



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Kurzfassung

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2017 – Juni 2018

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16. Juli 2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte am 10. Dezember veröffentlicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll. Der dritte Bericht 2017/2018 umfasst den Zeitraum 1. Juli 2017 bis 30. Juni 2018.

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

Einleitung

Gemäß seinem gesetzlichen Auftrag und in seiner Funktion als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands legt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Deutschen Bundestag seinen Bericht über die Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Dieser dritte Bericht erfasst den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018.

Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren des UN-Menschenrechtsrats gestellt. In diesem umfassenden menschenrechtlichen Monitoringverfahren der Vereinten Nationen wurden die vielfältigen menschenrechtlichen Herausforderungen benannt, denen sich Bund und Länder nach Einschätzung der Bundesregierung, der anderen UN-Mitgliedstaaten sowie aus Sicht von zivilgesellschaftlichen Organisationen und des Deutschen Instituts für Menschenrechte gegenübersehen. Hierüber wird im ersten Kapitel „Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem“ berichtet.

Darüber hinaus greift der diesjährige Menschenrechtsbericht im Folgenden drei Problembereiche auf, die im Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren und von anderen Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen und des Europarats benannt werden. Dort geht es um schwere Beeinträchtigungen der Rechte von Menschen, die sich im politischen Diskurs hierzulande nur schwer selbst Gehör verschaffen können.

Mit der Situation von Menschen, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind, befasst sich Kapitel 2. Hier geht es um Menschen, die sich in einer äußerst prekären Lebenssituation befinden. Besonders betroffen sind Arbeitsmigrant_innen, etwa auf dem Bau, in der fleischverarbeitenden Industrie, in der Pflege oder der Landwirtschaft. Bei geringsten Stundenlöhnen und ohne soziale Absicherung befinden sich die Betroffenen in finanzieller Abhängigkeit von ihren Arbeitgeber_innen. Oftmals wird ihre Abhängigkeit durch fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse verschärft. Diese Menschen können ihr Recht auf Lohn häufig nicht durchsetzen. Um zu klären, wie Betroffene unter diesen Umständen ihre Rechte wirksam einfordern können, hat das Institut untersucht, welche Hindernisse bei der Rechtsdurchsetzung

bestehen und welche Maßnahmen, auch angesichts der Erfahrungen anderer europäischer Staaten, hilfreich sein könnten.

Kapitel 3 behandelt Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene. Hier geht es um Menschen, die in einer psychiatrischen Einrichtung untergebracht werden, dort unter Zwang ärztlich behandelt werden oder eine Freiheitsentziehung erfahren, etwa durch Fesselung oder Isolierung. Dies sind schwere Eingriffe in fundamentale Menschenrechte – das Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und körperliche Integrität. Grund- und Menschenrechte verlangen daher, zügig auf eine Psychiatrie ohne Zwang hinzuwirken. Um diesen notwendigen fundamentalen Wandel zu unterstützen, untersucht der Bericht, welche empirischen Daten über den Einsatz von Zwang existieren, wo Lücken bestehen und welche Ansätze es zur Vermeidung von Zwang gibt.

Die Verpflichtung Deutschlands zu Achtung und Schutz von Menschenrechten reicht über die Staatsgrenzen hinaus. Alle Staaten haben die Pflicht, sich nicht an Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates zu beteiligen. Rüstungsgüter tragen die Gefahr eines menschenrechtsverletzenden Einsatzes in sich. Kapitel 4 untersucht an drei Beispielen, darunter dem Jemen-Konflikt, ob die gegenwärtig geltenden Maßstäbe für Rüstungsexporte sicherstellen, dass Deutschland durch die Genehmigung von Rüstungsexporten keine völkerrechtswidrige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch die Empfängerländer leistet.

In seinem letzten Teil stellt der Bericht neue Entwicklungen und Erkenntnisse in ausgewählten Themenbereichen der beiden Vorjahresberichte dar. Auf diese Weise sollen die Menschenrechtsberichte, über mehrere Jahre hinweg zusammen betrachtet, einen guten Überblick über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland ermöglichen.

Der Bericht beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise hat das Institut eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Ausgewertet wurden außerdem öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestags und der Länderparlamente. Darüber hinaus hat das Institut Interviews mit Betroffenen und Expert_innen

geführt. Wir danken allen Interviewpartner_innen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

Die Qualität des Menschenrechtsschutzes in einem Staat misst sich gerade daran, ob die Rechte der Schwächsten geachtet und geschützt werden. Der vorliegende Bericht möchte daher dazu beitragen, dass in Bund und Ländern die aufgezeigten Handlungsbedarfe aufgegriffen und die Menschenrechte der Betroffenen verwirklicht werden.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Deutschland hat sich im Grundgesetz und durch die Ratifikation zahlreicher internationaler und europäischer Menschenrechtsverträge zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte verpflichtet. Kapitel 1 des Berichts gibt die wesentlichen auf Deutschland bezogenen Entwicklungen vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 wieder.

Deutschland im Blick von Menschenrechts-gremien und -institutionen

Im Berichtszeitraum ist mit der Ratifikation der **Konvention des Europarats gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt** (Istanbul-Konvention) ein wichtiges Übereinkommen für den menschenrechtlichen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt hinzugekommen. Auf die am 1. Februar 2018 für Deutschland in Kraft getretene Istanbul-Konvention nimmt auch der Koalitionsvertrag Bezug. Derzeit geplant ist unter anderem ein Aktionsprogramm zur Prävention und zur Unterstützung von Frauen und Kindern, die von Gewalt betroffen sind. Außerdem sollen die Hilfestrukturen verbessert werden.

Mit Blick auf die Entscheidungen des **Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** zu Deutschland ist das Urteil im Fall Hentschel und Stark gegen Deutschland von November 2017 hervorzuheben. Es ging in dem Verfahren um einen Fall mutmaßlicher unverhältnismäßiger

Polizeigewalt. Der Gerichtshof stellte fest, dass Deutschland das Misshandlungs- und Folterverbot verletzt hatte – konkret die Pflicht zur Aufklärung strafrechtlicher Vorwürfe. Die Polizist_innen, gegen die Misshandlungsvorwürfe nach einem Fußballspiel in München erhoben wurden, konnten mangels individueller Kennzeichnung nicht ermittelt werden. Aus Sicht des Instituts sollten Bund und Länder als Konsequenz aus dem Urteil die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für geschlossene Polizei-Einheiten, wie sie bereits in zehn Bundesländern gilt, weiter vorantreiben.

Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren der Vereinten Nationen

Deutschland unterzog sich im Jahr 2018 zum dritten Mal nach 2009 und 2013 dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren im UN-Menschenrechtsrat (Universal Periodic Review, UPR). Mit diesem **Routineverfahren** wird die Menschenrechtssituation in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen regelmäßig überprüft. Im Zentrum der Empfehlungen der anderen Staaten an Deutschland standen in diesem Jahr die Themenfelder **Rassismus und Frauenrechte**. Deutschland sollte den Schutz gegen rassistische Diskriminierung und Gewalt sowie gegen rassistische Hassrede weiter prioritär verfolgen und insbesondere auch Maßnahmen gegen „racial profiling“ durch die Polizei ergreifen, kritisierten zahlreiche Staaten. Es müsse zudem mehr für **Lohn-gleichheit zwischen Männern und Frauen** getan werden sowie für die Möglichkeiten für Frauen, in politische und privatwirtschaftliche Führungspositionen zu kommen. Außerdem müsse **geschlechtsspezifische Gewalt** in Deutschland stärker bekämpft werden. Die Bundesregierung hat am 20. September 2018 vor dem Menschenrechtsrat dazu Stellung genommen. Von den insgesamt 259 Empfehlungen hat sie sich 209 zu eigen gemacht und sich somit politisch verpflichtet, in den kommenden Jahren für deren Umsetzung im gesamten Bundesgebiet zu sorgen. Bundesregierung und Bundestag stehen nun vor der Aufgabe, konkrete Maßnahmen zu entwickeln und die Umsetzung systematisch zu überprüfen.

2 Schwere Arbeitsausbeutung und die Lohnansprüche betroffener Migrant_innen in Deutschland

Ein Teil der Arbeitsmigrant_innen in Deutschland ist von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen. Diese Menschen kommen aus Osteuropa, aber auch aus Ländern außerhalb der EU. Das genaue Ausmaß ist nicht bekannt. Beratungsstellen in Deutschland, die von Arbeitsausbeutung betroffene Menschen unterstützen, haben seit Jahren einen hohen Zulauf. Die Betroffenen klagen über **Löhne weit unterhalb des Mindestlohns**, Arbeitgeber_innen führen keine Sozialabgaben für sie ab. Zum Teil sind ihre Unterkünfte menschenunwürdig. Sie müssen eine **Vielzahl unbezahlter Überstunden** leisten und Arbeitgeber_innen halten sie mit **Drohungen oder durch Gewalt** davon ab, sich Hilfe zu suchen oder das Arbeitsverhältnis zu verlassen. Fälle von schwerer Arbeitsausbeutung sind aus vielen Branchen bekannt, beispielsweise der **Baubranche, der Fleischproduktion, der Pflege oder der Prostitution**.

Für die Betroffenen hat der ausbleibende Lohn existenzielle menschenrechtliche Folgen: Sie müssen trotz Erwerbsarbeit unter der Armutsgrenze leben, sind zum Teil von Obdachlosigkeit bedroht und damit anfällig für erneute Ausbeutung. Zugleich haben die Menschen nur geringe Chancen, ihre Lohnansprüche arbeitsgerichtlich durchzusetzen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat für diesen Bericht eine qualitative Untersuchung durchgeführt, um zu erfahren, warum das so ist und welche Ansätze verfolgt werden könnten, damit mehr Betroffene den ihnen zustehenden Lohn erhalten. Dazu wurden **Interviews mit 33 Arbeitsmigrant_innen** geführt, die in den vergangenen fünf Jahren von Arbeitsausbeutung betroffen waren. Deren Schilderungen wurden ergänzt durch **Aussagen von Expert_innen aus Fachberatungsstellen für mobile Arbeitnehmer_innen und Gewerkschaften sowie Rechtsanwält_innen**.

Einerseits ist in Politik und Verwaltung das Bewusstsein für schwere Arbeitsausbeutung gestiegen. So wurden – auch im Kontext des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte – Maßnahmen getroffen, um die Position von Arbeitnehmer_innen zu stärken, ihren Lohn einzuklagen. Dazu gehören **Gesetzesänderungen gegen den Missbrauch von Leiharbeit und Werkverträgen** sowie branchenspezifische Regelungen wie das **Gesetz zum Arbeitnehmerschutz in der Fleischindustrie**. Auch die EU-Kommission plant Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Rechte von Arbeitnehmer_innen, etwa durch eine europäische Arbeitsbehörde und eine Reform der Entsenderichtlinie.

Andererseits verbessern diese Einzelmaßnahmen die Situation von betroffenen Arbeitsmigrant_innen nicht grundlegend. Die vom Institut durchgeführten Interviews mit Betroffenen zeigen, **wie schwer es für sie ist, vor ein Arbeitsgericht zu gehen und dort ihr Recht einzuklagen**. Betroffene können die Sprache nicht, ihnen fehlt Wissen über ihre Rechte und das Rechtssystem in Deutschland. Dazu kommen die finanzielle Notlage sowie ein erschwerter Zugang zu Beratungsstellen. Wenn sie es schaffen, ein Arbeitsgerichtsverfahren anzustrengen, stellen fehlende schriftliche Arbeitsverträge, gefälschte Lohnabrechnungen oder fehlende Zeug_innen eine hohe Hürde dar. Selbst wenn ihnen am Ende des Verfahrens der Lohn zugesprochen wird, kann ein solches Urteil häufig nicht vollstreckt werden, wenn die Arbeitgeber_innen in die Insolvenz gehen oder für die Behörden nicht mehr auffindbar sind und unter anderem Namen eine neue Firma gründen.

All das zusammen führt zu einer **strukturellen Unterlegenheit gegenüber den Arbeitgeber_innen**. Andere europäische Länder begegnen diesem Machtgefälle zwischen Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in mit einer Stärkung der Position von Arbeitnehmer_innen. Sie haben zum Teil den kollektiven Rechtsschutz über ein Verbandsklagerecht von Gewerkschaften eingeführt. Das berechtigt diese, im Sinne der Arbeitnehmer_innen gesetzliche Mindeststandards im Arbeitsrecht durchzusetzen. Andere Länder gehen noch darüber hinaus und verleihen Behörden die Befugnis, individuelle Lohnansprüche stellvertretend für Arbeitnehmer_innen einzuklagen.

Entsprechende Instrumente gibt es im deutschen Recht nur vereinzelt; die vorhandenen sind zudem nicht geeignet, die Möglichkeiten der Arbeitnehmer_innen, ihren Lohn einzuklagen, grundlegend zu verbessern.

Das Institut befragte Expert_innen, welche rechtlichen Instrumente zur Stärkung der Durchsetzung von Lohnansprüchen eingesetzt werden könnten – auch mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Staaten. Die Analyse zeigt, dass ein **Gesamtkonzept** erforderlich ist, das die strukturelle Unterlegenheit der Betroffenen berücksichtigt. Elemente eines solchen Konzepts können **Verbandsklagemöglichkeiten**, rechtliche Möglichkeiten (juristischer) Personen, die individuellen Rechte Betroffener einzuklagen, sowie die Stärkung des individuellen Rechtsschutzes darstellen. Mit Blick auf Letzteres sollten Maßnahmen zur Verbesserung **des Zugangs Betroffener zum Gericht**, die **Schärfung von Dokumentationspflichten** für die Arbeitgeber_innen in prekären Arbeitsverhältnissen und **Beweislasterleichterungen** näher untersucht werden. Die Diskussion und Entwicklung eines solchen Gesamtkonzeptes könnte zum Beispiel unter der Federführung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter Beteiligung von Fachkreisen vorangetrieben werden.

3 Zwang in der allgemeinen Psychiatrie für Erwachsene

Alle Menschen möchten über ihre Gesundheit, über sich selbst und ihren Körper entscheiden können – dies gilt auch für Menschen mit psychosozialen Behinderungen. Diese Menschen können in allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen **verschiedenen Formen von Zwang** ausgesetzt sein, etwa der Einweisung in eine psychiatrische Einrichtung („Unterbringung“), der ärztlichen Zwangsbehandlung und weiterer Zwangsmaßnahmen wie der Fixierung am Bett, medikamentöser Sedierung oder Isolation. Diese Maßnahmen wurden in den letzten Jahren zunehmend kritisiert – sowohl von der Fachöffentlichkeit als auch von UN-Menschenrechtsorgans und Gerichten. Zwangsmaßnahmen sind **erhebliche Eingriffe in die körperliche und seelische Unversehrtheit sowie in Freiheit**

und Autonomie eines Menschen. Unter den Menschen mit Psychiatrie-Erfahrungen ist die Meinung über die Anwendung von Zwang nicht einhellig – auch nicht unter denen, die Zwang am eigenen Leibe erlebt haben: Das Spektrum reicht von fundamentaler Gegnerschaft bezüglich Zwang über Ambivalenz bis hin zur Billigung, dass man sich im Einzelfall nicht anders zu helfen weiß. Teilweise halten Psychiater_innen und Pflegekräfte Zwanganwendungen in bestimmten Situationen für unvermeidbar, etwa um eine Behandlung zu ermöglichen, Selbstgefährdung der Betroffenen zu verhindern oder um sich selbst zu schützen. Gleichzeitig stellt eine neue Leitlinie für medizinisches Personal die Verhinderung von Zwang in den Vordergrund.

Internationale Menschenrechtsorgans, insbesondere der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, gehen von einem **absoluten Verbot von Zwangsmaßnahmen** aus. Andere, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Bundesverfassungsgericht, halten Zwangsmaßnahmen **als letztes Mittel („ultima ratio“)** für **zulässig** und haben strenge rechtliche Anforderungen an ihre Anwendung formuliert. So hat sich das **Bundesverfassungsgericht** seit 2011 mit Teilaspekten von Zwang beschäftigt. Es entschied zuletzt im Sommer 2018, dass Fixierungen, also Fesselungen von Patient_innen durch mechanische Vorrichtungen (Gurte, Riemen etc.), richterlich genehmigt und genau dokumentiert werden müssen. Die Vorgabe: Ein_e Mitarbeiter_in der Einrichtung muss die fixierte Person durchgängig persönlich begleiten und in kurzen Abständen einschätzen, ob die Fixierung noch notwendig ist. Auch wenn Deutschland nicht dem auf UN-Ebene erhobenen Ruf nach einem absoluten gesetzlichen Verbot von Zwangsmaßnahmen folgen sollte, muss es also sein gesamtes psychiatrisches Versorgungssystem überprüfen und konsequent am Gebot der Vermeidung von Zwang ausrichten.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat für den Bericht zusammengefasst, was die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen an die allgemeinpsychiatrische Versorgung sind, wie Zwangsmaßnahmen derzeit rechtlich in Deutschland ausgestaltet sind, welche Daten zum

Ausmaß der Anwendung von Zwang in psychiatrischen Einrichtungen in Deutschland zur Verfügung stehen und welche Ansätze in Wissenschaft und Praxis diskutiert und erprobt werden, um psychiatrische Versorgung ohne Zwang oder jedenfalls mit deutlich weniger Zwanganwendung zu gestalten.

Das Ergebnis: **Die rechtlichen Regelungen sind bundesweit sehr unterschiedlich**; die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sind bislang weder auf Bundesebene noch in allen Bundesländern umfassend und explizit in die Gesetze aufgenommen worden. Zum Teil finden sich in den Landesgesetzen zudem weitere menschenrechtlich problematische Regelungen. Etwa kann ein Mensch in Baden-Württemberg von Freitag bis Dienstag bis zu 120 Stunden ohne richterliche Genehmigung zwangsweise in einer psychiatrischen Einrichtung festgehalten werden – trotz der Vorgabe des Grundgesetzes, dass ein Freiheitsentzug unverzüglich richterlich geprüft werden muss (Artikel 104 Abs. 2 S. 2 GG).

Es gibt **keine verlässlichen Daten** zu Zwang in der allgemeinen Psychiatrie in Deutschland: Wieviele Menschen sind betroffen? Welche Zwangsmaßnahmen werden von wem und wie lange durchgeführt? Statistisch erfasst wird nur ein kleiner Teil der Zwangsmaßnahmen und der Unterbringungen in allgemeinpsychiatrischen Einrichtungen. Es gibt jedoch **große Unterschiede in den Bundesländern** mit Blick auf die Unterbringung in psychiatrischen Kliniken pro 1.000 Einwohner_innen. Hier ist die Quote in den östlichen Bundesländern erheblich niedriger als in den westlichen. Die meisten Unterbringungsverfahren im Verhältnis zur Einwohnerzahl gibt es in Schleswig-Holstein, die wenigsten in Sachsen. Zu berücksichtigen ist bei diesen Zahlen allerdings, dass ein erheblicher Teil der Zwangsmaßnahmen in Deutschland ohne gerichtliche Genehmigungen erfolgt, insbesondere in Notfällen, und deshalb in den Statistiken nicht sichtbar wird. Positiv hervorzuheben sind deshalb Ansätze in Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen. Hier werden Daten zur Anwendung und Ausgestaltung von Zwangsmaßnahmen direkt bei den Einrichtungen erhoben. Baden-Württemberg erhebt dabei die umfassendsten Daten.

Die Vorgaben des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wie auch die des Bundesverfassungsgerichts stellen große Anforderungen an das gesamte System allgemeinpsychiatrischer Versorgung in Deutschland. Wie kann die ambulante und stationäre Versorgung so umgebaut werden, dass sie von vornherein auf Hilfe und Behandlung frei von Zwang und Gewalt abzielt? Wie kann ein System mit seinen Einrichtungen und Diensten, mit seinem ärztlichen und pflegerischen Personal, die Fähigkeit aufbauen, Zwang zu vermeiden und im gleichen Zuge gewaltfreie Hilfen und Unterstützungformen zu schaffen? Wie kann der Patientenwillen und der Rechtsschutz für Patient_innen gestärkt werden?

Der Bericht stellt exemplarisch **positive Entwicklungen und Konzepte in Deutschland** vor, etwa die wohn- und lebensraumnahe Versorgung von Patient_innen durch ein **Netzwerk ambulanter Angebote** (Gemeindepsychiatrie), das „**Konzept der offenen Türen**“ in psychiatrischen Kliniken und die Stärkung von **Patientenverfügungen, Behandlungsvereinbarungen und Krisenpässen**, die eine Ausrichtung der Behandlung am individuellen Patientenwillen ermöglichen. Im Ergebnis sollten Bund und Länder die verbesserte Versorgung psychisch kranker Menschen mit Nachdruck vorantreiben – wie dies seitens der Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag angelegt ist. Vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Impulse und der weiterbestehenden menschenrechtlichen Problematik von Anwendung von Zwang in der allgemeinen Psychiatrie wird der Politik dringend empfohlen, für die allgemeine Psychiatrie das Ziel verbindlich vorzugeben, sich auf die Vermeidung von Zwang auszurichten und die erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln. Hierfür sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend auszugestalten. Die notwendige Entwicklung der Psychiatrie hin zu Freiheit von Zwang ist durch einen gut koordinierten, institutionalisierten, mit Ressourcen angemessen ausgestatteten und partizipativen Prozess zu begleiten. Zudem ist ein effektives Monitoring aufzubauen, um den Systemwandel wirkungsvoll steuern zu können.

4 Rüstungsexporte: Rolle der Menschenrechte im Genehmigungsverfahren

Deutschland gehörte 2017 zu den fünf größten Rüstungsexporturen weltweit. Menschenrechtlich besonders brisant waren dabei die Waffenexporte an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), die 2017 die weltweit zweit- beziehungsweise viertgrößten Empfängerländer waren: In beiden Staaten ist die Menschenrechtssituation weiterhin besorgniserregend, insbesondere die Verfolgung von Minderheiten und Oppositionellen. Beide Länder sind zudem seit 2015 in führender Rolle am Jemen-Konflikt beteiligt. Für Deutschland sind beide Länder ein wichtiger Absatzmarkt für Rüstungsexporte. Allein im Jahr 2017 hat die Bundesregierung Rüstungsexporte für Saudi-Arabien in Höhe von 254 Millionen und für die VAE in Höhe von 214 Millionen Euro genehmigt. Die meisten Waffen beziehen beide Länder jedoch aus anderen Quellen.

Im **Koalitionsvertrag** für diese Legislaturperiode haben sich die Regierungsfractionen darauf festgelegt, die Standards für Rüstungsexporte zu schärfen, eine Fortentwicklung des gemeinsamen Standpunkts der EU anzustreben und keine Genehmigungen mehr für Rüstungsexporte an Staaten zu erteilen, die unmittelbar an der Militärintervention im Jemen beteiligt sind (unter anderem Saudi-Arabien, VAE und Ägypten). Mit seiner Analyse möchte das Deutsche Institut für Menschenrechte einen Beitrag für die von der Regierung vorgesehene Schärfung der Standards für Rüstungsexporte leisten.

Zu diesem Zweck hat es am **Beispiel des Jemen-Konflikts** untersucht, inwieweit die Genehmigungspraxis mit den rechtlichen und politischen Vorgaben zum Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Einklang steht. Dafür wurden öffentlich zugängliche Dokumente wie Berichte der Bundesregierung, von UN-Menschenrechtsgruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Medienberichte ausgewertet.

Für die Genehmigung von Rüstungsexporten hatte die damalige Bundesregierung im Jahr 2000

intern verbindliche Kriterien, die sogenannten Politischen Grundsätze, festgelegt. Nach diesen Grundsätzen ist die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (wie beispielsweise Panzer, vollautomatische Schusswaffen, Sicherheitstechnik) zu versagen, wenn der hinreichende Verdacht besteht, dass diese im Empfängerland zu Repression oder zu systematischen Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden, wenn die Empfängerländer in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind oder wenn die Empfängerstaaten ihre Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht nicht erfüllen. Zudem müssen die Empfänger garantieren, dass die ihnen gelieferten Waffen im Land verbleiben (sogenannte Endverbleibsgarantien) – und nicht in andere Länder weitertransportiert werden. Nach den Politischen Grundsätzen sind alle Genehmigungsentscheidungen über Rüstungsexporte Einzelfallentscheidungen; wie genau diese von der Bundesregierung getroffen werden, ist nicht transparent.

Bei dem für diesen Bericht untersuchten Beispiel – der Genehmigung von Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate seit deren Eintritt in den Jemen-Konflikt 2015 – wird deutlich, wie problematisch die **Intransparenz der Entscheidungsverfahren** ist. Quellen internationaler Organisationen, wissenschaftliche Studien und Berichte zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen zeigen, dass Exporte nach Saudi-Arabien und die VAE nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Politischen Grundsätzen standen: In beiden Ländern werden die Menschenrechte systematisch verletzt, beide sind seit 2015 in einen bewaffneten Konflikt verwickelt und weder Saudi-Arabien noch die VAE erfüllen ihre Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht, wie etwa die Vermeidung bzw. Aufklärung von Militärschlägen, denen Zivilpersonen zum Opfer gefallen sind. Dennoch hat die damalige Bundesregierung weiter Rüstungsexportgenehmigungen erteilt.

Aus menschenrechtlicher Sicht bestehen weitere Lücken im Genehmigungsverfahren, beispielsweise bei der **Lizenzproduktion**. Insbesondere Schwellenländer wollen mithilfe von Lizenzen ihre eigene Rüstungsproduktion erweitern. Lizenzverträge sind zwar ebenfalls genehmigungspflichtig, allerdings können einmal erteilte Lizenzen nicht

zurückgenommen werden, selbst bei grob menschenrechts- und völkerrechtswidrigem Einsatz der in Lizenz hergestellten Waffen. Eine gravierende Regelungslücke besteht zudem, wenn in Deutschland ansässige Rüstungsunternehmen Exporte über **Tochterunternehmen in anderen Staaten mit weniger strengen Genehmigungskriterien** abwickeln. Dies tut zum Beispiel das Unternehmen Rheinmetall, das mit Hilfe von Tochterunternehmen in Italien und Südafrika Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien exportiert hat. Deutsche Unternehmen erhöhen damit die Gefahr für den völkerrechtswidrigen Einsatz von Waffen, ohne dass dies durch das geltende Exportkontrollsystem in Deutschland unterbunden werden kann.

Menschenrechtlich wünschenswert wäre für die Schärfung der Standards ein **Rüstungsexportgesetz**, das die völker- und menschenrechtlichen Genehmigungskriterien gesetzlich verankert und auch ausländische Tochterunternehmen einschließt. Zudem sollte die Bundesregierung ihre **Entscheidungen gegenüber dem Deutschen Bundestag begründen**, um eine fachlich informierte Diskussion über die Genehmigungspraxis zu ermöglichen. Deutschland sollte sich zudem, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, in der EU dafür einsetzen, dass die europäischen Regeln gestärkt werden, ihre Einhaltung überwacht und ihre Verletzung sanktioniert wird.

5 Entwicklungen in Themen der vorherigen Menschenrechtsberichte

Abschließend analysiert der Bericht die Entwicklungen in einigen Themengebieten, die in den Vorjahren (2015/2016 und 2016/2017) näher beleuchtet wurden.

Flucht

Der **Familiennachzug zu Geflüchteten** war bereits Thema der Berichte 2015/2016 und 2016/2017. Im aktuellen Berichtszeitraum erfolgten weitere Rechtsentwicklungen: Zunächst wurde die Aussetzung des Familiennachzugs verlängert und zum 1. August 2018 in engen Grenzen wieder zugelassen. Seitdem gilt für den Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eine Kontingentierung auf

1000 Personen im Monat. Entscheidungskriterien sind dabei humanitäre Gründe, sowohl auf Seiten der in Deutschland lebenden Familienmitglieder als auch bei den Familienangehörigen im Ausland. Eine Einschätzung, wie diese Kriterien in der Praxis angewendet werden, ist derzeit noch nicht möglich. Ein Kontingent von nur 1000 Menschen im Monat führt angesichts der zuvor geltenden, mehr als zwei Jahre andauernden Aussetzung des Familiennachzugs zu langen Wartezeiten. Die Folge: Die Betroffenen leben weiter in großer Ungewissheit. Das birgt die Gefahr, die Integration der geflüchteten Menschen in Deutschland weiter zu erschweren, und kann insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen zu erheblichen psychischen Belastungen führen.

Der Zugriff staatlicher Stellen auf die **Daten Geflüchteter** wurde im Berichtszeitraum erneut ausgeweitet. Dazu gehört auch die Befugnis zum Auslesen von Datenträgern wie den Smartphones von Asylsuchenden zur Prüfung von Identität und Staatsangehörigkeit. Diese Auswertung ist Teil der wachsenden Technisierung des Asylverfahrens, zu der auch Werkzeuge zur automatisierten Gesichtserkennung, Dialekterkennung sowie zur Transliteration und -analyse von Namen gehören. Die wachsende Verarbeitung von Daten von Geflüchteten und die Technisierung des Verfahrens verfolgen legitime Ziele. Allerdings werden die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und Risiken für die Betroffenen bislang wenig diskutiert. So vertrauen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Ausländerbehörden auf die Treffsicherheit neuer Verfahren, während es für Betroffene schwieriger wird, sich gegen Fehler dieser Technologien rechtlich zu wehren.

Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch für die Beschränkung von Menschenrechten gilt, muss die **unterstützte Rückkehr** Vorrang gegenüber der Abschiebung nicht bleibeberechtigter Personen haben. Im Berichtszeitraum lag die Zahl der abgeschobenen Personen höher als die Zahl der Personen, die eine Förderung zur unterstützten Rückkehr in Anspruch genommen haben. Gleichzeitig wurden Rückkehrprogramme ausgeweitet. Mit dem Förderprogramm „Perspektive Heimat“ verknüpft die Bundesregierung Rückkehr und deutsche Entwicklungszusammenarbeit, um die Reintegration vor Ort zu fördern. Belastbare

Daten zur Wirksamkeit der Rückkehrförderprogramme werden nach wie vor nicht erhoben.

Insgesamt dominierte jedoch im Berichtszeitraum die verstärkte **Abschiebung** von ausreisepflichtigen Personen. Dabei werfen sowohl die verschärfte Rechtslage (insbesondere die Ausweitung der Abschiebungshaft für bestimmte Personengruppen) als auch die Abschiebungspraxis (insbesondere die Aufhebung des Abschiebungsstopps nach Afghanistan) aus menschenrechtlicher Sicht Fragen auf. Gerichte müssen sich deshalb zunehmend mit der Rechtmäßigkeit von Abschiebungen beschäftigen.

Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit Behinderungen

Der Bericht 2015/2016 setzte sich ausführlich mit den Wahlrechtsausschlüssen auf Bundes- und Landesebene auseinander. Im aktuellen Berichtszeitraum gab es **positive Entwicklungen**: Nach Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben nun drei weitere Bundesländer – Bremen, Hamburg und Brandenburg – die Wahlrechtsausschlüsse für Menschen, die unter dauerhafter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention aufgehoben. Auch die Ausschlüsse von schuldunfähigen Straftäter_innen, die sich auf richterliche Anordnung in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden, wurden – soweit noch vorhanden – aufgehoben. Der **Koalitionsvertrag** sieht vor, den Ausschluss vom Wahlrecht für Menschen unter Betreuung auch auf Bundesebene aufzuheben, lässt jedoch die zweite Gruppe, nämlich die in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachten, unerwähnt.

Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) war eines der Schwerpunktthemen im Bericht 2015/2016. Der NAP befindet sich nun **im zweiten Jahr seiner Umsetzung**. Für eine grundsätzliche Auswertung ist es noch zu früh, da alle eingeleiteten Prozesse am Anfang stehen. Im Mittelpunkt steht unter anderem die Frage, wie Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht umsetzen

können, das heißt wie sie sicherstellen, dass ihre Tätigkeiten keine nachteiligen Wirkungen auf die Menschenrechte haben. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung stellt für den Fall, dass die Selbstverpflichtung der Unternehmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht nicht ausreicht, eine gesetzliche Regelung auf nationaler Ebene in Aussicht. Sie will sich außerdem für eine Regelung auf europäischer Ebene einsetzen.

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

SATZ

Da-TeX, Leipzig

DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100 % Altpapier



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

www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht2018

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG
KURZFASSUNG | DEZEMBER 2018

ISSN 2511-1566 (Print)

ISSN 2567-5893 (PDF)

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de