



UPR Zwischenbilanz Oktober 2020

Warum eine Zwischenbilanz?

In der 3. Universellen Periodischen Überprüfung Deutschlands im Mai 2018 wurden insgesamt 259 Empfehlungen ausgesprochen. 209 davon hat die Bundesregierung angenommen (supported). Die übrigen wurden zur Kenntnis genommen (noted), weil etwa weitere Beratungen auf Länderebene erforderlich seien, weil man zwar das Ziel der Empfehlung anerkenne, sich aber nicht zu den empfohlenen Maßnahmen verpflichten wolle, oder eben auch, weil keine Maßnahmen beabsichtigt seien.¹

Die UN Hochkommissarin für Menschenrechte wies bei der Übermittlung der Empfehlungen erneut darauf hin, dass ein freiwilliger Zwischenbericht zur Hälfte des UPR-Zyklus ein wichtiger Beitrag zum Follow-up sein könne. Sich mit den UPR-Empfehlungen nicht erst zur nächsten Überprüfung wieder zu beschäftigen, sondern ressortübergreifend schon zur Halbzeit einen kritischen Blick darauf zu werfen, ist aus zwei Gründen gleichermaßen wichtig:

- 1) Das Überprüfungsverfahren wird ernstgenommen und gestärkt, die Annahme von Empfehlungen wird nicht als bloßes Lippenbekenntnis verstanden.
- 2) Die Empfehlungen werden als (zusätzlicher) Anreiz verstanden, um tatsächlich auf Verbesserungen vor Ort hinzuwirken, wie es Ziel dieses Verfahrens ist.

Das Forum Menschenrechte will bei dieser Zwischenbilanz unterstützen und begrüßt deshalb die Initiative der Menschenrechtsbeauftragten für den ressortübergreifenden Austausch. Der Blick der Zivilgesellschaft ist dabei naturgemäß kritischer als die Einschätzung der Regierung. **So sehen wir leider bei vielen Empfehlungen (noch) kein ernsthaftes Engagement, sondern in einigen Ministerien bestenfalls eine unliebsame Pflichterfüllung im Rahmen eines lästigen Verfahrens. Doch genau wie der UPR selbst ist auch eine Zwischenbilanz kein Ziel an sich, sondern ein Mittel zu dem Zweck, die Menschenrechtssituation in Deutschland ebenso wie die internationale menschenrechtspolitische Performance Deutschlands weiter zu verbessern.**

Bei der nachfolgenden Bestandsaufnahme sind *nicht alle 259 Empfehlungen im Einzelnen und im Detail bewertet*. Vielmehr nimmt das FMR zu übergreifenden Themenkomplexen Stellung, zu denen mehrere Empfehlungen ausgesprochen wurden, oder greift einzelne Empfehlungen exemplarisch heraus. Ganz überwiegend handelt es sich dabei um menschenrechtlichen Handlungsbedarf, zu dem das FMR seit langem im Austausch mit der Bundesregierung ist. Viele davon haben in Folge der Corona-Pandemie eine noch größere Dringlichkeit bekommen.

¹ Siehe den Bericht der Arbeitsgruppe für die Allgemeine regelmäßige Überprüfung (UPR) Deutschlands A/HRC/39/9 und das ergänzende Dokument mit den Antworten der Bundesregierung zu den Empfehlungen A/HRC/39/9/Add.1.

Kritische Bestandsaufnahme

1. Internationale Menschenrechtsinstrumente

Die Empfehlung zum fortgesetzten Engagement mit dem MRR und seinen Mechanismen setzt die Bundesregierung ohne Zweifel um. Das FMR begrüßt das ausdrücklich, auch wenn wir inhaltlich nicht immer mit dem Engagement übereinstimmen oder wir uns manches Mal in Genf eine deutlichere Positionierung wünschen. Positiv sind auch die verlässlichen regulären und freiwilligen Beiträge an das OHCHR, die angesichts dessen prekärer Situation von existenzieller Bedeutung sind.

Von der Hochkommissarin ausdrücklich betont wurde die Empfehlung, für die Weiterverfolgung von Beschlüssen aller UN Menschenrechtsorgane einen eigenen Mechanismus zu etablieren. Die Bundesregierung sieht das „*durch ministerielle als auch durch interministerielle Mechanismen sichergestellt*“ (155.29-30). Dieses dezentrale Vorgehen ist allerdings nicht zufriedenstellend. Diese Zwischenbilanz belegt einmal mehr, dass eine systematische Umsetzung von UN-Leitlinien, -Empfehlungen, -Resolutionen und -Konventionen mit menschenrechtlichem Inhalt meist nicht erkennbar ist und gerne der Initiative der Zivilgesellschaft überlassen wird.

Im Zusammenhang mit den internationalen Menschenrechtsinstrumenten sind die Empfehlungen zur Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum WSK-Pakt, der ILO Konvention 169, der Konvention zum Schutz von Wanderarbeitnehmer*innen und des 12. Zusatzprotokolls zur EMRK bereits zu UPR-Dauerbrennern geworden. **Die wiederholte Zustimmung in Bezug auf die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum WSK-Pakt und die ILO Konvention 169 ist angesichts des seit Jahren mangelnden Fortschritts in der Sache unglaublich. Hingegen ist die bloße Kenntnisnahme der anderen beiden Empfehlungen zumindest konsequent angesichts der fortbestehenden Verweigerung zur Wanderarbeitnehmerkonvention und des Abwartens beim 12. ZP.**

Die Empfehlungen zur Anpassung der Rüstungsexportregeln an die Bestimmungen des Arms Trade Treaty hat die Bundesregierung zwar angenommen, die aktuellen Zahlen und Zielländer der deutschen Rüstungsexporte lassen jedoch auf eine gegenteilige Politik schließen. Nicht nur mit dem Bekenntnis zur Umsetzung der Resolution 1325 des UN Sicherheitsrates ist das unvereinbar.

Die einzige Empfehlung in Bezug auf den Klimaschutz - Stärkung der internationalen Kooperation gegen den Klimawandel und seiner Auswirkungen auf die Menschenrechte - hat die Bundesregierung erwartungsgemäß angenommen. Doch hat Deutschland schon die bisherigen Zusagen nicht eingehalten und derzeitige Zusagen wiederum sind zu schwach, um die Ziele des Pariser Klima-Abkommens einzuhalten. Die offiziellen Ziele von Deutschland müssen daher verschärft und die Umsetzung mit klaren Emissions-Vorgaben versehen werden. Das ist insbesondere aus menschenrechtlicher Perspektive notwendig, wie mehrere UN Sonderberichterstatter bereits dokumentiert haben.

2. Unternehmensverantwortung/ Wirtschaft und Menschenrechte

In mehreren – teilweise angenommenen - Empfehlungen wird die Bundesregierung aufgefordert, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von (insbesondere transnationalen) Unternehmen besser zu regulieren, die Umsetzung des NAP wirksamer zu überprüfen und gesetzliche Regelungen auf den Weg zu bringen. Hierzu gibt es auch entsprechende Stellungnahmen der Vertragsausschüsse, insb. CESCR, CEDAW und CRC.

Die Ausarbeitung eines wirkungsvollen Lieferkettengesetzes ist ein wichtiger und längst überfälliger Schritt – sofern es denn dazu kommt. Die Aussichten für eine Verabschiedung noch in dieser Legislaturperiode sind allerdings nicht gut.

Leider ist nicht zu erwarten, dass die Hürden beim Rechtsschutz von Betroffenen von wirtschaftsbezogenen Menschenrechtsverletzungen durch das Lieferkettengesetz behoben werden. Unwahrscheinlich ist eine Beweislastumkehr ebenso wie die Einführung von kollektiven

Klagemöglichkeiten. So wie im UPR ausdrücklich die Einrichtung eines im NAP vorgesehenen Beschwerdemechanismus empfohlen wurde, kritisierte auch der UN-Sozialausschuss die Hürden, die den Zugang zu Recht von Nicht-Staatsbürger*innen einschränken, deren Rechte durch deutsche Unternehmen im Ausland verletzt wurden. Insbesondere fehle es an kollektiven Rechtsdurchsetzungsmechanismen, einem Unternehmensstrafrecht und Offenlegungsverfahren, die den Kläger*innen den Zugang zu Dokumenten ermöglichen, mittels derer sie die Verletzung ihrer Rechte durch die Handlungen eines Unternehmens nachweisen können.

Auch im aktuellen Entwurf des BMJV für ein Verbandssanktionengesetz, mit dem kriminelles Verhalten von Unternehmen sanktioniert werden soll, werden Auslandsstaten und die Rechte von Betroffenen nicht hinreichend berücksichtigt. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sind auch in Bezug auf Handelsförderung und Entwicklungsbanken unzureichend gewährleistet.

Im Verhandlungsprozess für ein UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ist Deutschlands Verhalten weiterhin nicht förderlich. Anders als die EU-Staaten Belgien, Frankreich und Spanien hat sich Deutschland bislang nicht an den Verhandlungen beteiligt und setzt sich auch nicht für eine aktive und konstruktive Beteiligung der EU-Kommission an den Verhandlungen ein.

Obwohl die Empfehlung angenommen wurde, Schutzrichtlinien für Kleinbauern zu fördern, sind solche „protection policies“ für die EZ, die Handelspolitik und die Außenwirtschaftsförderung nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhanden. Auch das CESCR hatte bemängelt, dass Deutschland in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) keine menschenrechtlichen Folgeabschätzungen für Exporte in Entwicklungsländer vornimmt, obwohl diese negative Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen von Kleinbäuer*innen haben können. Mehrere Evaluierungen bestätigen die bestehenden Defizite. Der Ausschuss empfahl Deutschland, die Auswirkungen durch menschenrechtliche Folgeabschätzungen zu ermitteln. Abhilfe schaffen könnte auch die konsequente Umsetzung der 2018 verabschiedeten UN-Kleinbauernerklärung.

3. Rassismus, Hasskriminalität, Diskriminierung

Der weitaus größte Anteil der Empfehlungen auch aus dem 3. UPR-Zyklus bezieht sich auf Rassismus, Hasskriminalität, Rechtsextremismus, Antisemitismus und Diskriminierung von Menschen in Deutschland. **Die politischen Entwicklungen mit mehreren rechtsextremistischen Anschlägen, einem Anstieg von rassistischen Gewalttaten offline und online, der ungenügenden Strafverfolgung rassistischer Gewalttaten, der Aufdeckung rechtsextremer Netzwerke in Polizei und Bundeswehr und die Stimmenzuwächse für demokratiefeindliche Parteien machen die ernsthafte Auseinandersetzung mit den Empfehlungen und engagiertes Handeln dringlicher denn je.** Aufgrund der Vielzahl von Empfehlungen soll an dieser Stelle nur auf einige Aspekte eingegangen.

Hierzu gehört, dass Politikansätze gegen Rechtsextremismus nicht solche gegen Rassismus erübrigen. Insbesondere bedarf es entschiedener und differenzierter Maßnahmen zum Beispiel gegen strukturelle Diskriminierung und zur Prävention rassistischer Polizeigewalt sowie zur Opferentschädigung.

Ein positiver Schritt ist die Einrichtung eines Kabinettsausschusses gegen Rechtsextremismus und Rassismus. Die Bundesregierung muss nun klare Initiative zeigen und die Perspektiven der Menschen aufgreifen, die unter rassistischer Diskriminierung zu leiden haben. Dazu gehört die Idee der Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen für einen „Partizipationsrat Einwanderungsgesellschaft“, der empfehlend an der Erarbeitung von Gesetzen mitwirkt und Diskussionen öffentlich begleitet und versachlicht.

Die Demokratieprojekte des Bundes („Demokratiefördergesetz“) bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Nur so kann der Bund dem dringenden Bedarf für eine nachhaltige Strukturförderung von zivilgesellschaftlichen Initiativen für Demokratie und gegen Rassismus entsprechen. Die

Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen hat darauf hingewiesen, dass solche Arbeit auch als gemeinnützig anerkannt werden muss.

Solange es kein „Demokratiefördergesetz“ gibt, braucht es eine Aufstockung der Mittel des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ auf mindestens 200 Millionen Euro. Dabei sollte der Einsatz gegen Demokratiefindlichkeit, das Engagement im ländlichen Raum, Sexismus, Neue Rechte, Hass im Netz, Ausstiegsarbeit, Konfliktbearbeitung, Feindlichkeit gegenüber Menschen mit Behinderungen, Abwertung erwerbsloser Menschen wie auch das Engagement erwachsener und älterer Menschen stärker berücksichtigt werden. Einen besonderen Stellenwert müssen das Engagement von Selbstorganisationen und das Empowerment der Gruppen erhalten, die von Rassismus in seinen unterschiedlichen Ausprägungen, von Antisemitismus, LSBTI-Feindlichkeit, Muslimfeindlichkeit und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit betroffen sind.

Fundamentale Normen des Zusammenlebens wie das Diskriminierungsgebot müssen in der Verfassung für alle Menschen sichtbar, konsequent und eindeutig sein. Der Gesetzgeber sollte endlich den veralteten und irreführenden Begriff „Rasse“ aus dem Diskriminierungsverbot in Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes streichen und ihn durch das Verbot „rassistischer Diskriminierung“ ersetzen. Zudem sollte auch die sexuelle Identität in die Diskriminierungsgründe aufgenommen werden.

Gewaltdrohungen und Einschüchterung insbesondere von Journalist*innen, ehrenamtlich Engagierten und Minderheiten im Netz stellen eine erhebliche Bedrohung dar für die Presse- und Meinungsfreiheit, die Vielfalt der demokratischen Debatte und das Zusammenleben in einer offenen Gesellschaft. Den Empfehlungen zum verstärkten Einsatz gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität wird u.a. mit den Bemühungen der Bundesregierung entsprochen, Hasskriminalität im Netz effektiver zu verfolgen und Betroffene besser zu schützen.

Angesichts der Kritik am 2017 in Kraft getretenen Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) sind zwei neue Gesetzesentwürfe zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und Hasskriminalität und zur Änderung des NetzDG jedoch vorschnell. Die Bundesregierung ist angehalten, die Ergebnisse der Evaluierung des NetzDG in die Erarbeitung neuer Regulierungsmaßnahmen einfließen zu lassen und die Wirkung der bisherigen Maßnahmen auf die Meinungsfreiheit kritisch zu prüfen. Anlass zu Besorgnis gibt insbesondere die internationale Wirkung des NetzDG, dessen Vorbildfunktion von einer Reihe an Staaten angemerkt wurde, in denen die Internetfreiheit massiv durch staatliche Kontrolle und Medienzensur eingeschränkt wird.

Eine Bedrohung freiheitlicher Grundrechte besteht auch darin, dass die Beurteilung der Grenzen der Informations- und Meinungsfreiheit weitgehend in die Verantwortung privater Unternehmen fällt. Es widerspricht rechtsstaatlichen Standards, den Unternehmen letztlich die Feststellung eines Anfangsverdachts aufzuerlegen, die zur direkten Übertragung sensibler Daten von Nutzerinnen und Nutzern führt – so sieht es der Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität vor. Der Berufsgeheimnisträger- und Quellenschutz muss beachtet werden und der Zugriff staatlicher Ermittlungsbehörden auf Passwörter, Standort- und Nutzungsdaten von Journalist*innen zum Schutz der Pressefreiheit eindeutig ausgeschlossen werden.

Der von der Bundesregierung verwendete und auch in das Strafgesetzbuch aufgenommene Begriff „Fremdenfeindlichkeit“ wird von Angehörigen rassistisch diskriminierter Bevölkerungsgruppen seinerseits als diskriminierend empfunden, da er eine als „fremd“ markierende und exkludierende Wirkung hat. Die Bundesregierung sollte die offizielle Verwendung des Begriffs unterlassen und sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, dass die Verwendung des Begriffs in internationalen Verlautbarungen und Vereinbarungen überprüft wird, ohne dass die Schutzwirkung des völkerrechtlichen Diskriminierungsverbots dadurch beeinträchtigt werden darf.

Ganz konkret wurde Deutschland im letzten UPR erneut aufgefordert, die Praxis des Racial Profiling zu verbieten und unabhängige Polizeibeschwerdemechanismen in Bund und Ländern einzurichten. Die Bundesregierung erklärte dazu, „Racial Profiling“ sei gesetzlich verboten und

käme in der Polizeipraxis nicht vor. Somit steht hier offensichtlich Aussage gegen Aussage, denn schon zuvor bezeichnete die UN Working Group of Experts on People of African Descent die Praxis des Racial Profiling durch die deutsche Polizei als "endemisch" und empfahl eine Überprüfung von § 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes (verdachtsunabhängige Personenkontrollen) sowie die Errichtung unabhängiger Beschwerdemechanismen bei der Polizei von Bund und Ländern. Der UN-Antirassismusausschuss CERD kritisiert die Regelung nach § 22 Abs. 1a BPolG ebenso wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Diese erwartet von der Bundesregierung, anlasslose Personenkontrollen durch Standards für konkrete Verdachtsmomente auszuschließen, sowie die Durchführung einer Studie, um Maßnahmen zur Beendigung der bestehenden Praxis und der zukünftigen Verhinderung von Racial Profiling zu entwickeln und umzusetzen. Eine solche Studie sollte nicht nur eventuelle Vorurteilsstrukturen bei den Polizeibediensteten untersuchen, sondern wesentlich auch die gesetzlichen Vorgaben zum Auftrag der Polizei in Bund und Ländern sowie die tatsächlichen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen. Die Erfahrungen und Sichtweisen von rassistisch markierten Menschen müssen bereits bei der Konzeption maßgeblich einbezogen werden. Es ist absolut unverständlich und gegenüber internationalen Menschenrechtsgruppen nicht vermittelbar, dass sich der Bundesinnenminister diesen langjährigen Aufforderungen beharrlich und bis heute verweigert.

Die im UPR, von ECRI und CERD empfohlene Einrichtung von institutionell und weisungsunabhängigen Beschwerdemechanismen wie Polizeibeauftragte bzw. Clearingstellen bei Bund und Ländern sollte um ein niedrigschwellig nutzbares Netz von Ansprechpersonen bei der Polizei für diskriminierungsbedingte Gruppen von „People of Color“, Sinti und Roma, jüdische, muslimische, Schwarze und LGBTI-Menschen ergänzt werden.

Von den zahlreichen Empfehlungen, die sich auf Diskriminierung, Rassismus und Hasskriminalität beziehen, heben eine ganze Reihe LGBTI als besonders betroffene Gruppe hervor. Dies ist angesichts von homophober und transfeindlicher Hetze und Gewalt auf der Straße wie im Netz zweifellos berechtigt. Zugleich dürfen Maßnahmen zur Bekämpfung von LSBTI-Feindlichkeit nicht isoliert, sondern müssen im Sachzusammenhang mit der Prävention und Bekämpfung anderer Erscheinungsformen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit angegangen werden. Das eröffnet eine intersektionale Perspektive, die der Vielfalt von LSBTI Rechnung trägt und auch Mehrfachdiskriminierungen in den Blick nimmt, da LSBTI auch von anderen Anfeindungen und strukturellen Benachteiligungen z. B. wegen ihres Geschlechts, ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Alters, ihrer Herkunft, ihres sozialen Status, äußerer Merkmale oder einer Behinderung betroffen sein können.

Mit dem im Mai 2017 vorgelegten „Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus – Positionen und Maßnahmen zum Umgang mit Ideologien der Ungleichwertigkeit und den darauf bezogenen Diskriminierungen“ hat die Bundesregierung jedoch die Chance auf eine nachhaltige Erweiterung des Aktionsplans gegen Rassismus um die Themen Homophobie und Transfeindlichkeit vergeben. Zwar wurde erstmals auf nationaler Ebene der Versuch unternommen, den Bedürfnissen und Lebenslagen von LSBTI Rechnung zu tragen, doch der Plan marginalisiert LSBTI-Anliegen schon im Titel, beinhaltet keine konkreten Maßnahmen und bleibt unverbindlich. Was zu einem effektiven Abbau von Benachteiligungen und einer präventiven Begegnung von Ideologien der Ungleichwertigkeit führen würde, zeigt das von rassistuskritischen und LGBTI-Akteur*innen gemeinsam verfasste Papier „[Menschenrechte schützen, Diskriminierungen beseitigen](#)“, das dem Aktionsplan als Anlage beigefügt wurde.

In Bezug auf die Verantwortung von Polizei und Justiz braucht es ein umfangreiches Bund-Länder-Programm gegen homo- und transfeindliche Gewalt inklusive umfassender Präventionsmaßnahmen. In Deutschland bestehen eklatante Forschungslücken im Hinblick auf LSBTI-feindliche Hasskriminalität. Für die Innenministerien in Bund und Ländern ist das offenbar bis heute kein relevantes Thema. Empirische Daten über Ausmaß, Erscheinungsformen und Hintergründe fehlen ebenso wie belastbare Erkenntnisse über den Umgang von Polizei und Justiz mit diesen Ausprägungen von Hasskriminalität.

Die bisherige Erfassung von LSBTI-feindlich wie auch rassistisch motivierten Straf- und Gewalttaten beim Kriminalpolizeilichen Meldedienst - Politisch Motivierte Kriminalität berücksichtigt nur einen Bruchteil der einschlägigen Hasskriminalität und wirkt als Rahmen für das Monitoring und das Reporting für Hasskriminalität Probleme auf. Die Einbettung der Bekämpfung von Hasskriminalität in das Extremismuskonzept sowie die Annahme, dass es sich um eine „politische“ Tat handeln muss, werden den unterschiedlichen Hintergründen und Erscheinungsformen von LSBTI-feindlicher und rassistisch motivierter Hasskriminalität nicht gerecht. Ganz offenbar haben viele Polizeibehörden hier in der Praxis weiterhin große Probleme bei der Wahrnehmung und Einordnung einschlägiger Straftaten. Das führt zu einer signifikanten Untererfassung von Fällen und damit zu Unterlassungen in der Strafverfolgung und Verurteilung gemäß §46(2) StGB. Es ist erforderlich, die statistische Erfassung und das öffentliche Monitoring von Hasskriminalität gegen LSBTI-Personen auf eine solide und diskriminierungsfreie Basis zu stellen.

Ein explizites Benennen in den Länderberichten zu Politisch Motivierter Kriminalität würde dazu führen, dass auch Ermittlungsbehörden die Taten eher benennen und melden, die bereits jetzt darunter gefasst werden müssten. Polizeibeamt*innen müssen in verpflichtenden Modulen in Aus- und Weiterbildung mit dem Thema (rassistischer sowie homo- und transfeindlicher) „Hasskriminalität“ vertraut gemacht werden und mit der richtigen Erfassung vertraut sein. Klare Ansprechpersonen für Hasskriminalität bei Staatsschutzdienststellen sowie hauptamtliche Ansprechpartner*innen für gleich- und transgeschlechtliche Lebensweisen bzw. rassistisch markierte Bevölkerungsgruppen würden nicht nur in die Communities positiv wirken, sondern auch in den Polizeien. Zudem müssten die Anzeigeformulare geprüft werden, ob dort nicht gezielt homo- und transfeindliche bzw. rassistische Tatmotiven angegeben werden können.

Positiv ist zu vermerken, dass es in einigen Bundesländern bei der Ermittlung und Verfolgung von LSBTI-feindlicher Hasskriminalität sowie der Vermeidung von Sekundärviktimsierung Fortschritte gibt, die insbesondere durch vertrauensbildende Maßnahmen durch Bestellung von Ansprechpartner*innen für LSBTI bei der Polizei und im Land Berlin auch bei der Staatsanwaltschaft bewirkt wurden. Vieles bleibt aber bislang punktuell, oft abhängig vom Engagement Einzelner. In der Fläche bestehen vielerorts weiterhin große Defizite. Immer wieder wird auch von Erfahrungen mit Herabwürdigung und Schuldumkehr durch die Polizei berichtet, die LSBTI-Personen davon abhalten Gewalttaten zu melden.

Handlungsbedarf gibt es schließlich auch bei der Strafverfolgung. So sollte mit der Neuregelung von §46 StGB „Grundsätze der Strafzumessung“ 2015 erreicht werden, dass Hasskriminalität in Ermittlungen frühzeitiger berücksichtigt und bei der Strafzumessung stärker gewichtet wird. Zu Recht sind rassistische Motive dort explizit genannt. Homo- und transfeindliche Hasskriminalität blieb dagegen ausgespart, obwohl Sachverständige dies deutlich kritisiert hatten. Denn wenn diese Hasskriminalität nicht ausdrücklich in rechtlichen Regelungen benannt wird, finden die Beweggründe in der Praxis der polizeilichen und staatsanwaltlichen Ermittlungen kaum Beachtung. Anfang 2020 wurde §46 StGB um antisemitische Motive ergänzt, aber erneut versäumt, alle Motive von Hasskriminalität in den Gesetzestext aufzunehmen. Auch beim Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) werden LSBTI oder z.B. auch Menschen mit Behinderung als mögliche Ziele von Volksverhetzung nicht genannt und ist eine ergänzende Klarstellung erforderlich.

Den Empfehlungen für die Einführung einer dritten Geschlechtskategorie wurde formal inzwischen entsprochen, doch mit relevanten Defiziten, die es zu beheben gilt.

2018 führte Deutschland – aufgefordert 2017 durch das Bundesverfassungsgericht - den dritten Geschlechtseintrag „divers“ ein und etablierte mit §45b Personenstandsgesetz (PStG) ein weiteres Verfahren für die Änderung des Geschlechtseintrags. Der Zugang zur rechtlichen Anerkennung des Geschlechts ist in diesem Fall jedoch ähnlich wie im Transsexuellengesetz mit Pathologisierung verbunden, da ein ärztliches Attest vorgelegt werden muss, welches das Vorliegen einer „Variante der Geschlechtsentwicklung“ bestätigt. Seit der Einführung dieses Gesetzes wird debattiert, wessen Geschlecht durch §45b PStG rechtlich anerkannt werden kann. Eine vom BMFSFJ veröffentlichte

juristische Expertise arbeitete heraus, dass dieses Verfahren für alle trans*, inter* und nicht-binären Personen zugänglich sein sollte, wenn die höchstrichterliche Rechtsprechung umfassend berücksichtigt wird. Jedoch sind nicht-binäre trans* Personen mit vielen Hürden bei der Personenstandsänderung über §45b konfrontiert. Anträge werden willkürlich abgelehnt, Beamt*innen weigern sich diese Verfahren zu bearbeiten und stellen in Art eines Generalverdachts jedes Attest in Frage. Nicht-binäre trans* Personen stellen einen wichtigen Teil der Trans*community dar, da sich ca. 25%-75% aller trans* Personen als nicht-binär verorten. Um rechtliche Klarheit für nicht-binäre Personen zu gewinnen, wurde im Juni 2020 eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Notwendig ist ein zugängliches und pathologisierungsfreies Verfahren für die Änderung des Geschlechtseintrags, das allen trans*, inter* und nicht-binären Personen offensteht.

Keine Notwendigkeit sieht die Bundesregierung leider für einen Entschädigungsfonds für trans*Personen, die zwischen 1981 und 2011 durch das "Transsexuellengesetz" (TSG) zu Sterilisation, Hormontherapie und weiteren geschlechtsangleichenden Maßnahmen gezwungen wurden, bevor eine Änderung des Geschlechtseintrags ermöglicht wurde. Viele trans* Personen haben sich deshalb für Sterilisation und geschlechtsangleichende Operationen entschieden. Sie gaben ihre körperliche Unversehrtheit und reproduktiven Rechte auf, obwohl sie sich mit Wahlmöglichkeit anders entschieden hätten. Andere trans* Personen entschieden sich gegen die rechtliche Anerkennung, waren so Diskriminierung ausgesetzt, aber wollten nicht ein Menschenrecht für ein anderes aufgeben. Die Voraussetzung der Sterilisation für die rechtliche Anerkennung des Geschlechts war eine Menschenrechtsverletzung, die entschädigt werden sollte.

Roma und Sinti sind zu Recht in einigen Empfehlungen als Opfer gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gesondert hervorgehoben und entsprechend gezielte Gegenmaßnahmen gefordert worden. Antiziganismus ist eine eigenständige Form des Rassismus und Ursache von Diskriminierung, dessen Ausmaß in Deutschland unzureichend wahrgenommen wird. Um nur ein aktuelles Beispiel zu nennen: Sinti und Roma wurden in der Corona-Krise verdächtigt, zur Verbreitung des Virus durch Nichteinhalten der Sicherheitsmaßnahmen Vorschub geleistet zu haben. Das Roma-Center in Göttingen wies darauf hin, dass in der Berichterstattung über einen Corona-Ausbruch im dortigen Iduna Zentrum „stigmatisierende Begriffe verwendet und die betroffenen Personen als leichtsinnige und verantwortungslose Menschen dargestellt“ würden. Der Göttinger Integrationsrat sprach von einer „Welle der rassistischen und diskriminierenden Hetze“ in den sozialen Medien und forderte die Stadtverwaltung auf, den Sachverhalt genau aufzuklären.

Die mangelnde Sensibilität für die besondere Verantwortung Deutschlands für Sinti und Roma wird besonders anschaulich angesichts der ernsthaften Erwägung, das Berliner Mahnmahl für die im Nationalsozialismus ermordeten Sinti und Roma wegen des Baus einer S-Bahn-Trasse teilweise oder ganz für die jahrelange Bauzeit außer Betrieb zu nehmen. Erst nach deutlichen Protesten von Selbstorganisationen von Sinti und Roma, aber auch von ihren Verbündeten, lenkten die beteiligten Stellen vorerst ein, mit ungewissem Ausgang. Dass diese Überlegungen aber von der Deutschen Bahn - Rechtsnachfolgerin der an den Deportationen in der NS-Zeit maßgeblich beteiligten Reichsbahn - dem Deutschen Bundestag und dem Berliner Senat überhaupt angestellt und der Vorgang von der breiten Öffentlichkeit überhaupt nicht wahrgenommen wurde, zeigt die Ignoranz für den Antiziganismus in Deutschland. Rassismus gegen Sinti und Roma, seien sie seit Jahrhunderten in Deutschland ansässig oder seien sie zugezogen, muss entschieden und öffentlich entgegengetreten werden.

Die Einsetzung einer Expertenkommission zum Thema Antiziganismus im März 2019 kann hier nur ein erster Schritt sein. Öffentliche Programme gegen Benachteiligungen aufgrund der rassistischen Markierung beim Zugang zu Bildung, Arbeit, Wohnraum sowie Gesundheitsversorgung müssen im Dialog und unter maßgeblicher Beteiligung von Roma und Sinti entwickelt und umgesetzt werden. Dazu gehört auch der Beschluss eines „Bundesweiten Strategischen Rahmens für die Bekämpfung von Antiziganismus und die gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma“ in Umsetzung des entsprechenden „Strategischen EU-Rahmens“ für 2020-2030. In Asylverfahren müssen

Romaflüchtlinge als gleichberechtigte Antragsteller behandelt, deren Fluchtgründe vollständig und unvoreingenommen geprüft und die bestehenden asylrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

Nur zur Kenntnis genommen hat die Bundesregierung die Empfehlungen, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die Antidiskriminierungsgesetze zu stärken. Verwiesen wurde auf ein „umfangreiches Rechtsschutzsystem und Beschwerdemöglichkeiten auf Bundes- und Landesebene, das keiner Ausweitung bedürfe“ (155.53). Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) muss jedoch ausgebaut und erhebliche Schutzlücken geschlossen werden. Notwendig ist u.a. ein echtes Verbandsklagerecht. Antidiskriminierungsverbände müssen Prozesse für Betroffene führen können. Zudem muss der Gesetzgeber deutlich machen, dass der Begriff „Geschlecht“ auch inter- und transgeschlechtliche Menschen einbezieht. Auftragsvergaben aus Mitteln der öffentlichen Hand und die Förderung von Institutionen müssen ebenfalls daran geknüpft werden, dass Antidiskriminierungsgrundsätze beachtet werden. Die personelle und finanzielle Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle liegt im EU-Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt.

4. Gleichstellung, Geschlechtergerechtigkeit, geschlechtsspezifische Gewalt

Rund 25 Empfehlungen beziehen sich auf die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen, insbesondere in der Arbeitswelt mit Entgeltgleichheit und Vertretung in Führungspositionen auch im politischen Bereich. Zahlreiche weitere betreffen die geschlechtsspezifische Gewalt und den Menschenhandel. Allesamt betreffen rechtliche und politische Verpflichtungen für Deutschland als Vertragspartei der Frauenrechtskonvention (CEDAW). Die [Stellungnahme der CEDAW-Allianz Deutschland vom November 2019](#), die den folgenden Ausführungen weitgehend zugrunde liegt, beschreibt ausführlich, wie es hierzulande um die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung auf Grundlage des Geschlechts aus Sicht der Zivilgesellschaft steht. Anhand dieser Bestandsaufnahme wird deutlich, dass die Empfehlungen aus dem UPR mehr als berechtigt sind, wie hier exemplarisch angeführt werden soll.

So verfolgen die Bundes- und Landesregierungen immer noch keine kohärente Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik, was angesichts zunehmender Infragestellung der Frauenrechte durch fundamentalistische, rechtspopulistische und rechtsextreme Akteur*innen umso dringlicher ist. Rahmenbedingungen und Befugnisse der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sind gesetzlich sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies bedingt große Disparitäten in den Möglichkeiten institutioneller Gleichstellungspolitik in den Kommunen und Landkreisen insbesondere zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Eine Vereinheitlichung der Gleichstellungsgesetze der Länder ist dringend erforderlich.

Es fehlt nicht an Beschlüssen und Vereinbarungen zur Gleichstellungspolitik, sondern der politische Wille zur Umsetzung ist nicht überall gegeben. Es fehlt ein Nationaler Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter, der präzise Ziele, Indikatoren, Maßnahmen, Fristen, ein Monitoring, Sanktionen und ein Partizipationsverfahren enthält. Unklar ist, wann die im Koalitionsvertrag vereinbarte Bundesstiftung Gleichstellung ihre Arbeit aufnehmen wird, welche Aufgaben wie Bereitstellung von geschlechterdifferenzierten Daten, Politikberatung, Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren, Unterstützung und Vernetzung den gleichstellungspolitischen Akteur*innen zugewiesen werden und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Gender Budgeting wird auf der Bundesebene nicht umgesetzt und in einigen Ländern und Kommunen nur partiell angewandt.

Trotz erklärter Zielsetzung der Bundesregierung ist die Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben nicht erreicht. Der Arbeitsmarkt ist horizontal und vertikal segregiert. Frauen arbeiten überwiegend in Branchen mit geringer Entlohnung und wenig Entwicklungsmöglichkeiten. In Führungspositionen sind sie unterrepräsentiert. Gender Pay Gap und Migration Pay Gap sind nach wie vor hoch. Die Evaluation des Entgelttransparenzgesetzes hat gezeigt, dass dessen Ziel, das Gebot gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen,

damit nicht erreicht werden konnte. Großer Nachholbedarf bei der Gleichstellung von Frauen in Leitungspositionen besteht auch im öffentlichen Dienst. Fortschritte in der Geschlechtergleichstellung werden durch eine Politik der Fehlanreize behindert (z. B. Ehegattensplitting, Besteuerung Alleinerziehender, Regelungen zu Minijobs, beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatt*innen in der gesetzlichen Krankenversicherung) und Ungleichheit ständig reproduziert und festgeschrieben. Die strukturellen Nachteile im Erwerbsleben wirken in der Alterssicherung von Frauen fort.

Auch in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt besteht bekannter Handlungsbedarf, der sich in den Empfehlungen wiederfindet. Bedauerlich, wenngleich nicht überraschend ist die Ablehnung eines empfohlenen vom Ehepartner*in unabhängigen Aufenthaltsrechts für die Opfer häuslicher Gewalt („other measures exist“, 155.196). Dies fordert die Zivilgesellschaft seit langem, in Verbindung mit Rücknahme des Vorbehalts zu Art. 59 Abs. 2 und 3 der Istanbul-Konvention.

In der Praxis werden bei häuslicher Gewalt, insbesondere bei Anordnungen nach dem Gewaltschutzgesetz häufig entgegenstehende Regelungen zum Sorge- und Umgangsrecht getroffen. Das geltende Kindschaftsrecht berücksichtigt diese Konstellation nicht ausdrücklich, die Angehörigen der Rechtsberufe und Jugendhilfe sind nicht ausreichend sensibilisiert. Das hohe Gefährdungspotenzial von Umgangskontakten wird regelmäßig nicht erkannt oder in Kauf genommen.

Das gesamte Hilfesystem in Deutschland ist lückenhaft: Fachberatungsstellen für sexualisierte Gewalt sind in Deutschland nicht flächendeckend und nicht mit erforderlichen Kapazitäten vorhanden. Die Versorgung von Mädchen und Frauen mit ambulanten psychosozialen Angeboten ist unzureichend. Der Schutz im Frauenhaus ist für schutzsuchende Frauen* und ihre Kinder nicht flächendeckend gesichert, es fehlen Plätze und entsprechendes Personal sowie eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung für die Finanzierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen. Die Finanzierung von Kosten für Sprachmittlung in Frauenhäusern und Fachberatungsstellen ist vielerorts nicht gewährleistet. Fachberatungsstellen und Frauenhäuser sind oft nicht ausreichend für die Bedarfe von gewaltbetroffenen trans*, inter* oder nicht-binären Personen sensibilisiert.

Die Zahl der von weiblicher Genitalverstümmelung bzw. -beschneidung betroffenen Mädchen* und Frauen* nimmt zu: In Deutschland lebten 2017 mehr als 60.000 betroffene Frauen. Spezielle Beratungsangebote gibt es nur vereinzelt. Im Asylverfahren fehlen ausreichend sachgerechte Beratung und Sensibilität der Mitarbeiter*innen in Behörden, in Flüchtlingsunterkünften und im Hilfesystem, um gefährdete sowie betroffene Mädchen* und Frauen* schützen und unterstützen zu können.

Geflüchtete Mädchen und Frauen sind besonders gefährdet, Opfer von (sexualisierter) Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch zu werden. Für sie ist es schwieriger, Schutz vor Gewalt zu finden aufgrund von mangelnden Sprachkenntnissen, fehlenden finanziellen Ressourcen sowie alternativen Wohnmöglichkeiten. Die „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ der Bundesregierung sind lediglich Empfehlungen, in vielen Einrichtungen gibt es keinen ausreichenden Schutz.

Auch Mädchen und Frauen mit Behinderung sind besonders gefährdet, Opfer von (sexualisierter) Gewalt zu werden und erleben diese zwei bis dreimal häufiger als Mädchen und Frauen im Bevölkerungsdurchschnitt. Es fehlen umfassende und koordinierte Schutzmaßnahmen ebenso wie ein unabhängiger Beschwerdemechanismus für Einrichtungen der Behindertenhilfe.

All diese Probleme verschärfen sich in der Corona-Krise und werden wie unter einem Brennglas deutlicher sichtbar. Die Situation besonders vulnerabler Gruppen - Opfer von häuslicher und sexualisierter Gewalt, Betroffene von Menschenhandel, Prostituierte, geflüchtete Menschen und Menschen in Armut - spitzt sich durch die coronabedingten Einschränkungen zu.

5. Menschenhandel

Alle Empfehlung zur Bekämpfung des Menschenhandels hat die Bundesregierung angenommen. Das ist als Selbstverpflichtung zwar positiv zu bewerten, täuscht aber über erhebliche Defizite hinweg.

Es gibt weiterhin keine spezialisierten Schutzeinrichtungen für minderjährige Betroffene von Menschenhandel. Die normalen Jugendhilfeeinrichtungen können der Gefährdungssituation von Betroffenen von Menschenhandel und ihren Bedürfnissen nicht gerecht werden.

Cybergrooming ist einer der Hauptwege, wie Täter an Minderjährige herantreten. Hier muss mehr Präventionsarbeit geleistet werden. Die Polizei muss genug personelle Ressourcen haben, um anlassunabhängig in Chat-Foren und Onlinespielen Straftaten aufzudecken.

Deutschland hat weiterhin keinen opferrechtlichen Ansatz im Kampf gegen Menschenhandel. Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten bekommen nur ein Aufenthaltsrecht, wenn sie zur Aussage bereit sind und die Staatsanwaltschaft ihre Aussage benötigt. Dies muss sich schnellstmöglich ändern. Flächendeckend muss es Beratungs- und Schutzeinrichtungen für Betroffene aller Formen von Menschenhandel und Ausbeutung geben, und diese müssen eine gesicherte Finanzierung bekommen.

Das Kooperationskonzept des BMFSFJ zum Schutz und Hilfen beim Handel mit Kindern ist ein wichtiger Schritt in der Bekämpfung von Kinderhandel, jedoch müssen die Bundesländer auf Länderebene jetzt Kooperationen tatsächlich schaffen, so dass z.B. auch Akteure aus dem Jugendamt mit den Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und der Polizei kooperieren und gemeinsam möglichst viele Betroffene identifiziert werden.

Nach wie vor gibt es auf Bundesebene keine Stelle zur Koordinierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel. Die Zuständigkeiten sind auf verschiedene Ministerien verteilt. Die Einrichtung einer politischen Koordinierungsstelle zu Menschenhandel auf Bundesebene wäre notwendig, um Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels besser zu planen, miteinander zu verzahnen und umzusetzen.

Die Strafrechtsvorschriften zu Menschenhandel und Ausbeutung wurden 2016 umfassend reformiert und erweitert. Ziel war u.a. eine bessere tatsächliche Handhabbarkeit der Paragraphen und damit eine Verbesserung der Strafverfolgung. Nach den bisherigen Erfahrungen der Praxis hat hier allerdings kaum eine Verbesserung stattgefunden. Immer noch gibt es viel zu wenige Verfahren, die zum Teil auch mit zu geringen Strafen enden. Keine Verurteilungen gab es gegen Personen, die wissentlich sexuelle Handlungen gegen Entgelt bei Betroffenen von Menschenhandel vornehmen. Vor allem zu den weiteren Ausbeutungsformen wie Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung (darunter auch Ausbeutung der Bettelei und Ausbeutung strafbarer Handlungen) gab es seit 2016 kaum Verfahren. Die Gründe hierfür sind vielfältig, u.a. besteht nach wie vor die Schwierigkeit des Personenbeweises, d.h. die Aussage der Betroffenen ist entscheidend für die Strafverfolgung und Verurteilung der Täter*innen. Die Anreize für Betroffene, auszusagen sind aber gering. Strafverfahren sind kompliziert und langwierig, für die Betroffenen sehr belastend und die Durchsetzung der Rechte und Interessen der Betroffenen (bspw. auf Entschädigung und entgangenen Lohn, eine sichere Perspektive bspw. durch Aufenthalt auch nach dem Strafverfahren usw.) ist auch bei Aussage keineswegs gewährleistet.

Neben der dadurch mangelhaften Strafverfolgung der Täter*innen hat dies auch Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen, da vor allem für Drittstaatsangehörige der Aufenthalt und damit der Zugang zu Schutz und Unterstützung vom Strafverfahren abhängt. Notwendig wären Schulungen von an Strafverfahren beteiligter Personen (Richter*innen, Staatsanwälte*innen) sowie die Einrichtung von Schwerpunktdezernaten und Schwerpunktstaatsanwaltschaften.

6. Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen

Im Rahmen des interaktiven Dialogs fanden viele Staaten lobende Worte für Deutschland bezüglich der Aufnahme einer großen Zahl an Flüchtlingen im Jahr 2015. Mittlerweile scheint in der deutschen Politik aber der Konsens zu herrschen, dass „sich 2015 nicht wiederholen darf“. So wird im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung festgehalten, dass die Zuwanderungszahlen – darunter auch Flüchtlinge, Familiennachzug etc. – nicht die Spanne von jährlich 180.000-220.000 übersteigen sollen.

Von den zahlreichen Empfehlungen, die in diesem Kontext neben dem Lob an Deutschland gerichtet wurden, lautet eine zentrale (und deshalb hier zitierte): *„Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zu beschließen, um eine Inhaftierung von Migranten zu vermeiden und eine frühzeitige Identifizierung von Migranten in Situationen der Verwundbarkeit, einschließlich von transsexuellen Personen und Folteropfern, zu ermöglichen, damit diese Aspekte im Asylverfahren sowie in der Berufungsfrist vor der Ausweisung berücksichtigt werden können“ (155.254).*

Dieser Empfehlung ist die Bundesregierung in doppelter Hinsicht nicht nachgekommen. Zum einen wurden mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr -Gesetz“) am 21. August 2019 die Voraussetzungen für die Inhaftierung von ausreisepflichtigen geflüchteten Personen weiter herabgestuft. So wurde § 62 AufenthG dahingehend geändert, dass nun bereits Identitätstäuschungen und Verstöße gegen Mitwirkungspflichten zur widerleglichen Vermutung von Fluchtgefahr führen. Letztgenannte ist Voraussetzung für die Anordnung von Abschiebungshaft in der Gestalt der Sicherungshaft. Zugleich wurde eine neue Kategorie der Haft eingeführt, welche u.a. zur Durchsetzung von Pflichten zur Identitätsklärung angeordnet werden kann (sog. Mitwirkungshaft).

Zum anderen findet eine systematische, flächendeckende Früherkennung besonders schutzbedürftiger Geflüchteter weiterhin nicht statt. Zwar wurden auf Länderebene unterschiedliche Modelle entwickelt, um besonders vulnerable Personen zu identifizieren, aber es gibt weiterhin kein konsistentes Konzept. Auch wird den Bedürfnissen dieser Personengruppe im Asylverfahren in vielen Fällen sogar dann nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn die Schutzbedürftigkeit einer Person auf Länderebene festgestellt wurde. Hintergrund ist u.a., dass kein zwingend vorgeschriebener Austausch zwischen Länderbehörden und dem BAMF stattfindend. § 8 Abs. 1b AsylG sieht lediglich die fakultative Möglichkeit der Weitergabe von Informationen zur besonderen Schutzbedürftigkeit vor. Zugleich wurden die Anforderungen an die Geltendmachung von Erkrankungen im Asylverfahren im Hinblick auf zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote weiter verschärft. Durch die Änderung des §60 Abs. 7 AufenthG werden Asylsuchende verpflichtet, ihre Erkrankungen durch qualifizierte ärztliche Bescheinigungen darzulegen. An diese werden sehr hohe Anforderungen gestellt, die nur in seltenen Fällen durch die Betroffenen erfüllt werden können. Zugleich wurde die Expertise psychologischer Psychotherapeut*innen ohne fachliche Begründung gesetzlich ausgeschlossen. Deren Stellungnahmen sollen zukünftig keine Berücksichtigung mehr finden. Damit wurden traumatisierte Schutzbedürftige weiter in ihren Möglichkeiten beschnitten, psychische Erkrankungen von einer dafür prädestinierten Berufsgruppe geltend zu machen.

Auch der Empfehlung, den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Behinderungen zu verbessern, ist Deutschland nicht nachgekommen. Im Gegenteil wurde mit dem Inkrafttreten des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes, bzw. des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes die gesundheitliche Versorgung von Geflüchteten weiter herabgestuft. So wurde der Zeitraum, in welchem für Asylsuchende ein Anspruch auf Krankenbehandlung lediglich bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen besteht, von 15 auf 18 Monate erweitert. Zugleich wurden Geflüchtete, die bereits in einem anderen Mitgliedsstaat der EU Schutz erhalten haben und ausreisepflichtig sind, vollständig von den Leistungen nach dem AsylbLG ausgeschlossen. Hilfsbedürftige Personen, die unter diese Kategorie fallen, erhalten lediglich sogenannte „Überbrückungsleistungen“, d.h. eingeschränkte Hilfen zur Überbrückung des Zeitraums bis zur Ausreise.

Angenommen hat die Bundesregierung die Empfehlung, den Familiennachzug von subsidiär Schutzberechtigten zu erleichtern. Vom März 2016 bis zum August 2018 war der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten komplett ausgesetzt. Indem die Aussetzung jedoch nicht wie ursprünglich vorgesehen 2018 auslief, sondern durch eine Kontingentlösung ersetzt wurde, ist diese Empfehlung nicht vollständig umgesetzt worden. Im Rahmen der seit dem 1. August 2018 geltenden Kontingentlösung für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten können jeden Monat 1.000 Visa ausgestellt werden. Tatsächlich wird das Kontingent in der Praxis aber nicht ausgeschöpft. Die Betroffenen stehen vor einem intransparenten Verfahren, welches monatelang dauert. Selbst Schutzberechtigte, die 2015/2016 nach Deutschland gekommen sind, sind zum Teil noch nicht mit ihren Familien in Deutschland wiedervereint worden.

Neben dem Kontingent für Personen mit subsidiärem Schutz, stellen sich für international Schutzberechtigte generell verschiedene Probleme beim Familiennachzug. Hierzu gehören die geringen Kapazitäten in den Visastellen der deutschen Auslandsvertretungen und hohe Anforderungen an die vorzulegenden Dokumente. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Flüchtlinge in Deutschland monate- und sogar jahrelang auf ihre Familienangehörigen warten müssen, die zum Teil unter sehr prekären und gefährlichen Umständen im Ausland leben. Ein weiteres Problem ist die restriktive Regelung Deutschlands beim sogenannten Geschwisternachzug. Minderjährige Geschwister gelten in Deutschland nicht als Kernfamilie einer minderjährigen schutzberechtigten Person. Nur die Eltern können deswegen über den Familiennachzug nach Deutschland kommen. Die Eltern müssen sich zwischen ihren Kindern entscheiden, Familien werden so auseinandergerissen.

Die angemahnte Wahrung der Menschenwürde bei der Unterbringung von Migranten und Flüchtlingen erklärte die Bundesregierung durch bestehende Gesetze gewährleistet. Zu kritisieren ist, dass Asylsuchende und bestimmte abgelehnte Asylsuchende immer länger in zentralen und großen Einrichtungen untergebracht werden. Mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz wurde der maximale Aufenthalt in solchen Erstaufnahmeeinrichtungen von sechs auf bis zu 18 Monate verdreifacht. Das Problem dieser Unterbringungsform ist während der Corona-Pandemie besonders deutlich geworden: In Einrichtungen mit mehreren hundert Personen, mit Mehrbettzimmern, Kantine und der gemeinsamen Nutzung sanitärer Anlagen, war das Infektionsrisiko für die Bewohner*innen laut Public Health-Expert*innen hoch. Zum Teil wird bei Auftreten von Corona-Fällen die gesamte Unterbringung unter Quarantäne gestellt („Kollektivquarantäne“), was eine pauschale Ausgangsbeschränkung unabhängig davon bedeutete, ob die Personen selbst erkrankt waren, Kontakt mit den Erkrankten hatten oder negativ getestet wurden. Dies ist nicht nur mit Hinblick auf das Recht auf Freiheit höchst problematisch, sondern auch bezüglich dem Recht auf Gesundheit – denn teils wurden die Infizierten während der Kollektivquarantäne nicht oder nicht ausreichend von den nicht-infizierten Personen getrennt. Neue Corona-Fälle waren die Folge und damit wiederum eine Verlängerung der Quarantäne. Manche Einrichtungen standen wochenlang unter Quarantäne, das AnKER-Zentrum Geldersheim sogar zwei Monate.

Die Empfehlung für die Garantie einer kostenlosen und unabhängigen Beratung vor der Asylanholung sowie eines Rechtsbeistands nach einem ablehnenden Bescheid hat die Bundesregierung angenommen, in der Praxis stellt sich das jedoch anders dar. Mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ wurde eine „unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ eingeführt, die im ersten Schritt eine Gruppenberatung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vorsieht und im zweiten Schritt die Möglichkeit zur Einzelberatung – ebenfalls durch das Bundesamt oder durch Wohlfahrtsverbände. Eine Beratung durch die über den Asylantrag entscheidende Behörde kann keine „unabhängige“ Beratung darstellen. Es besteht sogar die Gefahr der Verdrängung tatsächlich unabhängiger Beratung, da die Finanzierung von Beratungsprojekten mit Verweis auf die Beratung durch das Bundesamt zum Teil in Frage gestellt wird.

7. Rechte und Schutz von Kindern

Die angenommenen Empfehlungen zum Recht auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen entsprechen dem erklärten Ziel der Politik einer stärkeren Beteiligung junger Menschen an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen. Doch trotz wachsender Bemühungen, Partizipation auf allen regionalen und strukturellen Ebenen umzusetzen, findet eine echte Beteiligung nicht immer statt. Entweder werden Kinder und Jugendliche bei relevanten Fragen gar nicht beteiligt oder Formate eingeführt, die eine Scheinpartizipation darstellen. Echte und wirksame Mitwirkung beginnt erst, wenn jungen Menschen das Recht eingeräumt wird, angehört zu werden, Initiative ergreifen zu dürfen oder per Delegation von Stimmen mitgestalten zu können.

Der Verweis auf die fehlenden politischen Mehrheiten bei der Ablehnung der Empfehlung zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre überzeugt nicht. Zur politischen Beteiligung zählt die Teilnahme an Wahlen, und auch Kinder und Jugendliche verfolgen politische Prozesse aufmerksam, haben eigene Interessen und sind in der Lage, sich eine eigene Meinung zu politischen Fragen zu bilden. Gerade das Wahlalter zeigt, dass die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland nicht nur in der regionalen Ausprägung, sondern auch bezüglich ihrer inhaltlichen Geltungsbereiche einem Flickenteppich gleicht. Mit 14 Jahren dürfen Kinder Mitglied einer Partei werden, ihre Religion wählen oder sind eingeschränkt strafmündig. Mit 15 Jahren bekommen sie die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit. Mit 17 Jahren dürfen sie zur Bundeswehr. Viele schwerwiegende Lebensentscheidungen, die Konsequenzen für die eigene Person und für andere haben, dürfen sie schon treffen. Diese Ungleichzeitigkeit ist nicht nachvollziehbar.

Die angenommene Empfehlung zum Zugang zur Sozialfürsorge für Kinder und Jugendliche steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem in Artikel 26 und 27 der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Recht auf ein Aufwachsen in sozialer Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard. Doch die Kinderarmut in Deutschland ist hoch, die Nichtinanspruchnahme von sozialen Leistungen ebenso, und auch mit staatlichen Leistungen wird das kindliche Existenzminimum, zu dem neben den physischen Bedarfen nach Kleidung, Nahrung oder Wohnen auch Bildung und soziale Teilhabe gehören, nicht für alle Kinder gewährleistet. Die Berechnung des kindlichen Existenzminimums steht seit vielen Jahren in der Kritik. Trotz einiger Änderungen im System hat die Bekämpfung der Kinderarmut keine politische Priorität. Es bedarf einer gut aufeinander abgestimmten, ressortübergreifenden und über föderale Grenzen hinweg gehenden Gesamtstrategie gegen Kinderarmut, die eine Reform der monetären Leistungen inkl. Bemessung des menschenwürdigen Existenzminimums von Kindern stärker an den tatsächlichen Bedarfen und Rechten von Kindern beinhaltet, sowie präventive Ansätze und die Stärkung der Infrastruktur im Sozialraum von Kindertagesstätte über Schule bis Freizeit umfasst.

Unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen haben auch die Empfehlungen zum Zugang zu Gesundheitsversorgung für Asylsuchende und Flüchtlinge sowie zum Menschenrechtsschutz bei Abschiebungen.

Die Gesundheitsversorgung ist für minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge in ANKER-Zentren so wenig gesichert, dass von einer Gesundheitsgefährdung gesprochen werden muss. Dazu gehören die nicht mögliche altersgemäße Kleinkindernahrung, kritische Hygienezustände in Waschräumen, Entscheidungen des Wachschutzes über medizinische Bedarfe und besonders prekäre Situationen für Kinder mit psychisch kranken Elternteilen.

Bei der Praxis der Abschiebungen von Schwangeren, Kindern und Jugendlichen - also besonders vulnerablen und deshalb schutzwürdigen Personen - ist der menschenrechtliche Schutz mitnichten gewährleistet. Deshalb sind die Abschiebungen Schwangerer ebenso zu untersagen wie die Kindeswohlgefährdenden unangekündigten nächtlichen Abschiebungen aus Gemeinschaftsunterkünften oder Familienwohnungen und Festnahmen in Kindergärten und Schulen.

Schließlich hat die Bundesregierung die Empfehlung zur frühestmöglichen Geburtenregistrierung unabhängig von Herkunft oder rechtlichem Status der Eltern angenommen mit Verweis, das sei

garantiert. In der Praxis stellen jedoch Standesämter oft keine Geburtsurkunde aus, wenn die Eltern ihre eigene Identität nicht mit amtlichen Dokumenten nachweisen können. Dabei werden in der Verwaltungspraxis die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten – insbesondere die Ausstellung einer Geburtsurkunde auf Basis einer eidesstattlichen Versicherung der Eltern sowie die unverzügliche Ausstellung eines beglaubigten Registerauszuges, welcher einer Geburtsurkunde kraft Gesetzes gleichwertig ist – nicht ausgeschöpft. Zudem erschweren hohe indirekte Kosten, etwa für erforderliche Übersetzungen von beglaubigten Dokumenten, wie auch die Mitteilungspflichten an die Ausländerbehörden den diskriminierungsfreien Zugang zur Geburtenregistrierung.
