

## Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 - Juni 2017: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

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

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2017). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 - Juni 2017: Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung*. (Menschenrechtsbericht, 2016/2017). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55642-2>

### Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

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

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



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Kurzfassung

# Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

## Juli 2016 – Juni 2017

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte, dem 10. Dezember, veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der zweite Bericht 2016 / 2017 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2016 – 30. Juni 2017.

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

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/)

## Das Institut

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

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

## 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 Menschenrechtsschutzsystem

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 Menschenrechtsschutzsystem eingebunden. Es hat sich sowohl internationalen Verträgen der Vereinten Nationen als auch europäischen Menschenrechtsverträgen und deren Kontrollmechanismen unterworfen.

## Deutschland im Blick von Menschenrechtsgremien 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 **Welt-ernährungsprogramms (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 Bewohner\_schaft** 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 Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte für Bewohner\_innen von Gemeinschaftsunterkünften? Um dies zu untersuchen, wurden bestehende Studien sowie Regelwerke (32 **Hausordnungen** aus Gemeinschaftsunterkünften, Aufnahme Gesetze 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 alleinerziehende 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 Eltern teileilern sehr wichtig für das Wohlbefinden der Kinder ist. Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat daher untersucht, welche Besuchsregelungen es für Kinder bei ihren inhaftierten Eltern teileilern 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 Eltern teileilern 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 Besuchsäumlichkeiten** 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 Berichtszeitraum das Landesstrafvollzugsgesetz geändert: Die dortigen JVAs sind nun verpflichtet, für Besuche Minderjähriger bei ihrem inhaftierten Eltern teileilern 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 Eltern teileilern 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 „familiensensibler 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, Justizvollzugsbeamte\_innen, Lehrkräfte, Erzieher\_innen) werden für das Thema nicht ausreichend sensibilisiert.



## Impressum

### HERAUSGEBER

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

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG –  
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2017

### GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

### DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100% Altpapier



Die Langfassung dieses Berichts können Sie online als PDF-Dokument abrufen:  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2017](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2017)

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)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)