Institut für Menschenrechte seine Aufgabe als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands, zum UPR-Verfahren zu Deutschland beizutragen. Das Institut kann hier kein umfassendes Bild der Menschenrechtssituation in Deutschland zeichnen und konzentriert sich daher auf wichtige Bereiche, in denen es entsprechend den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen<sup>1</sup> aufgrund seiner Kompetenzen und seiner Arbeitsschwerpunkte einen Beitrag zu Schutz und Förderung der Menschenrechte in und durch Deutschland leistet. Es knüpft dabei an die Empfehlungen aus der ersten Überprüfungsrunde an.
2. Die Achtung der Menschenrechte bildet die Grundlage der Verfassungsordnung Deutschlands. In Artikel 1 Absatz 2 Grundgesetz bekennt sich das deutsche Volk „zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Dementsprechend ausgefeilt ist die Menschenrechtsarchitektur, zu der insbesondere der Menschenrechtsausschuss des Bundestages, die Menschenrechtsbeauftragten im Außen- und Justizministerium, zahlreiche Regierungsbeauftragte mit menschenrechtspolitischen Mandaten, etwa die Integrationsbeauftragte oder der Behindertenbeauftragte, sowie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und das Institut zählen. Hinzu kommen parlamentarische Petitionsausschüsse auf Bundes- und Länderebene und zahlreiche Beratungs- und Beschwerdestellen. Zudem besteht ein hochdifferenziertes und wirksames Gerichtssystem. Deutschland betreibt auf internationaler und europäischer Ebene eine Politik zur Förderung der Menschenrechte. Es beteiligt sich an den internationalen und europäischen Monitoring-Verfahren und hat eine ständige Einladung an die Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats ausgesprochen.
3. Deutschland verfügt über eine aktive Zivilgesellschaft, auch im Bereich der Menschenrechte. Viele Organisationen haben sich zu Dachverbänden bzw. Allianzen bei der Parallelberichterstattung an die UN zusammengeschlossen. Auch Selbstorganisationen etwa von Migranten/innen und behinderten Menschen verstehen sich zunehmend als Menschenrechtsorganisationen. Sie beteiligen sich an den internationalen Monitoring-Verfahren und an der innerstaatlichen menschenrechtspolitischen Diskussion.
4. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands erfolgt auf innerstaatlicher Ebene, d.h. auf der Bundesebene, in den 16 Ländern und in den Kommunen. Wichtige Befugnisse liegen auch bei der Europäischen Union (EU). Die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten für die menschenrechtlichen Auswirkungen der

gemeinsamen EU-Politiken sollte daher ebenfalls innerhalb des UPR berücksichtigt werden.

## B. Entwicklung des normativen und institutionellen Rahmens

5. Das Institut begrüßt, dass Deutschland seit 2009 folgende menschenrechtlichen Abkommen ratifiziert hat:
  - das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit Fakultativprotokoll,
  - das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie,
  - das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen und Abgabe der Erklärungen nach Art. 31 und 32,
  - das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels.
6. Das Institut begrüßt die Zeichnung und erwartet die baldige Ratifikation
  - des Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention über ein Beschwerdeverfahren,
  - der Europaratskonvention über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.
7. Das Institut begrüßt zudem die Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention.
8. Das Institut bedauert, dass Deutschland die folgenden Menschenrechtsverträge nach wie vor nicht ratifiziert hat:
  - das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen,
  - das Fakultativprotokoll zum UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
  - das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).
9. Das Institut empfiehlt der Bundesregierung klarzustellen, dass sich die extraterritoriale Geltung und Anwendung menschenrechtlicher Verpflichtungen aus den Verträgen selbst ergibt. Dies ist insbesondere bei dem UN-Zivilpakt für die deutsche Beteiligung an internationalen militärischen Einsätzen und die Mitwirkung an EU-Maßnahmen der vorverlagerten Grenzkontrollen von Bedeutung. Die Bundesregierung hat gegenüber dem UN-Menschenrechtsausschuss lediglich einseitig die Gewährung der Rechte jenseits der Staatsgrenzen zugesichert.<sup>2</sup>
10. Die UN-Menschenrechtsverträge sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestärkt worden. Danach sind auch die UN-Menschenrechtsverträge zur Auslegung der verfassungsmäßig garantierten Menschenrechte heranzuziehen.<sup>3</sup> Das Institut empfiehlt, dass die Gerichte dies

konsequent umsetzen und Bund und Länder die Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzgebungsvorhaben auch anhand der UN-Menschenrechtsverträge und der EMRK vornehmen. Ebenso sollte die Regierungsberichterstattung<sup>4</sup> an Menschenrechten ausgerichtet werden.

11. Die Berichte der Bundesregierung im Rahmen der Staatenberichtsverfahren und des UPR werden ebenso wie die dort gemachten Empfehlungen im Bundestag diskutiert, jedoch nicht in allen Ausschüssen, in deren Zuständigkeitsbereich einzelne Empfehlungen fallen. Zudem wird die Umsetzung von Empfehlungen nicht regelmäßig überprüft.<sup>5</sup> Die Parlamente der Länder befassen sich nicht systematisch mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen und Empfehlungen.
12. Die in UN-Menschenrechtsverträgen enthaltene Verpflichtung, unabhängige nationale Monitoring-Mechanismen zu schaffen, hat Deutschland in unterschiedlichem Maße erfüllt:
  - Eine vorbildliche Umsetzung erfolgte im Rahmen der BRK: Als unabhängige Monitoring-Stelle nach Art. 33 Abs. 2 UN-BRK wurde die Nationale Menschenrechtsinstitution, das Deutsche Institut für Menschenrechte, bestimmt und dauerhaft mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet.
  - Der Nationale Präventionsmechanismus zur Überwachung der Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen Folter entspricht hingegen nicht den Anforderungen des Fakultativprotokolls, weder hinsichtlich der bereitgestellten Ressourcen noch hinsichtlich der Verfahren zur Auswahl der Leitung.<sup>6</sup>
  - Mit der Schaffung des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf einen einstimmigen Beschluss des Deutschen Bundestages hin (2001) hat Deutschland die Empfehlung der UN-Generalversammlung, eine Nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen, umgesetzt. Der Unterausschuss für Akkreditierung des Internationalen Koordinierungsausschusses der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen hat bei der Re-Akkreditierung im Jahr 2008 die unabhängige Arbeit des Instituts gewürdigt und zugleich die Schaffung einer den Pariser Prinzipien entsprechenden gesetzlichen Grundlage für das Institut angemahnt.<sup>7</sup> Bislang ist diese nicht erlassen worden.
13. Das Institut begrüßt, dass sich die Bundesregierung auch in anderen internationalen Gremien für die Stärkung der Menschenrechte einsetzt, so etwa im UN-Sicherheitsrat zu Kindern in bewaffneten Konflikten oder im Welternährungsausschuss (CFS) für die Annahme freiwilliger Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern.<sup>8</sup> Es bedauert, dass sich die Bundesregierung noch nicht an der Arbeit der UN-Arbeitsgruppe zu den Rechten Älterer aktiv beteiligt hat und fordert sie auf, diesen internationalen Prozess zur Stärkung der Menschenrechte Älterer zu fördern.

## C. Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen

### I. Gleichheit und Nichtdiskriminierung

14. In Deutschland fehlt bislang eine umfassende Strategie gegen **rassistische Diskriminierung**. Rassismus wird in Deutschlands häufig auf rechtsextreme Ideologie und Gewalt reduziert. Bund, Länder und Kommunen müssen ihrem Handeln ein erweitertes Verständnis von Rassismus zugrunde legen, das auch indirekte, strukturelle und institutionelle Diskriminierungen einbezieht. Dies gilt insbesondere für Polizei und Gerichte.
15. Die Aufdeckung der über Jahre reichenden **rechtsterroristischen Mordserie an Migranten** im Herbst 2011 hat Deutschland aufgewühlt und schockiert. Verschiedene Untersuchungskommissionen sind mit der Aufklärung der Versäumnisse und Fehler von Sicherheits- und Ermittlungsbehörden befasst. Zu diesen Fehlern zählt auch, dass die Behörden einen rassistischen Hintergrund der Taten vorschnell ausschlossen und sich die Ermittlungen stattdessen auf die Familien der Opfer und migrantische Milieus konzentrierten. Ob Formen institutionellen Rassismus in Ermittlungsbehörden eine wirksame Aufklärung dieser Taten behinderten, wird bislang in der Aufarbeitung unzureichend thematisiert. Hierzu sollten alle Bereiche von der Personalauswahl über die polizeiliche Ausbildung, bis hin zu Dienstvorschriften, Ermittlungsroutinen und die Erfassung rassistischer Straftaten sowie das Beschwerdemanagement auf den Prüfstand gestellt werden.
16. 2012 wurde offenbar, dass die Polizei in Deutschland diskriminierende verdachtsunabhängige Kontrollen (**ethnic profiling**) vornimmt.<sup>9</sup> Das mit dem Fall befasste erstinstanzliche Gericht hat dies ungeachtet der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses gebilligt. Das Institut fordert, diskriminierendes ethnic profiling gesetzlich zu untersagen.
17. Trotz verbreiteter **Diskriminierungen in allen Lebensbereichen** suchen Betroffene selten gerichtliche Hilfe.<sup>10</sup> Deutschland muss die bestehenden strukturellen Barrieren abbauen und dafür Rechtskenntnis der Betroffenen und die Rechtsdurchsetzung stärken. Dazu zählen ein Verbandsklagerecht im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten sowie Aufbau und Stärkung von Beratungsstrukturen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte finanziell und in ihrer Unabhängigkeit gestärkt werden und Untersuchungsbefugnisse sowie Unterstützungsrechte in Gerichtsverfahren erhalten.
18. Die Bundesregierung und einzelne Landesregierungen bemühen sich verstärkt um die Entwicklung einer „Willkommenskultur“ für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer als Teil ihrer **Integrationspolitik**. Das Institut begrüßt diese Entwicklung, soweit sie menschenrechtsbasiert ist und dem Abbau struktureller Barrieren zur Teilhabe am

Arbeitsmarkt sowie zur vollen Inklusion von Zuwanderern und Zuwanderinnen in die Gesellschaft dient.

## II. Rechte auf Leben, Freiheit und körperliche Unversehrtheit

19. Daten zu **Polizeigewalt** belegen seit Jahren eine Diskrepanz zwischen der Anzahl der Anzeigen und der tatsächlich eingeleiteten Strafverfahren sowie zwischen diesen und der Zahl der Verurteilungen.<sup>11</sup> Untersuchungen führen dies auf eine erhöhte Zurückhaltung von Beamten bei der Belastung von Kollegen und auf Probleme der Beweisbarkeit etwaiger Straftaten zurück.<sup>12</sup> Das Institut unterstreicht die Empfehlung der UN-Arbeitsgruppe über willkürliche Haft und des Europäischen Antifolter-Ausschusses, dass in allen Ländern und bei der Bundespolizei eine Identifizierung des individuellen Polizeibeamten im Einsatz sichergestellt, die Dokumentation von Polizeigewalt verbessert und verfahrensrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, die eine unabhängige, unparteiliche und effektive Strafverfolgung in Fällen von Polizeigewalt sicherstellen.<sup>13</sup>
20. **Freiheitseinschränkende Maßnahmen in Altenpflegeeinrichtungen** sind weit verbreitet sind und haben erheblich zugenommen.<sup>14</sup> Hierzu gehören Einschränkungen der Bewegungsfähigkeit, etwa Fixierungen an Betten, und Sedierungen. Wissenschaftlich ist nachgewiesen, dass solche Maßnahmen die Betroffenen nicht vor Gefahren, beispielsweise Stürzen, schützen,<sup>15</sup> sondern zusätzliche Risiken bergen.<sup>16</sup> Das Institut empfiehlt Deutschland, Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte von Bewohnerinnen und Bewohnern in Altenpflegeeinrichtung in Deutschland in allen Fällen sicher zu stellen und das Ausmaß an freiheitsein- und beschränkenden Maßnahmen energisch einzudämmen.
21. In Bezug auf **Zwangsbehandlung**<sup>17</sup> hat das Bundesverfassungsgericht 2011 die Ausübung von Zwang als letztes Mittel in der forensischen Psychiatrie zwar grundsätzlich ausgeschlossen, sie aber für die Gruppe krankheitsbedingt nicht einsichtsfähiger Patientinnen und Patienten unter engen Voraussetzungen im Ausnahmefall für zulässig erachtet.<sup>18</sup> Um die Rechte von Menschen mit psychosozialer Behinderung hinreichend zu gewährleisten, ist es nach der Auffassung des Instituts erforderlich, bundesweit eine Praxis der psychiatrischen Versorgung zu etablieren, die auf Freiwilligkeit basiert. Gelingen kann eine Psychiatrie-Reform in diesem Sinne nur, wenn die Stimmen der betroffenen Menschen stärker beachtet werden.
22. **Frauen mit Behinderungen** erleben überproportional viel **Gewalt** aller Formen.<sup>19</sup> Das Institut empfiehlt daher, bundesweit den Zugang zu Schutz- und Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen barrierefrei zu gewährleisten. Frauen, die in spezialisierten Einrichtungen leben und dort einer gesteigerten Abhängigkeit ausgesetzt sind, benötigen Zugang zu effektiven Schutz- und Beschwerdemöglichkeiten.

23. Auf die Empfehlungen verschiedener UN-Vertragsausschüsse hat sich der Bundestag mit der **Situation intersexueller Menschen** befasst. Das Institut begrüßt diesen überfälligen Schritt und dringt darauf, dass irreversible körperliche Eingriffe an nicht einwilligungsfähigen intersexuellen Kindern, die nicht der Lebensrettung dienen, ausdrücklich verboten und die Voraussetzungen für die qualifizierte Beratung von Eltern und Betroffenen durch medizinisches Personal und Selbsthilfegruppen geschaffen werden.

### III. Religionsfreiheit

24. Infolge der Entscheidung eines unteren Gerichts im Sommer 2012 ist Unsicherheit über die Zulässigkeit der **Beschneidung von Jungen aus religiösen Gründen** entstanden. Der Bundestag hat sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Zulässigkeit sicherzustellen, wenn die Beschneidung medizinisch fachgerecht und ohne unnötige Schmerzen erfolgt.<sup>20</sup> Die Regierung soll im Herbst 2012 einen Gesetzentwurf vorlegen. Die öffentliche Debatte ist Ausdruck eines erstarkten Bewusstseins für Kinderrechte, lässt aber auch oftmals ein wenig differenziertes Verständnis von der Religionsfreiheit von Kindern und Eltern und der Rolle des Staates in diesem Bereich erkennen. Sie wies teilweise Tendenzen auf, religiöse Minderheiten herabzuwürdigen. Aus Sicht des Instituts ist es menschenrechtlich problematisch, diesen Grundrechtskonflikt über das Strafrecht zu lösen und damit Eltern für ihre religiös motivierte Gewissensentscheidung zu stigmatisieren.

### IV. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

25. Dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte justiziabel und den bürgerlichen und politischen Rechten gleichwertig sind, spiegelt sich in **Rechtspraxis und Gesetzgebung** nur wenig wider. Das Institut empfiehlt Deutschland ein klares Bekenntnis zur Unteilbarkeit, Gleichwertigkeit und Universalität aller Menschenrechte durch Ausrichtung nationaler Regierungsberichterstattung und Rechtsetzung im Wirtschafts- und Sozialbereich an den wirtschaftlichen und sozialen Rechte und die Förderung ihrer Justiziabilität durch Richter- und Anwaltsausbildung und Ratifikation des Fakultativprotokolls.

### V. Kinderrechte

26. Nach Rücknahme sämtlicher Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention (KRK) empfiehlt das Institut, die Gesetzgebung mit den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. Beispielsweise werden 16- und 17-jährige unbegleitete **minderjährige Flüchtlinge** weiterhin im Asyl- und Aufenthaltsrecht sowohl verfahrensrechtlich als auch bei ihrer Betreuung und Unterbringung wie Erwachsene behandelt.

27. Das Institut empfiehlt darüber hinaus eine **umfassende und systematische Überprüfung der Vereinbarkeit des deutschen Rechts mit der KRK**. Es erinnert an

die Empfehlung des UN-Kinderrechtsausschusses, das **Monitoring der KRK** durch eine unabhängige Stelle sicherzustellen.<sup>21</sup>

## VI. Menschenrechtsbildung

28. Das Menschenrecht auf Menschenrechtsbildung ist ein Ermöglichungsrecht. Die Staaten sind daher zu menschenrechtlichem Training von Berufsgruppen mit besonderer Menschenrechtsrelevanz verpflichtet.<sup>22</sup> Angesichts bestehender weit reichende Lücken empfiehlt das Institut Bund und Ländern für ihre Zuständigkeitsbereiche:

- die **schulische Menschenrechtsbildung** zu erweitern und zu vertiefen;
- in der **juristischen Aus- und Fortbildung** eine vertiefte Befassung mit den völkerrechtlich verankerten Menschenrechten sicherzustellen;
- bei **Polizei** und anderen **Sicherheitsorganen** sowie **Strafvollzugsbehörden** Menschenrechte und ihre Umsetzung in der Praxis intensiv in Aus- und Fortbildung zu behandeln;
- **medizinisches und Pflegepersonal** sowie **andere soziale Berufe** vertieft zu den Menschenrechten aus- und fortzubilden.

Hierfür empfiehlt das Institut

- verbindliche Curricula, praxisorientierte Lehrinhalte und Standards der Menschenrechtsbildung zu entwickeln,
- Lehrpersonal aus- und fortzubilden sowie
- entsprechende Kompetenzzentren an Hochschulen und Lehrerbildungszentren zu schaffen.

## VII. Menschen mit Behinderungen

29. Die Bundesregierung hat 2011 ihre Umsetzungsmaßnahmen zur UN-BRK in einem **Nationalen Aktionsplan** (NAP CRPD) zusammengefasst. Die Monitoring-Stelle zur BRK bewertet diese Initiative grundsätzlich positiv, etwa weil in diesem Zuge Maßnahmen stattfinden, die das Verständnis von Behinderung als Querschnittsthema für Politik und Gesellschaft befördern. Erfreulicherweise sind außerdem in fünf Ländern Aktionspläne in Kraft getreten.<sup>23</sup> Die Vorhaben im NAP CRPD richten sich indes zu wenig an den Rechten von Menschen mit Behinderungen aus, insbesondere an den Gruppen Behinderter mit hoher Vulnerabilität.<sup>24</sup> Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den NAP CRPD zu einem umfassenden, rechtebasierten und ergebnisorientierten Instrument fortzuentwickeln.

30. Zirka 85% der Kinder mit Behinderungen befinden sich in schulischen Sondereinrichtungen.<sup>25</sup> Nur einzelne unter den Ländern, die für das Bildungswesen ausschließlich zuständig sind, beginnen eine strukturelle Öffnung zu mehr gemeinsamen Unterricht in einem angemessenen Rahmen und unter Achtung des Rechts aller Kinder auf hochwertige Bildung.<sup>26</sup> Hinter der



Verpflichtung zum zügigen **Aufbau eines inklusiven Bildungssystems** (Artikel 24 BRK) bleiben fast alle Länder zurück. Teilweise werden die segregierenden Strukturen sogar gefestigt. Die Monitoring-Stelle fordert die Kultusministerkonferenz auf, bei der Verwirklichung des Rechts inklusive Bildung eine Führungsrolle einzunehmen.<sup>27</sup>

31. Zwei Gruppen von Menschen mit Behinderungen vom **aktiven und passiven Wahlrecht** in Deutschland bei Wahlen zum Bundestag, zum Europäischen Parlament und in Teilen an Landtags- und Kommunalwahlen ausgeschlossen: Personen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, und solche, die auf Grund einer strafgerichtlichen Entscheidung in forensischen Einrichtungen leben.<sup>28</sup> Der gesetzliche Ausschluss dieser Menschen mit Behinderungen ist mit Artikel 29 UN-BRK unvereinbar.<sup>29</sup> Die Monitoring-Stelle empfiehlt daher die Abschaffung der Ausschlussregelungen. Sie mahnt zudem die barrierefreie Durchführung von Wahlen, insbesondere die erforderliche individuelle Unterstützung von Menschen mit Behinderungen an.

#### VIII. Asyl, Migration

32. Nach EU-Recht ist in erster Linie der EU-Mitgliedstaat für Asylanträge zuständig, dessen Territorium der jeweilige Asylsuchende zuerst betritt. Asylsuchende können sich, entgegen europäischer Rechtsprechung,<sup>30</sup> gegen die **Abschiebung in „sichere Drittstaaten“**, insbesondere Staaten der EU, nicht wirksam wehren. Das Institut fordert, den effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gesetzlich wiederherzustellen.
33. **Abschiebungshaft** kann in Deutschland bis hin zu 18 Monaten angeordnet werden. Diese maximale Dauer sollte gesetzlich erheblich gesenkt werden, um dem menschenrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden. Die Anordnung von Abschiebungshaft gegenüber besonders verletzbaren Gruppen wie etwa unbegleiteten Minderjährigen ist grundsätzlich auszuschließen. Zudem sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen zu schaffen, damit traumatisierte und psychisch erkrankte Menschen nicht inhaftiert werden, sondern vielmehr die nötige Behandlung erhalten. Menschenrechtsverletzungen bei Abschiebungen sind stärker vorzubeugen.
34. Seit 2009 ist der Zugang von Kindern ohne Papiere zu Bildungseinrichtungen eröffnet worden, indem die Übermittlungspflicht für die Bildungseinrichtungen abgeschafft wurde.<sup>31</sup> Für die staatliche Gesundheitsversorgung und die Gerichte besteht die **Übermittlungspflicht** jedoch fort. Sie müssen **personenbezogene Daten von „Menschen ohne Papiere“** an die Ausländer- und die Strafverfolgungsbehörden übermitteln. Aus Angst vor Abschiebung nehmen „Menschen ohne Papiere“ deshalb ihre Rechte auf Gesundheit und auf Rechtsschutz vor ausbeuterische Arbeitsbedingungen nicht wahr.



## IX. Betroffene von Menschenhandel

35. Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung erhalten eine **Aufenthaltserlaubnis** nur, wenn sie bereit und in der Lage sind, gegen die Täter auszusagen. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis ist auf das Strafverfahren beschränkt. Bei der Entscheidung über den Aufenthalt bleiben das Kindeswohl, die Gesundheitssituation sowie eigene zivilrechtliche Ansprüche der Opfer auf Schadensersatz und Lohn unberücksichtigt. Das Institut fordert, Opfern unabhängig von der Zeugenaussage auf der Grundlage menschenrechtskonformer Kriterien eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Das **System der staatlichen Opferentschädigung** muss dem Delikt Menschenhandel angepasst werden.

## X. Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

36. Vorhaben staatlicher bilateraler Entwicklungszusammenarbeit fehlt bislang eine umfassende **menschenrechtliche Vorabfolgenabschätzung**.<sup>32</sup> Das Institut begrüßt, dass sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Mai 2011 zur Vorabprüfung menschenrechtlicher Risiken und Wirkungen in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet hat.<sup>33</sup> Die nun zu entwickelnden Prüfmaßstäbe müssen menschenrechtlichen Anforderungen genügen und das Ministerium muss Kontrolle über die staatlichen Durchführungsorganisationen ausüben. Das Institut empfiehlt den anderen Ministerien, bei Durchführung von ODA-anrechenbaren Vorhaben ebenfalls eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durchzuführen.<sup>34</sup>

37. Deutschland veröffentlicht keine regelmäßigen **Informationen zu Inhalt, Verlauf und Ergebnissen von Entwicklungsprogrammen**, obwohl es 2008 die International Aid Transparency Initiative (IATI) unterzeichnet hat. Dies erschwert ein zivilgesellschaftliches Monitoring von Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland und den Empfängerländern. Das Institut fordert Deutschland auf, unverzüglich mit der Umsetzung der IATI-Selbstverpflichtungen zu beginnen.

38. Menschen, die von bilateralen Entwicklungsvorhaben Deutschlands beeinträchtigt werden, haben keine Möglichkeit, Beschwerden direkt beim Geberland vorzubringen. Das Institut begrüßt die Überlegungen des BMZ, einen **bilateralen Beschwerdemechanismus** einzurichten. Dieser würde die Bevölkerung im Partnerland in ihren Rechten stärken und zur Prävention und frühzeitigen Lösung von Menschenrechtsproblemen beitragen.

---

## Nachweise:

<sup>1</sup> Resolution der UN-Generalversammlung 48/134, vom 20.12.1993.

<sup>2</sup> Auswärtiges Amt, 9. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, 2009, S. 22.f:

„Deutschland hat gegenüber dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland, insbesondere im Rahmen von Friedensmissionen, allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte anerkannten Rechte zugesichert, wobei die internationalen Aufgaben und Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen, unberührt bleiben.“

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.03.2011, 2 BvR 882/09,

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110323\\_2bvr088209.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20110323_2bvr088209.html) (zur UN-BRK) und BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 2 BvL 2/11,

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html) (zum IPWSKR).

<sup>4</sup> Etwa der Armut- und Reichtumsbericht oder der Behindertenbericht.

<sup>5</sup> Eine Überprüfung der UPR-Empfehlungen zur Halbzeit („midterm review“) hat beispielsweise nicht stattgefunden.

<sup>6</sup> Auch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat in ihrem jüngsten Bericht die unzureichende finanzielle Ausstattung kritisiert. Nationale Stelle zur Verhütung der Folter, Jahresbericht 2010/2011, <http://www.antifolterstelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/Jahresbericht2010-11.pdf>, S. 12.

<sup>7</sup> Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation, November 2008, S. 7,

[http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2008\\_November%20SCA%20Report.pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2008_November%20SCA%20Report.pdf).

<sup>8</sup> Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/nr/land\\_tenure/pdf/VG\\_en\\_Final\\_March\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_en_Final_March_2012.pdf).

<sup>9</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 28. Februar 2012, 5 K 1026/11.KO.

<sup>10</sup> Rottleuthner, Hubert / Mahlmann, Matthias (Hrsg.) (2011): Diskriminierung in Deutschland, Baden-Baden. Online zugängliche Zusammenfassung der Studie unter : [http://www2.diskriminierung-in-deutschland.de/uploads/zusammenfassung\\_der\\_studien.pdf](http://www2.diskriminierung-in-deutschland.de/uploads/zusammenfassung_der_studien.pdf), S. 7 und 13.

<sup>11</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zu den Empfehlungen des CPT anlässlich seines Besuchs 2010, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Europarat\\_Dokumente/stellungnahme\\_d\\_bundesregierung\\_zu\\_den\\_empfehlungen\\_des\\_cpt\\_anlaesslich\\_seines\\_besuchs\\_2010.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/stellungnahme_d_bundesregierung_zu_den_empfehlungen_des_cpt_anlaesslich_seines_besuchs_2010.pdf), S. 4 ff.

<sup>12</sup> Amnesty International: Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Juli 2010.

<sup>13</sup> European Committee for the Prevention of Torture (CPT), Report to the German Government, CoE, CPT (Inf) 2011/6, §§ 16, 17, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Europarat\\_Dokumente/report\\_to\\_the\\_german\\_government\\_on\\_the\\_visit\\_to\\_germany\\_carried\\_out\\_by\\_the\\_cpt\\_2011.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Europarat_Dokumente/report_to_the_german_government_on_the_visit_to_germany_carried_out_by_the_cpt_2011.pdf); Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Mission to Germany. UN Doc A/HRC/19/57/Add.3, para 58. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Sonderberichterstatter/Report\\_Working\\_Group\\_Arbitrary\\_Detention\\_Germany\\_2011\\_en.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Sonderberichterstatter/Report_Working_Group_Arbitrary_Detention_Germany_2011_en.pdf).

<sup>14</sup> Meyer, Gabriele / Köpke, Sascha / Haastert, Burkhard et al (2009): Restraint use among nursing home residents: cross-sectional study and prospective cohort study, in Journal of Clinical Nursing 18, 981-990. Zwischen 1998 und 2009 hat die Zahl betreuungsgerichtlicher Legitimationen solcher Maßnahmen nahezu um das Zweieinhalbfache zugenommen, siehe Brucker, Uwe (2011): Pflegefachliche Fürsorge oder verselbständigte Routine. Freiheitseinschränkende Maßnahmen in Heimen und Genehmigungspraxis der Betreuungsgerichte, in: Pro Alter, Januar/Februar S.47-53.

<sup>15</sup> Köpke, Sascha / Mühlhauser, Ingrid / Gerlach, Anja et al. (2012): Effect of a guideline-based multicomponent intervention on use of physical restraints in nursing homes. A randomized controlled trial, in: Journal of the American Medical Association (JAMA) Bd. 307(20), S. 2177-2184.

<sup>16</sup> Meyer, Gabriele / Köpke, Sascha / Haastert, Burkhard et al (2009): Restraint use among nursing home residents: cross-sectional study and prospective cohort study, in Journal of Clinical Nursing 18, 981-990. Zwischen 1998 und 2009 hat die Zahl betreuungsgerichtlicher Legitimationen solcher Maßnahmen nahezu um das Zweieinhalbfache zugenommen, siehe Brucker, Uwe (2011): Pflegefachliche Fürsorge oder verselbständigte Routine. Freiheitseinschränkende Maßnahmen in Heimen und Genehmigungspraxis der Betreuungsgerichte, in: Pro Alter, Januar/Februar S.47-53 (.

<sup>17</sup> Wie viele Menschen von Zwangsbehandlungen betroffen sind, ist unklar. Es liegen noch keine Zahlen über die Praxis von Zwangsbehandlung nach der Entscheidung des BVerfG vom 23.03.2011, Az. 2 BvR 882/09 (oben Fn. 3) vor. Allein auf bundesgesetzlicher Grundlage sind 2011 durch richterlichen Beschluss 57.116 betreuungsgerichtliche Unterbringungen genehmigt worden; hinzu kommen im selben Jahr 78.147 Unterbringungen nach den so genannten Psychisch-Kranken- bzw. Unterbringungsgesetzen (siehe Antwort des Bundesministeriums der Justiz auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 13.09.2012, BT-Drs. 17/10712, S. 2 und 4.). Dagegen fehlen verlässliche Zahlen über den Umfang der Zwangsbehandlung in der Psychiatrie: Schätzungen zufolge sind etwa 10% der Patientinnen und Patienten von Zwangsmaßnahmen (Fixierung, Isolation, Verabreichung von Psychopharmaka), siehe Ketelsen, Regina / Schulz, Michael / Zechert, Christian (2007): Seelische Krise und Aggressivität: der Umgang mit Deeskalation und Zwang. 2., korr. Auflage. Bonn: Psychiatrie-Verlag.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.03.2011, Az. 2 BvR 882/09 (oben Fn. 3).

<sup>19</sup> So eine von der Bundesregierung beauftragte repräsentative Studie: Hornberg, Claudia/ Schröttle, Monika et al. (Universität Bielefeld im Auftrag des BMFSFJ) (2012): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen in Deutschland Bielefeld. So haben beispielsweise 58-75% der befragten Frauen mit Behinderungen im Erwachsenenleben körperliche Gewalt erlebt, im Vergleich dazu 35 % der Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt.

<sup>20</sup> Entschließung vom 19.7.2012, BT-Drs. 17/10331.

<sup>21</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 2(2002): Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes, UN-Dok. CRC/GC/2002/2, vom 15.11.2002, § 1. Deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2005, S. 550.

<sup>22</sup> UN-Declaration on Human Rights Education and Training (A/RES/66/173 vom 16.2.2012,) und die Charta on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education des Europarats (CM/Rec(2010)7).

<sup>23</sup> Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen.

<sup>24</sup> Siehe Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011. [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/stellungnahme\\_zum\\_nationalen\\_aktionsplan\\_der\\_bundesregierung\\_17\\_10\\_2011.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_zum_nationalen_aktionsplan_der_bundesregierung_17_10_2011.pdf).

<sup>25</sup> Zur differenzierten Darstellung in der Grundschule und der weiterführenden Schule (Sekundarstufe I) vgl. Klemm, Klaus (2012): Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Gütersloh; und Klemm, Klaus (2009): Sonderweg Förderschule: Hoher Einsatz, wenig Perspektiven. Eine Studie zu den Ausgaben und der Wirksamkeit von Förderschulen in Deutschland. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

<sup>26</sup> Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Eckpunkte zur Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems (Primarstufe und Sekundarstufen I und II), [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/stellungnahme\\_der\\_monitoring\\_stelle\\_eckpunkte\\_zu\\_verwirklichung\\_eines\\_inklusive\\_bildungssystems\\_31\\_03\\_2011.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_der_monitoring_stelle_eckpunkte_zu_verwirklichung_eines_inklusive_bildungssystems_31_03_2011.pdf).

<sup>27</sup> Pressemitteilung der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 25.11.2011: KMK verweigert Führungsrolle bei Inklusion in der Schule. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

[menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-monitoring-stelle-zur-un-behindertenrechtskonvention-kmk-verweigert-fuehrungsroll.html](http://menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-monitoring-stelle-zur-un-behindertenrechtskonvention-kmk-verweigert-fuehrungsroll.html).

<sup>28</sup> Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland. 2. Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 11 ff. Die Anzahl der Betroffenen kann die Bundesregierung nicht beziffern, siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 187, [http://www.einfach-teilhabe.de/SharedDocs/Downloads/DE/UN\\_BRK/NAP.pdf;jsessionid=8C66D16090EBCD3F3AD66539788DDFF9.1\\_cid250?\\_blob=publicationFile](http://www.einfach-teilhabe.de/SharedDocs/Downloads/DE/UN_BRK/NAP.pdf;jsessionid=8C66D16090EBCD3F3AD66539788DDFF9.1_cid250?_blob=publicationFile); s.a. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ingrid Hönlinger u.a., BT-Drs. 17/5323 vom 1.4.2011, Antworten zu Fragen 14 und 15.

<sup>29</sup> Vgl. auch Resolution des Menschenrechtsrates 19/11 (HRC/RES/19/11) vom 23. April 2012, und Pressemitteilung der Monitoring-Stelle vom 11.10.2011; [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/archive/2011/october/article/pressemitteilung-monitoring-stelle-zur-un-behindertenrechtskonvention-fordert-aenderung-des-bundesw.html?tx\\_ttnews\[day\]=11&cHash=89c227db6d41157af7b9ca58f9c9b614](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/aktuell/news/meldung/archive/2011/october/article/pressemitteilung-monitoring-stelle-zur-un-behindertenrechtskonvention-fordert-aenderung-des-bundesw.html?tx_ttnews[day]=11&cHash=89c227db6d41157af7b9ca58f9c9b614).

<sup>30</sup> EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21.01.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Antragsnummer 3096/09; EuGH, Urteil vom 21.12.2011, Az. C-411/10 und C-493/10.

<sup>31</sup> Aufenthaltsgesetz, § 87 Abs. 1.

<sup>32</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen zu Deutschland 2011, UN-Dok. E/C.12/DEU/CO/5, §§ 9-11.

<sup>33</sup> BMZ, Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ Strategiepapier 4/2011, S. 15. [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303\\_04\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf).

<sup>34</sup> Das Menschenrechtskonzept gilt lediglich für die vom BMZ durchgeführten Vorhaben. Es ist nicht bekannt, dass Vorhaben des Bundesministeriums des Innern zur Unterstützung des Sicherheitssektors in anderen Ländern einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung unterzogen würden.