



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland

Juli 2023 – Juni 2024

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Das Institut

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

Redaktion

Dr. Magdalena Otto, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Claudia Engelmann, stellvertretende Leitung der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa, Deutsches Institut für Menschenrechte

Mitwirkung

Nele Allenberg, Lissa Bettzieche, Bettina Braun, Dr. Marie Diekmann, Dr. Claudia Engelmann, Mia Ewert, Dr. Annika Fischer-Uebler, Helga Gläser, Bettina Hildebrand, Sophie Kamenz, Nathalie Kornet, Kerstin Krell, Daniela Marquardt, Laura Meinen, Dr. Franziska Oehm, Dr. Magdalena Otto, Dr. Leander Palleit, Sabrina Prem, Paula Reinhardt, Prof. Dr. Beate Rudolf, Rojin Saremi, Tobias Seitz, Naile Tanış, Jennifer Teufel, Dr. Silke Voß-Kyeck, Michael Windfuhr, Dr. Anna Würth



Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2023 – Juni 2024

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Vorwort

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Bundestag zum neunten Mal seinen jährlichen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Der diesjährige Bericht beinhaltet fünf Themen, die im Berichtszeitraum (01. Juli 2023–30. Juni 2024) von hoher menschenrechtlicher Relevanz waren: Schutz von Geflüchteten, Wohnungslosigkeit, Exklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt, ausbeuterische Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmer*innen sowie menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Wir zeigen zentrale Entwicklungen in diesen Themenfeldern auf, bewerten wichtige politische und gesetzgeberische Maßnahmen menschenrechtlich und formulieren Empfehlungen.

Für den Bericht haben wir öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente, darunter Drucksachen des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente, sowie Studien und Medienberichte ausgewertet und Hintergrundgespräche mit Expert*innen geführt. Wir danken allen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

In das Berichtsjahr fiel der 75. Geburtstag des Grundgesetzes. Zahlreiche Politiker*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft würdigten zu Recht seine Bedeutung, insbesondere die Verankerung von Grundrechten sowie die Rolle des Bundesverfassungsgerichts. Wir begrüßen, dass Bundestag und Bundesrat Vorschläge zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts vor dem Zugriff autoritärer Kräfte vorgelegt haben. Besonders wichtig ist ein verfassungsrechtlich abgesicherter Ersatzwahlmechanismus bei Blockade der Richter*innenwahl. Nicht zuletzt die konstituierende Sitzung des Thüringer Landtags hat gezeigt, dass die Feinde des demokratischen Rechtsstaats bereit sind, alle ihnen zugänglichen Mittel zu nutzen, um sein Funktionieren zu verhindern und ihn zu diskreditieren.

Der demokratische Rechtsstaat braucht Institutionen, die ihn sichern, und Menschen, die ihn mit Leben füllen und verteidigen. Wichtig hierfür ist das Engagement vieler gesellschaftlicher Akteure, etwa Gewerkschaften, Sportvereine, Wirtschaftsverbände oder Nachbarschaftsinitiativen. Besonders bedeutsam sind zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Demokratie und Menschenrechte einsetzen, beispielsweise mit Demokratie- oder Menschenrechtsbildung, der Förderung der Teilhabe aller an politischen Entscheidungsprozessen, Antidiskriminierungsarbeit und der Prüfung staatlichen Handelns am Maßstab der Menschenrechte sowie der politischen wie rechtlichen Durchsetzung von Menschenrechten. Solche Menschenrechtsarbeit ist dringend auch im Steuerrecht klar als gemeinnützig anzuerkennen. Sie braucht zudem dauerhafte staatliche Förderung. Angesichts der gegenwärtigen Bedrohungen des demokratischen Rechtsstaats ist deshalb die Verabschiedung eines Demokratiefördergesetzes dringlich.

Im diametralen Gegensatz zu den Lobesworten für das Grundgesetz haben hochrangige Politiker*innen demokratischer Parteien gefordert, das Grundrecht auf Asyl abzuschaffen oder Maßnahmen vorgeschlagen, die das individuelle Recht auf Schutz aushöhlen oder das menschenwürdige Existenzminimum von Asylsuchenden unterschreiten würden. Bereits die Debatte hierüber unterminiert die Grundfesten des Grundgesetzes: den Konsens, dass Menschenrechte verbindlicher Maßstab und Grenze staatlichen Handelns sind.

Am 9. Oktober jährte sich zum 35. Mal die große Montagsdemonstration in Leipzig: Menschen in der DDR gingen für ihre Menschenrechte auf die Straße. Sie trotzten den Repressionen des Staatsapparats und seiner Drohung, öffentlichen Protest gewaltsam niederzuschlagen. Ihrem Mut und der Beharrlichkeit der Bürgerrechtsbewegung in der DDR verdanken wir die Geltung der Menschenrechte in ganz

Deutschland. Dies verpflichtet uns alle, für die Menschenrechte einzutreten und an der Gestaltung unserer Zukunft mitzuwirken.

Wir hoffen, dass Bund und Länder die Impulse aus dem Bericht aufgreifen, um so die Menschenrechte zu schützen und zu fördern, im Inneren wie in der Politik nach außen.

Berlin, im Dezember 2024

Professorin Dr. Beate Rudolf
Direktorin

Michael Windfuhr
Stellvertretender Direktor

Der Bericht

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

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz und wird auch in der politischen Wirklichkeit anerkannt. Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Die menschenrechtliche Berichtserstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments. Hierfür sieht das Gesetz auch vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll.

Das Grundgesetz verlangt, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetze 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.

Der Bericht des Instituts leistet einen wichtigen Beitrag, damit die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu beleuchtet er, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten. Diesen Aspekt greift der Bericht in den jeweiligen Kapiteln auf. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.

Inhalt

Kurzfassung	11
--------------------	-----------

1	Verschärfungen in der Migrationspolitik: Flüchtlingsschutz unter Druck	21
----------	---	-----------

1.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	23
1.1.1	Gesetz zur Verbesserung der Rückführung von Ausreisepflichtigen	23
1.1.2	Noch immer verfassungswidrige Absenkung von Leistungen	24
1.1.3	Bezahlkarte für Asylsuchende	24
1.1.4	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	26
1.2	Im Fokus: Auslagerung von Asylverfahren	30
1.2.1	Stellungnahmen von Sachverständigen	32
1.2.2	Menschenrechtliche Bewertung	33
1.3	Empfehlungen	34
1.4	Literatur	34

2	Wohnungslosigkeit überwinden: Bund, Länder und Kommunen in der Pflicht	37
----------	---	-----------

2.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	40
2.1.1	Maßnahmen gegen Wohnungsknappheit und steigende Mietpreise	41
2.1.2	Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit	42
2.1.3	Bericht der Menschenrechtskommissarin des Europarates	43
2.1.4	Ausgewählte Aktivitäten der Bundesländer	44
2.2	Im Fokus: Notunterbringung wohnungsloser Menschen	45
2.2.1	Recht und Praxis der Notunterbringung wohnungsloser Menschen	46
2.2.2	Mindeststandards für die Notunterbringung	48
2.2.3	Menschenrechtliche Bewertung	50

2.3	Empfehlungen	51
2.4	Literatur	52

3 Exklusion beenden: von der Werkstatt zum allgemeinen Arbeitsmarkt **57**

3.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	61
	3.1.1 Empfehlungen des UN-Fachausschusses an Deutschland	61
	3.1.2 Reformprozess des BMAS	62
	3.1.3 Entwurf eines Aktionsplans	63
	3.1.4 Studie zu Werkstätten für behinderte Menschen (Entgeltstudie)	64
3.2	Im Fokus: Reform des Entgeltsystems	64
	3.2.1 Ansätze zur Erhöhung des Entgelts	65
	3.2.1 Menschenrechtliche Bewertung	67
3.3	Empfehlungen	69
3.4	Literatur	69

4 Ausbeuterische Arbeitsbedingungen für Wanderarbeiter*innen **73**

4.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	77
	4.1.1 Migration und Arbeit	77
	4.1.2 Transportsektor	78
	4.1.3 Arbeitsschutz in der Landwirtschaft	79
	4.1.4 Arbeitsausbeutung und Lieferkettensorgfaltspflichten	80
4.2	Im Fokus	81
	4.2.1 Fallbeispiel aus dem Transportsektor: Gräfenhausen	81
	4.2.2 Fallbeispiel aus der Baubranche: Hamburg	84
4.3	Empfehlungen	86
4.4	Literatur	88

5 Stärkung der Verantwortlichkeit von Unternehmen in Europa 93

5.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	95
5.1.1	Das EU-Lieferkettengesetz	96
5.1.2	Das CSRD-Umsetzungsgesetz zu den Berichtspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit	97
5.1.3	Die EU-Zwangsarbeitsverordnung	98
5.2	Im Fokus: Verordnung über kritische Rohstoffe	101
5.2.1	Die EU-Verordnung zu kritischen Rohstoffen	102
5.2.2	Wirtschaftsförderung und Sozial- und Umweltstandards	103
5.2.3	Menschenrechtliche Implikationen	104
5.3	Empfehlungen	106
5.4	Literatur	107

6 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem 111

6.1	Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands	112
6.2	Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsorgane	112
6.3	Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren (UPR)	120
6.3.1	Phase der Berichterstattung	120
6.3.2	Der Prüftermin – interaktiver Dialog der Staaten – Outcome of the review	121
6.3.3	Umgang Deutschlands mit Empfehlungen der anderen Staaten	123
6.3.4	Ausblick: Umsetzung der Empfehlungen	128
6.4	75 Jahre Grundgesetz: Meilensteine der Rechtsprechung zu den Grundrechten	129
6.5	75 Jahre Europarat: Meilensteine seiner Geschichte	133
6.6	Literatur	136

7 Anhang 137

7.1 Abbildungen 138

7.2 Tabellen 138

7.3 Abkürzungen 139

Kurzfassung

Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Bundestag zum neunten Mal seinen jährlichen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Der diesjährige Bericht beinhaltet fünf Themen, die im Berichtszeitraum (01. Juli 2023–30. Juni 2024) von hoher menschenrechtlicher Relevanz waren: Schutz von Geflüchteten, Wohnungslosigkeit, Exklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt, ausbeuterische Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmer*innen sowie menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Wir zeigen zentrale Entwicklungen in diesen Themenfeldern auf, bewerten wichtige politische und gesetzgeberische Maßnahmen menschenrechtlich und formulieren Empfehlungen.

Für den Bericht haben wir öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente, darunter Drucksachen des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente, sowie Studien und Medienberichte ausgewertet und Hintergrundgespräche mit Expert*innen geführt. Wir danken allen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskunft gegeben haben.

In das Berichtsjahr fiel der 75. Geburtstag des Grundgesetzes. Zahlreiche Politiker*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft würdigten zu Recht seine Bedeutung, insbesondere die Verankerung von Grundrechten sowie die Rolle des Bundesverfassungsgerichts. Wir begrüßen, dass Bundestag und Bundesrat Vorschläge zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts vor dem Zugriff autoritärer Kräfte vorgelegt haben. Besonders wichtig ist ein verfassungsrechtlich abgesicherter Ersatzwahlmechanismus bei Blockade der Richter*innenwahl. Nicht zuletzt die konstituierende Sitzung des Thüringer Landtags hat gezeigt, dass die Feinde des demokratischen Rechtsstaats bereit sind, alle ihnen zugänglichen Mittel zu nutzen, um sein Funktionieren zu verhindern und ihn zu diskreditieren.

Der demokratische Rechtsstaat braucht Institutionen, die ihn sichern, und Menschen, die ihn mit Leben füllen und verteidigen. Wichtig hierfür ist das

Engagement vieler gesellschaftlicher Akteure, etwa Gewerkschaften, Sportvereine, Wirtschaftsverbände oder Nachbarschaftsinitiativen. Besonders bedeutsam sind zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Demokratie und Menschenrechte einsetzen, beispielsweise mit Demokratie- oder Menschenrechtsbildung, der Förderung der Teilhabe aller an politischen Entscheidungsprozessen, Antidiskriminierungsarbeit und der Prüfung staatlichen Handelns am Maßstab der Menschenrechte sowie der politischen wie rechtlichen Durchsetzung von Menschenrechten. Solche Menschenrechtsarbeit ist dringend auch im Steuerrecht klar als gemeinnützig anzuerkennen. Sie braucht zudem dauerhafte staatliche Förderung. Angesichts der gegenwärtigen Bedrohungen des demokratischen Rechtsstaats ist deshalb die Verabschiedung eines Demokratiefördergesetzes dringend.

Im diametralen Gegensatz zu den Lobesworten für das Grundgesetz haben hochrangige Politiker*innen demokratischer Parteien gefordert, das Grundrecht auf Asyl abzuschaffen oder Maßnahmen vorgeschlagen, die das individuelle Recht auf Schutz aushöhlen oder das menschenwürdige Existenzminimum von Asylsuchenden unterschreiten würden. Bereits die Debatte hierüber unterminiert die Grundfeste des Grundgesetzes: den Konsens, dass Menschenrechte verbindlicher Maßstab und Grenze staatlichen Handelns sind.

Am 9. Oktober jährte sich zum 35. Mal die große Montagsdemonstration in Leipzig: Menschen in der DDR gingen für ihre Menschenrechte auf die Straße. Sie trotzten den Repressionen des Staatsapparats und seiner Drohung, öffentlichen Protest gewaltsam niederzuschlagen. Ihrem Mut und der Beharrlichkeit der Bürgerrechtsbewegung in der DDR verdanken wir die Geltung der Menschenrechte in ganz Deutschland. Dies verpflichtet uns alle, für die Menschenrechte einzutreten und an der Gestaltung unserer Zukunft mitzuwirken.

Wir hoffen, dass Bund und Länder die Impulse aus dem Bericht aufgreifen, um so die Menschenrechte zu schützen und zu fördern, im Inneren wie in der Politik nach außen.

1 Verschärfungen in der Migrationspolitik: Flüchtlingschutz unter Druck

Millionen Menschen weltweit sind auf der Flucht. Viele von ihnen suchen Schutz in Deutschland. Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stieg die Zahl der Asylanträge 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 51,1 Prozent. **Alle Schutzsuchenden haben das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren**; sie dürfen nicht in Länder abgeschoben werden, in denen ihnen Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen. Diese Prinzipien sind im Grundgesetz, in der Genfer Flüchtlingskonvention und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert.

Die oft sehr polarisierend geführten migrationspolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre haben den Flüchtlingsschutz massiv geschwächt. Der Berichtszeitraum war geprägt von **einschneidenden Verschärfungen im Migrationsrecht** und einer **Politik, die auf Abwehr und Abschreckung setzt**.

Im April 2024 beschloss der Bundestag, eine **Bezahlkarte für Asylsuchende** einzuführen. Aus Sicht der Bundesregierung und der Bundesländer soll dies den Anreiz für Schutzsuchende senken, nach Deutschland zu kommen. Wissenschaftlich ist ein solcher Zusammenhang nicht belegt. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Bezahlkarte stigmatisierend wirkt und eine selbstständige Lebensführung erheblich einschränkt.

Im Januar 2024 verabschiedete der Bundestag das **Gesetz zur Verbesserung der Rückführung von Ausreisepflichtigen**. Die neuen Regelungen beinhalten auch weitreichende Maßnahmen zur Identitätsklärung, unabhängig von einer bevorstehenden Abschiebung, und können sich auch auf nicht ausreisepflichtige Menschen auswirken. So können Polizist*innen beispielsweise in gemeinsam genutzte Wohnräume in einer Geflüchtetenunterkunft eindringen. In seiner Stellungnahme zum Gesetz kritisierte das Institut, das Gesetz ziele auf weitreichen-

de Eingriffsgrundlagen für die Behörden ab. Die erforderliche umfassende Abwägung mit den Grundrechten von Schutzsuchenden finde dabei nicht in jedem Fall statt.

Im Dezember 2023 einigten sich EU-Kommission, Europäisches Parlament und der Rat der EU auf eine **Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)**, auf die auch Deutschland gedrängt hatte. Kernstück sind **beschleunigte Asylverfahren** an den EU-Außengrenzen, während derer die Schutzsuchenden nicht einreisen dürfen. Im Rahmen dieser Verfahren ist mit erheblichen Freiheitsbeschränkungen in geschlossenen Aufnahmezentren zu rechnen – auch für Familien mit Kindern oder besonders vulnerable Geflüchtete. Immerhin sieht die GEAS-Reform einen **unabhängigen Monitoring-Mechanismus** vor, um zu überwachen, ob beispielsweise das Recht auf Zugang zum Asylverfahren, das Wohl des Kindes oder Vorgaben zur Inhaftnahme eingehalten werden. Laut der EU-Verordnung sollen Nationale Menschenrechtsinstitutionen oder nationale Mechanismen zur Verhütung von Folter dieses Monitoring übernehmen. In Deutschland wären das das Deutsche Institut für Menschenrechte oder die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter.

Seit Februar 2024 prüft das Bundesministerium des Innern und für Heimat die **Auslagerung von Asylverfahren** in Drittstaaten. Dabei ist zu befürchten, dass Deutschland bei einer Umsetzung völker- und menschenrechtliche Vorgaben sowie EU-rechtliche Anforderungen nicht sicherstellen kann. Aus menschenrechtlicher Perspektive wäre die Sicherheit von Schutzsuchenden massiv gefährdet. Deswegen spricht sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit Nachdruck gegen eine Externalisierung aus.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- dem Bund, **Asylverfahren nicht in Drittstaaten auszulagern** und auch die Prüfung von in Frage kommenden Ländern zu beenden.
- dem Bund, die rechtlichen und praktischen Grundlagen für einen **unabhängigen und**

effektiven Monitoring-Mechanismus an den EU-Außengrenzen zu schaffen.

- Bund und Ländern, **wissenschaftliche Untersuchungen** zu Wirkung und Folgen der **Bezahlkarte** in Auftrag zu geben.

Das Institut warnt nachdrücklich davor, schutzsuchende oder zugewanderte Menschen pauschal als Gefahr darzustellen und damit weiteren Spannungen und Feindseligkeiten bis hin zu Gewalttaten Vorschub zu leisten.

2 Wohnungslosigkeit überwinden: Bund, Länder und Kommunen in der Pflicht

Ein Leben in Würde ist ohne eine Wohnung nicht möglich. Laut bundesweiter Wohnungslosenstatistik lebten Anfang 2022 in Deutschland etwa 263.000 wohnungslose Menschen auf der Straße, vorübergehend bei Freund*innen oder in Notunterkünften.

Wohnungslose Menschen haben einen **Anspruch** darauf, **dass der Staat ihre Grund- und Menschenrechte achtet, schützt und gewährleistet**. So sieht es etwa der UN-Sozialpakt vor, der in Deutschland Gesetzeskraft hat. Im Grundgesetz ist das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verankert. Konkretisiert wird das Recht etwa durch das BGB (Kündigungsschutz), Sozialgesetze oder das Wohngeldgesetz.

Primär ist es Aufgabe der Kommunen, Wohnungslosigkeit zu vermeiden und zu überwinden. Bund und Länder setzen aber maßgeblich die Rahmenbedingungen. Für den Berichtszeitraum ist die Bilanz ernüchternd: Es gibt **viel zu wenig bezahlbaren Wohnraum, kaum effektive Maßnahmen gegen steigende Mieten, noch immer verlieren viele Menschen ihre Wohnung – und finden auch keine neue**.

Die Bundesregierung hat sich mit dem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, Wohnungslosigkeit bis

2030 zu überwinden – was mit den bisher ergriffenen Maßnahmen kaum zu erreichen ist. Im April 2024 verabschiedete sie einen **Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit**. Positiv ist: Zum ersten Mal geht eine Bundesregierung den Schritt hin zu einer umfassenden, nationalen Strategie. Allerdings bleiben die Maßnahmen an vielen Stellen sehr unkonkret, es gibt kaum finanzielle Ressourcen, die Rolle von Ländern und Kommunen ist unklar und es gibt keine oder nur unzureichende Maßnahmen für Menschen in besonders vulnerablen Lagen wie wohnungslose EU-Bürger*innen oder wohnungslose gewaltbetroffene Frauen.

Auf Landesebene gäbe es viele Möglichkeiten, um die Kommunen bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zu unterstützen. Doch die **Aktivitäten der Bundesländer sind weitgehend unzureichend**. Es braucht politischen Willen für landesweite Gesamtstrategien sowie die Bereitschaft, die finanziellen Mittel für die Kommunen entsprechend bereitzustellen. Nordrhein-Westfalen zeigt, dass es möglich ist: Seit Jahren hat das Land einen Landesaktionsplan, inklusive entsprechender Förderprojekte für die Kommunen.

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, unfreiwillig obdachlosen Menschen eine **vorübergehende Notunterkunft** zu stellen – am 31.01.2024 waren das rund 439.500 Menschen, davon 128.705 Kinder und Jugendliche. Die Situation in den Unterkünften ist oft grund- und menschenrechtlich hochproblematisch: verdreckte Sanitäranlagen, Mehrbettzimmer ohne Privatsphäre, ein von Angst und Konflikten geprägtes Zusammenleben. Zudem leben die Menschen dort nicht einige Tage zur Überbrückung, sondern oft monate- und jahrelang. Angesichts dieser Missstände braucht es dringend Mindeststandards für die Notunterkünfte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

- der Bundesregierung, die Empfehlungen des Instituts für einen an den Menschenrechten orientierten **Nationalen Aktionsplan umzusetzen** und diesen mit ausreichenden finanziellen Mitteln zu unterlegen.

- der Bundesregierung, ein **Förderprogramm für kommunale Fachstellen** zur Verhinderung von Wohnungsverlust aufzusetzen.
- die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zum **Mieter*innenschutz** umzusetzen.
- den Landesregierungen, **Landesaktionsprogramme** zur Überwindung von Wohnungslosigkeit aufzulegen, inklusive finanzieller Förderprogramme für die Kommunen.
- der Bundesregierung, den Landesregierungen und kommunalen Spitzenverbänden, gemeinsam mit Verbänden und wohnungslosen Menschen **Mindeststandards für die kommunale Notunterbringung** zu entwickeln, die mit den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands übereinstimmen.

3 Exklusion beenden: von der Werkstatt zum Allgemeinen Arbeitsmarkt

Menschen mit Behinderungen haben wie alle Menschen das Recht, ihre Arbeit frei wählen und damit selbstbestimmt einen auskömmlichen Lebensunterhalt verdienen zu können. Jedoch arbeiten viele von ihnen in Werkstätten für behinderte Menschen und erhalten keinen Mindestlohn, sondern lediglich ein Monatsentgelt von durchschnittlich 222 Euro. Die Werkstätten sind zudem Teil eines Systems von Sonderstrukturen im deutschen Berufsbildungs- und Arbeitsbereich.

Es herrscht ein großer Mangel an inklusiven Arbeitsplätzen auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt, wodurch eine tatsächliche Wahlfreiheit zwischen einer Beschäftigung in einer Werkstatt oder auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt nicht besteht. Damit **verstößt Deutschland gegen das Recht auf Arbeit gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)**. Menschenrechtlich problematisch ist dies auch, weil das Recht auf Arbeit

wesentlich ist, um andere Rechte aus der UN-BRK zu verwirklichen, wie beispielsweise das Recht auf Bildung und lebenslanges Lernen (Art. 24) und das Recht auf unabhängige Lebensführung (Art. 19).

Im August 2023 prüfte der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland und lobte einzelne gesetzliche Verbesserungen wie das Bundesteilhabegesetz. Doch wie schon 2015 kritisierten die UN-Expert*innen die Sonderstrukturen im Bildungs- und Arbeitsbereich. Die dringende Empfehlung: Eine **zügige Transformation des Sonderstruktursystems** in seiner heutigen, exkludierenden Form hin zu inklusiven Strukturen der Teilhabe am Arbeitsleben.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) begann im Berichtszeitraum eine **Reform des Werkstattsystems**. Die geplante Reform sah zunächst verschiedene Änderungen beim Zugang zu Werkstätten, dem Übergang von der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und dem Werkstattentgelt vor. Zur Unterstützung des Reformprozesses veröffentlichte das Institut ein Eckpunktepapier mit den aus menschenrechtlicher Sicht nötigsten Änderungen. Im März 2024 legte das BMAS seinen **Entwurf für einen bundesweiten Aktionsplan zur Verbesserung der Übergänge auf einen inklusiven Arbeitsmarkt** vor und deckt damit bisher nur einen Teil der ursprünglich geplanten Reform ab. Einen konkreten Zeitrahmen enthält der Entwurf nicht.

Im Koalitionsvertrag wurde eine **Reform des Entgeltsystems** in Werkstätten für behinderte Menschen angekündigt. Die im September 2023 veröffentlichten Ergebnisse der Entgeltstudie, die das BMAS in Auftrag gegeben hatte, zeigen hierfür konkrete Optionen auf. Derzeit setzt sich das Entgelt für Werkstatt-Beschäftigte aus Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld (AFöG) zusammen. Aktuell diskutieren Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik alternative Ansätze für das Entgelt: 1) eine Erhöhung des steuerfinanzierten AFöG, 2) ein sogenanntes Basisgeld von etwa 1.500 Euro monatlich – das wären 70 Prozent des durchschnittlichen deutschen Nettoverdienstes – und 3)

die **Einführung des Mindestlohns** in den Werkstätten. Letzteres befürwortet auch das Institut, denn damit entfielen der „Taschengeldcharakter“. Werkstatt-Beschäftigte erhielten sowohl Anerkennung für ihre Arbeit als auch finanzielle Autonomie.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- Bundesregierung und Bundestag, noch in dieser Legislaturperiode eine **Vergütung nach dem Mindestlohngesetz für Werkstattbeschäftigte** einzuführen.
- Bundes- und Landesgesetzgebern, die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen im Ausbildungs- und Arbeitsleben sicherzustellen, um langfristig das konventionswidrige System von Segregation und Exklusion abzuschaffen. Hierfür sind insbesondere notwendig: **inklusive Ausbildungsoptionen, Unterstützungsleistungen auf dem Allgemeinen Arbeitsmarkt** und eine Reform der Arbeitsstättenverordnung und der Landesbauordnungen für die **Barrierefreiheit von Arbeits- und Ausbildungsstätten**.

4 Ausbeuterische Arbeitsbedingungen für Wanderarbeiter*innen

Arbeitskräfte aus dem Ausland tragen dazu bei, die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur in Deutschland aufrechtzuerhalten. Sei es das Pflegewesen, der Transportsektor oder die Landwirtschaft: Insbesondere der Niedriglohnsektor ist darauf angewiesen, dass **Arbeitskräfte für eine begrenzte Zeit nach Deutschland** kommen. Den Wanderarbeiter*innen stehen die im Grundgesetz verankerten Grundrechte zu, auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und das Mindestlohngesetz gelten für sie. Relevante Rechte enthalten zudem der UN-Sozialpakt, die Revidierte Europäische Sozialcharta und die Internationale Konvention zum Schutz aller Wanderarbeiter*innen und ihrer Familienangehörigen.

Letztere hat Deutschland bislang leider nicht ratifiziert.

Wanderarbeiter*innen im Niedriglohnsektor sind häufig von **schlechten Arbeitsbedingungen** und **Verletzungen ihrer Rechte** betroffen.

Im Berichtszeitraum gab es in der Europäischen Union wie auch in Deutschland jedoch **mehrere Gesetzesänderungen**, die Wanderarbeiter*innen direkt oder indirekt zugutekommen.

Aus Angst, die Aufenthaltserlaubnis zu verlieren, nehmen Wanderarbeiter*innen oft missbräuchliche und ausbeuterische Arbeitsbedingungen hin. Im Mai 2024 trat die **EU-Richtlinie über die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis** (Single Permit Directive) in Kraft, die ein einheitliches und vereinfachtes Antragsverfahren regelt. Damit soll vermieden werden, dass der Verlust eines Arbeitsplatzes auch den Verlust des Aufenthaltstitels nach sich zieht. Deutschland muss die Richtlinie bis 2026 in nationales Recht umsetzen.

Subunternehmerstrukturen, wie sie auch im Transportsektor sehr verbreitet sind, begünstigen die Unterschreitung arbeitsrechtlicher Standards. Seit Juni 2023 gilt das **Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrer*innen**. Es regelt unter anderem Höchstarbeits-, Mindestruhe- und Pausenzeiten. Es gibt auch vor, dass Kraftfahrer*innen, die in einen EU-Mitgliedstaat entsandt werden, nach den dortigen Lohnregelungen vergütet werden. Leider gelten für reine Transitfahrten Ausnahmeregelungen. Das senkt den Schutz und macht es schwer zu kontrollieren, ob das Gesetz eingehalten wird.

Im Jahr 2023 beschäftigte die deutsche Landwirtschaft 242.800 Saisonarbeitskräfte, die meisten aus Osteuropa. Sei es beim Spargelstechen oder bei der Erdbeerernte: Die Arbeitsbedingungen für Saisonarbeiter*innen sind häufig hart und mit Gesundheitsrisiken verbunden. Im Juni 2024 ratifizierte Deutschland die **Konvention Nr. 184 der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft**. Die Konvention regelt beispielsweise den Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Mindestanforderun-

gen an Unterkünfte. Aus menschenrechtlicher Sicht hat das Abkommen das Potenzial, die Rechte von besonders vulnerablen Arbeitskräften in der Landwirtschaft zu stärken.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- dem Bundestag, das Arbeitsschutzkontrollgesetz zu ändern und eine **Dokumentationspflicht der Subunternehmerketten im Transport- und Baugewerbe** einzuführen sowie diese Pflicht auch für andere Branchen zu prüfen.
- dem Bund und den Ländern, sicherzustellen, dass Unternehmen **bei Auftragsvergaben durch die öffentliche Hand konsequent Sozialstandards** einhalten.
- den Strafverfolgungsbehörden, das **Non-Punishment-Prinzip systematisch anzuwenden**, damit Betroffene von Arbeitsausbeutung mit Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten können, ohne dass sie selbst Sanktionen (inklusive aufenthaltsrechtlicher Folgen) fürchten müssen.
- der Bundesregierung, (basierend auf einer systematischen Untersuchung der Probleme von Wanderarbeiter*innen) eine **Ratifikation der UN-Wanderarbeiter-Konvention** erneut zu prüfen.

5 Stärkung der Verantwortlichkeit von Unternehmen in Europa

Unternehmen verletzen in ihren globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten immer wieder Menschenrechte und umweltbezogene Rechte. Für die Betroffenen von Ausbeutung, Landraub oder Wasserverschmutzung ist es schwer, Unternehmen aus Deutschland oder mit Sitz in Deutschland zur Verantwortung zu ziehen oder Abhilfe zu erhalten. Auf Grundlage der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte haben Deutschland und die Euro-

päische Union im Berichtszeitraum mit einer Vielzahl neuer Gesetze, Richtlinien und Verordnungen die **Pflichten von Unternehmen konkretisiert und die Rechte von Betroffenen gestärkt**.

In Deutschland gilt seit Anfang 2023 das **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG)**. Es verpflichtet Unternehmen, entlang ihrer Lieferketten die Menschenrechte und umweltbezogene Rechte zu achten. Deutschland unterstützte zunächst auch eine umfassende EU-Richtlinie. Anfang 2024 änderte die Bundesregierung ihren Kurs und forderte Nachverhandlungen, bei denen die Richtlinie in einigen Punkten wie dem Geltungsumfang deutlich verwässert wurde. Bei der finalen Abstimmung enthielt sich Deutschland.

Im Juli 2024 trat die **EU-Lieferkettenrichtlinie** (im Folgenden **CSDDD** für die englische Bezeichnung Corporate Sustainability Due Diligence Directive) schließlich in Kraft. Deutschland muss die Richtlinie nun binnen zwei Jahre in deutsches Recht umsetzen. Nach der CSDDD müssen Unternehmen tatsächliche oder potenzielle Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden ermitteln und wirksame Gegenmaßnahmen ergreifen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass Unternehmen zivilrechtlich haftbar sind. Im Rahmen der Haftung müssen Mitgliedstaaten außerdem Beweiserleichterungsregelungen, Unterstützung bei den Verfahrenskosten und eine verlängerte Verjährungsfrist einführen. Für die Betroffenen sind dies deutliche Verbesserungen gegenüber dem deutschen LkSG, in dem keine Haftungsnorm enthalten ist.

Im März 2024 einigten sich Rat und Parlament der EU auf die **Zwangsarbeitsverordnung**. Auch hier zeigte sich Deutschland lange als Unterstützer, enthielt sich am Ende aber. Die Internationale Arbeitsorganisation schätzt, dass sich weltweit fast 28 Millionen Menschen in Zwangsarbeit befinden. Nach der neuen EU-Verordnung dürfen Produkte aus Zwangsarbeit nicht mehr auf dem EU-Binnenmarkt vertrieben werden. Die Verordnung gilt ab Herbst 2027.

Als besonders riskant für Verletzungen von Menschen- und umweltbezogenen Rechten, insbesonde-

re der von indigenen Völkern, gilt der Rohstoffsektor. Im Dezember 2023 verabschiedete die EU die **Verordnung zu kritischen Rohstoffen** (Critical Raw Materials Regulation). Positiv ist: Die EU muss bis 2030 bei 16 „strategischen Rohstoffen“ zehn Prozent ihres Jahresbedarfs selbst gewinnen, 15 Prozent recyceln und 40 Prozent selbst in Europa verarbeiten. Kritisch sind die vereinfachten Genehmigungsverfahren für Rohstoffabbauprojekte, bei denen es möglich sein soll, die Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards über externe Zertifizierungen abzusichern.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt

- der Bundesregierung und dem Bundestag, die **CSDDD zügig und unter Beteiligung von Verbänden** in deutsches Recht **umzusetzen**. Dabei sollten die Belange von Betroffenen, insbesondere deren Recht auf Zugang zu Abhilfe, eine zentrale Rolle spielen.
- der Bundesregierung, über Abwägungen und Entscheidungen **beim Rohstoffabbau** im Spannungsfeld zwischen menschenrechtlichen und umweltrechtlichen Belangen der Öffentlichkeit **transparent zu berichten**.
- der Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass bei Rohstoffabbauprojekten **vereinfachte Genehmigungsverfahren und Zertifizierungen nur in Ausnahmefällen** genutzt werden.

6 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Das **Grundgesetz** garantiert die „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Zudem ist Deutschland als **Mitglied im Europarat** und den **Vereinten Nationen** sowie mit der **Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge** in das europäische und das internationale Menschenrechtsschutzsystem eingebunden. Dazu gehören

zum Beispiel der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt, die UN-Behindertenrechtskonvention und die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Europäische Menschenrechtskonvention.

Nach der **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** sind die völkervertragsrechtlich verbrieften internationalen Menschenrechte auch in Verfahren vor deutschen Gerichten heranzuziehen.

Internationale Überprüfungsverfahren bewerten, welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen gemacht haben. Die **Empfehlungen an Deutschland** zu den Themen dieses Berichts finden sich in den Kapiteln 1 bis 5. Betroffene haben teilweise auch die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge zu beschweren (sogenannte **Individualbeschwerdeverfahren**).

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** (EGMR) überwacht die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Zusatzprotokolle. Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen. Im Berichtszeitraum Juli 2023 bis Juni 2024 veröffentlichte der EGMR insgesamt fünf Urteile zu Beschwerden gegen Deutschland. **In drei Fällen** stellte das Gericht eine **Rechtsverletzung** fest:

Im Fall Wick stellte der EGMR eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht fest, weil der Beschwerdeführer keine konkrete und wirksame Möglichkeit hatte, eine gerichtliche Entscheidung zu erwirken.

Im Fall Bild GmbH & Co. KG befasste sich der Gerichtshof mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und der Frage, inwieweit Medien verpflichtet sind, bei Berichten über Polizeigewalt Polizist*innen zu verpixeln.

Im Fall Sioud befasste sich der EGMR mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens hinsichtlich des Umgangsrechts eines Vaters mit seinem Kind.

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten und Dokumente zu den jeweiligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden finden sich auf der Website des Instituts.

Der UN-Menschenrechtsrat überprüft regelmäßig die Menschenrechtslage in allen UN-Mitgliedstaaten. Deutschland wurde im November 2023 zum vierten Mal im Rahmen des sogenannten **Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens** (Universal Periodic Review) begutachtet. Im Zentrum der Fragen und Empfehlungen anderer Staaten an Deutschland standen die Themenfelder **Rassismus, Geschlechtergleichheit und Gewalt gegen Frauen** sowie die **Situation von Geflüchteten und Migrant*innen**. Oft angesprochen wurde auch die fehlende Ratifikation der UN-Wanderarbeiter-Konvention, aber auch die Einschränkung von pro-palästinensischen Protesten und der Vorwurf,

Deutschland setze sich nicht ausreichend für den Schutz der palästinensischen Zivilbevölkerung im Gazakrieg ein.

Von den insgesamt 364 Empfehlungen der Staaten hat sich Deutschland 284 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 voranzutreiben. Das Institut empfiehlt der Politik, vorrangig **Maßnahmen zur Verhinderung von Kinderarmut** zu ergreifen, **Rassismus und Antisemitismus** zu **bekämpfen**, eine **Gewaltschutzstrategie zum Schutz von Frauen vor Gewalt** vorzulegen, den **Schutz vor Wohnungslosigkeit** zu verbessern sowie die **fundamentalen Rechte von Geflüchteten** zu **sichern** und **inklusive Bildung** zu **garantieren**.

1 Verschärfungen in der Migrationspolitik: Flüchtlingsschutz unter Druck

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die größte innereuropäische Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg verursacht. Aus der Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geht hervor, dass 2023 außerdem im Vergleich zum Vorjahr 51,1 Prozent mehr Asylanträge von Schutzsuchenden aus verschiedenen Ländern gestellt wurden.¹ In migrationspolitischen Diskursen stand deshalb häufig die Situation der Kommunen im Mittelpunkt, die sich teils mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten überfordert sehen.² Vor diesem Hintergrund forderten Städte und Gemeinden neben zusätzlicher finanzieller Unterstützung durch den Bund eine Begrenzung der Zuwanderung.³ Die Bundesregierung geriet deshalb politisch zunehmend unter Handlungsdruck.⁴

Überforderte Kommunen?

Eine Umfrage einer Forschungsgruppe der Universität Hildesheim und des Mediendienstes Integration im Mai 2024 von knapp 800 Kommunen zum Stand der Flüchtlingsaufnahme zeigte, dass die überwiegende Mehrheit (rund 71 %) die Herausforderung der Unterbringung geflüchteter Menschen als (noch) machbar einschätzt, während der Anteil der Kommunen mit Überlastungsanzeige zuletzt deutlich zurückgegangen ist (von rund 40 % im Oktober 2023 auf rund 23 % im Mai 2024). Die Forschungsgruppe und der Mediendienst Integration kommen auf Basis der von ihnen erhobenen Daten zu dem Schluss, dass sich die Zahl der Kommunen im „Notfallmodus“ deutlich verringert hat.⁵

Zwar beschloss der Bundestag aufenthaltsrechtliche Regelungen, die Migration und Integration erleichterten, wie beispielsweise die Fortführung der sukzessiven Öffnung des Arbeitsmarkts für migrantische Arbeits- und Fachkräfte. Integrations- und Teilhabechancen eröffnet auch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, das nun eine Mehrstaatigkeit von Einbürgerungswilligen akzeptiert.⁶ Darüber hinaus änderte der Bundestag im August 2023 § 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), der nun nicht mehr die „Steuerung und Begrenzung“, sondern nur noch die „Steuerung des Zuzugs von Ausländern“ als Ziel des Gesetzes benennt.

Geprägt war der Berichtszeitraum dennoch von einer Reihe einschneidender Verschärfungen im Migrationsrecht und einer Ausrichtung auf Restriktionen und Abschreckung, die sich etwa an der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der Debatte zur Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten zeigt. Ein weiterer Fokus der teilweise sehr polarisierend geführten migrationspolitischen Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit lag auf der Forderung nach konsequenteren Abschiebungen.⁷

„Irreguläre Migration“ und die Rechte Schutzsuchender

Personen, die ohne Aufenthaltsrecht oder Duldung und ohne Kenntnis der Ausländerbehörden nach Deutschland einreisen beziehungsweise sich hierzulande aufhalten, machen sich strafbar (§ 95 AufenthG). Staaten dürfen diese sogenannte irreguläre Migration steuern und

1 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (08.01.2024): Asylgeschäftsstatistik Gesamtjahr und Dezember 2023. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2024/240108-asylgeschaeftsstatistik-dezember-und-gesamtjahr-2023.html?nn=284830> (abgerufen am 19.09.2024).

2 Deutscher Städte- und Gemeindebund (03.01.2024): Pressemitteilung: Migration ordnen, steuern und begrenzen. <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/migration-ordnen-steuern-und-begrenzen/> (abgerufen am 19.09.2024).

3 Ebd.

4 ZEIT Online (25.09.2023): Nancy Faeser lehnt Obergrenze ab – Merz warnt vor Kontrollverlust. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-09/migration-nancy-faeser-gefuechtete-obergrenze> (abgerufen am 19.09.2024).

5 Mediendienst Integration (07.06.2024): Weg vom Notfallmodus. Flüchtlinge in den Kommunen. <https://mediendienst-integration.de/artikel/weg-vom-notfallmodus.html> (abgerufen am 19.09.2024).

6 Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024), S. 3.

7 Siehe z. B. das vielbeachtete Interview des Kanzlers im Spiegel: Spiegel Online (20.10.2023): „Wir müssen endlich im großen Stil abschieben“. Scholz und die Flüchtlingspolitik. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-ueber-migration-es-kommen-zu-viele-a-2d86d2ace55a-4b8f-9766-c7060c2dc38a> (abgerufen am 19.09.2024).

begrenzen. Vielen Schutzsuchenden bleibt jedoch nur die Möglichkeit, irregulär einzureisen. Sie können als Schutzsuchende nur regulär einreisen, wenn sie im Rahmen von Resettlement-Programmen oder humanitären Aufnahmeprogrammen nach Deutschland kommen.

Allen Schutzsuchenden, die sich in Deutschland oder an der Grenze⁸ an deutsche Behörden wenden, steht das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren zu. Strafverfahren gegen die irreguläre Einreise sind so lang ausgesetzt, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist. Bei einer positiven Entscheidung über das Asylgesuch wird das Verfahren eingestellt.⁹

Dem Bestreben, die Anzahl von Schutzsuchenden zu reduzieren, weil eine Belastungsgrenze überschritten sei (so formulierte es die Ministerpräsidentenkonferenz im November 2023 in einem Beschluss¹⁰), stehen diese Rechte von Schutzsuchenden entgegen: Das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren leitet sich aus dem Refoulementverbot aus Art. 33 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ab, das Staaten verbietet, Schutzsuchende in den sie verfolgenden Herkunftsstaat zurückzuführen oder in einen Staat zu überstellen, in dem ihnen eine Rücküberstellung im Sinne einer Kettenabschiebung droht.¹¹ Ob diese Gefahr besteht, muss in einem Asylverfahren überprüft werden. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält ein Refoulementverbot (vgl. Art. 3 EMRK). Dieses verbietet Vertragsstaaten, Personen in einen Staat zu überführen, in dem ihnen Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht.¹² Aus Artikel 3 der EMRK leitet sich

auch das Recht auf Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren ab.¹³

Einige Gesetzesinitiativen wurden mit der Notwendigkeit begründet, die Zahl von Migrant*innen zu reduzieren. Hierzu zählen das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung von Ausreisepflichtigen (vgl. 1.1.1) und die Einführung der Bezahlkarte für Asylsuchende (vgl. 1.1.3). Für alleinstehende Asylantragstellende wirkte sich außerdem negativ aus, dass die verfassungswidrige Absenkung von Leistungen für Alleinstehende in Sammelunterkünften nicht zurückgenommen wurde (vgl. 1.1.2). Auch die GEAS-Reform folgt dem Ansatz und soll unter anderem dem Zweck dienen, Pull-Faktoren, also angebliche Anreize für Migration, zu verringern (vgl. 1.1.4). Zu der Frage, inwiefern restriktive Maßnahmen im Bereich der Sozialleistungen tatsächlich eine abschreckende Wirkung auf Menschen haben, die nach Europa migrieren wollen oder müssen, liefern verschiedene Studien erste Antworten (vgl. Kasten, S. 25. Die aktuellen Diskussionen und Pläne, Asylverfahren in vermeintlich sichere Drittstaaten zu verlagern, sind migrationspolitisch und menschenrechtlich problematisch (vgl. 1.2).

1.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

1.1.1 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung von Ausreisepflichtigen

Im Oktober 2023 legte die Bundesregierung den Entwurf für ein Gesetz zur Verbesserung der Rückführung vor.¹⁴ Im Januar 2024 wurde das Gesetz mit wenigen Änderungen und einigen Ergänzungen vom Bundestag verabschiedet und trat am 27. Februar 2024 in Kraft.¹⁵

8 Frei / Hinterberger / Hruschka (2022), S. 776.

9 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020), S. 154–160.

10 Bundesregierung (2023): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023. Beschluss. TOP 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2235232/cfdda9bbcb5618770e9a8dde8fedea87/2023-11-07-mpk-fluechtlingspolitik-data.pdf?download=1> (abgerufen am 19.09.2024).

11 Frei / Hinterberger / Hruschka (2022), S. 781.

12 Ständige Rechtsprechung seit diesem Urteil: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1989): Soering gegen Vereinigtes Königreich, Urteil vom 07.07.1989, Beschwerde Nr. 14038/88, Rn. 91.

13 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2019): Ilias gegen Ungarn, Urteil vom 22.11.2019, Beschwerde Nr. 47287/15, Rn. 133.

14 Deutscher Bundestag (24.11.2023): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), Drucksache 20/9463.

15 Deutscher Bundestag (26.02.2024): Gesetz zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz), BGBl. 2024, Nr. 54.

Die neuen Regelungen betreffen nicht nur die Rechte ausreisepflichtiger Menschen oder den konkreten Abschiebungsvorgang, sondern sehen auch weitreichende Maßnahmen zur Identitätsklärung, unabhängig von einer bevorstehenden Abschiebungsmaßnahme, vor. Auch nicht ausreisepflichtige Menschen, die gemeinsam mit Ausreisepflichtigen in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, müssen Eingriffe in ihre Rechte dulden, ohne selbst von der konkreten Abschiebungsmaßnahme betroffen zu sein. Hierzu zählt beispielsweise das Eindringen von Polizeibeamt*innen in gemeinsam genutzte Räume.¹⁶

Zudem wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens der maximale Bezugszeitraum von reduzierten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) von 18 auf 36 Monate erhöht.¹⁷ Diese Verschärfung bedeutet, dass Betroffene somit für einen deutlich längeren Zeitraum Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, die unter dem Niveau von Leistungen nach dem SGB XII und SGB IX, Teil 2 liegen.

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf wies das Deutsche Institut für Menschenrechte im November 2023 darauf hin, dass die gesetzlichen Änderungen zur Verbesserung der Rückführung von Ausreisepflichtigen von dem erklärten Ziel geprägt sind, den zuständigen Behörden möglichst weitreichende Eingriffsgrundlagen zu geben, ohne dabei in jedem Fall eine umfassende Abwägung mit den Grundrechten der Betroffenen vorzunehmen.¹⁸ Zu begrüßen ist, dass im Gesetz eine anwaltliche Pflichtvertretung in Abschiebungshaftsachen mit aufgenommen wurde.¹⁹

1.1.2 Noch immer verfassungswidrige Absenkung von Leistungen

Im Berichtszeitraum wurde eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu niedrigen Asylbewer-

berleistungen nicht umgesetzt. Das Gericht hatte bereits im Oktober 2022 die Absenkung von Leistungen um zehn Prozent bei alleinstehenden Asyl-antragsteller*innen, die in Sammelunterkünften leben, für verfassungswidrig erklärt.

Der Gesetzgeber hatte die Absenkung ursprünglich damit begründet, dass die Situation alleinstehender und alleinerziehender Leistungsberechtigter nach dem AsylbLG in Sammelunterkünften mit der Situation zusammenwirtschaftender Paarhaushalte vergleichbar sei.²⁰ Dies beruhte auf der Annahme, dass Leistungsberechtigte in Sammelunterkünften bestimmte Räumlichkeiten, wie Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume, gemeinsam nutzen und die sich dabei ergebenden Synergieeffekte dafür sorgen würden, dass haushaltsbezogene Aufwendungen von den Bewohner*innen gemeinsam getragen werden können.²¹

Allerdings legte der Gesetzgeber keine empirischen Belege für die behauptete Einsparmöglichkeit vor.²² Das Gericht entschied, dass die Regelung des Bedarfs von Alleinstehenden zur geringeren Bedarfsstufe nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verletzt (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG).²³ Eine Anhebung der Leistungen in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts erfolgte bisher jedoch nicht.

1.1.3 Bezahlkarte für Asylsuchende

Das Bundeskabinett beschloss am 1. März 2024 eine Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, in das nun die Bezahlkarte – neben Barauszahlung und Sachleistung – ausdrücklich als Leistungsform aufgenommen wurde. Das setzt den Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs der Länder und des Bundeskanzlers auf der Ministerpräsidenten-

16 Allenberg / Suerhoff (2024).

17 Ebd.

18 Deutscher Bundestag (24.11.2023), a.a.O.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2023).

19 Allenberg / Suerhoff (2024).

20 Deutscher Bundestag (10.05.2019): Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/10052, S. 23.

21 Ebd., S. 24.

22 Bundesverfassungsgericht (2022): Beschluss vom 19.10.2022, 1 BvL 3/21, Rn. 71.

23 Bundesverfassungsgericht (2022): Beschluss vom 19.10.2022, 1 BvL 3/21.

konferenz vom 6. November 2023 um.²⁴ Nachdem der Bundestag das Gesetz nach ausführlichen Beratungen am 12. April 2024 verabschiedet hatte, stimmte anschließend am 26. April 2024 der Bundesrat zu.²⁵

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden bislang in Form von Sachleistungen, Bargeld oder Wertgutscheinen gewährt. Mit der Bezahlkarte gibt es nun eine weitere Variante. Hierbei wird die Geldsumme als Guthaben auf die Karte gebucht, mit der die Leistungsberechtigten bezahlen können. Wie das System der Bezahlkarten konkret ausgestaltet ist, obliegt den Ländern. Gemeinsam haben sie sich bereits auf Mindeststandards verständigt und ein Ausschreibungsverfahren zur Einführung der Bezahlkarte gestartet.²⁶

Aus Sicht der Bundesregierung stellt sich dabei vor allem als Vorteil dar, dass die auf einer Bezahlkarte zur Verfügung gestellte Summe nur im Inland ausgegeben werden kann. Gelder für Schlepper oder für Überweisungen in das Herkunftsland zu nutzen, ist so nicht möglich. Weiterhin wird angeführt, dass der Verwaltungsaufwand für Städte und Gemeinden bei Bezahlkarten geringer sei als beim Aushändigen von Bargeld.²⁷ Verbände befürchten hingegen, dass die Bezahlkarte stigmatisierend wirkt und die Mög-

lichkeiten einer selbstständigen Lebensführung eklatant einschränkt.²⁸

Hartnäckig hält sich die Behauptung, dass Bargeldleistungen einen Anreiz (Pull-Faktor) für Migrant*innen darstellen, um nach Deutschland zu kommen.²⁹ Doch Wissenschaftler*innen können diesen behaupteten Zusammenhang nicht bestätigen.³⁰ Vielmehr ist die Annahme des Konzepts von Push- und Pull-Faktoren höchst umstritten, wurde mittlerweile vielfach empirisch widerlegt. Stattdessen wird in der gegenwärtigen Migrationsforschung vorrangig von einem Zusammenwirken vielfältiger Triebkräfte in ihren spezifischen Konstellationen ausgegangen.³¹

Studien zur Wirksamkeit ausgewählter Maßnahmen

Für eine im März 2024 veröffentlichte Studie des RWI-Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung wurde die Wirkung ausgewählter asylpolitischer Maßnahmen, wie beschleunigte Asylprozesse (1.1.4), Pläne zur Externalisierung der Asylverfahren (1.2), die Einführung der Bezahlkarte (1.1.3) sowie verlängerte Wartezeiten auf Leistungen, auf die Migrationsabsichten potenzieller Migrant*innen in Senegal untersucht. Dafür

24 Bundesregierung (2023): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023. Beschluss. TOP 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung, S. 4. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2235232/cfdda9bbcb5618770e9a8dde8fede87/2023-11-07-mpk-fluechtlingspolitik-data.pdf?download=1> (abgerufen am 19.09.2024).

25 Deutsche Bundesregierung (16.05.2024): Bezahlkarte für Geflüchtete. Asylbewerberleistungen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/bezahlkarte-fluechtlinge-2263574> (abgerufen am 19.09.2024).

26 Ebd.

27 Ebd.

28 Diakonie Deutschland (2024): Position der Diakonie Deutschland zur Bezahlkarte. <https://www.diakonie.de/informieren/infothek/2024/februar/position-der-diakonie-deutschland-zur-bezahlkarte>; Diakonie Deutschland (04.03.2024): Konto vor Bezahlkarte. <https://www.diakonie.de/informieren/infothek/2024/maerz/konto-vor-bezahlkarte>; Caritas Deutschland (22.02.2024): Bezahlkarte schränkt Lebensführung ein. <https://www.caritas.de/neue-caritas/kommentare/bezahlkarte-schraenkt-lebensfuehrung-ein>; Redaktionsnetzwerk Deutschland (27.04.2024): Paritätischer Wohlfahrtsverband: Bezahlkarte für Asylbewerber wird nicht funktionieren. <https://www.rnd.de/politik/bezahlkarte-fuer-asylbewerber-paritaetischer-wohlfahrtsverband-kritisiert-konzept-J4M5TP5PSVAPLDVFNVCU5XJ3ZM.html> (alle abgerufen am 19.09.2024).

29 Vgl. u. a. Deutscher Bundestag (12.12.2023): Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen, Drucksache 20/9740; Deutscher Bundestag (18.10.2022): Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, Ulrike Schielke-Ziesing, Norbert Kleinwächter, Stephan Brandner, Marcus Bühl, Karsten Hilse, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD: Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber, Drucksache 20/4051.

30 Deutscher Bundestag (08.04.2024): Experten kritisieren These von Pull-Faktoren. <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-997282> (abgerufen am 19.09.2024).

31 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (04.11.2020): Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung. Dokumentation, WD 1 – 3000 – 027/20.

wurden knapp 1.000 Männer im Alter von 18 bis 40 Jahren in vier senegalesischen Städten befragt.

Die Untersuchung zeigt, dass Sozialleistungen während des Asylverfahrens nur selten als Grund für die Wahl eines Einwanderungslands angegeben werden. So gaben auf die Frage nach ihrem bevorzugten Migrationsziel in Europa und den Gründen für ihre Wahl nur elf Prozent der Befragten an, dass staatliche Leistungen eine Rolle spielen. Weitaus wichtiger waren Arbeitsmöglichkeiten und die Anzahl der Senegales*innen oder anderer Migrant*innen, die sich bereits in einem bestimmten Zielland befinden. Auch die Verkürzung der Bearbeitungszeiten für Asylanträge hat laut Studie keinen messbaren Einfluss auf irreguläre Migrationsabsichten.³²

Analog dazu zeigte ein Forschungsprojekt der Humboldt-Universität zu Berlin, in dem Forscher*innen Migrationsdaten für 160 Länder aus unterschiedlichen Zeiträumen ausgewertet haben, dass höhere Sozialleistungen nicht zu einer Zunahme der Migration in diesem Land führen. Entscheidend für die Wahl des Landes sind stattdessen die Größe und Wirtschaftsleistung, die geographische Lage sowie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Landessprache und höhere Gesundheitsausgaben.³³

1.1.4 Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Im Dezember 2023 erfolgte eine politische Einigung zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS), das über acht Jahre diskutiert worden war. Für den Abschluss dieser Reform hatte sich die

Bundesregierung auf europäischer Ebene intensiv eingesetzt.³⁴ Durch die Reform – so das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) – entstehe europaweit ein effizienteres System, das unter anderem besser in der Lage sei, dem „Migrationsdruck“ standzuhalten, Pull-Faktoren und Sekundärmigration zu unterbinden und Missbrauch zu bekämpfen.³⁵ Zivilgesellschaftliche Organisationen, Verbände und Wissenschaftler*innen kritisierten jedoch, dass das Hauptziel der Reform die Verringerung der Zahl der Schutzsuchenden in Europa gewesen sei.³⁶

Nach den neuen Regelungen wird jede Person an den Außengrenzen der EU strikt überprüft und registriert. Bestimmte Gruppen von Asylsuchenden sollen bereits dort ein beschleunigtes Asylverfahren durchlaufen. Für diesen Zeitraum werden die Schutzsuchenden in Einrichtungen an den Grenzen festgesetzt und werden diese voraussichtlich nicht frei verlassen können. Für die vollständige Umsetzung dieser Regelungen bleiben den EU-Mitgliedstaaten zwei Jahre. Das BMI hat angekündigt, die gesetzlichen Anpassungen deutlich schneller vornehmen und einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung bereits vor Ende 2024 in den Bundestag einbringen zu wollen.³⁷ Der Referentenentwurf wurde am 11.10.2024 an Verbände und Länder zur Kommentierung verschickt.

Aus menschenrechtlicher Sicht problematisch ist, dass diese Regelungen den Mitgliedstaaten umfangreiche Möglichkeiten eröffnen, ihren teilweise menschenrechtswidrigen Umgang mit Schutzsuchenden zu legalisieren und zu institutionalisieren. Neue legale und sichere Einwanderungswege wur-

³² Beber / Ebert / Sievert (2024).

³³ Mediendienst Integration (31.10.2023): „Demokratie ist ein Pull-Faktor“. Migration und Sozialleistungen. <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>; Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (05.09.2023): Migration und Sozialstaat: Wanderungsmodelle, fiskalische Effekte, Akzeptanz und institutionelle Anpassungsfähigkeit – Forschungsprojekt des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung. <https://www.projekte.hu-berlin.de/de/migsoz> (beide abgerufen am 19.09.2024).

³⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat (21.02.2024): Meldung: Gemeinsame europäische Migrationspolitik voranbringen. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2024/02/johansson-ber.html> (abgerufen am 19.09.2024).

³⁵ Ebd.

³⁶ Friedrich-Ebert-Stiftung (21.03.2024): It is done – and we lost. <https://www.fes.de/en/stiftung/international-work/articles-international-work/it-is-done-and-we-lost> (abgerufen am 19.09.2024); Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung e. V. (27.03.2023).

³⁷ Legal Tribune Online (14.05.2024): EU-Asylreform nimmt letzte Hürde. Ministerrat beschließt GEAS. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eu-asylreform-geas-rat-faeser-bmi-kompromiss> (abgerufen am 19.09.2024).

den jedoch nicht in die Reform aufgenommen – anders als es beispielsweise die Internationale Organisation für Migration (IOM) der Vereinten Nationen fordert. Die Leiterin der IOM wies darauf hin, dass die Umsetzung der Asylreform weder irreguläre Migration (vgl. Kasten Einleitung) noch die Nachfrage nach Schleppern verringere. Die IOM setzt sich eigenen Angaben zufolge für einen ganzheitlichen Ansatz ein, der sowohl das Potenzial der Migration als auch die Ursachen für Migration in den Herkunftsländern in den Blick nimmt.³⁸

Beschleunigte Asylverfahren an den EU-Außengrenzen

Kernstück der neuen Asylverfahrensverordnung ist die Ausweitung und verbindliche Einführung von beschleunigten Asylverfahren an den Außengrenzen der EU. Mit einem vorgeschalteten Screeningverfahren³⁹, das bis zu einer Woche dauern kann, und – im Falle einer Ablehnung – dem sich anschließenden Rückführungsverfahren soll ein „nahtloses“ Verfahren an der Grenze entstehen. In Summe können das Asyl- und das Rückführungsverfahren bis zu sechs Monate dauern. Die Einreise ist Betroffenen während des bis zu dreimonatigen Asylgrenz-

verfahrens formal nicht gestattet, auch wenn sie bereits auf europäischem Boden sind (sogenannte Fiktion der Nichteinreise) (vgl. Abbildung 1, S. 28).

Bei Menschen aus Herkunftsländern mit einer europaweiten Anerkennungsquote von weniger als 20 Prozent⁴⁰ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Grenzverfahren durchzuführen. Die Quote bezieht sich jedoch im Regelfall nur auf Entscheidungen der Asylbehörde und berücksichtigt nicht die zahlreichen Fälle, in denen internationaler Schutz im weiteren Verfahren, beispielsweise im gerichtlichen Klageverfahren, zuerkannt wurde.⁴¹ In Deutschland⁴² und auch im europäischen Vergleich⁴³ weichen diese Zahlen stark voneinander ab.

Die Mitgliedstaaten sind angehalten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Einreise in die Europäische Union zu verhindern. Nach der Asylverfahrensverordnung ist eine Freiheitsbeschränkung explizit erlaubt.⁴⁴ Es ist also zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten eine Einreise mit geschlossenen Aufnahmezentren oder erheblichen Freiheitsbeschränkungen verhindern werden. Selbst Familien mit Kindern oder besonders vulnerable Geflüchtete

38 Evangelische Zeitung (30.04.2024): UN-Behörde kritisch gegen harten Kurs in EU-Asylpolitik. <https://www.evangelische-zeitung.de/un-behoerde-kritisch-gegen-harten-kurs-in-eu-asylpolitik> (abgerufen am 19.09.2024).

39 Bei einem Screeningverfahren werden Gesundheitszustand, Vulnerabilität und biometrische Daten erfasst sowie die Identität überprüft.

40 Anerkennungsquote beschreibt den Anteil an erfolgreichen Asylanträgen von Menschen aus einem bestimmten Land. Werden im Durchschnitt europaweit weniger als 20 Prozent der Anträge aus diesem Land positiv durch das BAMF beschieden, müssen die Asylsuchenden prinzipiell das Asylgrenzverfahren durchlaufen.

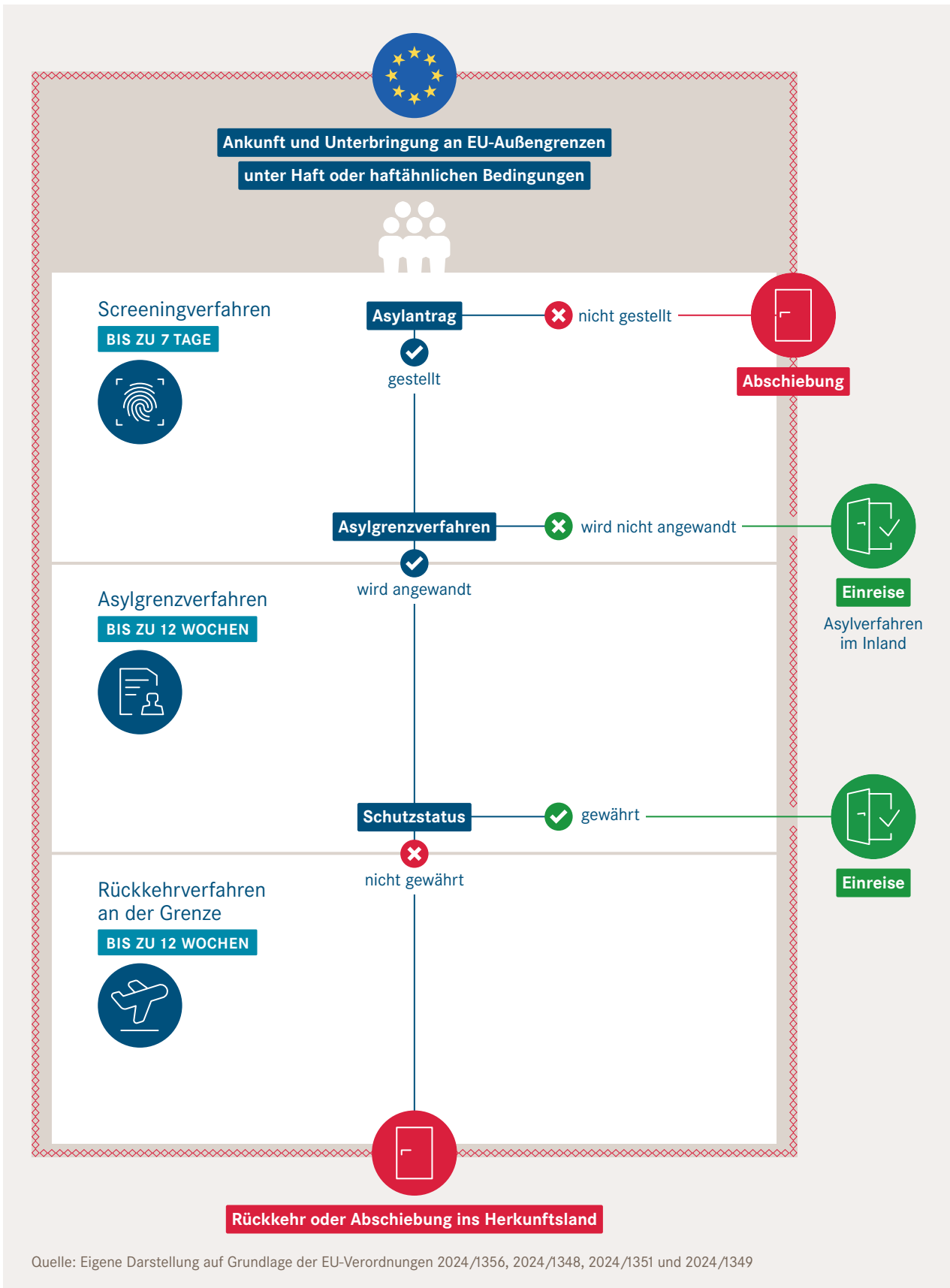
41 Asylverfahrens-VO, Art. 42, Abs. 1.

42 Vgl. dazu ausführlich die kleine Anfrage der LINKEN Drucksache 20/11439), in der mit Bezugnahme auf die Antwort der Bundesregierung (Drucksache 20/5709) die Unterschiede der unterschiedlichen Schutzquoten für das Jahr 2022 erläutert werden. Siehe auch Auflistung der Sachentscheidungen und formellen Entscheidungen seit 2015 durch das BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024): Aktuelle Zahlen. Ausgabe: August 2024, S. 11. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-august-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024). So lag die Schutzquote im Jahr 2021 bereinigt bei 76,6 % statt unbereinigt bei lediglich knapp 40 %. Eine Aufschlüsselung, bezogen auf die einzelnen Herkunftstaaten für das Jahr 2023, findet sich unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-kumuliert-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (abgerufen am 19.09.2024).

43 Vgl. European Union Agency for Asylum (2024): Pilot convergence analysis 2023. Final report, S. 8 f. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-04/2024_04_EUAA_Convergence_Analysis_2023_Final_Public_Report_EN_0.pdf; Daten von Eurostat zu abschließenden Gerichtsentscheidungen im Jahr 2023, in denen ein Schutzstatus nach ursprünglicher Ablehnung zuerkannt wurde, verglichen mit zuerkanntem Schutzstatus durch die Asylbehörde: Eurostat (2024): Asylum decisions – annual statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics#Final_decisions_taken_on_appeal_or_review (beide abgerufen am 19.09.2024). Aus diesen Daten geht hervor, dass die erstinstanzliche Schutzquote in der EU im Jahr 2023 bei 53 % lag. Wurde der Schutzstatus abgelehnt und die betroffene Person klagte, so entschieden Gerichte in 27 % der Fälle auf Anerkennung eines Schutzstatus. Dies zeigt, dass auch in der EU insgesamt die Schutzquote nach gerichtlichem Klageverfahren höher liegt. Wie relevant dieser Unterschied ist, lässt sich am Beispiel Pakistans als Herkunftstaats sehen. So liegt die EU-weite Schutzquote bei Entscheidungen durch Asylbehörden bei 19 %, mithin knapp unter 20 %. Klagten Personen gegen die Ablehnung der Zuerkennung des Schutzstatus, so entschieden Gerichte in 24 % der Fälle auf Zuerkennung des Schutzstatus. Diese Daten zeigen, dass die Schutzquote bei Einbeziehung gerichtlicher Entscheidungen in der Regel höher liegt.

44 Asylverfahrens-VO, Art. 54, Abs. 1 i.V.m. Art. 9 der Richtlinie (EU) 2024/1346.

Abbildung 1: Verfahren an den EU-Außengrenzen



sind nicht grundsätzlich von diesen Verfahren ausgenommen. Es ist mit einer systematischen Entziehung oder Beschränkung der Freiheit von Menschen allein aufgrund eines Asylantrags zu rechnen. Dies wäre menschen- und flüchtlingsrechtlich höchst problematisch. Zudem zeigen die bisherigen Erfahrungen mit Aufnahmelagern an den EU-Außengrenzen, dass eine menschenwürdige Aufnahme und Unterbringung sowie Zugang zu Rechtsberatung unter diesen Bedingungen oftmals nicht gewährleistet ist.⁴⁵

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hatte in die Verhandlungen zur GEAS-Reform eingebracht, dass viele der Ankommenden oft Wochen oder Monate auf der Flucht und mit Gewalt und widrigen Lebensbedingungen konfrontiert sind. Diese Menschen benötigen einen sicheren Ort, psychologische Unterstützung und Zugang zu einer unabhängigen Verfahrensberatung. Diese Bedingungen sind in einer haftähnlichen⁴⁶ Unterbringungssituation oft nicht sichergestellt.⁴⁷

Monitoring-Mechanismus

Mit der GEAS-Reform wird zudem ein neuer unabhängiger Überwachungsmechanismus (auch Monitoring-Mechanismus) eingerichtet. Damit soll das Screening- und das Asylgrenzverfahren in den Mitgliedstaaten daraufhin überwacht werden, ob die Rechte der Betroffenen hinsichtlich des Zugangs zum Asylverfahren, des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, des Wohls des Kindes und der entsprechenden (auch nationalen) Vorschriften über die Inhaftnahme eingehalten werden. Der Monitoring-Mechanismus sieht vor, dass geplante sowie unangekündigte Kontrollen vor Ort durchgeführt werden. Für diese Kontrollen ist der Zugang zu allen einschlägigen Einrichtungen, Personen und Dokumenten sicherzustellen. Im Rahmen des Monitorings werden jährliche Empfehlungen an den jeweiligen Mitgliedstaat abgegeben. Zugleich soll der Mechanismus sicherstellen, dass fundierte Anschuldigungen von Grundrechtsverstößen wirksam und unverzüglich untersucht und, sofern nötig, Ermittlungen eingeleitet werden. Die Mitgliedstaaten müssen ihren Monitoring-Mechanismus mit den erforderlichen Ressourcen ausstatten.

45 So ordnete der EGMR am 05.02.2024 eine einstweilige Maßnahme im Fall einer Mutter und ihrem Kind an, die im Samos Closed Controlled Access Center festgesetzt waren: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): H.T und M.T. gegen Griechenland, Urteil vom 05.02.2024, Beschwerde Nr. 2868/24; I Have Rights (2024): Degrading conditions in Samos CCAC: The European Court of Human Rights grants Interim Measures. <https://ihaverights.eu/european-court-of-human-rights-grants-interim-measures> (abgerufen am 19.09.2024); zu menschenrechtlichen Problemen bei der Unterbringung an Außengrenzen vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte / Greek National Commission for Human Rights (2020).

46 Die Frage, ob es sich bei Maßnahmen in Einrichtungen um Haft oder um lediglich freiheitsbeschränkende Maßnahmen handelt, lässt sich erst anhand der konkreten Situation der Asylsuchenden, zum Beispiel bezüglich der Art, der Dauer, der Auswirkung und den Umständen der Maßnahmen, bewerten. EuGH (etwa Europäischer Gerichtshof (2022): Urteil vom 30.06.2022, Beschwerde Nr. C-72/22) und EGMR (Europäischer Gerichtshof (2020): Urteil vom 14.05.2020, Beschwerde Nr. C-924/19, C-925/19; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): A.P./Ungarn, Urteil vom 03.10.2024, Beschwerde Nr. 18581/19, Rn.17; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): K.K.S./Ungarn, Urteil vom 03.10.2024, Beschwerde Nr. 32660/18, Rn. 20) haben sich bereits mit dieser Frage in Bezug auf an der Grenze errichteten Zentren in verschiedenen Mitgliedstaaten befasst. Der EGMR urteilte bereits 1996, dass die Möglichkeit der Rückreise in das Herkunftsland die Einstufung als Haft nicht ausschließt (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1996): Amuur /Frankreich, Urteil vom 25.06.1996, Beschwerde Nr. 19776/92, Rn. 46). In Bezug auf das Flughafenverfahren, das mit den künftigen Außengrenzverfahren in Deutschland vergleichbar sein dürfte, hatte die damalige Bundesregierung argumentiert, es handele sich insofern nicht um eine Freiheitsentziehung, da das Verlassen des Flughafens für die Antragstellenden durch Abreise ins Ausland jederzeit möglich sei (Bundesverfassungsgericht (1996): Urteil des Zweiten Senats vom 14. 05.1996, 2 BvR 1516/93, Rn. 72). Das Bundesverfassungsgericht kam zum Ergebnis, dass weder eine freiheitsbeschränkende noch eine freiheitsentziehende Maßnahme vorliege (ebd., Leitsatz 3a). Diese Bewertung ist angesichts der neueren Rechtsprechung von EuGH und EGMR und angesichts der im Vergleich zum Flughafenverfahren längeren Aufenthaltsdauer nicht auf die Unterbringungssituation im Grenzverfahren übertragbar (so auch: Judith / Scheytt (2024), S. 320 f.). Eine Einschätzung der konkreten Situation von Asylsuchenden unter Einbeziehung der Rechtsprechung von BVerfG, EGMR und EUGH wird erst nach Einrichtung der Außengrenzverfahren in Deutschland, die bis Mitte 2026 erfolgt sein muss, möglich sein.

47 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): EU-Asylreform: Menschenrechte Geflüchteter gefährdet. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/eu-asylreform-menschenrechte-gefluechteter-gefaehrdet> (abgerufen am 19.09.2024); allgemein zur Unterbringung geflüchteter Menschen vgl. Deutsches Komitee für UNICEF e.V. / Deutsches Institut für Menschenrechte (2023); Cremer (2014).

Es liegt nun an den Mitgliedstaaten, einen tatsächlich unabhängigen und effektiven Überwachungsmechanismus zu schaffen und die Aufgabe einer Institution zu übertragen. In Artikel 10 der Screening-Verordnung (VO 2024/1356) sind die nationalen Bürgerbeauftragten, die nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder der im Rahmen des OPCAT eingerichtete nationale Mechanismus zur Verhütung von Folter als potenzielle Träger des Mechanismus benannt. Für Deutschland sind dies das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter.

Ausweitung des Konzepts der sicheren Drittstaaten

Wird ein Drittstaat außerhalb der EU als sicher eingestuft, kann ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt und die schutzsuchende Person ohne inhaltliche Prüfung ihrer Asylgründe auf die Durchführung ihres Asylverfahrens im Drittstaat verwiesen werden. Die zwingenden Voraussetzungen für die Einstufung als sicherer Drittstaat sind im Rahmen der GEAS-Reform abgesenkt worden: So ist nicht mehr erforderlich, dass der Drittstaat die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ratifiziert hat, und der dort gewährte Schutz muss lediglich ein Minimum an Rechten beinhalten, wie zum Beispiel medizinische Notfallversorgung. Ein Drittstaat kann zudem als sicher angesehen werden, selbst wenn bestimmte Regionen dort nicht sicher sind oder der Staat für bestimmte Personengruppen, wie zum Beispiel Angehörige einer Religionsgemeinschaft oder von geschlechtlichen oder sexuellen Minderheiten, nicht sicher ist. Allerdings muss nach wie vor zwischen den zurückzuführenden Asylantragstellenden und dem Drittstaat eine Verbindung bestehen, um diesen als „sicher“ zu qualifizieren. Für dieses Kriteri-

um hatte sich insbesondere die Bundesregierung in den Verfahren eingesetzt. Die Asylverfahrensverordnung sieht jedoch vor, dass just die Voraussetzungen des sicheren Drittstaatskonzept noch vor Ablauf der Frist der Umsetzung einer Evaluierung unterzogen werden sollen. 15 EU-Mitgliedstaaten haben sich bereits der EU-Kommission gegenüber in einem offenen Brief für weitere Absenkungen der Voraussetzungen und ein Streichen der Anforderung einer Verbindung zwischen Asylantragsteller und Drittstaat ausgesprochen.⁴⁸

Inhaltliche Asylprüfungen können in der Folge in Drittstaaten ausgelagert werden, in denen im Aufnahme- und Asylsystem deutlich geringere Standards gelten, als sie für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich sind (vgl. 1.2). Wenn in einem Land bestimmte Regionen nicht sicher sind oder einigen Personengruppen gravierende Menschenrechtsverletzungen drohen, bestehen darüber hinaus erhebliche Zweifel hinsichtlich der Stabilität des dortigen Schutzsystems und der umfassenden Anwendung des Refoulementverbots.

1.2 Im Fokus: Auslagerung von Asylverfahren

Auf ihrer Herbstsitzung beschlossen der Bundeskanzler und die Regierungschef*innen der Länder im November 2023, dass die Bundesregierung überprüfen solle, ob Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, zukünftig in einen kooperierenden Staat außerhalb der EU überführt werden können und ihr Asylverfahren dort durchgeführt werden kann.⁴⁹ Die Innenministerkonferenz bekräftigte das Vorhaben auf ihrer Sitzung im Dezember 2023.⁵⁰

48 Vgl. eunews (16.05.2024): Repatriations, “safe” third countries, visas, and instrumentalization. Letter from 15 EU governments on migration clampdown. <https://www.eunews.it/en/2024/05/16/repatriations-safe-third-countries-visas-and-instrumentalization-letter-from-15-eu-governments-on-migration-clampdown> (abgerufen am 19.09.2024).

49 Bundesregierung (2023): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023. Beschluss. TOP 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung, S. 4. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2235232/cfdda9bbcb5618770e9a8dde8feda87/2023-11-07-mpk-fluechtlingspolitik-data.pdf?download=1> (abgerufen am 19.09.2024).

50 Innenministerkonferenz (08.12.2023): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 220. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 06.12.-08.12. 2023 in Berlin, TOP 4. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2023-12-08-06/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 19.09.2024).

Angelegt war dieser Prüfauftrag bereits im Koalitionsvertrag.⁵¹ Das BMI prüft seit Februar 2024 die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Ob eine Auslagerung von Asylverfahren erfolgen soll und wie diese konkret zu gestalten wäre, hat die Bundesregierung bisher nicht entschieden. Allerdings wurden weitere Prüfungen zur Möglichkeit von Asylverfahren in Staaten außerhalb der EU inklusive konkreter Vorschläge zur Umsetzung vom Bundeskanzler zugesagt.⁵² Die CDU nahm das Vorhaben, alle in Deutschland einreisende Asylsuchende in einen sicheren Drittstaat zu überführen, in ihr Grundsatzpapier auf.⁵³ Auch das Wahlprogramm der FDP zur Europawahl⁵⁴ enthielt einen Passus zur Auslagerung von Asylverfahren in sichere Drittstaaten.

Grundsätzlich ist die Auslagerung von Asylverfahren in einen Drittstaat nur möglich, wenn die Rechte von Schutzsuchenden gemäß der GFK und der

EMRK garantiert sind. Zusätzlich ist Deutschland an die europarechtlichen Vorgaben gebunden.

Im europäischen Raum existieren im Berichtszeitraum zwei Modelle⁵⁵ zur Auslagerung von Asylverfahren: die Vereinbarung zwischen Italien und Albanien⁵⁶ sowie die zwischen Großbritannien und Ruanda.⁵⁷ Beide unterscheiden sich hinsichtlich der Fragen, wer die Verantwortung für die Durchführung der Asylverfahren trägt und wo die Schutzberechtigten im Anschluss an ein Verfahren langfristig Aufnahme finden. Beide Modelle sind nicht auf Deutschland übertragbar.⁵⁸ Kurz nach Ende des Berichtszeitraums stoppte im Juli 2024 nach dem Regierungswechsel der britische Premierminister die Pläne der Vorgängerregierung zur Überführung von Asylsuchenden nach Ruanda.⁵⁹ In Deutschland wie auch europaweit werden Auslagerungsmodelle weiterhin debattiert und geprüft.⁶⁰

51 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 112. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 19.09.2024).

52 Frankfurter Rundschau (20.06.2024): Scholz nach MPK: Keine konkreten Ergebnisse zu Asylverfahren in Drittstaaten. <https://www.fr.de/politik/olaf-scholz-ministerpraesidentenkonferenz-debatte-migrationspolitik-abschiebungen-afghanistan-zr-93140268.html>; Tagesschau (20.06.2024): Ministerpräsidenten zu Asylverfahren. Länder fordern konkrete Drittstaaten-Modelle. <https://www.tagesschau.de/inland/ministerpraesidenten-asylverfahren-drittlaender-scholz-100.html> (beide abgerufen am 19.09.2024).

53 CDU (2024): In Freiheit leben. Deutschland sicher in die Zukunft führen. Grundsatzpapier der CDU, S. 23 f. https://www.grundsatzprogramm-cdu.de/sites/www.grundsatzprogramm-cdu.de/files/downloads/240507_cdu_gsp_2024_beschluss_parteitag_final_1.pdf (abgerufen am 19.09.2024).

54 FDP (2024): Entfesseln wir Europas Energie für mehr Freiheit und mehr Wohlstand. Das Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Europawahl 2024, S. 21. https://www.fdp.de/sites/default/files/2024-05/wahlprogramm_fdp_europawahl-2024.pdf (abgerufen am 19.09.2024).

55 Vgl. zur Ausgestaltung bisheriger Umsetzungsversuche von Konzepten zu sicheren Drittstaaten inklusive der Initiativen Italiens und Großbritanniens: Amnesty International (22.04.2024); sowie die vom BMI überstellten Überblicke über das Verfahren in Ruanda: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-modell_1.jpg?__blob=publicationFile&v=2; und Albanien: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-modell_2.jpg?__blob=publicationFile&v=2 (beide abgerufen am 19.09.2024).

56 Protokoll zwischen der Regierung der italienischen Republik und dem Ministerrat der Republik Albanien zur Verstärkung der Zusammenarbeit in Migrationsfragen: <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf> (abgerufen am 19.09.2024).

57 Abkommen zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Regierung der Republik Ruanda über die Einrichtung einer Asyln Partnerschaft zur Stärkung der gemeinsamen internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Flüchtlingen und Migranten: GOV.UK (05.12.2023): UK-Rwanda treaty: Provision of an asylum partnership. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership/uk-rwanda-treaty-provision-of-an-asylum-partnership-accessible> (abgerufen am 19.09.2024).

58 Näher dazu: Deutsches Institut für Menschenrechte (17.06.2024).

59 Tagesschau (06.07.2024): Starmer stoppt Plan für Abschiebungen nach Ruanda. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/starmer-ruanda-100.html> (abgerufen am 19.09.2024).

60 Ministerpräsidentenkonferenz (20.06.2024): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 in Berlin. Beschluss, TOP 5.1. Umsetzungsstand der Beschlüsse. https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2024-06/beschluss_top_5.1_migration.pdf (abgerufen am 19.09.2024).

1.2.1 Stellungnahmen von Sachverständigen

Verschiedene Sachverständige, darunter Jurist*innen, Soziolog*innen und Politikwissenschaftler*innen, haben auf Bitten des Bundesinnenministeriums Stellungnahmen zur Auslagerung von Asylverfahren nach dem Vorbild der Modelle Großbritannien/Ruanda und Italien/Albanien verfasst.⁶¹

Ein zentraler Kritikpunkt an Auslagerungsmodellen ist, dass solche Praktiken in der Vergangenheit zu schweren Menschenrechtsverletzungen geführt haben.⁶² Da für die rechtlichen wie praktischen Umsetzungsprobleme keine umfassenden Lösungen vorliegen, besteht aus Sicht mehrerer Sachverständigen kein Grund zur Annahme, dass zukünftige Auslagerungen von Asylverfahren menschenrechtskonform umgesetzt werden können.⁶³ Des Weiteren schade bereits die Debatte dem globalen Flüchtlingsschutz.⁶⁴ So wird die Auslagerung von Asylsuchenden vor dem Hintergrund des erklärten Ziels diskutiert, die Zahlen von Asylsuchenden in Deutschland zu reduzieren.⁶⁵

Das Deutsche Institut für Menschenrechte unterstrich in seiner Stellungnahme ebenfalls, dass die

Auslagerung von Asylverfahren voraussichtlich nicht menschenrechtskonform umgesetzt werden könne, und wies darauf hin, dass dies dem Ansehen der deutschen Außenpolitik, die sich als menschenrechts- und wertebasiert präsentiert, schweren Schaden zufügen könnte.⁶⁶ Zudem merkte das Institut an: Werden Modelle der Auslagerung debattiert und in die Praxis umgesetzt, sei eine Nachahmung durch andere Staaten wahrscheinlich. Auf globaler Ebene bestehe so die Gefahr eines unerwünschten und gefährlichen Dominoeffekts, der das bestehende Flüchtlingsschutzsystem unterminiere, Staaten des Globalen Südes destabilisiere und globale Migrationsbewegungen verstärke.⁶⁷

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt in den Stellungnahmen bezieht sich auf die hohen geschätzten Kosten, die mit einer Auslagerung verbunden sind: Asylverfahren in Drittstaaten werden insgesamt als teuer und ineffizient eingeschätzt.⁶⁸ Italien rechnet über die nächsten fünf Jahre etwa mit Kosten von fast 600 Millionen Euro.⁶⁹ Demgegenüber sind die entstehenden Aufnahmekapazitäten in den Drittstaaten gering. So sollen die beiden geplanten Lager in Albanien lediglich mit 3.000 Personen

61 Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024): Prüfung zu Asylverfahren in Drittstaaten. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz/mpk-asylantraege-drittstaaten-artikel.html#doc21231622bodyText2> (abgerufen am 19.09.2024).

62 Vgl. hierzu Kritik von Amnesty International zum „offshore processing“ Australiens, das Asylverfahren auf den Inseln Nauru oder Manus durchführt: Amnesty International (17.06.2003): UK/EU/UNHCR: Unlawful and unworkable – extra-territorial processing of asylum claims. <https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/004/2003/en/>; Amnesty International (17.10.2016): Australia: Island of Despair: Australia's "processing" of refugees on Nauru (beide abgerufen am 19.09.2024).

63 Endres de Oliveira (13.05.2024), S. 6; Heins (23.05.2024), S. 1; Amnesty International (22.04.2024), S. 1; Pro Asyl (23.0.2024), S. 1, 7.

64 Amnesty International (22.04.2024), S. 1.

65 Beschluss 6.1. der MPK: „Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind sich einig, dass die Zahl der im Wege der Fluchtmigration nach Deutschland Kommenden deutlich und nachhaltig gesenkt werden muss“ (Bundesregierung (2023): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10. Mai 2023. Beschluss. Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern: Unterstützung der Kommunen, gesteuerter Zugang, beschleunigte Verfahren, verbesserte Rückführung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf>); vgl. auch Äußerungen von Beteiligten im Vorfeld und im Nachgang der Ministerpräsidentenkonferenzen, z. B. Tagesschau (06.03.2024): Konkrete Beschlüsse fehlen. Bund-Länder-Runde zu Migration. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/ministerpraesidentenkonferenz-migration-100.html>; Merkur (06.03.2024): Asylverfahren in Drittstaaten? Länder fordern Positionierung – und setzen Scholz eine Frist. <https://www.merkur.de/politik/asyl-gipfel-konferenz-bund-laender-treffen-cdu-union-ampel-koalition-olaf-scholz-92873048.html> (alle abgerufen am 19.09.2024).

66 Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 1, 5.

67 Siehe auch: Council of Europe, Commissioner for Human Rights (13.11.2023): Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalising-asylum-procedures> (abgerufen am 19.09.2024); Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 5.

68 Zimmermann (20.03.2024), S. 8, 10; Sommer (20.03.2024), S. 1, 2; Bossong (08.04.2024), S. 5.

69 npr (25.1.2024): Italy's lower chamber of parliament approves deal with Albania to house migrants. <https://www.npr.org/2024/01/25/1226790687/italys-lower-chamber-of-parliament-approves-deal-with-albania-to-house-migrants> (abgerufen am 19.09.2024).

gleichzeitig belegt werden können.⁷⁰ Für den britischen Ruanda-Deal wurden für die ersten 300 Abschiebungen Kosten in Höhe von 1,8 Millionen Pfund (ca. 2 Millionen Euro) pro Abschiebung errechnet.⁷¹

Die meisten Sachverständigen halten es für nicht umsetzbar, Asylverfahren aus Deutschland auszulagern. Der Sachstandsbericht der Bundesregierung stellte fest: „Viele Sachverständige äußerten sich skeptisch bis kritisch zu den rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten, einige Sachverständige lehnten solche Modelle klar ab.“⁷² Dem Konzept einer Auslagerung positiv gegenüber standen nur wenige der Sachverständigen.⁷³ Die Bundesregierung hält in ihrem Bericht fest, dass extraterritoriale Modelle wie Großbritannien/Ruanda und Italien/Albanien nicht auf Deutschland übertragbar seien.⁷⁴ Die Prüfung konkreter Modelle und Länder soll nun fortgesetzt werden.⁷⁵

1.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Die Durchführung von Asylverfahren unter Einhaltung der Vorgaben aus der GFK und der EMRK ist an hohe rechtliche Anforderungen geknüpft. Sollte sich Deutschland entscheiden, Asylsuchende für die Durchführung ihres Verfahrens an einen Drittstaat zu verweisen, gelten diese Verpflichtungen. Das heißt: Deutschland muss sicherstellen, dass den Schutzsuchenden im Drittstaat Zugang zu einem fairen und effektiven Asylverfahren gewährt wird, dass der Drittstaat Personen nicht in ein Land rückführt, in dem ihnen Verfolgung oder eine Gefahr durch Folter droht und dass Schutzsuchenden im Drittstaat –

beispielsweise durch die Unterbringungssituation – keine Folter und keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen.⁷⁶

Dies zu erfüllen, ist aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte nur sehr schwer oder gar nicht möglich. Selbst wenn die Asylverfahren auf einen Drittstaat ausgelagert werden und dabei auf dem Papier den völker- und menschenrechtlichen Vorgaben sowie den EU-rechtlichen Anforderungen entsprechen: Die praktische Umsetzung geht mit dem hohen Risiko einer tatsächlichen Verletzung von Menschenrechten der Schutzsuchenden einher. Deutschland könnte Menschenrechtsverletzungen im Drittstaat nur dann konkret verhindern, wenn der Drittstaat Deutschland konkrete Eingriffsmöglichkeiten auf seinem Territorium zubilligen würde. Das ist zwar theoretisch denkbar, aber nicht sehr wahrscheinlich.

Neben den enormen Kosten, die mit einer Auslagerung einhergehen würden, und den politischen Folgewirkungen, wie Nachahmungseffekte in anderen Staaten und Schaden des außenpolitischen Ansehens Deutschlands, ist aus menschenrechtlicher Perspektive zentral: Die Sicherheit von Schutzsuchenden würde massiv gefährdet werden. Das Deutsche Institut für Menschenrechte spricht sich deshalb mit Nachdruck dagegen aus, Asylverfahren in Drittstaaten auszulagern oder die Ausweitung dieser Politik auf europäischer Ebene zu befördern.⁷⁷

70 Art. 4 des Abkommens, Protokoll zwischen der Regierung der italienischen Republik und dem Ministerrat der Republik Albanien zur Verstärkung der Zusammenarbeit in Migrationsfragen: <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf> (abgerufen am 19.09.2024). Kann eine Person nach ablehnendem Bescheid nach Ablauf der Frist nicht in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden, wird sie nach Italien überführt, von wo aus dann die Rückführungsbemühungen fortgesetzt werden.

71 The Guardian (23.04.2024): UK passes bill to send asylum seekers to Rwanda. <https://www.theguardian.com/uk-news/2024/apr/22/rwanda-deportations-bill-passes-parliament-sunak>; Statista (25.04.2024): Was kostet der britische Ruanda-Deal? <https://de.statista.com/infografik/32153/zahlungen-des-vereinigten-koenigreichs-an-ruanda-im-rahmen-des-abschiebeabkommens/> (beide abgerufen am 19.09.2024).

72 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat (20.06.2024).

73 Fleuß (2024); Knaus (2024).

74 Bundesministerium des Innern und für Heimat (20.06.2024).

75 Bundesministerium des Innern und für Heimat (21.06.2024): Pressemitteilung: Umfassende Prüfung zu Asylverfahren in Drittstaaten wird fortgesetzt: Bundesinnenministerium veröffentlicht Bericht und Stellungnahmen von Experten. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/06/mpk-drittstaaten.html> (abgerufen am 19.09.2024).

76 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2019): Ilias gegen Ungarn, Urteil vom 22.11.2019, Beschwerde Nr. 47287/15, Rn. 131.

77 Deutsches Institut für Menschenrechte (17.06.2024).

1.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung mit Blick auf die Pläne zur Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten,

- eine Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten angesichts der grund- und menschenrechtlichen, praktischen und strategischen Probleme des Konzepts nicht weiter zu verfolgen. Die weitere Prüfung von eventuell in Frage kommenden Ländern ist aus denselben Gründen nicht sinnvoll und sollte beendet werden.
- sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass in der Asylverfahrens-VO die Voraussetzungen für die Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten nicht abgesenkt werden, zum Beispiel hinsichtlich der Verbindung zwischen dem Asylsuchenden und dem Drittstaat.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt darüber hinaus

- der Bundesregierung, im Rahmen der Umsetzung der GEAS-Reform einen starken und unabhängigen Monitoring-Mechanismus zu schaffen, der mit genügend Ressourcen ausgestattet wird und ein Zugangsrecht zu den in der Screening-VO genannten Orten, Personen und Informationen erhält.
- Politiker*innen in Bund und Ländern, wissenschaftliche Untersuchungen zur Wirkung der Bezahlkarte und ihrer Folgen für die Betroffenen in Auftrag zu geben und die Finanzierung der Forschung sicherzustellen.
- sämtlichen Akteuren migrationspolitischer Debatten, insbesondere den Politiker*innen, schutzsuchende oder zugewanderte Menschen nicht als Gefahr zu bezeichnen oder darzustellen. Denn polarisierende Debatten können zu einer Zunahme von Spannungen und Feindseligkeiten zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen führen. Dies kann in extremen Fällen zu Gewalt und Hassverbrechen gegen Migrant*innen und Flüchtlinge eskalieren und

zudem die Integration Schutzberechtigter verhindern.

1.4 Literatur

Allenberg, Nele / Suerhoff, Anna (2024): Migration im Jahr 2023 – aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte. In: Berlit, Uwe / Hoppe, Michael / Kluth, Winfried (Hg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland 2023. Baden-Baden: Nomos, S. 273–291

Amnesty International (22.04.2024): Stellungnahme zur Auslagerung von Asylverfahren im Rahmen des Prüfauftrages des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-amnesty.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Beber, Bernd / Ebert, Cara / Sievert Maximiliane (2024): Is intent to migrate irregularly responsive to recent German asylum policy adjustments? Essen: RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. <https://www.rwi-essen.de/publikationen/wissenschaftlich/ruhr-economic-papers/detail/is-intent-to-migrate-irregularly-responsive-to-6633> (abgerufen am 19.09.2024)

Bossong, Raphael (08.04.2024): Schriftliche Stellungnahme: Auslagerung von Asylverfahren. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-bossong.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020): Irreguläre Migration. In: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht der Bundesregierung 2018, S. 154–160. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/MB-2018/migrationsbericht-2018-kap6.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Bundesministerium des Innern und für Heimat (20.06.2024): „Asylverfahren in Drittstaaten“: Sachstandsbericht der Bundesregierung. Prüfauftrag vom 6. November 2023. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-sachstandsbericht-asylverfahren-in-drittstaat.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 19.09.2024)

Cremer, Hendrik (2014): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_bei_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Rückführung. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_GE_Verbesserung_Rueckfuehrung.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (17.06.2024): Stellungnahme: Auslagerung von Asylverfahren in Drittstaaten. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Auslagerung_von_Asylverfahren_in_Drittstaaten_Juni_2024.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2024): „Die Bundesregierung wird prüfen, ob die Feststellung des Schutzstatus von Geflüchteten unter Achtung der GFK und der EMRK zukünftig auch in Transit- oder Drittstaaten erfolgen kann“. Stellungnahme als Sachverständige zum Prüfauftrag, April 2024. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-DIMR.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte / Greek National Commission for Human Rights (2020): Gemeinsame Stellungnahme: Die Situation an den EU-Außengrenzen und die zukünftige Europäische Asylpolitik. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Gemeinsames_Statement_2020_EU_Aussengrenzen_Europaeische_Asylpolitik.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Komitee für UNICEF e.V. / Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): „Das ist nicht das Leben“. Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Berlin. https://www.unicef.de/_cae/resource/blob/338350/ed7975659d3bfe3247f9afecb4264e09/download-das-ist-nicht-das-leben-data.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung e.V. (27.03.2023): Stellungnahme des DeZIM-Instituts zur Innenausschuss-Anhörung zum GEAS. Berlin. https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/DeZIM/Aktuelles/2023_06_09_Stellungnahme_GEAS/DeZIM_Stellungnahme_GEAS.pdf (abgerufen am 19.09.2024)

Endres de Oliveira, Pauline (13.05.2024): Die Grenzen der Externalisierung: Zur Rechtmäßigkeit der Prüfung von Asylanträgen in Drittstaaten. Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 11.03.2024. Berlin: Humboldt Universität zu Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-endres.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 19.09.2024)

Fleuß, Martin (2024): Stellungnahme zu den Leitfragen für die Sachverständigenanhörung am 11. März 2024 in Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-fleuss.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 19.09.2024)

Frei, Nula / Hinterberger, Kevin Fredy / Hruschka, Constantin (2022): Art. 33 Verbot der Ausweisung und Zurückweisung. In: Hruschka, Constantin (Hg.): GFK: Genfer Flüchtlingskonvention. Handkommentar. Baden-Baden: Nomos, S. 761–805

Heins, Volker M. (23.05.2024): Stellungnahme zur Auslagerung von Asylverfahren im Rahmen des Prüfauftrages des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Bielefeld: Universität Bielefeld. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-heins.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Judith, Wiebke / Scheytt, Sophie (2024): Die größte Asylrechtsverschärfung seit 1993. Zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und ihrer Umsetzung in Deutschland. In: Asylmagazin 2024 (9), S. 315–325

Knaus, Gerald (2024): Stellungnahme zu Migrationsabkommen mit Sicheren Drittstaaten. Berlin: European Stability Initiative. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-knaus.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 19.09.2024)

Pro Asyl (23.04.2024): Stellungnahme zum Prüfauftrag der Bundesregierung bezüglich der Feststellung des Schutzstatus in Transit- oder Drittstaaten. Frankfurt am Main. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-pro-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Sachverständigenrat für Migration und Integration (2024): Kontinuität oder Paradigmenwechsel? Die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2024. Berlin. <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/06/Jahresgutachten-2024-Barrierefrei.pdf> (abgerufen am 19.09.2024)

Sommer, Hans-Eckhard (20.03.2024): Stellungnahme: Sachverständigenanhörung zu Asylverfahren in Transit- oder Drittstaaten. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-sommer.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

Zimmermann, Andreas (20.03.2024): Thesenpapier für die Sachverständigenanhörung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Thema „Externalisierung von Asylverfahren“. Stellungnahme. Potsdam: Universität Potsdam. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/mpk/mpk-drittstaat_stellungnahme-zimmermann.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 19.09.2024)

2 Wohnungslosigkeit überwinden: Bund, Länder und Kommunen in der Pflicht

Wohnungslosigkeit in Deutschland hat viele Gesichter: die 53-jährige Frau, die aus der Wohnung ihres gewalttätigen Partners geflohen ist und nun abwechselnd bei verschiedenen Bekannten auf dem Sofa nächtigt; der 25-jährige Mann, der aus der Haft entlassen wurde und nun keine Wohnung findet; oder das 12-jährige Kind, das schon seit Jahren in der Notunterkunft lebt, weil die Familie zwangsgeräumt wurde. In Deutschland waren Anfang 2022 rund 263.000 Menschen wohnungslos, Tendenz steigend.¹

Definition und Ausmaß von Wohnungslosigkeit

Wohnungslos ist, wer keinen mietvertraglich abgesicherten oder eigenen Wohnraum hat. Seit 2022 gibt es eine bundesweite Wohnungslosensstatistik. Grundlage ist das im März 2020 durch den Bundestag verabschiedete Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Demnach waren Anfang 2022 rund 263.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. Diese Zahl umfasst drei Gruppen von Menschen: Jene, die ohne Unterkunft auf der Straße leben und klassischerweise als obdachlos bezeichnet werden (37.400). Weiterhin sind Menschen erfasst, die vorübergehend bei Freund*innen oder Bekannten übernachten (verdeckte Wohnungslosigkeit) (49.300). Die dritte und weitaus größte Gruppe umfasst Menschen, die vorübergehend in kommunalen Notunterkünften oder Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe leben (178.100).² Für die dritte Gruppe liegt bereits eine aktuelle Zahl vor: Zum Stichtag 31. Januar 2024 waren in Deutschland rund 439.500 wohnungslose Menschen in Notunterkünften und Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe untergebracht.³

Wohnungslose Menschen sind massiv in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt. Betroffen ist zuallererst das Recht auf Wohnen, welches sowohl im nationalen als auch im internationalen Recht verankert (vgl. folgender Kasten) und für die Ausübung weiterer Rechte von zentraler Bedeutung ist. zum Beispiel für das Recht auf Gesundheit (Art. 2 S. 1 GG, Art. 12 UN-Sozialpakt) – etwa wenn Krankenhäuser wohnungslose Menschen nach einer OP auf die Straße entlassen; das Recht auf Privatsphäre (Art. 2 i.V.m. Art. 1 GG) – etwa wenn Menschen monatelang in überfüllten Notunterkünften leben; das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 UN-Sozialpakt) – beispielsweise wenn sie trotz Anspruch keine Sozialleistungen erhalten; oder das Recht auf Schutz vor Gewalt (Art 18 ff. Istanbul-Konvention) beziehungsweise körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs 1 S. 2 GG) – wenn Menschen ohne Wohnung verprügelt werden. Alle wohnungslosen Menschen haben einen Anspruch darauf, dass der Staat ihre Grund- und Menschenrechte achtet, schützt und gewährleistet.

Wo ist das Recht auf Wohnen gesetzlich verankert?

Das Recht auf Wohnen ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankert (Art. 25 Abs. 1), aber auch in weiteren internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen, etwa im UN-Sozialpakt (Art. 11 Abs. 1, als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard), der UN-Antirassismuskonvention (Art. 5 lit. e) iii), der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 27 Abs. 3) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 19 lit. a). Durch den Akt der Ratifikation sind diese Verträge in Deutschland unmittelbar geltendes Recht, das sämtliche Staatsorgane bindet – auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

¹ Neue Zahlen liegen erst Ende 2024 vor.

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022), S. 9. Die Zahlen zu den Gruppen werden unterschiedlich erhoben. Während die Zahlen zur ersten und zweiten Gruppe alle zwei Jahre mittels regionaler Befragungen und Hochrechnungen ermittelt werden, basiert die dritte Zahl auf einer jährlichen Stichtagszählung zum 31.01.

³ Statistisches Bundesamt (15.07.2024): Pressemitteilung: Ende Januar 2024 rund 439.500 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_282_229.html (abgerufen am 01.10.2024). Der starke Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren lässt sich durch zwei Faktoren erklären: eine verbesserte Datenmeldung und die Zahl der aus der Ukraine geflüchteten Menschen. Eine aktuelle Gesamtzahl (für alle drei Gruppen) ist erst Ende 2024 verfügbar.

Das Grundgesetz sieht kein explizites Recht auf Wohnen vor. Das Recht auf Wohnraum ist aber als Teil des „Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“ verfassungsrechtlich verankert, welches das Bundesverfassungsgericht aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) abgeleitet hat. Dieses gilt unabhängig unter anderem von Herkunft oder Aufenthaltsstatus. Darüber hinaus werden Aspekte des Rechts auf Wohnen durch verschiedene Gesetze geregelt, wie das Bürgerliche Gesetzbuch (etwa Regelungen zum Kündigungsschutz), das Wohngeldgesetz, Antidiskriminierungsgesetze und die Sozialgesetzbücher.

Aus dem Recht auf Wohnen folgt zwar nicht das Recht des Einzelnen auf Bereitstellung einer bestimmten Wohnung. Allerdings ist der Staat verpflichtet, in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf Wohnen wahrnehmen können.⁴ Zu den Maßnahmen zählen etwa die Wohnungsbaupolitik, Antidiskriminierungsgesetze und Sozialleistungsansprüche.⁵ Diese Ansprüche sind justizierbar, können also eingeklagt werden. Seit Juni 2023 ist es außerdem möglich, Verletzungen aus dem UN-Sozialpakt (inklusive des Rechts auf Wohnen) auch international einzufordern. Menschen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen, können – nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs – eine Individualbeschwerde beim UN-Ausschuss zum Sozialpakt erheben.⁶

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Obdach- und Wohnungslosigkeit in Deutschland bis

zum Jahr 2030 zu überwinden. Hierfür hat sie im April 2024 einen Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit verabschiedet. Darüber hinaus war die politische Debatte von der Frage geprägt: Wie lässt sich mehr bezahlbarer Wohnraum schaffen und bestehender Wohnraum bezahlbar halten? Der Koalitionsvertrag von 2021 enthält mehrere Maßnahmen, die auf diese Ziele hinwirken sollen. Die Bilanz fällt im dritten Jahr der Bundesregierung allerdings eher ernüchternd aus (siehe Abschnitt 2.1.).

Bei der Frage, wer für die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zuständig ist, sieht das föderale System in Deutschland eine komplexe, historisch gewachsene und rechtlich verankerte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor:

Die Kommunen sind für die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zuständig. Länder und Bund setzen aber maßgeblich die Rahmenbedingungen für die Kommune – zum Beispiel durch die Ausgestaltung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII⁷ oder die soziale Wohnraumförderung, aber auch durch die Ausgestaltung des Mietrechts oder sozialrechtlicher Ansprüche (Wohngeld, Kosten der Unterkunft) beziehungsweise durch die Wohnungs- und Baupolitik. Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert, dass sich der Bund und einige Bundesländer zunehmend zu mehr Verantwortung bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit bekennen. Das zeigt sich etwa an den bundespolitischen Maßnahmen (Nationaler Aktionsplan) als auch den Landesaktionsplänen und Förderprogrammen, die in einigen wenigen Bundesländern existieren. Bedauerlicherweise weist das

4 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2005), Ziff. 11; UN, Menschenrechtsrat (15.01.2018), Ziff. 7 und 8.

5 Nach dem Ausschuss zum UN-Sozialpakt beinhaltet das Recht auf Wohnen zudem mehr als „ein Dach über dem Kopf“: Der Wohnraum muss angemessen sein. Dies ist länderspezifisch zu beurteilen – in Bezug zur wirtschaftlichen Situation des Landes und zum allgemeinen Lebensstandard. Der Ausschuss hat mit Geltung für alle Staaten Kriterien ausgearbeitet, um diese Angemessenheit zu beurteilen: der gesetzliche Schutz der Unterkunft, die Verfügbarkeit von Diensten, die Bezahlbarkeit des Wohnraums, seine Bewohnbarkeit, der diskriminierungsfreie Zugang, ein geeigneter Standort sowie die kulturelle Angemessenheit. UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2005), Ziff. 8.

6 Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/individualbeschwerden-beim-un-ausschuss-fuer-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte> (abgerufen am 01.10.2024).

7 §§ 67 ff. SGB XII gewährt Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

Gros der Länder nach wie vor jede Zuständigkeit von sich – und verweist stattdessen auf die Verantwortung der Kommunen.

Wahlrecht für wohnungslose Menschen

Wohnungslose Menschen haben das Recht, zu wählen und gewählt zu werden. Für wohnungslose Menschen ist das Wahlrecht – als zentrales Recht der Staatsbürger*innen im demokratischen Rechtsstaat – aber stark eingeschränkt. Somit besteht die Gefahr, dass ihre Sichtweisen und Bedarfe im politischen Aushandlungsprozess unberücksichtigt bleiben. Genau das kritisieren wohnungslose Menschen regelmäßig.⁸ Das Deutsche Institut für Menschenrechte kommt in einer Studie aus dem Jahr 2021 zu dem Schluss, dass dieses Recht in Deutschland faktisch und – in einigen Bundesländern auch rechtlich – nicht gewährleistet wird.⁹

Wohnungslose Menschen sind in mehreren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Saarland) rechtlich von der Kommunalwahl ausgeschlossen. Dies betrifft Menschen, die auf der Straße leben und oftmals ohne feste Meldeadresse sind, denn das kommunale Wahlrecht wird an das Innehaben einer Wohnung geknüpft. In Baden-Württemberg wurde im Berichtszeitraum das kommunale Wahl- und Stimmrecht für Wohnungslose reformiert – sodass es hier nun möglich ist, auch ohne feste Meldeadresse ins Wählerverzeichnis eingetragen zu werden¹⁰; in den anderen Bundesländern bestehen die Hürden fort.¹¹ Für Bundestags- und Landtagswahlen gilt dieser Wahlrechtsausschluss nicht, denn hier ist das Wahlrecht für Menschen, die keine Wohnung haben, nicht notwendigerweise an das Innehaben einer Wohnung geknüpft,

sondern kann sich auch aus dem „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Wahlgebiet ergeben.¹²

Dazu kommen – in allen Bundesländern und bei Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen – viele faktische Hürden bei der Wahrnehmung des Wahlrechts für wohnungslose Menschen. So ist etwa die Beantragung der Aufnahme ins Wähler*innenverzeichnis teilweise sehr schwierig. Die Menschen müssen sich selbst aktiv um eine Registrierung bemühen. Ein fristgerechter Antrag auf Aufnahme in das Verzeichnis mehrere Wochen vor den Wahlen setzt voraus, dass die Betroffenen über entsprechende Informationen und Identitätsdokumente verfügen. Im Unterschied zu anderen Wahlberechtigten müssen sie einen großen Aufwand betreiben, um ihr Wahlrecht zu nutzen. Hier verweist eine Studie von 2021 auch auf gute Beispiele in den Kommunen, etwa wenn die Gemeindebehörden Vordrucke zur Verfügung stellen, Sammelanträge gestellt werden können oder die Frage der Nachweise großzügig behandelt wird. Die Studie empfiehlt auch, dass – über die gesetzlich vorgeschriebenen Bekanntmachungspflichten hinaus – Wahlinformationen gezielt für Wohnungslose erstellt und zugänglich gemacht werden.¹³

2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum gab es auf Bundes- und Länderebene verschiedene Maßnahmen, um Wohnungslosigkeit zu überwinden (vgl. 2.1.2, 2.1.4). Hierzu gehören auch präventive Ansätze, die insbesondere bei Ursachen von Wohnungslosigkeit, wie Wohnungsknappheit und steigenden Mietpreisen, ansetzen (vgl. 2.1.1).

8 Ausführlicher: Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V.: <https://wohnungslosetreffen.org/>; Wohnungslosenstiftung: <https://wohnungslosenstiftung.org/> (beide abgerufen am 01.10.2024).

9 Krennerich (2021). Siehe auch die diesbezüglichen regelmäßigen Appelle der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: <https://www.bagw.de/de/themen/wahlen/pressemitteilungen-zum-wahlrecht> (abgerufen am 01.10.2024).

10 § 3b Kommunalwahlordnung Baden-Württemberg bzw. die:gemeinde – das Magazin (06.08.2023): Schutz für Kandidierende und Neuerungen für Wohnungslose. <https://www.diegemeinde.de/aenderung-kommunalwahlordnung-2023> (abgerufen am 01.10.2024).

11 Für eine Übersicht zu allen Bundesländern siehe: Krennerich (2021), S. 17.

12 Ebd., S. 15.

13 Ausführlicher: Ebd.

2.1.1 Maßnahmen gegen Wohnungsknappheit und steigende Mietpreise

Die Wohnungsknappheit und die steigenden Mieten in Deutschland waren ein zentrales Thema in der politischen und öffentlichen Debatte im Berichtszeitraum. Die Wichtigkeit, die die Bundesregierung dem Thema beimisst, unterstrich sie unter anderem dadurch, dass ein eigenes Ministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen geschaffen wurde. Allerdings ist die Bilanz in der Wohn- und Baupolitik sehr ernüchternd. So hatte die Bundesregierung unter anderem angekündigt, in der Legislatur pro Jahr 400.000 Wohnungen zu bauen. Allerdings wurde das Ziel weder 2022 noch 2023 erreicht¹⁴ und für 2024 sind lediglich 265.000 neugebaute Wohnungen¹⁵ angekündigt. Auch das von der Bundesbauministerin Anfang 2022 ins Leben gerufene „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“¹⁶ greift in seinem bisher vereinbarten Maßnahmenpaket zu kurz und ist nicht mit Haushaltsmitteln unterlegt.

Die Entwicklung der Mietpreise verdeutlicht, dass hier aber dringender Handlungsbedarf besteht. Sowohl Angebots- als auch Bestandsmieten steigen stetig an und erreichten im Jahr 2022 ihren Höchststand.¹⁷ Um diese Zahlen einzuordnen, müssen allerdings sehr differenziert auch weitere Faktoren einbezogen werden – wie Entwicklung der Löhne, Wohnungsgröße, Standort, Nebenkosten und sonstige Ausgaben. Vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der wohnungslosen Menschen ihre Wohnung aufgrund von Miet- oder Energieschulden verloren hat, lohnt ein Blick auf die Zahlen zur Mietbelas-

tung: Die Mietbelastungsquote – also der Anteil des Haushalteinkommens, der für die Miete ausgegeben wird – lag im Jahr 2022 bei durchschnittlich 27,8 Prozent. 16 Prozent der Haushalte, die zur Miete wohnen, hatten eine Mietbelastung von mehr als 40 Prozent. Das betrifft insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen.¹⁸ Nicht nur die Mietkosten, sondern auch die – infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine – gestiegenen Energiekosten führen dazu, dass Menschen ihre Wohnung verlieren.

Die Bundesregierung hat in der Legislaturperiode verschiedene Maßnahmen verabschiedet, um die Steigerung der Mietpreise einzudämmen beziehungsweise Menschen bei den Mietkosten zu entlasten, etwa die Verlängerung der Mietpreisbremse (§ 556 d Abs. 1 BGB) bis zum Jahr 2029, die Wohngeldreform und die Erhöhung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau. Darüber hinaus wurde die Wohngemeinnützigkeit wieder eingeführt – mit dem Ziel, soziale Unternehmen, Vereine und gemeinnützige Stiftungen steuerlich zu begünstigen und zu fördern, wenn sie bezahlbare Wohnungen bauen.

Auf weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Mietpreise konnte sich die Bundesregierung nicht einigen (Stand Oktober 2024) – trotz entsprechender Vereinbarung im Koalitionsvertrag.¹⁹ Ebenso gab es keine politische Einigung bei beispielsweise einer möglichen Einschränkung der Indexmieten (Kopplung der Mietpreise an die Inflation). Vonseiten der Wohlfahrts- und Mieterverbände werden die verabschie-

14 Im Jahr 2022 wurden in Deutschland 295.300 Wohnungen gebaut; im Jahr 2023 insgesamt 294.400 Wohnungen. Statistisches Bundesamt (23.05.2024): Pressemitteilung: 0,3 % weniger fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_203_31121.html (abgerufen am 01.10.2024).

15 Süddeutsche Zeitung (22.12.2023): Geywitz rechnet mit 265.000 neuen Wohnungen. <https://www.sueddeutsche.de/politik/geywitz-265000-wohnungen-bauen-2024-1.6323570> (abgerufen am 01.10.2024).

16 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2022): Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf;jsessionid=C59271938BC574B62F566FA9F8D387AC.live861?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 01.10.2024).

17 Die Angebotsmieten (durchschnittliche Mieten für unmöblierte Wohnungen, die wiedervermietet werden) betragen 2022 bundesweit im Durchschnitt 9,66 Euro/qm. Dabei gibt es regional sehr große Unterschiede. In den Großstädten betragen die Angebotsmieten durchschnittlich 12,23 Euro/qm. Ausführlicher: Deutschlandatlas (2024): Mieten in Deutschland regional und strukturell sehr unterschiedlich. https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Karten/Wie-wir-wohnen/040-Mieten.html#_bi5cyy61m (abgerufen am 01.10.2024).

18 Ausführlicher: Statistisches Bundesamt (2024): Mieten, Mietbelastung, Haushaltsgröße und Haushaltseinkommen. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo6-mieten-haushaltsnettoeinkommen.html> (abgerufen am 01.10.2024).

19 Das betrifft unter anderem die Ausweitung des Kündigungsschutzes bei Schonfristzahlungen, die Absenkung der Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen in angespannten Wohnungsmärkten und die Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei der Erstellung von Mietspiegeln.

deten Maßnahmen als bei Weitem nicht ausreichend bewertet, um Menschen vor Wohnungsverlust durch Miet- und Energieschulden zu bewahren.²⁰

2.1.2 Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit

Im April 2024 hat die Bundesregierung den ersten Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit verabschiedet.²¹ Damit greift sie ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag auf, in welchem sich die Regierungsparteien das Ziel gesetzt haben, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030 zu überwinden.²² Der Aktionsplan wurde federführend vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) erarbeitet.²³ Er versteht sich als Leitbild und enthält ein gemeinsames Werteverständnis, eine Ist-Analyse, neun Leitlinien (an denen sich die Umsetzung des NAPs orientieren soll), Ausführungen zum weiteren Prozess sowie insgesamt 31 Maßnahmen verschiedener Bundesressorts. In den nächsten Jahren sollen weitere Inhalte des Aktionsplans gemeinsam mit den Bundesressorts, den Ländern und Kommunen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft erarbeitet werden.

Sowohl am Entstehungsprozess als auch am Text des Aktionsplans gab es viel Kritik. Vonseiten der Verbände wird kritisiert, dass der Aktionsplan

wenig konkrete Maßnahmen enthält, es an der ressort- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit mangelt und die finanziellen Ressourcen fehlen.²⁴ So enthält der NAP kaum Maßnahmen, die nicht sowieso in der Legislatur geplant waren, und die bisher genannten Maßnahmen sind überwiegend unkonkret. Außerdem wurden Maßnahmen, von denen bekannt ist, dass sie einen entscheidenden Beitrag zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit leisten, nicht aufgenommen, etwa die Ausweitung der Schonfristregelung auf die ordentliche Kündigung²⁵, obwohl diese kostenneutral wäre.

Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte war im Rahmen einer Verbändebeteiligung zur Stellungnahme aufgefordert. Das Institut begrüßt die Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans als wichtigen Schritt hin zu einer umfassenden Strategie zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Aus menschenrechtlicher Sicht bestehen jedoch noch gravierende Mängel. Diese beziehen sich – neben den oben genannten Punkten – unter anderem auf folgende Aspekte: die mangelhafte Rückbindung der Maßnahmen an die Verpflichtungen, die Deutschland mit der Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge eingegangen ist; die unklare Rolle von Ländern und Kommunen, die für die Zielerreichung 2030 elementar sind; eine fehlende unabhängige Evaluierung des Aktionsplans sowie

- 20 Unter anderem: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2024): Schwerpunkt: Wohnen. <https://www.der-paritaetische.de/themen/sozial-und-europapolitik/wohnen/positionen-und-stellungnahmen/#spacer>; Deutscher Mieterbund: <https://mieterbund.de/>; Diakonie Deutschland (2024): Diakonie-Zitat: Dauerhaft bezahlbare Wohnungen. <https://www.diakonie.de/informieren/infothek/2024/september/diakonie-zitat-dauerhaft-bezahlbare-wohnungen>; sowie die Positionen der Verbände zum ersten Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (16.07.2024): Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit / Veröffentlichung Stellungnahmen. <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/NAP.html> (alle abgerufen am 01.10.2024).
- 21 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 01.10.2024).
- 22 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 73. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (abgerufen am 01.10.2024). Dem Ziel zugrunde liegt eine Resolution des Europäischen Parlaments (2020/2802: Tackling homelessness rates in the EU).
- 23 Beteiligt waren u. a. Wohlfahrts- und Mieterverbände, die Immobilienwirtschaft und die Selbstvertretung wohnungsloser Menschen. Weitere Informationen u. a. zu den Akteuren und zum Stand: Deutscher Bundestag (19.04.2024): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/10674 – Wohnungslosigkeit in Deutschland, Drucksache 20/11112, S. 21 ff.
- 24 Deutscher Städtetag (24.04.2024): Pressemitteilung: Sofortiges Handeln ist gefordert. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2024/nationaler-aktionsplan-wohnungslosigkeit> (abgerufen am 01.10.2024).
- 25 Die Schonfristregelung bedeutet, dass eine Kündigung unwirksam wird, wenn die Mietschulden nachträglich (innerhalb einer Frist von zwei Monaten) bezahlt werden. Bisher ist das nur bei einer außerordentlichen Kündigung möglich, nicht bei einer ordentlichen.

unzureichende Maßnahmen für wohnungslose Menschen in besonders verletzlichen Lebenslagen, etwa wohnungslose EU-Bürger*innen, gewaltbetroffene Frauen oder wohnungslose Menschen mit Behinderungen.²⁶ Den vom Institut in der Stellungnahme kritisierten Punkten wurde im finalen Text des Aktionsplans nicht Rechnung getragen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Umsetzung gestaltet.

Situation obdachloser EU-Bürger*innen

Die Situation obdachloser EU-Bürger*innen hat sich in den letzten Jahren insbesondere in den Großstädten zugespitzt. Die Betroffenen sind überwiegend nicht nur vom Zugang zu Notunterkünften ausgeschlossen, sondern auch von sozialen Diensten und der Gesundheitsversorgung – mit der Folge, dass sie sich in einer besonders prekären Lebenslage, oftmals bis hin zur Verelendung, befinden.²⁷

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsfractionen dazu verpflichtet, die menschenrechtlich hochproblematische Situation von obdachlosen EU-Bürger*innen anzugehen. Zu diesem Zweck sollte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet werden. Das Ziel wurde vonseiten der Verbände/Wohnungsnotfallhilfe sehr begrüßt, denn die Situation der Betroffenen ergibt sich aus einer komplexen Zuständigkeitslage von EU, Bund, Ländern, Kommunen und braucht den ebenen- und ressortübergreifenden Austausch. Umso bedauerlicher ist es, dass die Arbeitsgruppe im dritten Jahr der Koalition immer noch nicht eingerichtet ist.

2.1.3 Bericht der Menschenrechtskommissarin des Europarates

Dunja Mijatović, die Menschenrechtskommissarin des Europarates von 2018 bis 2024, veröffentlichte im April 2024 ihren Bericht über Deutschland.²⁸ Der Bericht fasst die Ergebnisse ihres Länderbesuchs Ende 2023 und ihrer Gespräche mit staatlichen

Akteuren, Zivilgesellschaft und Betroffenen zusammen. Ein Schwerpunkt des knapp 30-seitigen Berichts ist das Thema Wohnen.

Die Menschenrechtskommissarin zeigt sich besorgt über die hohe Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland, vor allem über die hohe Zahl der betroffenen Familien und jungen Menschen. Neben dem zwischenzeitlich verabschiedeten Nationalen Aktionsplan müssten verbindliche Mindeststandards für die Notunterbringung entwickelt werden, gemeinsam mit wohnungslosen Menschen. Bei Maßnahmen zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit müssten die Behörden den Fokus auf Gruppen in besonders verletzlichen Lebenslagen richten, unter anderem Kinder, Frauen und ältere Menschen. Es dürften keine Zwangsräumungen in die Wohnungslosigkeit erfolgen und es müsste dringend mehr bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden, auch mit staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt.

Über die spezifische Situation wohnungsloser Menschen hinaus zeigte sich die Menschenrechtskommissarin sehr besorgt über die hohe Zahl der Menschen in Deutschland, die in Armut leben und von sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Diese Zahl stehe in keinem Verhältnis zum Wohlstand des Landes. Sie kritisiert die anhaltenden Narrative im politischen Diskurs sowie in den Medien, die Menschen in Armut eigenes Versagen und Trägheit als Ursache ihrer Situation vorwerfen. Sie zeigt sich insbesondere alarmiert ob der großen Zahl an Kindern in Deutschland, die in Armut leben.

Auch bei der Anerkennung der sozialen Menschenrechte sieht die Kommissarin in Deutschland Handlungsbedarf: Zwar lobt sie die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt, nach dem seit Juni 2023 Einzelpersonen oder zivilgesellschaftliche Organisationen Beschwerden beim UN-Ausschuss einreichen können. Sie kritisiert deutlich, dass Deutschland zentrale Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta nicht ratifiziert hat – unter

²⁶ Zu all diesen Punkten ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

²⁷ Ausführlicher: Engelmann (2023); Brüchmann u. a. (2022); Gerull (2022); Bischoff-Hermann-Stiftung (2021).

²⁸ Menschenrechtskommissarin des Europarats (2024).

anderem Artikel 30 (Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung) und Artikel 31 (Recht auf Wohnen). Sie ruft Deutschland dazu auf, die Sozialcharta vollumfänglich anzunehmen sowie das Kollektivbeschwerdeverfahren anzuerkennen.

2.1.4 Ausgewählte Aktivitäten der Bundesländer

Die bundesweite Wohnungslosenstatistik macht deutlich: Wohnungslosigkeit ist ein Problem in allen Bundesländern.²⁹ Die primäre Zuständigkeit für die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit liegt bei den Kommunen. Vereinzelt Bundesländer zeigen aber: Das Land kann die Rahmenbedingungen, unter denen die Kommunen ihre Aufgabe erfüllen, maßgeblich positiv beeinflussen. Eine Übersicht über die entsprechenden Landesaktivitäten existiert nicht. Trotzdem sei an dieser Stelle auf einige Entwicklungen aus dem Berichtszeitraum hingewiesen:

Nordrhein-Westfalen hat bereits seit vielen Jahren ein Landesaktionsprogramm, in dessen Rahmen unter anderem die Kommunen finanziell unterstützt werden. Das aktuelle Programm „Endlich ein Zuhause!“ fördert im Schwerpunkt kommunale Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft (mit dem Ziel, wohnungslose Menschen wieder mit Normalwohn-

raum zu versorgen beziehungsweise Wohnungsverlust zu verhindern), und auch Modellprojekte für junge Wohnungslose und suchtkranke Wohnungslose.³⁰ Im Berichtszeitraum hat das nordrhein-westfälische Sozialministerium außerdem Empfehlungen für Mindeststandards in der Notunterbringung veröffentlicht (vgl. 2.2).

Auch andere Landesregierungen sehen sich zunehmend in der Verantwortung, teilweise bereits seit vielen Jahren, teilweise erst aus Anlass des vom Europäischen Parlament ausgerufenen Ziels, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden. So hat zum Beispiel das saarländische Sozialministerium im Februar 2023 einen 5-Punkte-Plan zu Wohnungslosigkeit vorgestellt;³¹ in Thüringen wurde im Herbst 2023 der Auftakt für eine Landesstrategie gegen Wohnungslosigkeit gelegt;³² in Berlin³³ und Bayern³⁴ gibt es seit mehreren Jahren eine landesweite Strategie zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Dabei unterscheiden sich diese Aktivitäten auf Landesebene sehr stark – nicht nur hinsichtlich des Umfangs, sondern auch der Dauerhaftigkeit, der politischen Unterstützung und der finanziellen Mittel, die zur Verfügung stehen. Einige Landesregierungen finanzieren auch Housing-First-Projekte, etwa Baden-Württemberg³⁵, Berlin³⁶, Bremen, Hamburg,

29 Ausführlicher und differenziert nach Bundesländern: Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohnungslosigkeit/_inhalt.html (abgerufen am 01.10.2024).

30 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): Endlich ein Zuhause! Landesinitiative gegen Wohnungslosigkeit. <https://mags.nrw/endlich-ein-zuhause> (abgerufen am 01.10.2024).

31 Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit Saarland (03.02.2023): Pressemitteilung: Sozialministerium stellt gemeinsamen 5-Punkte-Plan zur Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit im Saarland vor. https://www.saarland.de/masfg/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/aktuelle-meldungen_2023/aktuelle-meldungen_2023-02/aktuelle-meldungen_20230202_rundtisch_obdach.html (abgerufen am 01.10.2024).

32 Aktueller Stand: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (2024): Thüringer Strategie gegen Wohnungslosigkeit. <https://www.tmasgf.de/wohnungslosigkeit> (abgerufen am 01.10.2024).

33 So stehen etwa die Berliner „Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik“ unter der politischen Zielsetzung 2030: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024): Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik. <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnungslosenpolitik/leitlinien-1449347.php>; allgemein zu den Aktivitäten des Landes Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024): Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/> (beide abgerufen am 01.10.2024).

34 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (04.03.2022): Bayern Aktionsplan. Hilfe bei Obdachlosigkeit. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/TGD/TGD_2022_BUTA_Forum_XII_Seybold.pdf (abgerufen am 01.10.2024).

35 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (14.3.2024): Pressemitteilung: Sechs „Housing First“-Modellprojekte starten in Baden-Württemberg. <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/sechs-housing-first-modellprojekte-starten-in-baden-wuerttemberg> (abgerufen am 01.10.2024).

36 Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024): Housing First. <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnen/housing-first-1293115.php> (abgerufen am 01.10.2024).

Rheinland-Pfalz³⁷, Sachsen³⁸ oder Schleswig-Holstein^{39, 40} Housing First bedeutet, dass der wohnungslosen Person zuallererst Wohnraum zur Verfügung gestellt wird und – wenn von ihr gewünscht – später weitere, individuelle Hilfen dazukommen können. Allerdings: Ausmaß, Dauerhaftigkeit und Verständnis der Housing-First-Konzepte sind sehr unterschiedlich.⁴¹ Selten gehen diese Projekte über einige wenige Plätze hinaus.

Insgesamt sind die Bemühungen der Landesregierungen, die Kommunen bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zu unterstützen, eher dürftig – mit wenigen Ausnahmen. Die Länder haben zahlreiche Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für die Kommunen zu verbessern. Überwiegend scheitert es aber am politischen Willen, eine landesweite Gesamtstrategie aufzusetzen und diese mit finanziellen Mitteln auszustatten. Im Hinblick auf das Ziel, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden, wäre es zwingend erforderlich, dass auch die Landesregierungen mehr Verantwortung übernehmen.

2.2 Im Fokus: Notunterbringung wohnungsloser Menschen

In Deutschland sind die Kommunen verpflichtet, sogenannten unfreiwillig obdachlosen Menschen vorübergehend eine Notunterkunft zu stellen. Zum Stichtag 31. Januar 2024 betraf das rund 439.500 Menschen.⁴² Knapp 30 Prozent (128.705 Personen) davon sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (vgl. Abbildung 2, S. 46).⁴³ Die Situation vieler dieser Männer, Frauen und Kinder ist grund- und menschenrechtlich hochproblematisch: verdreckte und beschädigte Sanitäranlagen, Mehrbettzimmer, keine Privatsphäre, ein Zusammenleben geprägt von Angst und Konflikten. Dazu kommt: Die meisten Menschen leben in diesen Unterkünften nicht – wie rechtlich eigentlich vorgesehen – einige Tage zur Überbrückung, sondern oft monate- und jahrelang: Von den am 31. Januar 2024 untergebrachten wohnungslosen Menschen lebten 30 Prozent (130.805 Personen) dort bereits zwei Jahre und länger (vgl. Abbildung 2, S. 46). Im Berichtszeitraum erhielt die Debatte um Mindeststandards in der Notunterbringung neue Impulse. Teilweise sehen auch politische Entscheidungsträger*innen auf Landes- und Bundesebene die Notwendigkeit, die Situation dieser Menschen zu ändern und auf eine möglichst kurze und menschenrechtskonforme Unterbringung hinzuwirken.

37 Landtag Rheinland-Pfalz (05.05.2022): Antwort des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anette Moesta und Michael Wäschenbach (CDU) – Drucksache 18/3012 – Housing First und weitere Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit, Drucksache 18/3154. <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3154-18.pdf> (abgerufen am 01.10.2024).

38 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (07.06.2022): Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel (DIE LINKE). Drucksache 7/9886. Thema: Finanzierung Modellprojekt „Housing first“ zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit und Erfassung von Wohnungslosigkeit. https://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=9886&dok_art=Drs&leg_per=7&pos_dok=&dok_id=281324 (abgerufen am 01.10.2024).

39 Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (28.11.2023): Pressemitteilung: Wohnraumtagung im Sozialministerium: Land will Zugang zum Wohnungsmarkt für benachteiligte Gruppen verbessern. https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/VIII/Presse/PI/2023/231128_VIII_wohnraumtagung.html (abgerufen am 01.10.2024).

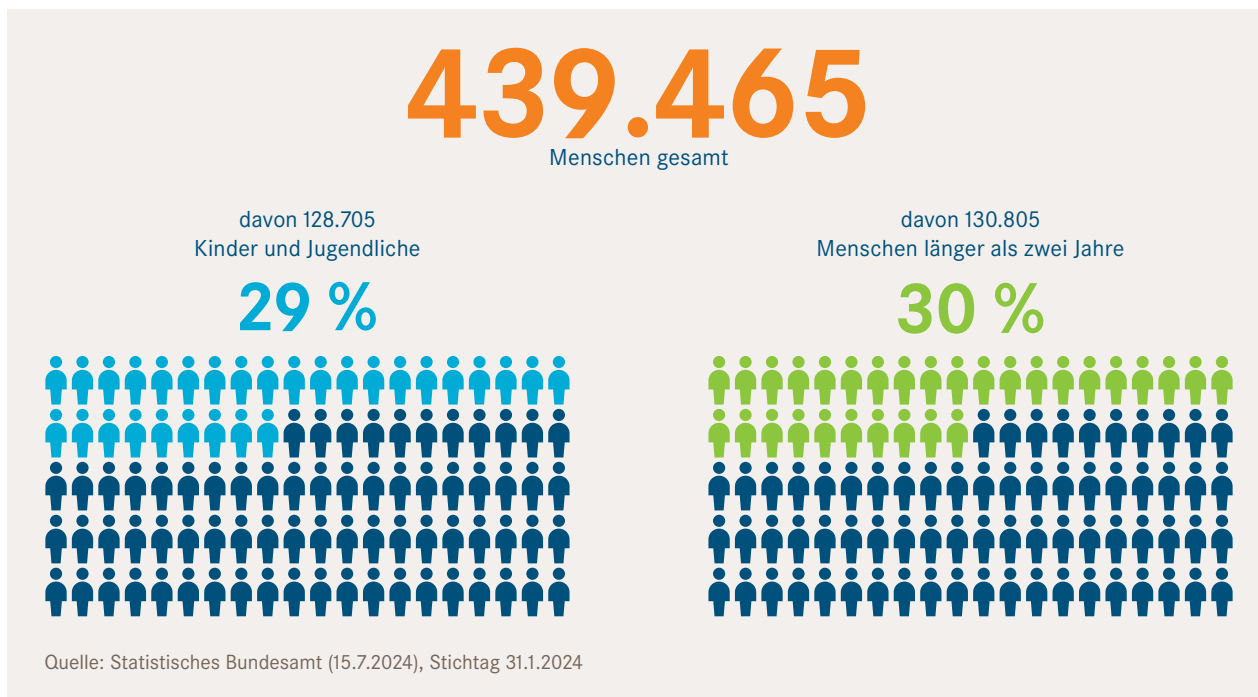
40 Ein Verweis auf die Landesaktivitäten bezüglich Housing First findet sich im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 01.10.2024).

41 Für eine Übersicht siehe: Bundesverband Housing First (2024): Gemeinsam Obdachlosigkeit überwinden. <https://bundesverband-housingfirst.de/> (abgerufen am 01.10.2024).

42 Das umfasst auch Menschen, die vorübergehend in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe untergebracht sind.

43 Statistisches Bundesamt (15.07.2024): Pressemitteilung: Ende Januar rund 439.500 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_282_229.html (abgerufen am 01.10.2024). Dabei eingeschlossen sind auch wohnungslose Menschen, die vorübergehend in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe untergebracht sind. Nicht erfasst sind Menschen, die verdeckt wohnungslos oder auf der Straße leben. Siehe Kasten zu Definitionen und Ausmaß, S. 38.

Abbildung 2: Anzahl wohnungsloser Menschen, die vorübergehend in Notunterkünften und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht sind



2.2.1 Recht und Praxis der Notunterbringung wohnungsloser Menschen

Rechtliche Grundlage

Ziel der Notunterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen ist, eine akute Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu beseitigen. Dabei hat sich das Verständnis, welche Schutzgüter durch die Obdachlosigkeit gefährdet sind, gewandelt: Während früher die obdachlose Person als „Störer*in“ für Rechtsgüter der Allgemeinheit oder der „öffentlichen Ordnung“⁴⁴ angesehen wurde, wird nun auf die Gefährdung ihrer Grund- und Menschenrechte abgestellt, das heißt auf ihr Recht auf Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und 2 GG). Die Gefahrenlage muss die Kommune – wenn die betroffene Person das möchte – durch Unterbrin-

gung abwenden. Eine explizite gesetzliche Regelung dazu gibt es nicht. Die rechtliche Grundlage findet sich vielmehr in den Generalklauseln der Polizei- und Ordnungsgesetze der Bundesländer.

Über die Ausgestaltung der Notunterkünfte entscheiden die Kommunen – bedingt durch finanzielle Zwänge, die Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt sowie den politischen Willen, Wohnungslosigkeit nachhaltig zu verhindern und zu überwinden. Die Rechtmäßigkeit der Art und Weise der Unterbringung wird im Einzelfall von Verwaltungsgerichten überprüft. Zu einigen Punkten gibt es seit Langem eine einheitliche Spruchpraxis⁴⁵ – etwa zur Frage, welche Gemeinde zuständig ist: Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem Ort, an dem die Obdachlosigkeit auftritt beziehungsweise an dem die obdachlose Person Unterbringung begehrt. Die

44 Gemeint ist damit die „Summe ungeschriebener Normen, deren Befolgung als unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird [...] Abzustellen sei dabei auf die herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbaren ethischen und sozialen Grundanschauungen.“ Gusy / Eichenhofer (2023), § 3, Rn. 96.

45 Alle in diesem Absatz ausgeführten Punkte ausführlicher: Pörtl (2024), §6, Rn. 41–63; Ruder / Bätge (2018), S. 25–115.

gilt auch für Menschen mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit.⁴⁶ Unstrittig ist darüber hinaus, dass Selbsthilfe Vorrang vor Ordnungsmaßnahmen hat: Wenn die betroffene Person in der Lage ist, die Obdachlosigkeit selbst abzuwenden, besteht kein Anspruch auf Unterbringung. Unter Selbsthilfe werden etwa eigene finanzielle Mittel inklusive der Inanspruchnahme von anderen Hilfesystemen (etwa Sozialhilfe) verstanden oder Hilfe durch Verwandte.⁴⁷ Die Unterbringungsverpflichtung greift auch bei Personen, bei denen dies möglicherweise mit Herausforderungen verbunden ist, etwa weil die Person psychisch beeinträchtigt, drogenabhängig, aggressiv oder schwer erkrankt ist. Die Verpflichtung gilt so lange, wie eine bedarfsgerechte Versorgung oder Unterbringung in einem anderen Hilfesystem (beispielsweise der Suchthilfe oder der Eingliederungshilfe) nicht möglich ist.⁴⁸

Ebenfalls haben sich die Verwaltungsgerichte mit einzelnen Aspekten der Anforderungen an die Unterkünfte auseinandergesetzt, zum Beispiel hinsichtlich Raumgröße, Belegung, Sanitäranlagen oder Einrichtungsgegenständen. Herrschende Rechtsauffassung ist, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung ein Mittel zur vorübergehenden Gefahrenabwehr ist und daher keine „wohnungsmäßige Versorgung“ zu erwarten ist. Die Betroffenen müssten eine weitgehende Einschränkung ihrer

Wohnansprüche in Kauf nehmen, wobei die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung gewahrt werden müssen.⁴⁹ In einigen wenigen Fällen nehmen die Gerichte dabei auch auf die Bedarfe von Menschen in besonderen Lebenslagen, etwa mit Behinderungen oder Pflegebedürftigkeit Bezug.⁵⁰ Gleichzeitig haben die Verwaltungsgerichte viele Aspekte nicht entschieden, wie die Frage, unter welchen Umständen beziehungsweise für welche Dauer Mehrbettzimmer oder gemeinschaftliche Sanitäranlagen angemessen sind. Auch kommen sie in vergleichbaren Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen, etwa bei der Frage, unter welchen Umständen die Behörden auf Selbsthilfe durch Rückreise (in Herkunftsländer) verweisen können.⁵¹

Situation in den Unterkünften

Studien, Medienberichte und die freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe zeigen seit Langem, dass die Situation derjenigen, die in den Notunterkünften leben müssen, zum großen Teil menschenrechtlich hochproblematisch ist. Es gibt zwar auch gute Beispiele für Kommunen, die sich darum bemühen, die Bedingungen in den Unterkünften menschenrechtskonform auszugestalten. Insgesamt bestehen aber große Lücken, nicht nur bei der Gewährleistung des Rechts auf Wohnen, sondern auch des Rechts auf Gesundheit, auf Familienleben oder etwa des

46 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (2019): Beschluss vom 23.09.2019, Az. 1 S 1698/19, Leitsatz 1; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (2019): Beschluss vom 14.08.2019, Az. 4 CE 19.1546, Leitsatz; Sächsisches Oberverwaltungsgericht (2016): Beschluss vom 26.01.2016, Az. 3 B 358/15, Leitsatz und Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof (2003): Beschluss vom 05.02.2003, Az. 11 TG 3397/02, Leitsatz; Oberverwaltungsgericht Lüneburg (1991): Beschluss vom 27.03.1991, Az. 12 M 23/91, Orientierungssatz. Vgl. auch Pörtl (2024), § 6, Rn. 46, 50.

47 Etwa Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (2017): Beschluss vom 27.10.2017, Az. 4 CE 17.1661, Rn. 13. Vgl. auch Pörtl (2024), § 6, Rn. 47; Ruder (2020), S. 447 f., weist allerdings darauf hin, dass selbiges in der Form in keinem Ordnungs- oder Polizeigesetz zu finden ist.

48 Siehe auch: Verwaltungsgericht Düsseldorf (2021): Beschluss vom 15.04.2021, Az. 23 L 750/21, Rn. 18; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2019): Beschluss vom 10.07.2019, Az. 9 B 882/19, Orientierungssatz 2; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (2017): Beschluss vom 27.12.2017, Az. 4 CS 17.1450, Rn 13.

49 Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein (2021): Beschluss vom 19.10.2021, Az. 4 MB 51/21, Leitsatz 1; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, 2. Senat (2021): Beschluss vom 11.11.2021, Rn. 3; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (2020): Beschluss vom 06.03.2020, Az. 9 B 187/20, Leitsatz 1; Sächsisches Oberverwaltungsgericht (2013): Beschluss vom 30.07.2013, Az. 3 B 380/13, Rn. 4; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (2008): Beschluss vom 10.10.2008, Az. 4 CE 08.2647, Rn. 4. Ausführlich: Pörtl (2024), § 6, Rn. 56; Ruder / Bätge (2018), S. 117–127. Zur Kritik an dieser Rechtsauffassung: Ruder (2020).

50 Zum Beispiel: Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (2018): Beschluss vom 07.03.2018, Rn. 14–20; Landgericht Waldshut-Tiengen (2017): Beschluss vom 24.02.2017, Az. 1 O 212/16, Rn. 17; Verwaltungsgericht Oldenburg (2012): Beschluss vom 05.06.2012, Az. 7 B 3428/12, Rn. 10. Hinsichtlich des letztzitierten Beschlusses: Hlava / Zingsem (27.03.2014) kritisieren die mangelnde Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention in diesem Urteil.

51 Ausführlicher: Engelmann (2022), S. 19 f.

Rechts auf Schutz vor Gewalt. Im Folgenden sei exemplarisch auf einige Punkte hingewiesen:⁵²

- Zugang zu Notunterkünften: Viele Kommunen kommen ihrer Unterbringungsverpflichtung nicht (ausreichend) nach. Teilweise werden gar keine Unterbringungsplätze zur Verfügung gestellt oder der Zugang wird (entgegen ständiger Rechtsprechung) etwa vom Sozialleistungsbezug oder Vorauszahlungen abhängig gemacht. Insbesondere für wohnungslose Frauen, für LSBTIQ* oder für Menschen mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit werden vielerorts keine (bedarfsgerechten) Plätze vorgehalten. Vielen EU-Bürger*innen wird der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung von den Städten und Gemeinden verwehrt. Teilweise werden unangemessen hohe Nutzungsgebühren verlangt.
- Ausstattung / Bewohnbarkeit: Die meisten Menschen leben – oftmals monate- und jahrelang – in sehr beengten Schlaf- und Wohnverhältnissen, mit dem damit einhergehenden Mangel an Privatsphäre und Ruhe. Die sanitären und hygienischen Bedingungen sind teilweise katastrophal. Insbesondere in großen Wohnungslosenunterkünften sind Konflikte und Lärm an der Tagesordnung. Die Menschen leben mit einem ständigen Unsicherheitsgefühl. Besonders gravierend sind solche Wohnverhältnisse für Kinder, Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder für (gewaltbetroffene) Frauen.
- Wechsel in Normalwohnraum: Aus der Notunterkunft in reguläre Wohnverhältnisse zu wechseln, ist sehr schwer. Das liegt unter anderem an dem eklatanten Mangel an bezahlbarem Wohnraum in vielen Kommunen; aber auch daran, dass in vielen Notunterkünften keine (ausreichende) sozialarbeiterische Unterstützung stattfindet beziehungsweise der Zugang zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII erschwert ist. Die Schnittstel-

len zu anderen Hilfesystemen – etwa der Jugendhilfe, dem SGB II oder den Hilfen für Menschen mit Behinderungen – funktionieren oft nur unzureichend. Selbst wenn Wohnungen verfügbar sind, sind diese für Menschen in den Notunterkünften oft nicht zugänglich. Die Gründe dafür sind vielfältig: Mietrückstände, eine negative Schufa-Auskunft, lange Verwaltungsverfahren, kein Internetzugang, insbesondere aber auch Diskriminierungserfahrungen aufgrund der Wohnungslosigkeit – also Vorbehalte der Wohnungsunternehmen und Vermieter*innen gegenüber Wohnungslosen. Diese Erfahrungen können sich bei bestimmten Personengruppen noch potenzieren, etwa bei Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, alleinstehenden Männern, Alleinerziehenden oder Migrant*innen.

Aufgrund der teilweise katastrophalen Situation in den Notunterkünften verschlechtert sich die Lebenslage der Menschen, die längere Zeit in den Notunterkünften leben (müssen). Eine nicht unerhebliche Zahl von wohnungslosen Menschen meidet deshalb die kommunalen Notunterkünfte und lebt stattdessen auf der Straße. Aber auch das geht mit einer weiteren Verschlechterung ihrer sozialen und gesundheitlichen Situation einher. Ein Teil der Menschen, insbesondere auch Frauen, flüchtet in die verdeckte Wohnungslosigkeit, das heißt sie kommen bei Freund*innen oder Bekannten unter.⁵³

2.2.2 Mindeststandards für die Notunterbringung

Die Grund- und Menschenrechte derjenigen, die in den Notunterkünften leben (müssen), sind in vielen Fällen nicht gewährleistet. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind verpflichtende Mindeststandards insbesondere deshalb notwendig, weil sich aus der Rechtsprechung kein umfassendes Gesamtkonzept für die kommunale Notunterbringung entwickeln lässt. Denn: In den meisten der knapp 11.000 Kommunen in Deutschland gibt es

52 Für all diese Punkte ausführlicher: Gerull (2024); Engelmann (2023); Verband für sozial-kulturelle Arbeit e.V. (2022), S. 31 ff.; Brüchmann u. a. (2022); Bauer u. a. (2020); Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020); zum Punkt Diskriminierung: Gille u. a. (2024) sowie auch verschiedene Berichte auf der Webseite der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen: <https://wohnungslosentreffen.org/> (abgerufen am 01.10.2024).

53 Nicht selten begeben sie sich damit in – auch sexuelle – Abhängigkeiten. Ausführlicher zu all diesen Punkten: Brüchmann u. a. (2022); Gerull (2022); Bauer u. a. (2020).

eine oder mehrere Notunterkünfte; am Stichtag 31. Januar 2024 waren laut Statistischem Bundesamt rund 439.500 Menschen in diesen Unterkünften oder Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe (vgl. Abbildung 2). Eine gerichtliche Kontrolle durch Verwaltungsgerichte bezieht sich nur auf einen Bruchteil der zu regelnden Inhalte. Sie entscheiden jeweils nur die im Einzelfall aufgeworfenen Fragen – noch dazu überwiegend im Eilrechtsschutzverfahren, in dem die Rechtsfragen nur summarisch geprüft werden. Mit sehr vielen Aspekten haben sich Gerichte in Ermangelung von Klagen bisher noch nicht befasst, beispielsweise mit der Unterbringung von Familien mit Kindern, mit der bedarfsgerechten Unterbringung (etwa von Menschen mit Behinderungen), der sozialarbeiterischen Unterstützung oder Fragen nach dem Standort der Unterkunft.

Ungeklärt ist auch, unter welchen Umständen beziehungsweise für welche Dauer Mehrbettzimmer oder gemeinschaftliche Sanitäranlagen angemessen sind. Darüber hat die Rechtsprechung zwar Teile einer Mindestausstattung einheitlich beschrieben (etwa Beheizbarkeit, das Vorhandensein einer Waschmöglichkeit, eines WC, einer Kochstelle beziehungsweise notdürftige Möblierung). Teilweise kommen Gerichte in vergleichbaren Fällen aber auch zu unterschiedlichen Ergebnissen, etwa bei der Frage, wann Selbsthilfe anzunehmen ist. Die Entscheidungen sind zudem in ihrer Auswirkung lokal begrenzt.

Darüber hinaus lässt sich der von den Gerichten angelegte Maßstab, der sich aus dem Überbrückungscharakter der Unterbringung ergibt und daher niedrigere Standards zulässt, nicht mehr aufrechterhalten, weil die Menschen sehr lange in den Unterkünften bleiben müssen: Am 31. Januar 2024 lebten laut Statistischem Bundesamt 130.805 wohnungslose Menschen bereits zwei Jahre und länger in Notunterkünften oder Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe (vgl. Abbildung 2). Nicht zuletzt setzen Mindestanforderungen, die durch die Rechtsprechung aufgestellt werden, einen uneingeschränkten Zugang zum Recht für Betroffene vor-

aus. Wohnungslose Menschen verfügen aber über eine geringe Beschwerdemacht, etwa weil sie nicht ausreichend über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten informiert sind. Sie klagen ihre Rechte zudem selten ohne Unterstützung von Beratungsstellen ein.⁵⁴

Aus der Rechtsprechung kann sich somit kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Für die Kommunen bleibt unklar, was sie anbieten müssen; für die betroffenen Menschen (und die sie unterstützenden freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe) bleibt unklar, worauf sie Anspruch haben. Klar ist: Die Notunterbringung fällt primär in die Zuständigkeit der Kommunen. Diese sind verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen zu wahren. An der Unsicherheit, dem teilweise fehlenden politischen Willen und den teils herrschenden Zuständen in den Unterkünften zeigt sich, dass Unterstützung auf Landes- und Bundesebene von großem Vorteil wäre. Die Länder führen die Rechts- und Fachaufsicht über die kommunalen Ordnungs- und Polizeibehörden. Sie könnten konkrete Weisungen an die Behörden erteilen beziehungsweise Vorgaben zur Auslegung der Polizei- und Ordnungsgesetze machen.

Auch wenn es bisher keinen politischen Willen gibt, verbindliche Vorgaben zu machen, wird der entsprechende Handlungsbedarf zunehmend auch politisch gesehen: So hat sich die Bundesregierung mit dem Nationalen Aktionsplan auch dazu verpflichtet, Empfehlungen für Mindeststandards in der Notunterbringung zu entwickeln. Diese werden voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2025 vorliegen. Damit greift die Politik eine Forderung auf, die von wohnungslosen Menschen selbst, Fachverbänden (etwa Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.) und Wissenschaft seit Langem erhoben wird.⁵⁵ Auch auf Landesebene tut sich etwas: Das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales hat im Sommer 2022 die bislang umfangreichsten (unverbindlichen) Empfehlungen für die ordnungsrechtliche Unterbringung

54 Ausführlicher: Engelmann (2022), S. 16 f.

55 Unter anderem: Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V. (2024), Engelmann (2022); BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2013).

erlassen.⁵⁶ Bayern hat im Herbst 2023 ebenfalls „Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen“ veröffentlicht.⁵⁷

2.2.3 Menschenrechtliche Bewertung

Die Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung sind – wie alles staatliche Handeln – zwingend an den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates zu orientieren. Dazu gehören etwa die Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt, der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention des Europarates. Diese Verträge sind unmittelbar geltendes Recht in Deutschland, das heißt Bund, Länder und Kommunen sind zu ihrer Einhaltung verpflichtet. Auch aus dem Grundgesetz lassen sich – für die Notunterbringung sehr relevante – unmittelbare Pflichten der staatlichen Akteure (hier: kommunale Ordnungsbehörden) ableiten, etwa der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1), das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 i.V.m. Art. 20) der Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1) oder das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13).⁵⁸ Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in seinen „Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung“ aus diesen grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen sieben Themen identifiziert, denen sich die Mindeststandards widmen müssen (vgl. Abbildung 3):

- **Gesetzlicher Schutz:** Die Unterbringungsverpflichtung der Kommune muss rechtlich geregelt und spezifiziert werden – etwa in Bezug auf die sachliche und örtliche Zuständigkeit, die Grenzen der Unterbringungspflicht oder die Klarstellung, dass die Pflicht auch bestehen bleibt, wenn die Kommune Dritte (freie oder gewerbliche Träger) mit der Unterbringung beauftragt.
- **Bewohnbarkeit und Versorgung (inklusive Berücksichtigung besonderer Bedarfe):** Dazu gehört unter anderem ausreichend Platz für die Betroffenen, aber auch Schutz vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen und Wind sowie vor gesundheitlichen Gefahren (etwa Schimmel); angemessene hygienische Bedingungen; ein Mindestmaß an Einrichtungsgegenständen, sauberes Trinkwasser, Energie zum Kochen, Heizen und Beleuchten; Möglichkeiten zur Lagerung von Lebensmitteln; angemessene Zahl von Toiletten, Waschbecken und Duschen sowie (wenn Kinder untergebracht werden) Kinderzimmer und Anlagen zur Freizeitgestaltung. Dazu gehört auch, dass die Unterbringung auf spezifische Bedarfe Rücksicht nehmen muss, die sich etwa aus einer Beeinträchtigung, Schwangerschaft, Gebrechlichkeit oder Krankheit ergeben.
- **Bezahlbarkeit:** Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein Mittel zur unmittelbaren Gefahrenabwehr. Sie darf nicht davon abhängig gemacht werden, ob die betroffene Person zahlen kann. Die Kommunen sind verpflichtet, erst unterzubringen und dann ihre Forderungen gegenüber der Person durchzusetzen. Etwaige Nutzungsgebühren müssen angemessen sein.
- **Diskriminierungsfreier Zugang:** Es reicht nicht, eine Unterkunft bereitzuhalten. Die Kommune muss einen diskriminierungsfreien und tatsächlichen Zugang sicherstellen. Das heißt etwa, dass die Unterbringung nicht vom Sozialleistungsbezug oder Ausweispapieren abhängig gemacht werden darf.
- **Standort:** Der Standort einer Unterkunft muss angemessen sein, das heißt zum Beispiel, dass ärztliche Einrichtungen, Tagesstätten und Beratungsstellen, Arbeitsstätten, Jobcenter oder Schulen mit vertretbarem Aufwand erreichbar sein müssen.
- **Gewaltschutz:** Kommunen sind rechtlich verpflichtet, den Gewaltschutz in Unterkünften sicherzustellen. Dies gilt für alle untergebrachten Personen, insbesondere aber für gewaltbetroffene Frauen, LSBTIQ*, Kinder und Menschen mit Behinderungen.

56 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022).

57 Bayerische Staatsregierung (25.10.2023). Bereits seit längerem gibt es Mindestanforderungen in Berlin und Hamburg.

58 Letzteres findet auch Anwendung auf Zimmer in Sammelunterkünften, siehe: Cremer / Engelmann (2018).

Abbildung 3: Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung wohnungsloser Menschen



- **Interne Strukturen:** Bewohner*innen müssen sich effektiv beschweren und an der Gestaltung des Unterkunftsalltags mitwirken können. Das Zusammenleben sollte durch eine Hausordnung geregelt sein.⁵⁹

2.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt hinsichtlich der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit insbesondere

- dem Bundestag, sich jährlich von der Bundesregierung einen Bericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vorlegen zu lassen.
- der Bundesregierung, ein Förderprogramm zur Anschubfinanzierung von kommunalen Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlust aufzusetzen, um diese flächendeckend zu etablieren.
- der Bundesregierung und den für Wohnungslosigkeit zuständigen Landesressorts, ein ständiges Gremium (etwa als Bund-Länder-Arbeitsgruppe) zu schaffen, mit dem Ziel, alle Bundesländer an der Umsetzung des Aktionsplans zu beteiligen.
- der Bundesregierung, die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag bezüglich des Mieter*innenschutzes umzusetzen, unter anderem die Ausweitung der Schonfristregelung auf die ordentliche Kündigung.
- den Landesregierungen, Landesaktionsprogramme zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit aufzulegen, inklusive der finanziellen Unterstützung der Kommunen durch Förderprogramme sowie weitere Maßnahmen, um die sozial- und baupolitischen Rahmenbedingungen zu verbessern.
- der Bundesregierung, die Datenlage bezüglich der Situation Wohnungsloser mit Behinderungen zu verbessern, etwa im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung nach WoBerichtsG oder der Teilhabeberichterstattung.

⁵⁹ Zu all diesen Punkten ausführlicher: Engelmann (2022). Die Punkte orientieren sich an den Kriterien für Angemessenheit des Wohnraums, die der Ausschuss zum UN-Sozialpakt formuliert hat – mit dem Ziel, die staatlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wohnen stärker zu spezifizieren, siehe: UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2005), S. 191–193.

- der Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag vereinbarte Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Situation der obdachlosen EU-Bürger*innen einzurichten.
- der Bundesregierung, die Empfehlungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans umfassend zu berücksichtigen. Dazu gehören etwa die umfassende Beteiligung wohnungsloser Menschen an der Umsetzung des Aktionsplans sowie eine unabhängige Evaluation, aber auch die Verabschiedung konkreter Maßnahmen für wohnungslose Menschen in besonders verletzlichen Lebenslagen, etwa wohnungslose EU-Bürger*innen, gewaltbetroffene Frauen oder wohnungslose Menschen mit Behinderungen.⁶⁰

Darüber hinaus empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte hinsichtlich der Mindeststandards in der Notunterbringung

- der Bundesregierung, insbesondere dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, die im Nationalen Aktionsplan vorgesehenen Empfehlungen von Standards der Unterbringung in Notunterkünften zeitnah zu erarbeiten. Dies muss in enger Abstimmung mit weiteren Bundesressorts, den Kommunen und Ländern erfolgen.
- der Bundesregierung, die Standards in enger Zusammenarbeit mit Menschen zu erarbeiten, die in den Unterkünften leben oder gelebt haben.⁶¹
- der Bundesregierung bezüglich des Inhalts der Standards, dass diese mit den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands übereinstimmen. Hinsichtlich baulicher Ausgestaltung (etwa qm-Zahl, Einzelzimmer, sanitäre Anlagen, etc.) und Ausstattung (etwa Kochmöglichkeiten, W-LAN, etc.) müssen sie angesichts der durchschnittlichen Verweildauer über das

hinausgehen, was die Rechtsprechung aktuell als Mindestanforderung definiert. Daneben müssen auch folgende Themen Eingang in die Standards finden: diskriminierungsfreier Zugang, Berücksichtigung besonderer Bedarfe (etwa von Menschen mit Behinderungen), Gewaltschutz, angemessener Standort, Beschwerde- und Beteiligungsmöglichkeiten, rechtskonforme Regelungen für das Zusammenleben (etwa in Form von Hausordnungen).⁶²

- den Ländern, verbindliche, grund- und menschenrechtskonforme Standards in der kommunalen Notunterbringung zu entwickeln.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die Europäische Sozialcharta vollumfänglich – also inklusive unter anderem des Artikels 30 (Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung) und Artikels 31 (Recht auf Wohnen) – anerkennen. Bundesregierung und Bundestag sollten die erforderlichen Schritte ergreifen, um das kollektive Beschwerdeverfahren (Zusatzprotokoll Nr. 158) zu akzeptieren.

2.4 Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

⁶⁰ Ausführlicher zu all diesen und weiteren Forderungen: Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

⁶¹ Ebd., S. 9; Engelmann (2022), S. 34.

⁶² Engelmann (2022), S. 18 ff.

Bauer, Markus u. a. (2020): „Das ist nicht das eigene Leben, welches man lebt“. Partizipative Studie zu der Akzeptanz der Unterkünfte und den Lebenslagen wohnungsloser Menschen in Hannover (Erster Zwischenbericht). Hannover: Armutstinkt.de. https://armutstinkt.de/wp-content/uploads/Studie-zu-Lebenslagen-und-Zufriedenheit-mit-den-Unterkuenften_Erster-Zwischenbericht.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Bayerische Staatsregierung (25.10.2023): Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenswesen. Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Familie, Arbeit und Soziales, des Innern, für Sport und Integration, für Wohnen, Bau und Verkehr sowie für Gesundheit und Pflege vom 2. Oktober 2023, Az. II1/6457.03-1/22. <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb/2023-518> (abgerufen am 01.10.2024)

Bischof-Hermann-Stiftung (2021): EU-Bürger*innen in Wohnungsnot und prekären Lebenslagen. Ergebnisse einer Befragung von 100 mobilen EU-Bürger*innen in Münster. https://bischof-hermann-stiftung.de/fileadmin/user_upload/FEA_006-21_report_Germany_DE_v3_01.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Brüchmann, Katharina u. a. (2022): Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Befragung. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. https://broschuerenservice.mags.nrw/aimeos/mags/files?download_page=1&product_id=1907&files=e/f/efb22b5d2ba16362b24ddd5fd81fe978.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022. Bonn. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 01.10.2024)

Cremer, Hendrik / Engelmann, Claudia (2018): Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/hausordnungen-menschenrechtskonform-gestalten> (abgerufen am 01.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2024): Stellungnahme: Erster Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Erster_Referentenentwurf_Nationalen_Aktionsplans_gegen_Wohnungslosigkeit.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf (01.10.2024)

Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung, 2., aktualisierte Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser_2.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Engelmann, Claudia (2023): „Du kommst hier nicht rein“ – vom Zugang zu Notunterkünften für wohnungslose EU-Bürger/innen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 54 (2), S. 48–55

Engelmann, Claudia (2024): Ordnungsrechtliche Unterbringung. Recht, Praxis und Mindeststandards. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 55 (2), S. 64–73

Gerull, Susanne (2022): Wohnungslos in unsicheren Zeiten. Ergebnis der 2. Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e.V. Berlin. <https://nbn-resolving.org/html/urn:nbn:de:kobv:b1533-opus-4961> (abgerufen am 01.10.2024)

Gerull, Susanne (2024): Die Lebenssituation wohnungsloser Menschen in Berliner ASOG-Unterkünften. Eine Studie des Masterstudiengangs Praxisforschung in Sozialer Arbeit und Pädagogik der ASH Berlin. Präsentation der Ergebnisse der Berliner „ASOG“-Studie bei der Fachveranstaltung „Die Lebenssituation wohnungsloser Menschen in Berliner ASOG-Unterkünften“ der LIGA Berlin und der Alice-Salomon-Hochschule Berlin in Kooperation mit der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung am 12.06.2024 in Berlin. Präsentationsfolien (nicht öffentlich verfügbar)

Gille, Christoph u. a. (2024): Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt. Düsseldorf: Forschungsstelle für sozialräumliche Praxisforschung und Entwicklung. https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/fspe/Documents/ZugangVerweigert_Final_web.pdf (abgerufen am 01.10.2024).

Gusy, Christoph / Eichenhofer, Johannes (2023): Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck

Hlava, Daniel / Zingsem, Mareike (27.03.2014): Muss eine Obdachlosenunterkunft barrierefrei sein? Anmerkungen zu VG Oldenburg vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12. https://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/a/2014/A11-2014_Muss_eine_Obdachlosenunterkunft_barrierefrei_sein.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Krennerich, Michael (2021): Wahlrecht von wohnungslosen Menschen. Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Nürnberg: Nürnberger Menschenrechtszentrum e. V. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Wahlrecht_von_wohnungslosen_Menschen.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Menschenrechtskommissarin des Europarats (2024): Bericht nach ihrem Besuch in Deutschland vom 27. November bis 1. Dezember 2023. <https://rm.coe.int/landerbesuchsbericht-uber-deutschland-dunja-mijatovic-menschenrechtsko/1680af4ffc> (abgerufen am 01.10.2024)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Düsseldorf. https://broschuerenservice.mhkg.nrw/aimeos/mags/files?download_page=0&product_id=1975&files=5/4/54bd0972bfa16dcfcbbc03d2d2866fa4.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Ruder, Karl-Heinz (2020): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, 2. Teil. Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts. In: Kommunaljurist 17 (12), S. 447–450

Ruder, Karl-Heinz / Bätge, Frank (2018): Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Auflage. Köln, Kronach: Carl Link Kommunalverlag

Pörtl, René (2024): Polizeirecht Baden-Württemberg, 10. Auflage. Baden-Baden: Nomos

Selbstvertretung wohnungsloser Menschen

e. V. (2024): Positionspapier der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V. in Bezug auf das Recht auf Wohnung. https://wohnungsentreffen.org/wp-content/uploads/2024/02/SwM-eV_Positionspapier_N%C2%B001_Recht-auf-Wohnung_V-2.0_2024-02.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Statistisches Bundesamt (15.7.2024): Pressemitteilung: Ende Januar 2024 rund 439.500 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_282_229.html (abgerufen am 01.10.2024)

UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

(2005): Allgemeine Bemerkungen Nr. 4: Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1). Sechste Sitzung (1991), UN Doc. E/1992/23. In: Deutsches Institut für Menschenrechte: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, S. 189–197. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748909996> (abgerufen am 01.10.2024)

UN, Menschenrechtsrat (15.01.2018): Bericht der Sonderberichterstatterin für angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang, UN Doc. A/HRC/37/53. Eine vom Deutschen Institut für Menschenrechte veröffentlichte, nicht amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht_Sonderberichterstatterin_Recht_auf_Wohnen_Recht_auf_Nichtdiskriminierung.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Verband für sozial-kulturelle Arbeit e. V.

(2022): Zeit für Gespräche. Ergebnisbericht 2022. Berlin. <https://zeitdersolidaritaet.de/wp-content/uploads/2023/02/Ergebnisbericht-2022-Zeit-fuer-Gespraechе.pdf> (abgerufen am 01.10.2024)

3 Exklusion beenden: von der Werkstatt zum allgemeinen Arbeitsmarkt

Ob im Bereich Hauswirtschaft, Montage und Verpackung, Gartenpflege oder in Schreinereien – die Tätigkeitsfelder in Werkstätten für behinderte Menschen sind vielfältig. In Deutschland haben Menschen, die aufgrund ihrer Behinderungen nicht oder noch nicht (wieder) auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt¹ beschäftigt werden (können), unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen Anspruch auf einen Arbeitsplatz in einer Werkstatt für behinderte Menschen². Bei diesen Werkstätten handelt es sich um Organisationen, die die „Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben“ (§ 219 SGB IX) mit Hilfe von Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen sollen. Das langfristige Ziel soll sein, für diese Menschen den Übergang von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gewährleisten.³ In der Praxis gelingt dies jedoch nur selten.

Menschen mit Behinderungen und das Recht auf Arbeit

Gemäß Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sollen Menschen mit Behinderungen ihre Arbeit frei wählen und damit ihren Lebensunterhalt „in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld“ verdienen können.⁴ Das Recht auf Arbeit steht Menschen mit Behinderungen zu und muss vom Staat gewährleistet werden (Art. 5 Abs. 2 UN-BRK in Verbindung mit Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. a) UN-BRK). Dieses Diskriminierungsverbot umfasst Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen sowie die Vergütung.⁵

Aus menschenrechtlicher Sicht sind Werkstätten für behinderte Menschen problematisch. Da viele Menschen mit Behinderungen aufgrund des Mangels an inklusiven Arbeitsplätzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei der Wahl ihrer Tätigkeit auf Werkstätten für behinderte Menschen beschränkt sind, ist das Recht auf eine „selbst gewählte Teilhabe an der Gesellschaft und das Erarbeiten eines Lebensunterhalts“ (UN-BRK, Art. 27) in Deutschland nicht ausreichend verwirklicht. Eine tatsächliche Wahlfreiheit zwischen der Beschäftigung in einer Werkstatt oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wird dadurch verhindert. Hinzu kommen fehlende Ausbildungsperspektiven, die einen Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt deutlich erschweren.⁶ Dies befördert die Verfestigung segregierender Strukturen, die der UN-Fachausschuss bereits mehrfach kritisiert hat.⁷

Die Werkstätten für behinderte Menschen sind Teil eines Systems von Sonderstrukturen im deutschen Berufsbildungs- und Arbeitsbereich.⁸ Menschen mit Behinderungen arbeiten in den Werkstätten isoliert von Menschen ohne Behinderungen. Dieses System der Segregation und Exklusion steht dem Recht auf Teilhabe am Arbeitsmarkt (Art. 27 UN-BRK) entgegen. Das ist auch deshalb menschenrechtlich problematisch, weil die Gewährleistung des Rechts auf Arbeit für die Verwirklichung anderer in der UN-BRK verankerter Menschenrechte wesentlich ist – etwa für das Recht auf unabhängige Lebensführung (Art. 19), lebenslanges Lernen (Art. 24), angemessenen Lebensstandard (Art. 28) sowie die Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16). Damit diese Rechte gewährleistet werden, ist unter

- 1 Der allgemeine Arbeitsmarkt (auch als Erster Arbeitsmarkt bezeichnet) umfasst Arbeitsverhältnisse, die nicht staatlich subventioniert sind. Zum Zweiten Arbeitsmarkt zählen alle staatlich subventionierten Arbeitsverhältnisse, beispielsweise in Werkstätten für behinderte Menschen.
- 2 „Werkstätten für behinderte Menschen“ ist der allgemein genutzte und anerkannte Begriff für Einrichtungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben (§ 219 SGB IX), weshalb er so auch in diesem Kapitel verwendet wird. Abgesehen davon wird die Formulierung „Menschen mit Behinderungen“ genutzt, um zu verdeutlichen, dass Behinderungen kein individuelles Problem einer Person sind, sondern aus dem Zusammenspiel von gesundheitlicher Einschränkung und Umweltfaktoren entstehen. Menschen sind nicht behindert, sondern werden durch Umweltbarrieren behindert.
- 3 Rolfs u. a. (2023), Rn. 3.
- 4 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018), S. 1.
- 5 Engels u. a. (2023), S. 155.
- 6 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016), S. 1.
- 7 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (13.05.2015), Ziff. 49 c), a); UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018), Ziff. 13, 15.
- 8 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), Kapitel 1.

anderem eine auskömmliche Entlohnung für die Arbeit in Werkstätten erforderlich. Werkstattbeschäftigte erhalten aber keinen Mindestlohn, sondern nur ein sehr geringes Entgelt. So betrug das durchschnittliche Monatsentgelt 2022 lediglich 222 Euro pro Monat.⁹ Die Armutsquote ist damit bei Menschen mit Behinderungen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft enorm hoch.¹⁰

Oft wird angeführt, die Dauer rehabilitativer Leistungen und die vermeintliche fehlende Produktivität von Menschen mit Behinderungen stünden einer Bezahlung nach Mindestlohngesetz entgegen. Doch diese Annahme geht fehl, denn ein Effektivitätskriterium gibt es weder im Mindestlohn-, noch im Arbeitszeitgesetz. Für die Anwendbarkeit des Mindestlohngesetzes ist vielmehr die tatsächlich geleistete Arbeitsstunde entscheidend; es gilt somit objektiv leistungsunabhängig.¹¹ Das heißt, auch für Menschen mit Behinderungen darf es keine Produktivitäts- oder Effektivitätskriterien geben, wenn sie im Mindestlohnbereich tätig sind.

Rechte von Arbeitnehmer*innen in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen

Damit Menschen mit Behinderungen in einer Werkstatt für behinderte Menschen arbeiten können, müssen sie ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung (§ 219 Abs. 2 S. 2 SGB IX) erbringen können. Menschen, die dieses Mindestmaß nicht erfüllen, weil zum Beispiel ein außerordentlicher Pflegebedarf besteht, arbeiten nicht in Werkstätten für behinderte Menschen, sondern in sogenannten Tagesförderstätten.¹²

Menschen mit Behinderungen sind in Werkstätten für behinderte Menschen überwiegend nicht als Angestellte oder Arbeitnehmer*innen beschäftigt (§ 221 SGB IX). Stattdessen befinden sie sich in einem „arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis“. Das Mindestlohngesetz gilt für sie nach überwiegender Meinung deshalb nicht.¹³

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat allen Vertragsstaaten der UN-BRK empfohlen, dass in segregierenden Arbeitsumgebungen, wie zum Beispiel Werkstätten für behinderte Menschen, mit sofortiger Wirkung die Arbeitnehmer*innenrechte anwendbar sein sollen.¹⁴ Ebenso sollen Menschen mit Behinderungen nicht geringer als mit dem Mindestlohn entlohnt werden.¹⁵

Zudem urteilte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Fall aus Frankreich, dass es bei der Beurteilung der Arbeitnehmereigenschaft nicht auf die Höhe der Vergütung oder die Produktivität des*der Betroffenen ankomme. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses bestehe darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.¹⁶ Ob es sich nach nationalem Recht um eine Rechtsstellung eigener Art handle oder die Vergütung unterhalb des Mindestlohn liege, spiele dafür keine Rolle.¹⁷ Für die Beurteilung, ob jemand als Arbeitnehmer*in im Sinne des Europarechts anzusehen ist, sei es auch irrelevant, woher die Mittel für ihre*seine Entlohnung stammen.¹⁸

9 Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (o.J.); statista (2024).

10 Der Paritätische Gesamtverband (2020), S. 25.

11 Treffurth / von Drygalski / Welti (12.12.2023), S. 5.

12 Einzig in Nordrhein-Westfalen gibt es die Unterscheidung von Werkstätten für behinderte Menschen und Tagesförderstätten nicht.

13 Engels u. a. (2023), S. 156.

14 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018), Ziff. 67 a).

15 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (07.10.2022), Ziff. 64 c).

16 Europäischer Gerichtshof (2015), Rn. 27.

17 Ebd., Rn. 30, 33.

18 Ebd., Rn. 34.

Das Werkstattssystem in Deutschland ist in seiner gegenwärtigen Form konventionswidrig und exkludierend. Darauf hat der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen bereits mehrfach hingewiesen. So hat er schon in der ersten Prüfung Deutschlands im Jahr 2015 empfohlen, die Werkstätten schrittweise abzubauen und einen inklusiven Arbeitsmarkt im Sinne der UN-BRK zu schaffen.¹⁹ Diese Empfehlungen haben Bund, Länder und Kommunen jedoch noch längst nicht hinreichend umgesetzt. 2022 stellte der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung²⁰ zu Artikel 8 der UN-BRK klar, dass eine segregierende Beschäftigung nicht als schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Arbeit verstanden werden kann. Vielmehr braucht es frei gewählte Beschäftigungen auf einem offenen und inklusiven Arbeitsmarkt, um das Recht auf Arbeit zu verwirklichen.²¹ In seiner letzten Staatenprüfung im Jahr 2023 hat der Fachausschuss seine Sorge über das Werkstattssystem in Deutschland wiederholt und angemahnt, die geforderte Transformation endlich und auf systematische Weise anzugehen (vgl. 3.1.1).

Entwicklung von Werkstätten für behinderte Menschen

Die heutigen Werkstätten für behinderte Menschen sind insbesondere in den 1950er bis 1980er Jahren entstanden.²² Entscheidend waren dabei unter anderem die Gründung der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. 1958, mit der die Interessen von Menschen mit Behinde-

rungen stärker in den gesellschaftspolitischen Mittelpunkt rückten, sowie neue Ansätze in der Behindertenarbeit.²³

Zunächst entstanden regional begrenzt Bastel- und Werkeinrichtungen, später wurden Anlernwerkstätten für „geistig behinderte“ Kinder und Jugendliche als erste wohnortnahe Einrichtungen außerhalb von Anstalten zu „beschützenden Werkstätten“ entwickelt.²⁴ Die Finanzierungsgrundlage für ein flächendeckendes Netz an Werkstatteinrichtungen wurde mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) im Jahr 1961 gelegt.²⁵ Der Begriff „Werkstätten für behinderte Menschen“ wurde 1962 im BSHG eingeführt. Die 1980 verabschiedete Werkstättenverordnung (WVO) dient als konzeptionelle Grundlegung für die Rechtssicherheit von Werkstätten und ihren Beschäftigten und schreibt Werkstätten als festen Bestandteil der Leistungen für behinderte Menschen in Deutschland fest.²⁶

Durch Änderungen im Schwerbehindertengesetz (SchwbG) wurde im Jahr 1996 die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen gestärkt und ein arbeitnehmerähnliches Beschäftigungsverhältnis begründet (vgl. Kasten, S. 61). Weitere rechtliche Änderungen brachte die Verabschiedung des SGB IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ im Jahr 2001 und die Reformierung des SGB IX im Bundesteilhabegesetz (BTHG) von 2016 bis 2023.²⁷

19 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (13.05.2015), Ziff. 50 b); UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (07.10.2022), Ziff. 15.

20 Die Umsetzung der UN-Menschenrechtsverträge wird von Sachverständigengremien (Fachausschüssen) überwacht. Sie äußern sich regelmäßig in „General Comments“ (Allgemeinen Bemerkungen) zum Verständnis der Menschenrechtsverträge, legen dabei einzelne Menschenrechte und zentrale Konzepte aus und beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Einhaltung und Umsetzung der Abkommen.

21 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023a), S. 3.

22 Schreiner (2017), S. 46.

23 Ebd.

24 Bieker (2005), S. 313.

25 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (14.05.2013).

26 Boecker (10.05.2019). Das BSHG wurde am 01.01.2005 aufgehoben und durch das SGB XII abgelöst.

27 Ebd.

Auch wenn die segregierenden Strukturen im deutschen Berufsbildungs- und Arbeitsbereich konventionwidrig sind und deshalb abgeschafft werden sollten, ist dies nicht ad hoc möglich, ohne zu Lasten von Menschen mit Behinderungen zu gehen.²⁸ Vielmehr ist ein schrittweiser Abbau bestehender Strukturen nötig, der an erster Stelle Reformen des noch bestehenden Systems nicht ausschließt. Ein zentraler Baustein dafür ist eine bessere Entlohnung von Menschen in Werkstätten (vgl. 3.2). Denn Menschen mit Behinderungen dürfen im Hier und Jetzt nicht schlechter gestellt werden, weil staatliche Verpflichtungen zu einer inklusiven Umwelt (noch) nicht erfüllt werden.

3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

3.1.1 Empfehlungen des UN-Fachausschusses an Deutschland

Im August 2023 wurde Deutschland erneut durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geprüft. Ziel der Prüfung war es, aufzuzeigen, inwieweit Deutschland seine Verpflichtungen aus der UN-BRK einhält. Der Ausschuss lobt einige gesetzliche Verbesserungen, wie zum Beispiel die „Bundesinitiative Barrierefreiheit“ von 2022 und das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) von 2016. Daneben äußert sich der Ausschuss kritisch zur Umsetzung verschiedener Konventionsartikel und zeigt sich irritiert darüber, dass seit der letzten Staatenprüfung im Jahr 2015 in zentralen Bereichen wenig Verbesserungen zu verzeichnen sind. Insbesondere kritisiert der Ausschuss die nach wie vor bestehenden Sonderstrukturen im Bildungs- und Arbeitsbereich.

In Hinblick auf das Recht auf offene, inklusive und zugängliche Arbeit zeigt sich der Ausschuss besorgt über die hohe Arbeitslosigkeit unter Menschen mit Behinderungen, die hohe Anzahl von Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten²⁹ und die niedrige Übergangsquote zum allgemeinen Arbeitsmarkt (unter 1 Prozent³⁰). Auch die unzureichenden gesetzlichen Maßnahmen zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen an Arbeitsstätten³¹ sowie fehlende barrierefreie und inklusive Berufsausbildungsplätze sind Anlass zur Sorge.³²

Der Ausschuss empfiehlt Deutschland darum dringend, in engem Austausch mit Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen einen Aktionsplan zu entwickeln, um den Übergang von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern. Damit die Beschäftigungsquote³³ von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen und privaten Sektor durchgesetzt wird, sollen wirksamere Maßnahmen als die derzeitige Ausgleichsabgabe etabliert werden. Bislang zahlen Unternehmen, die nicht die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl schwerbehinderter Mitarbeiter*innen beschäftigen, eine monatliche Ausgleichsabgabe (§ 160 SGB IX). Als wirksamere Maßnahmen neben höheren Sanktionen für säumige Arbeitgeber*innen gelten Vereinfachungen, etwa eine bessere Beratung von Arbeitgeber*innen und Entbürokratisierung. Weiterhin regt der Ausschuss an, das Berufsbildungssystem neu zu strukturieren.³⁴

Bereits in seinen Abschließenden Bemerkungen im Jahr 2015 bemängelte der Ausschuss die Zustände, denen Menschen mit Behinderungen auf dem Berufsbildungs- und Arbeitsmarkt hierzulande ausgesetzt sind. Die Wiederholung seiner Empfehlungen

28 Vergleiche die Abschaffung der Remploy-Werkstätten in Großbritannien: Keller (2015); Konle-Seidl (2016); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020).

29 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (09.12.2022).

30 Engels u. a. (2023), S. 125.

31 Angemessene Vorkehrungen an Arbeitsstätten sind spezifische, auf den Einzelfall bezogene Maßnahmen, die die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen, beispielsweise durch die Bereitstellung barrierefreier Computersoftware.

32 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (03.10.2023), Ziff. 61.

33 Private und öffentliche Arbeitgeber*innen sind ab 20 Beschäftigten dazu verpflichtet, mindestens fünf Prozent der Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Mitarbeiter*innen zu besetzen (SGB IX).

34 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (03.10.2023), Ziff. 61, 62, 75.

im Jahr 2023 verdeutlicht, dass nach wie vor dringender Handlungsbedarf besteht. Deutschland ist nun dazu aufgerufen, die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses von 2015 und 2023 umzusetzen.

3.1.2 Reformprozess des BMAS

Im Berichtszeitraum hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine Reform des Werkstattsystems angestoßen. In diesem Rahmen soll das System in einigen wesentlichen Aspekten überarbeitet werden. Die geplante Reform sieht Änderungen in den vier Handlungsfeldern „Zugang zu Werkstätten“, „Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“, „Werkstattentgelt“ und „Teilhabe von Menschen mit komplexen Behinderungen“ vor.

Vor dem Hintergrund der aufgeführten Defizite in der Umsetzung des Rechts auf Arbeit ist es zu begrüßen, dass das BMAS 2023 einen Reformprozess begonnen hat. Die hierfür vom Ministerium in Auftrag gegebene sogenannte Entgeltstudie³⁵ ist ein erster wichtiger Schritt (vgl. 3.1.4). Zur Unterstützung des Reformvorhabens hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im März 2024 in einem Eckpunktepapier den aus menschenrechtlicher Sicht wichtigsten Änderungsbedarf zusammengefasst.³⁶

Mehrere Selbstvertretungsorganisationen und Verbände sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte sind Teil des sogenannten strukturierten Dialogs des BMAS, ein nach Akteursgruppen aufgeteilter Konsultationsprozess, und bringen sich in

Anhörungen mit Stellungnahmen in den Reformprozess ein. Die zentralen Empfehlungen zu den vier Handlungsfeldern werden im Folgenden dargestellt.

Im Sinne der UN-BRK sollten Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt und frei über die Art ihrer Tätigkeit und den Ausbildungsplatz entscheiden dürfen. Denn es geht dabei um das Grund- und Menschenrecht auf freie Berufswahl, das eng verbunden ist mit dem Grundrecht auf Entfaltung der Persönlichkeit, welches die Entwicklung der eigenen Potenziale umfasst. Das ist jedoch nur möglich, wenn für jede Person mehrere inklusive Angebote zur Auswahl stehen. Selbstvertretungsorganisationen und Verbände fordern deshalb ein echtes Wunsch- und Wahlrecht, das mehrere inklusive Berufsbildungs- und Arbeitsangebote voraussetzt. Bisher gehen in der Regel Menschen mit Behinderungen quasi automatisch nach dem Besuch einer Förderschule in den Berufsbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen über.³⁷ Auf die Problematik dieser „Exklusionskette“ weist auch das Deutsche Institut für Menschenrechte regelmäßig hin³⁸ und empfiehlt deshalb bereits seit Jahren eine vorurteils- und diskriminierungsfreie Berufsorientierung und inklusive Berufsbildung.³⁹

Damit die Übergänge von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden, ist aus Sicht vieler Verbände außerdem wichtig, in den Werkstätten Abschlüsse zu ermöglichen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anerkannt werden.⁴⁰ Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist hierfür auch der Abbau von Barrieren sowohl auf Seiten der Beschäftigten als auch auf

35 Es handelt sich um die „Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“, Engels u. a. (2023).

36 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024).

37 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (04.10.2023); Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (2023); Bundesarbeitsgemeinschaft Berufsbildungswerke (2024); Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2023); Werkstattträger Deutschland e. V. (2023).

38 Deutsches Institut für Menschenrechte (2022), S. 52; Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023b), zu Art. 24, S. 38.

39 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024), S. 7; Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 40 ff.

40 Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2023); Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (2022), S. 22; Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (2023).

Seiten der Arbeitgeber*innen mithilfe von Begleitpersonen und Job-Coachings notwendig.⁴¹

Zur Reform des Entgeltsystems gibt es unterschiedliche Ansätze, um der aktuellen konventionswidrigen Entlohnung zu begegnen. So fordern die Werkstattärzte Deutschland e. V., ein Zusammenschluss aus allen Landesarbeitsgemeinschaften der Werkstattärzte⁴², ein sogenanntes Basisgeld. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen fordert ein mindestens existenzsicherndes Einkommen für alle Werkstattbeschäftigten bei gleichzeitigem Erhalt der bestehenden rentenrechtlichen Nachteilsausgleiche. Weitere Vorschläge sind die Erhöhung des Arbeitsförderungsgelds und die Einführung des Mindestlohns anhand verschiedener Zeitmodelle (vertiefend in 3.2.1).

Rentenrechtliche Nachteilsausgleiche

Die geringe Entlohnung in Werkstätten für behinderte Menschen ist auch in Hinblick auf die Altersrente problematisch. Für Werkstattbeschäftigte besteht deshalb ein rentenrechtlicher Nachteilsausgleich, das sogenannte Rentenprivileg, das dazu dient, die Rentenbeiträge der Beschäftigten aufzustocken. Konkret bedeutet das, dass bei der Beitragsbemessung ein fiktives Arbeitsentgelt zugrunde gelegt wird. Dieses fiktive Arbeitsentgelt entsprach 2024 einem Brutto-Monatsverdienst von 2.828 beziehungsweise 2.772 Euro in den ostdeutschen Bundesländern.⁴³ Die Differenz der Rentenbeiträge bei einem solchen fiktiven Arbeitsentgelt zu den Rentenbeiträgen, die sich aus der tatsächlichen Entgelthöhe ergeben, übernimmt der Bund.⁴⁴

In Hinblick auf Menschen mit komplexen Behinderungen, die nicht in Werkstätten, sondern in Tages-

förderstätten⁴⁵ untergebracht sind, machen Verbände und Selbstvertretungsorganisationen deutlich, dass alle Menschen ein Recht auf Arbeit und Teilhabe (unabhängig von der Schwere einer Behinderung) haben. Das Deutsche Institut für Menschenrechte stellt klar, dass eine Unterteilung von Menschen anhand ihrer Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit gegen die UN-BRK verstößt und segregierende Strukturen verfestigt. Menschen mit komplexen Behinderungen steht genauso ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich ihrer Tätigkeit zu. Sollten sie in Werkstätten arbeiten wollen, sollte dies möglich sein und nicht verwehrt werden.

3.1.3 Entwurf eines Aktionsplans

Im März 2024 legte das BMAS im Rahmen des Reformprozesses (vgl. 3.1.2) den Entwurf für einen Aktionsplan zur Verbesserung der Übergänge auf einen inklusiven Arbeitsmarkt vor.⁴⁶ (vgl. 3.1.1).⁴⁷ Die Maßnahmen zielen auf eine verbesserte Durchlässigkeit vom Zweiten auf den Ersten Arbeitsmarkt (vgl. Fn 1) ab. Sie sehen vor, dass die individuelle Förderung verbessert, mehr Transparenz bei der Entlohnung hergestellt sowie die Entlohnung erhöht wird. Der Aktionsplan soll bundesweit gelten. Einen konkreten zeitlichen Rahmen enthält der Entwurf nicht.

Der Aktionsplan befasst sich in seiner Ausrichtung primär mit zwei der vier Handlungsfelder, nämlich „Zugang zu Werkstätten“ und „Übergang aus der Werkstatt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt“. Die ursprünglichen Ambitionen des 2023 begonnenen Prozesses wurden im Entwurf des Aktionsplans somit merklich reduziert. In Bezug auf das Handlungsfeld „Werkstattentgelt“ wird etwa lediglich ausgeführt, dass der Dialogprozess hinsichtlich des Entgeltsystems weitergeführt wird, bis eine machbare und möglichst breit akzeptierte Lösung

41 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024), S. 8 f.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 65.

42 Werkstattärzte vertreten die Interessen von Beschäftigten in Werkstätten für behinderte Menschen (§ 4 WMVO).

43 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), S. 3.

44 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (2024).

45 REHADAT (2018).

46 Miles-Paul (18.04.2024).

47 UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (03.10.2023), Ziff. 62 a).

gefunden wird.⁴⁸ Damit liegt der Fokus im gesamten Reformprozess nun auf der Verbesserung der Durchlässigkeit des Werkstattsystems sowie dem Berufsausbildungssystem.

3.1.4 Studie zu Werkstätten für behinderte Menschen (Entgeltstudie)

Das BMAS hat als Teil des Reformprozesses (vgl. 3.1.2) die sogenannte Entgeltstudie (vgl. Fn 35) in Auftrag gegeben. Dabei handelt es sich um eine sozialstatistische, rechtswissenschaftliche, empirisch-soziologische und volkswirtschaftliche Untersuchung. Befragt wurden Werkstattleitungen und Werkstattbeschäftigte, deren Angehörige und Bezugspersonen sowie Werkstattträte, Frauenbeauftragte und ehemalige Beschäftigte. Die im September 2023 veröffentlichten Ergebnisse enthalten Empfehlungen zur Reform des Entgeltsystems (vertiefend in 3.2) sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Übergänge auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Als Hauptthemnisse für die Übergangsprozesse von Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt identifiziert die Studie die höheren Anforderungen, denen sich viele Werkstattbeschäftigte nicht gewachsen fühlen. Auch der Verlust des vertrauten sozialen Umfelds oder die Angst vor Diskriminierung im neuen Arbeitsbereich hindern Werkstattbeschäftigte daran, eine Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt zu suchen. Diese Ergebnisse bestätigen die Notwendigkeit eines personenzentrierten Übergangsmanagements, das auf die spezifischen Bedarfe eingeht und Menschen mit Behinderungen beim Übergang ausreichend unterstützt. Zwar gibt es vereinzelt ein aktives Übergangsmanagement von Werkstätten und Betrieben. Allerdings werden den Autor*innen der Studie zufolge „die Potenziale dazu noch nicht systematisch genug ausgeschöpft“, weshalb sie empfehlen, durch konkrete Informationen die Befürchtungen und Vorbehalte sowohl bei

Werkstattbeschäftigten als auch bei Arbeitgeber*innen gezielt abzubauen.⁴⁹

Eine weitere Herausforderung auf Seiten der Werkstätten sind laut der Studie betriebswirtschaftliche Faktoren. Als Unternehmen müssen sie einerseits wirtschaftlich agieren und haben daher ein Interesse daran, leistungsstarke Beschäftigte zu halten. Andererseits zählt es nach § 219 Abs. 1 SGB IX zu ihren Aufgaben, ein angemessenes Entgelt zu zahlen und ihre Beschäftigten beim Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen.⁵⁰

3.2 Im Fokus: Reform des Entgeltsystems

Im Koalitionsvertrag wurde eine Reform des Entgeltsystems für Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten für behinderte Menschen arbeiten, angekündigt. Das derzeitige Entgeltsystem wird sowohl aus wissenschaftlicher Perspektive als auch in der gesamtgesellschaftlichen Diskussion kritisch beurteilt. Auch die vom BMAS in Auftrag gegebene Studie (vgl. 3.1.4) verdeutlicht zentrale Kritikpunkte am bestehenden Entgeltsystem.

Das Werkstattentgelt, das die Beschäftigten erhalten, setzt sich derzeit aus drei Komponenten zusammen: Grundbetrag, Steigerungsbetrag und Arbeitsförderungsgeld.⁵¹ Gegebenenfalls werden ergänzend Leistungen der Grundsicherung oder nach 20 Jahren Tätigkeit in einer Werkstatt eine Erwerbsminderungsrente gezahlt. Die Lohnbausteine bedingen sich in Form von Anrechnung und Deckelung. So wurde beispielsweise zwischen 2019 und 2021 zwar der Grundbetrag erhöht, allerdings führte dies zu einer Reduktion des Steigerungsbetrages und somit nicht zu einem höheren Gesamtentgelt.⁵² In Summe ergaben die Entgeltkomponenten im Jahr 2022 ein monatliches Durchschnittsein-

48 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), S. 6.

49 Engels u. a. (2023), S. 22.

50 Ebd., S. 94.

51 Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (2024); Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (o.J.).

52 Engels u. a. (2023), S. 18.

kommen in Höhe von 222 Euro pro Monat.⁵³ Diesen Betrag stufen zwei Drittel der Werkstattbeschäftigten als zu niedrig ein.⁵⁴

Werkstattleitungen argumentieren häufig, dass die niedrige Bezahlung ein sinnvoller Anreiz für den Wechsel auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sei.⁵⁵ Eine bessere Bezahlung würde daher dem Übergang auf den Ersten Arbeitsmarkt im Wege stehen. Diese Behauptung widerlegt die Entgeltstudie, indem sie aufzeigt, dass für die Befragten neben dem höheren Lohn (für 85 % mehr oder sehr wichtig) auch andere Motivationsgründe für den Übergang zentral sind: Dazu zählen die Tatsache, Geld allein und ohne Unterstützung verdienen zu können (77 %) sowie etwas Neues zu lernen (73 %) und berufliche Perspektiven zu entwickeln (80 %).⁵⁶

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Transparenz des Entgeltsystems. Rund die Hälfte der Werkstattbeschäftigten kennen sich schlecht oder gar nicht mit dem Entgeltsystem aus.⁵⁷ Daher empfehlen die Autor*innen der Studie, die Entgeltzusammensetzung zu vereinfachen.⁵⁸

In Hinblick auf konkrete Reformvorschläge gibt es vonseiten der Zivilgesellschaft, der Politik und aus der Wissenschaft verschiedene Ansätze, die im Folgenden erläutert (vgl. 3.2.1) und menschenrechtlich bewertet werden (vgl. 3.2.2).

3.2.1 Ansätze zur Erhöhung des Entgelts

In Hinblick auf eine Reform des Entgeltsystems in Werkstätten für behinderte Menschen lassen sich drei zentrale Modelle voneinander unterscheiden: die insbesondere von CDU/CSU befürwortete Erhöhung der Entgeltkomponente Arbeitsförderungsgeld, das vom Verein Werkstatträte Deutschland

geforderte Basisgeld und die von verschiedenen Akteuren empfohlene Einführung des Mindestlohns für alle Werkstattbeschäftigten.

Modell 1: Erhöhung des Arbeitsförderungsgeld

Das steuerfinanzierte Arbeitsförderungsgeld (AFöG) ist bereits Teil des Werkstattentgelts und beträgt aktuell bis zu 52 € monatlich.⁵⁹ Es ist in § 59 SGB IX geregelt. Seine Erhöhung wurde 2020 von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagen.⁶⁰ Bei diesem Ansatz soll die Entgeltkomponente Grundbetrag konstant bleiben und das steuerfinanzierte AFöG erhöht werden. Anders als bisher, soll es dabei nicht bei einem Monatseinkommen von 351 Euro gekappt werden, sondern allen Beschäftigten voll ausgezahlt werden.

Von den Befürworter*innen wird argumentiert, dass dadurch eine stärkere Leistungsdifferenzierung der Entgelte möglich sei – eine auch von vielen in der Entgeltstudie befragten Beschäftigten gewünschte Änderung. Die Entgeltstudie zeigt hingegen dass eine spürbare Verbesserung des Werkstattentgelts damit nicht erreicht werde, da es sich lediglich um einen Einkommenszuwachs in Höhe von 43 Euro handeln würde und somit die ergänzenden Leistungen der Grundsicherung nicht entbehrlich seien.⁶¹ Zudem sei das Entgeltsystem mit einer Erhöhung des AFöG unter Beibehaltung der drei Komponenten nicht transparenter als das derzeitige System.

Modell 2: Basisgeld

Eine umfassendere Reform fordert der Verein Werkstatträte Deutschland mit dem sogenannten Basisgeld. Dieses soll 70 Prozent des durchschnittlichen deutschen Nettoverdienstes betragen, also rund 1.500 EUR pro Monat.⁶² Das Basisgeld sollen alle dauerhaft voll erwerbsgeminderten Personen

53 Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (o.J.).

54 Engels u. a. (2023), S. 47.

55 Ebd., S. 23.

56 Ebd., S. 135.

57 Ebd., S. 22.

58 Ebd., S. 35.

59 REHADAT (2019).

60 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (2020).

61 Engels u. a. (2023), S. 27.

62 Ebd., S. 247.

unabhängig von einer Erwerbstätigkeit erhalten und es soll damit zu deren Gleichstellung beitragen. Voll erwerbsgeminderte Personen sind diejenigen, die weniger als drei Stunden täglich auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sein können. Sie wären mit dem Basisgeld nicht mehr auf staatliche Leistungen angewiesen.⁶³ Werkstattbeschäftigte sollen zusätzlich zu diesem Basisgeld das Werkstattentgelt erhalten. Der Vorschlag sieht außerdem vor, Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld und den bisherigen rentenrechtlichen Nachteilsausgleich (vgl. Kasten in 3.1.2) beizubehalten.⁶⁴

Kritiker*innen dieses Modell weisen insbesondere auf die Schwierigkeiten bei der Finanzierung hin.⁶⁵ Diese vollständig den Werkstätten zu übertragen, ist nicht möglich, da sie in ihrer doppelten Aufgabe, wirtschaftlich agieren zu müssen und dabei die Beschäftigten zu fördern, bereits an ihre Grenzen stoßen. Daher müsste ein großer Bestandteil des Entgelts steuerfinanziert werden.

Ein Basisgeld einzuführen, würde zu einer Erhöhung des Entgelts und voraussichtlich zu mehr Transparenz im Entgeltsystem führen. Allerdings handelt es sich bei diesem Modell um eine Sonderregelung für Menschen mit Behinderungen, die dazu führt, segregierende Strukturen weiterhin aufrechtzuerhalten. Um eine Sonderregelung zu vermeiden und eine Angleichung an den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen, empfehlen die Autor*innen der Entgeltstudie eine Orientierung am Mindestlohn.⁶⁶

Modell 3: Mindestlohn

Die geringe Entlohnung in den Werkstätten bedeutet für die Beschäftigten eine starke Abhängigkeit von zusätzlichen Leistungen. Mit durchschnittlich 222 Euro pro Monat⁶⁷ ist die Armutsquote bei Menschen mit Behinderungen im Vergleich zur Gesamtgesellschaft sehr hoch. Deshalb fordern unter-

schiedliche Akteure – Werkstattbeschäftigte, Selbstorganisationen und Verbände – die Einführung des Mindestlohns für Werkstattbeschäftigte. Dadurch entfielen beim Werkstattentgelt der „Taschengeldcharakter“ und die Beschäftigten erhielten für ihre Arbeit Anerkennung sowie Autonomie durch finanzielle Mittel.⁶⁸

Strittig ist dabei die Frage, an welchem Zeitkontingent der Mindestlohn zu orientieren wäre. Denn die Werkstattzeit beinhaltet auch arbeitsbegleitende, rehabilitative Maßnahmen in individuell unterschiedlichem Ausmaß. Um diesem Umstand gerecht zu werden, könnte bei der Zahlung des Mindestlohns die durchschnittliche Arbeitszeit in einer Werkstatt für behinderte Menschen (zwischen 35 und 40 Stunden/Woche), also die Bruttoarbeitszeit, zugrunde gelegt werden. Ein alternativer Vorschlag hierzu sieht als Grundlage der Berechnung die Nettoarbeitszeit vor, also die Anwesenheit abzüglich geschätzter Durchschnittspausenzeiten und arbeitsbegleitender Maßnahmen (ca. 29 Stunden/Woche). Bei beiden Vorschlägen wären Beschäftigte unabhängig von der Grundsicherung und könnten ihren Lebensunterhalt selbst verdienen. Dies gilt für Vollzeitbeschäftigte. In der Realität sind jedoch rund 19 Prozent der Werkstattbeschäftigten in Teilzeit tätig. Einige von ihnen wären weiterhin auf Grundsicherung angewiesen.⁶⁹

Die Entgeltstudie weist darauf hin, dass „Vergütungen auf dem Mindestlohnniveau in der Regel nicht aus dem Arbeitsergebnis [der Werkstätten] finanzierbar“ sind.⁷⁰ Im Mindestlohnmodell wird deshalb für die Werkstätten ein Eigenanteil veranschlagt, der sich auf die Höhe des derzeitigen Niveaus beläuft, das aus dem Arbeitsergebnis finanziert wird. Damit würden die Werkstätten durch dieses Modell nicht belastet. Die restliche Differenz von dem durch das Arbeitsergebnis finanzierbaren Lohn

63 Werkstattträte Deutschland e.V. (2019), S. 2.

64 Ebd., S. 3.

65 Engels u. a. (2023), S. 262, 264.

66 Welti (15.12.2023), S. 32.

67 Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (o.J.); statista (2024).

68 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024), S. 10.

69 Engels u. a. (2023), S. 249–254.

70 Ebd., S. 265.

und dem Mindestlohn würde über Subventionen aus Steuermitteln und Sozialversicherung finanziert werden.⁷¹ Die Autor*innen gehen davon aus, dass diese nicht als reine Zusatzkosten zu kalkulieren sind, sondern teilweise durch eingesparte Grundsicherungsleistungen und Erwerbsminderungsrenten finanziert werden können.

Eine Änderung der Bezahlung wirft die Frage auf, ob der Rechtsstatus der Beschäftigten geändert werden muss. Aus dem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis (vgl. Kasten, S. 59) ergeben sich wichtige Schutzrechte für Werkstattbeschäftigte, zum Beispiel Arbeitsplatzgarantie und praktische Unkündbarkeit. Der Verein Werkstatträte Deutschland weist darauf hin, dass die Einführung des Mindestlohns den Status für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen bedrohen könnte und damit den Verlust dieser Schutzrechte bedeuten würde. Die Zahlung des Mindestlohns muss aber nicht automatisch mit einer Änderung des Arbeitnehmer*innen-Status (vgl. Kasten, S. 59) einhergehen. Denn rechtlich wäre es möglich, dass sich die Bezahlung in den Werkstätten für behinderte Menschen bereits jetzt am Mindestlohn orientiert und das arbeitnehmerähnliche Rechtsverhältnis mit seinen Schutzrechten beibehalten wird.

Selbstvertretungsorganisationen fordern die Zahlung des Mindestlohns unter Beibehaltung der Erwerbsminderungsrente. Eine Erwerbsminderungsrente bekommt, wer mindestens 20 Jahre in einer Werkstatt gearbeitet hat. Damit soll der finanzielle Nachteil durch den fehlenden Mindestlohn ausgeglichen werden. Wenn Werkstattbeschäftigte zukünftig ein am Mindestlohn orientiertes Gehalt und zusätzlich die Erwerbsminderungsrente erhalten, wären sie gegenüber Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bessergestellt.⁷² Um dies zu vermeiden, müsste im Zuge der Einfüh-

rung des Mindestlohns für Werkstattbeschäftigte deshalb der nachgelagerte Ausgleich in Form einer Erwerbsminderungsrente schrittweise und unter Beteiligung der Betroffenen reformiert werden.⁷³

3.2.1 Menschenrechtliche Bewertung

Jeder Mensch hat das Recht, durch Arbeit ein auskömmliches, existenzsicherndes Entgelt verdienen zu können, ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.⁷⁴ Dazu müssen Mindestlöhne in der Gesetzgebung festgelegt werden, wie es der WSK-Ausschuss fordert.⁷⁵ Denn die Vergütung hat große Auswirkungen auf die Gewährleistung weiterer Grund- und Menschenrechte, etwa das Recht auf unabhängige Lebensführung (Art. 19) und angemessenen Lebensstandard (Art. 28) sowie die Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16) (vgl. Abbildung 4, S. 68).

Eine Gleichberechtigung im Arbeitsleben im Sinne der UN-BRK kann nur erreicht werden, wenn auch Menschen mit Behinderungen nicht unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden.⁷⁶ Die derzeitige Bezahlung von Menschen mit Behinderungen unterhalb des – dem Existenzminimum entsprechenden – Mindestlohns ist klar konventionswidrig. Werkstattbeschäftigten keinen Mindestlohn zu zahlen, steht im Widerspruch zu Art. 27 Abs. 1 S. 2 lit. b) der UN-BRK, der das gleiche Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit fordert. Dies verdeutlicht auch die rechtswissenschaftliche Analyse im Rahmen der Entgeltstudie (vgl. 3.1.4).⁷⁷

Die Zahlung von Löhnen unter dem Mindestlohn ist auch nicht mit dem Verweis auf Behinderungen gerechtfertigt.⁷⁸ Einwände, die sich auf die Dauer rehabilitativer Leistungen und die Produktivität von Menschen mit Behinderungen beziehen, gehen schon grundsätzlich fehl, denn der Mindestlohn-

71 Ebd., S. 263.

72 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024), S. 11.

73 Ebd., S. 11 f.

74 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (07.10.2022), Ziff. 26, 65 (b).

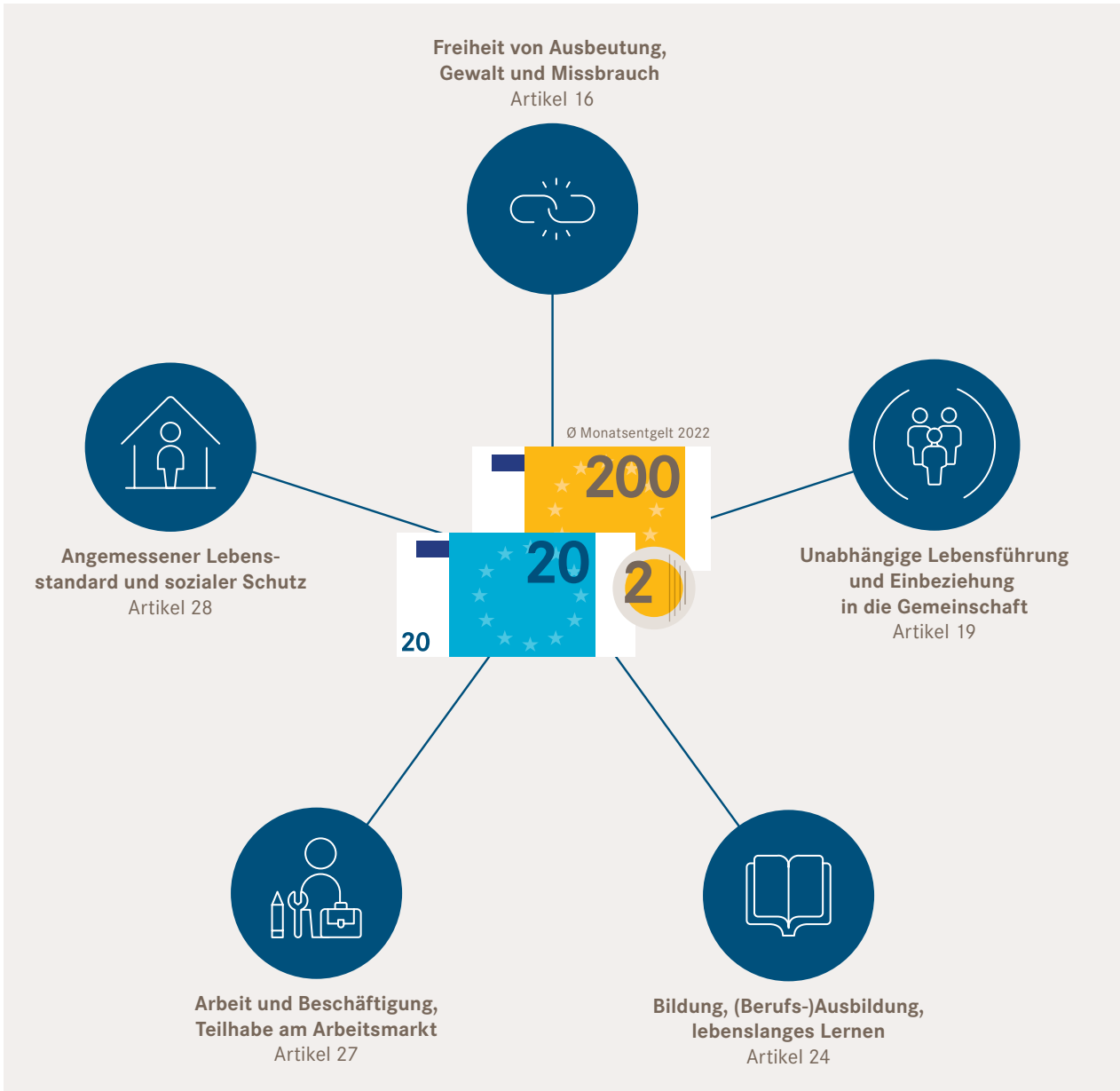
75 Ebd. Ziff. 65 (b).

76 Ebd., Ziff. 64 (c).

77 Engels u. a. (2023), S. 199.

78 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (07.10.2022), Ziff. 25.

Abbildung 4: Werkstätten für behinderte Menschen: Das Entgeltsystem verletzt diese Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention



anspruch entsteht gemäß § 1 Abs. 2 MiLoG mit jeder tatsächlich geleisteten Arbeitsstunde und ist somit objektiv leistungsunabhängig.⁷⁹ Ein Effektivitätskriterium gibt es weder im Mindestlohn-, noch im Arbeitszeitgesetz. Das heißt, auch für Menschen mit Behinderungen darf es keine Produktivitäts-

oder Effektivitätskriterien geben, wenn sie im Mindestlohnbereich tätig sind. Damit kann auch eine möglicherweise geminderte Leistungsfähigkeit einen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Mindestlohngesetz nicht rechtfertigen.⁸⁰

⁷⁹ Treffurth / von Drygalski / Welti (12.12.2023), S. 5.

⁸⁰ Engels u. a. (2023), S. 198.

3.3 Empfehlungen

Die derzeitige Bezahlung von Werkstattbeschäftigten unterhalb des Mindestlohns verstößt gegen Artikel 27 der UN-BRK.

Um den aktuellen konventionswidrigen Zustand zu ändern, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte der Bundesregierung und dem Bundestag als erste Schritte,

- noch in dieser Legislaturperiode eine Vergütung nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) in Werkstätten für behinderte Menschen einzuführen, damit jeder Mensch die Möglichkeit hat, durch Arbeit ein auskömmliches, existenzsicherndes Entgelt zu verdienen, ohne auf staatliche Mindestsicherungsleistungen angewiesen zu sein.
- vor dem Hintergrund der europäischen Rechtsprechung⁸¹ den Arbeitnehmer*innen-Status von Werkstattbeschäftigten anzuerkennen und dafür § 221 SGB IX entsprechend zu reformieren. Die Reform des gegenwärtigen Systems der Werkstätten für behinderte Menschen sollte grundsätzlich darauf abzielen, das segregierende System insgesamt abzuschaffen.

In Hinblick auf einen offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt, in dem die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen im Ausbildungs- und Arbeitsleben sichergestellt wird, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte

- den Bundes- und Landesgesetzgebern, das Berufsbildungsgesetz, die Handwerksordnung und die Ausbildungsordnungen anzupassen, damit die ausbildenden Unternehmen und die Kammern vielfältige inklusive Ausbildungsoptionen sowie eine vorurteils- und diskriminierungsfreie Berufsausbildung anbieten. Damit junge Menschen mit Behinderungen häufiger den Weg in ein reguläres Ausbildungsverhältnis finden, sollten Inhalte und Lehrpläne der anerkannten Ausbildungen im Regel-Ausbildungssystem

geöffnet und flexibilisiert werden, beispielsweise durch die Möglichkeit, eine Ausbildung in Teilzeit zu absolvieren.⁸²

- dem Bund, für einen offeneren, durchlässigeren und anschlussfähigeren Arbeitsmarkt zu sorgen, indem unter anderem Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen gefördert werden, unabhängig davon, ob sie in Werkstätten für behinderte Menschen oder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt tätig sind. Zudem müssen Werkstattbeschäftigte für einen Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf fachkompetente Beratung und umfangreiche Unterstützung zurückgreifen können, mit möglichst konstanten Beratungs- und Unterstützungspersonen.
- Bund und Ländern, mit einer Reform der Arbeitsstättenverordnung und der Landesbauordnungen für die Barrierefreiheit von Arbeits- und Ausbildungsstätten zu sorgen.
- den Kammern, berufsständischen Vereinigungen und Unternehmensverbänden, ihre Mitglieder hinsichtlich Diversitäts- und Inklusionskompetenz bei Führungskräften, Ausbilder*innen und Kolleg*innen zu schulen beziehungsweise zu beraten.

3.4 Literatur

Bieker, Rudolf (2005): Werkstätten für behinderte Menschen. Berufliche Teilhabe zwischen Marktanpassung und individueller Förderung. In: Bieker, Rudolf (Hg.): Teilhabe am Arbeitsleben. Wege der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, S. 313–334

Boecker, Michael (10.05.2019): Werkstatt für behinderte Menschen. In: Socialnet Lexikon. https://www.socialnet.de/lexikon/Werkstatt-fuer-behinderte-Menschen#toc_2 (abgerufen am 18.10.2024)

⁸¹ Europäischer Gerichtshof (2015).

⁸² Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2020), S. 40.

Bundesarbeitsgemeinschaft Berufsbildungswerke (2024): Stellungnahme: Inklusion durch Qualität der beruflichen Bildung steigern. <https://www.bagbbw.de/politik/positionen/inklusion-durch-qualitaet-der-beruflichen-bildung-steigern/> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2023): Rückmeldung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zu den Überlegungen des BMAS zur Reform der WfbM. <https://derelternverein.de/files/public/elternverein/2023%20Neuigkeiten/2023-10-06%20BAGFW-R%C3%BCckmeldung%20zu%20Vorschl%C3%A4gen%20WfbM-Reform.pdf> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (2023): Positionspapier der BAG UB zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes – Werkstattreform. https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/2dfbfa463a4d7f71be425968cfed6a22203482/BAG_UB_Positionspapier_F_rderung_inklusive_Arbeitsmarkt_2023-10-18.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (14.05.2013): Werkstatt und Geschichte – Was sind eigentlich „Werkstätten für behinderte Menschen“? <https://www.bagwfbm.de/page/29> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (04.10.2023): Stellungnahme der BAG WfbM zu den Vorschlägen des BMAS zur Reform des Werkstattsystems. <https://www.bagwfbm.de/file/1586> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (2024): Die Entgelt- und Einkommenssituation von Werkstattbeschäftigten. https://www.bagwfbm.de/page/entgelte_und_einkommen (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen e. V. (09.12.2022): Menschen in Werkstätten. <https://www.bagwfbm.de/page/25> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024): Aktionsplan für Übergänge aus den Werkstätten für behinderte Menschen auf einen inklusiven Arbeitsmarkt. https://www.53grad-nord.com/fileadmin/public/bildmaterial/klarer-kurs/2024/4/240326_BMAS_Aktionsplan_UEbergaenge_Werkstaetten_inklusive_Arbeitsmarkt.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (o.J.): Welches Geld bekomme ich, wenn ich in einer Werkstatt (WfbM) beschäftigt bin? <https://www.lebenshilfe.de/informieren/arbeiten/wie-viel-geld-bekommen-beschaefigte-in-wfbm#:~:text=Stattdessen%20erhalten%20in%20WfBM%2DBesch%C3%A4ftigte,Sachsen%20nicht%20vollst%C3%A4ndig%20ber%C3%BCcksichtigt%20werden> (abgerufen am 18.10.2024)

Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V. (2022): Auf dem Weg zu inklusiver Arbeit und gerechter Entlohnung für Menschen mit geistiger Behinderung. https://www.lebenshilfe.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Wissen/public/Positionspapiere/BVLH_Positionspapier_Teilhabe_an_Arbeit_09.2022_.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag (2020): Werkstatt 2020 – Gut aufgestellt auch in Zukunft. Position Nr. 1: Werkstattbeschäftigte gerecht entlohnen – Mitbestimmung auf Bundesebene sichern. <https://www.cducusu.de/sites/default/files/2020-07/Positionspapier%20Nr.%201%20-%20Zukunft%20Werkstatt%202020%20final.pdf> (abgerufen am 18.10.2024).

Der Paritätische Gesamtverband (2020): Teilhaberbericht 2020 – Teilhabe und Geschlecht im frühen und mittleren Erwachsenenalter. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/Teilhabebericht-2020_web.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2020): Arbeitsrechtliche Besonderheiten in Werkstätten für behinderte Menschen, WD 6 – 3000 – 064/20

Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2019 – Juni 2020. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2020.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2021 – Juni 2022. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht/Menschenrechtsbericht_2022.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2016): Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position__Inklusiver_Arbeitsmarktstatt_Sonderstrukturen.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2018): Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen. Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position_15_Das_Recht_auf_Arbeit.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023a): Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung. Allgemeine Bemerkung Nr. 8 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Recht_auf_Arbeit_und_Beschaeftigung.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2023b): Parallelbericht an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum 2./3. Staatenprüfverfahren Deutschlands. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Parallelbericht/DIMR_Parallelbericht_an_UN-Ausschuss_fuer_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen_2023.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2024): Menschenrechtliche Eckpunkte für die Reform von Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/DIMR_Menschenrechtliche_Eckpunkte_fuer_die_Reform_von_Werkstaetten_fuer_behinderte_Menschen__WfbM_.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Engels, Dietrich u. a. (2023): Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f626-entgeltsystem-wfbm.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 18.10.2024)

Europäischer Gerichtshof (2015): Urteil vom 26.03.2015, C-316/13

Keller, Eva (2015): Goodbye, Werkstatt. https://parisax.de/fileadmin/user_upload/archiv/Fachinformationen/Eingliederungshilfe/2015-09-02_Fachinfo_WfbM/Goodbye_Werkstatt.pdf (abgerufen am 23.08.2024, nicht mehr abrufbar)

Konle-Seidl, Regina (2016): Integration arbeitsmarktferner Personen im Ländervergleich. Kein Patentrezept in Sicht. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. <https://doku.iab.de/kurzber/2016/kb0116.pdf> (abgerufen am 18.10.2024)

Miles-Paul, Ottmar (18.04.2024): Von Mythen und Plänen zur Reform des Werkstättensystems. <https://kobinet-nachrichten.org/2024/04/18/von-mythen-und-plaenen-zur-reform-des-werkstaetten-systems/> (abgerufen am 18.10.2024)

REHADAT (2018): Lexikon zur beruflichen Teilhabe: Tagesförderstätte. <https://www.rehadat.de/lexikon/Lex-Tagesfoerderstaette/#:~:text=Die%20Tagesf%C3%B6rderst%C3%A4tte%20betreut%20Menschen%20mit,wenn%20ein%20au%C3%9Ferordentlicher%20Pflegebedarf%20besteht> (abgerufen am 18.10.2024)

REHADAT (2019): Lexikon zur beruflichen Teilhabe: Arbeitsförderungsgeld. <https://www.rehadat.de/lexikon/Lex-Arbeitsfoerderungsgeld/> (abgerufen am 18.10.2024)

Rolfs, Christian u. a. (Hg.) (2023): Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 71. Edition. München: Beck

Schreiner, Mario (2017): Teilhabe am Arbeitsleben. Die Werkstatt für behinderte Menschen aus Sicht der Beschäftigten. Wiesbaden: Springer VS

statista (2024): Durchschnittliches monatliches Arbeitsentgelt in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen nach Bundesländern in den Jahren 2020 und 2022. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1395940/umfrage/werkstaetten-fuer-behinderte-menschen-arbeitsentgelt/> (abgerufen am 18.10.2024)

Treffurth, Julius / von Drygalski, Clarissa / Welti, Felix (12.12.2023): Der Mindestlohnanspruch von WfbM-Beschäftigten. <https://www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-b6-2023> (abgerufen am 18.10.2024)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (13.05.2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1. Nicht-amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_

[Staatenbericht_Deutschlands.pdf](#) (abgerufen am 18.10.2024)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (26.04.2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, UN Doc. CRPD/C/GC/6. Nicht-amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/CRPD/CRPD_Allg_Bemerkung_6.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (03.10.2023): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/2-3. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/staatenpruefverfahren> (abgerufen am 18.10.2024).

UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (07.10.2022): General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, UN Doc. CRPD/C/GC/8

Welti, Felix (15.12.2023): Vortrag: Studie zu einem transparenten, nachhaltigen und zukunftsfähigen Entgeltsystem für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten für behinderte Menschen und deren Perspektiven auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt 2020 bis 2023. Gehalten auf dem Fachtag der Bundesvereinigung der Lebenshilfe e. V.

Werkstatträte Deutschland e. V. (2019): Basisgeld zur Gleichstellung dauerhaft vollqualifizierender Menschen (Basisgeld). https://www.xn-werkstattraete-deutschland-zbc.de/sites/default/files/download-dokumente/basisgeldposition-juni-2019_0.pdf (abgerufen am 18.10.2024)

Werkstatträte Deutschland e. V. (2023): Stellungnahme zum Dialog-Prozess des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur „Weiterentwicklung der Werkstätten“. <https://www.xn-werkstattraete-deutschland-zbc.de/sites/default/files/download-dokumente/2023-10-31-stellungnahme-dialog-wrd.pdf> (abgerufen am 18.10.2024)

4 Ausbeuterische Arbeitsbedingungen für Wanderarbeiter*innen

Arbeitsmigration ist ein wichtiger Teil der deutschen Geschichte und Wirtschaft – heute nicht zuletzt wegen des demographischen Wandels. Ende des 19. Jahrhunderts wurden in Deutschland erstmals gezielt polnische Arbeitskräfte für die Industrie und Landwirtschaft angeworben. Seit den 1960er Jahren kamen größtenteils italienische und türkische Arbeiter*innen in die Bundesrepublik; der im November 1973 von der Bundesregierung verhängte „Anwerbestopp“ führte dazu, dass viele von ihnen sich dauerhaft mit ihren Familien in Deutschland niederließen und sich die Struktur der in Deutschland lebenden migrantischen Gesellschaft veränderte.¹ Seit den 1980er Jahren kamen viele sogenannte Vertragsarbeiter*innen, zum Beispiel aus Mozambique, Vietnam oder Ungarn, in die DDR. Nach der Wiedervereinigung rückten mit der EU-Osterweiterung von 2004 verstärkt Arbeitskräfte aus Osteuropa in den Fokus der Arbeitsmarktpolitik.² Viele Arbeiter*innen kommen zudem aus der Westbalkanregion und anderen Nicht-EU-Staaten. In den letzten zehn Jahren ist ein stetiger Anstieg dieser Gruppen von Arbeitskräften hierzulande zu verzeichnen.³

Die aktuelle arbeitsbezogene Einwanderungspolitik fokussiert einerseits auf hochqualifizierte Arbeitskräfte, etwa im IT-Bereich.⁴ Andererseits hat Deutschland einen stetig hohen Bedarf an sogenannten unqualifizierten Arbeitskräften, um die

wirtschaftliche und soziale Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Dabei geht es vor allem um Tätigkeiten mit harten und prekären Arbeitsbedingungen, etwa Spargelstechen oder Schlachten.⁵ Zahlreiche Branchen sind derzeit darauf angewiesen, dass Arbeitskräfte für eine begrenzte Zeit für vergleichsweise niedrige Löhne als Wanderarbeiter*innen nach Deutschland kommen, um hier zu arbeiten. Hierzu zählen etwa Teile der Gesundheits- und Pflegebranche⁶, der Lebensmittelindustrie und Landwirtschaft, der Logistik- und Transportbranche, der Baubranche sowie der Gastronomie.⁷

Begriffsklärung: Wanderarbeiter*in, migrantische Arbeit

Als Wanderarbeiter*innen werden im internationalen Menschenrechtsdiskurs Personen bezeichnet, die ihren Wohnort zum Zweck der Arbeitsaufnahme in einem anderen Staat verlassen. Dabei müssen weder die Dauer der Tätigkeit noch die Rückkehr ins Herkunftsland bei der Abreise feststehen. Nach der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter*innen und ihrer Familienangehörigen wird keine Unterscheidung danach getroffen, welchen Aufenthaltsstatus die Person hat, aus welchem Grund oder in welchem Sektor die Person arbeitet.⁸

- 1 Die Bundesregierung schloss in den 1960er Jahren außerdem auch Anwerbeverträge mit Spanien, Portugal, Griechenland, Tunesien und Marokko. Das System der Arbeitskraftentsendung ist auch unter dem Begriff der „Gastarbeiter“ geläufig, was zum Ausdruck bringt, dass die Arbeitskraft für einen bestimmten Zeitraum in Deutschland genutzt werden sollte. Durch ein Rotationsprinzip wollte man verhindern, dass sich „Gastarbeiter*innen“ dauerhaft in Deutschland niederlassen. Der 1973 beschlossene Anwerbestopp brach mit dieser Rotation, und viele „Gastarbeiter*innen“ holten aus Angst davor, nicht mehr einfach zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Deutschland reisen zu können und teils aus politischen Gründen in den Herkunftsländern, ihre Familien nach, vgl. dazu Luft (05.08.2014).
- 2 Überblick mit weiteren Nachweisen: Herbert (2017).
- 3 Vgl. die entsprechenden statistischen Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit (2024). Laut aktuellem Evaluationsbericht des Expert*innengremiums GRETA zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sind insbesondere Menschen aus der Ukraine, Rumänien, Georgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, der Slowakei, Moldawien sowie Litauen von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung betroffen: Group of Experts on Actions against Trafficking in Human Beings (07.06.2024), S. 11.
- 4 Für diese Gruppe von Arbeitsmigrant*innen gibt es etwa seit 2011 mit der „Blauen Karte EU“ einen neuen Aufenthaltstitel: Europäische Union (2021).
- 5 In der Soziologie wird dies als „Unterschichtung“ bezeichnet, vgl. Berlinghoff (14.05.2018); Koch (28.05.2018).
- 6 Deutscher Bundestag (22.05.2023); s.a. die Bemühungen im Berichtszeitraum, das staatliche Gütesiegel in diesem Bereich weiterzuentwickeln: Gütegemeinschaft Anwerbung und Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland e. V. (2024): Das Gütezeichen – fair und transparent für alle Beteiligten. <https://www.faire-anwerbung-pflege-deutschland.de/> (abgerufen am 16.09.2024).
- 7 Das DeZIM spricht in diesem Zusammenhang von einem „prekären Matching“, wonach ein genereller Trend der Prekarisierung von Arbeit gerade auch in systemrelevanten Berufen und schlechte Ausgangsbedingungen insbesondere von nicht in Deutschland geborenen Migrant*innen aufeinandertreffen, Khalil / Lietz / Mayer (2020).
- 8 Der Begriff wird vor allem im menschenrechtlichen Diskurs verwendet, vgl. Köhler (2004).

Dieses Kapitel fokussiert auf Wanderarbeiter*innen im Niedriglohnsektor, die besonders häufig ausbeuterischen Arbeitsbedingungen unterworfen sind. In diesem Kontext findet auch häufig der Begriff „migrantische Arbeit“ Verwendung. Er bezieht sich hauptsächlich auf Arbeit in Niedriglohnbranchen, die überwiegend von Menschen mit Migrationsgeschichte, Eingewanderten und ihren Nachkommen ausgeübt wird.⁹ Anders als Wanderarbeiter*innen schließt er eingewanderte Personen ein, die ihren ständigen Wohnsitz in Deutschland haben.¹⁰

Für migrantische Arbeiter*innen und Wanderarbeiter*innen ist das Risiko besonders hoch, von Arbeitsausbeutung und anderen arbeitsbezogenen Rechtsverletzungen betroffen zu sein:¹¹ Sie sind eher bereit oder gezwungen, eine Unterschreitung arbeits- und sozialrechtlicher Mindeststandards zu akzeptieren, wie beispielsweise eine Bezahlung unter Mindestlohn. Sie sind insgesamt einer erhöhten Gefahr der Verletzung ihrer sozialen Rechte, wie dem Recht auf Wohnen oder Gesundheit, ausgesetzt.¹² Und sie verfügen über weniger Ressourcen, um sich gegen Ausbeutung oder Gewalt zu wehren.¹³ Sie sind besonders gefährdet wegen Armut sowie fehlender Sprach- und Rechtskenntnisse des Ziellandes.¹⁴

Wegen der erhöhten Vulnerabilität von Wanderarbeiter*innen entstehen dem Staat besondere Schutzpflichten. Zunächst stehen Wanderarbei-

ter*innen in Deutschland die allgemeinen Grundrechte zu, wie die Menschenwürde aus Artikel 1 Grundgesetz, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S 1 GG). Auch der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG gelten für sie und verbieten sowohl ungerechtfertigte Ungleichbehandlung als auch die Benachteiligung aufgrund rassistischer Zuschreibung.

Wanderarbeiter*innen können sich also zunächst gegenüber dem Staat auf diese Rechte berufen und gegebenenfalls Eingriffe in ihre Rechte abwehren. Aus den Grundrechten erwachsen allerdings auch Schutzpflichten für den Staat zugunsten von Rechteinhaber*innen. Das bedeutet, dass der Staat eingreifen muss, wenn Private – etwa Unternehmen – diese Rechte verletzen.¹⁵ Auch Gesetze unterhalb der Verfassung gelten für Wanderarbeiter*innen und schützen sie vor Diskriminierung und anderen Rechtsverletzungen, so zum Beispiel das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und das Mindestlohngesetz (MiLoG). Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (UN-Sozialpakt) enthält mehrere für Wanderarbeiter*innen besonders relevante Rechte, etwa das Recht auf Arbeit (Art. 6) und das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7).¹⁶ Die Europäische Sozialcharta beinhaltet mit Artikel 19 spezifische Rechte für Wanderarbeiter*innen, so etwa einen Anspruch auf

⁹ Neuhauser / Birke (2021).

¹⁰ In der englischsprachigen Literatur wird vor allem der Begriff „migrant workers“ verwendet, der jedoch nicht zwischen Wanderarbeiter*innen und migrantischen Arbeiter*innen differenziert.

¹¹ UN, Human Rights Council (04.01.2018), Ziff. 10; Bell (2005); UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers (28.08.2012), Ziff. 2; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (10.08.2017), Ziff. 8; siehe auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2018).

¹² Schmitz (2023), Rn. 252.

¹³ Davis / Kjaerum / Lyons (2021), S. 43.

¹⁴ Loschert / Kolb / Schork (2023), S. 16 f. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung als Ausfluss der Universalität der Menschenrechte hat den besonderen Schutz von Personen in vulnerablen Situationen zum Ziel. Migrant*innen befinden sich in einem fremden Staat grundsätzlich in einer vulnerablen Situation, sind also einem größeren Risiko der Verletzung ihrer Rechte ausgesetzt.

¹⁵ Auch die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte sehen vor, dass Staaten innerhalb ihres hoheitlichen Zuständigkeitsbereichs Personen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen schützen, vgl. United Nations (2011), S. 5 f., 13 f. Staaten sollen hierfür etwa Handlungsanleitungen für Unternehmen bereitstellen, wie diese ihrer Verantwortung gegenüber Menschen in besonders vulnerabler Lage, darunter Wanderarbeiter*innen, gerecht werden können.

¹⁶ Im Juli 2023 ist das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt für Deutschland in Kraft getreten. Damit können Einzelpersonen und zivilgesellschaftliche Akteure Verletzungen ihrer Sozialpaktrechte vor den UN-Sozialpaktausschuss bringen, siehe dazu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2023).

gleiche Arbeitsbedingungen sowie spezielle Schutz- und Teilhaberechte ihrer Familien.

Empfehlungen der Vereinten Nationen an Deutschland zum Schutz der Rechte von Wanderarbeiter*innen

Am 18. Dezember 1990 wurde die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer*innen und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) verabschiedet.¹⁷ Sie ist der einzige Kernmensenrechtsvertrag, den Deutschland nicht ratifiziert hat. Im Rahmen des Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahrens durch den UN-Menschenrechtsrat (UPR) erhielt Deutschland Ende 2023 mehrere Empfehlungen, die Konvention zu ratifizieren (vgl. 6.3).¹⁸ Auch im letzten Staatenprüfungsverfahren Deutschlands zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) empfahl der zuständige Ausschuss im November 2023 Deutschland, die Konvention zu ratifizieren. Der Ausschuss äußerte sich besorgt über die hohe Anzahl von Wanderarbeitnehmer*innen in prekären Arbeitsbedingungen sowie über Berichte, dass Wanderarbeiterinnen, vor allem in der häuslichen Betreuung,¹⁹ Arbeitsausbeutung ausgesetzt sind.²⁰

Ausbeuterische Arbeit und Arbeitsausbeutung im deutschen, europäischen und internationalen Recht

Die Begriffe „ausbeuterische Arbeit“ oder „Arbeitsausbeutung“²¹ sind vielschichtig und werden je nach Kontext unterschiedlich verwendet.²² In den Sozial- und Politikwissenschaften wird ausbeuterische Arbeit meist entlang eines Kontinuums konzipiert, an dessen Beginn „decent work“ oder „Gute Arbeit“²³ und an dessen Ende „Zwangsarbeit“ als Extremform ausbeuterischer Arbeit steht.²⁴ Auch die International Labour Organization (ILO, deutsch: Internationale Arbeitsorganisation)²⁵ verwendet ein ähnliches Konzept. Gute Arbeit ist laut der ILO gekennzeichnet durch die Freiheit der Beschäftigten, ein Arbeitsverhältnis einzugehen, abzulehnen oder wieder zu verlassen, über dessen Konditionen (kollektiv) zu verhandeln, durch einen angemessenen Lohn, insgesamt günstige, diskriminierungsfreie Arbeitsbedingungen und durch soziale Absicherung. Entsprechend ist Zwangsarbeit definiert als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“²⁶ Zwischen den Polen „Gute Arbeit“ und „Zwangsarbeit“ gibt es eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen, die durch geringe oder gravierende Verstöße gegen Arbeits- und Menschenrechte gekennzeichnet sind.

- 17 UN, Generalversammlung (1990): Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICMW/ICMW_Konvention.pdf (abgerufen am 16.09.2024).
- 18 Group of Experts on Actions against Trafficking in Human Beings (2023); UN, Human Rights Council (01.09.2023).
- 19 Schabram / Freitag (2022).
- 20 UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023).
- 21 Vgl. hierzu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024), Kapitel 5, S. 173 ff.
- 22 Zum Verhältnis wissenschaftlicher und rechtlicher Konzepte siehe: Böhme (2024), S. 10 ff.
- 23 Das „Decent Work“-Konzept der ILO umfasst mehr als die Formulierung individueller und kollektiver arbeitsbezogener Rechte und ist Teil eines umfassenden wirtschaftspolitischen Ansatzes, soziale Sicherheit und gute Arbeitsbedingungen für alle Menschen zu schaffen, vgl. International Labour Organization (1999); International Labour Organization (2017); siehe außerdem: Sen (2000).
- 24 Skrivankova (2010); kritisch hierzu: Fudge (2019).
- 25 Die ILO legt als tripartite Sonderorganisation der Vereinten Nationen internationale Arbeitsnormen fest mit dem Ziel der Förderung menschenwürdiger Arbeit, sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit. Ihre Definition Guter Arbeit findet durch die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen Deutschlands auch nationale Anwendung.
- 26 International Labour Organization (1930): Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029 (abgerufen am 16.09.2024).

Das deutsche Recht ermöglicht Betroffenen, sich gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu wehren. Einschlägig sind hier vor allem die Arbeits(schutz)gesetze (s.o.), aber auch allgemeine zivilrechtliche Vorschriften, wie § 138 BGB, wonach (in Verbindung mit § 291 StGB) ein auffälliges Missverhältnis zwischen Arbeitsleistung und Vergütung als Lohnwucher und damit sittenwidrig gilt. Im Zuge der Umsetzung der europäischen Richtlinie RL 2011/36/EU gegen Menschenhandel und der Europaratskonvention gegen Menschenhandel wurden zudem einige Straftatbestände zu schwerer Arbeitsausbeutung, vor allem im Zusammenhang mit Menschenhandel, neu eingeführt beziehungsweise geschärft. Im § 233 StGB gibt es den Straftatbestand der Ausbeutung der Arbeitskraft. Arbeitsausbeutung im strafrechtlichen Sinne ist demnach die Beschäftigung unter Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder einer migrationsspezifischen Hilflosigkeit. Strafbar ist zudem nach § 232 Abs. 1 Nr. 1 b StGB der Menschenhandel zum Zwecke einer ausbeuterischen Beschäftigung. Eine solche liegt vor, wenn Arbeitsbedingungen in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmer*innen in einer vergleichbaren Beschäftigung stehen²⁷ und zudem aufseiten des Täters rücksichtsloses Gewinnstreben vorliegt.²⁸

4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Während des Berichtszeitraums (Juli 2023 – Juni 2024) gab es mehrere Gesetzesänderungen in Deutschland, die für Wanderarbeiter*innen direkt oder indirekt relevant sind. Die Änderungen finden sich in einer Vielzahl von Gesetzen wieder, die teil-

weise dem Migrationsrecht zuzuordnen sind, teilweise aber auch Branchen regulieren. Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten Änderungen gegeben, die Wanderarbeiter*innen betreffen.

4.1.1 Migration und Arbeit

Gesetzesänderungen im Bereich Migration und Arbeit haben in erster Linie das Ziel, eine arbeitsmarktbezogene Migrationspolitik zu fördern. Dafür wurde im Berichtszeitraum zum Beispiel die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen vereinfacht und eine Entkopplung des Aufenthaltstitels vom konkreten Arbeitsplatzangebots eines spezifischen Arbeitgebers erreicht.

Neuregelung zur Fachkräfteeinwanderung

Im Sommer 2023 hat der Bundestag das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verabschiedet.²⁹ Damit soll die arbeitsmarktbezogene Einwanderung nach Deutschland gefördert werden, unter anderem indem die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen vereinfacht wird und der Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit künftig nicht an ein konkretes Arbeitsplatzangebot gekoppelt ist.³⁰ Neben den an die individuelle Qualifikation anknüpfenden Arbeitsmarktzugängen enthält das Gesetz auch Regelungen zur Anwerbung von Menschen ohne anerkannte Qualifikation. In Branchen mit besonders großem Bedarf können Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern auch ohne anerkannte Qualifikation für bis zu acht Monate bei tarifgebundenen Arbeitgebern sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden; Reisekosten hat der Arbeitgeber zu tragen, sodass den Arbeitnehmer*innen nicht schon vor Arbeitsaufnahme Kosten entstehen, die sie vom Arbeitgeber abhängig machen. Zudem wurde die Westbalkanregelung entfristet, wodurch ein festgelegtes Kontingent an Menschen aus dieser Region³¹ einen konkreten Arbeitsmarktzugang erhal-

27 StGB, § 232 Abs. 1 S 2. Vgl. auch Art. 2 i EU-Richtlinie 2009/52/EG der Richtlinie über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

28 Eine kritische Evaluierung findet sich bei: Bartsch u. a. (2024). Einen ausführlichen Bericht zur Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie sowie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel auch im Hinblick auf Strafverfolgung findet sich bei: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024).

29 Das sogenannte FEG 2.0, das FEG ist seit März 2020 in Kraft. Für eine Übersicht siehe: Flüchtlingsrat Berlin e.V. (2023).

30 Siehe speziell zu Menschenhandel betreffenden gesetzlichen Entwicklungen: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024).

31 Umfasst sind die Länder Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

ten kann. Das Kontingent wurde dabei auf 50.000 Menschen jährlich verdoppelt.

Aus menschenrechtlicher Sicht sind insbesondere die Erleichterungen bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zu begrüßen. Gerade auf dem stark durch ein standardisiertes und reguliertes Berufsbildungssystem geprägten deutschen Arbeitsmarkt hat die Anerkennung von Qualifikationen eine herausragende Bedeutung für die individuelle Arbeitsmarktpositionierung.³² Erweiterte Möglichkeiten legaler Arbeitsmigration sind zudem grundsätzlich positiv zu bewerten, da irreguläre Migration mit vielfachen Risiken (etwa Opfer von Menschenhandel zu werden) verbunden ist. Flankiert werden sollte die Regelung allerdings mit einer Sicherung des Zugangs für Migrant*innen zu Informationen über ihre Rechte. In Bezug auf Arbeitskräfte aus der Westbalkanregion wurde es versäumt, eine Regelung zur Tarifbindung in die Beschäftigungsverordnung aufzunehmen, um (qualifikations-)angemessene Löhne zu sichern und Beschäftigte besser gegen Ausbeutung zu schützen.

Reform der Richtlinie über die kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis

Der mögliche Verlust der Aufenthaltserlaubnis stellt bislang insbesondere für Wanderarbeiter*innen mit geringen finanziellen Ressourcen einen wichtigen Grund dar, missbräuchliche und ausbeuterische Arbeitsbedingungen hinzunehmen.³³

Die EU-Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis (Single Permit Directive) trat im Mai 2024 in Kraft und regelt ein einheitliches und vereinfachtes Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in der EU.³⁴ Deutschland muss die Richtlinie bis 2026 umsetzen.

Die Richtlinie beinhaltet ein (eingeschränktes) Recht, den Arbeitgeber zu wechseln, ohne dass die Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis davon betroffen ist. Außerdem werden neue Pflichten der Mitgliedstaaten eingeführt, um geltendes Recht besser zu überwachen und Verstöße zu sanktionieren. Dazu gehört, wirksame Beschwerde- und Rechtsschutzverfahren für Inhaber*innen der sogenannten kombinierten Erlaubnisse zu schaffen.

Entsprechend wird die Reform von Organisationen, die sich für die Rechte von Arbeiter*innen einsetzen, überwiegend begrüßt.³⁵ Es wird allerdings entscheidend darauf ankommen, die Reform im deutschen Recht so umzusetzen, dass Betroffene die neuen Möglichkeiten auch tatsächlich nutzen. Deutschland sollte daher bei der Umsetzung einen sofortigen Arbeitsplatzwechsel in einem schnellen und einfachen Verfahren ermöglichen, welches lediglich die Kontrolle der Beschäftigungsbedingungen vorsieht.

4.1.2 Transportsektor

Auch im Transportsektor gab es im Berichtszeitraum (Juli 2023 – Juni 2024) rechtliche Neuerungen, die auf den besseren Schutz von Beschäftigten im Bereich der Paketzustellung sowie von Kraftfahrer*innen zielen. Subunternehmerstrukturen, die auch im Transportsektor sehr verbreitet sind, begünstigen die Unterschreitung arbeitsrechtlicher Standards. Kontrollpflichten sind ein Schritt in die richtige Richtung, ein Direktanstellungsgebot könnte jedoch wirksamer gegen Ausbeutung schützen.³⁶

Postrechtsmodernisierungsgesetz

Der am 14. Juni 2024 vom Bundestag angenommene Entwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes (PostModG) novelliert das Postrecht und stärkt den Schutz der Arbeitnehmer*innen. Künftig müssen alle Pakete ausliefernde Unternehmen eine Lizenz bei der Bundesnetzagentur beantragen, wobei auch

32 Bushanska u. a. (2023), S. 8.

33 Europäische Kommission (01.12.2020): Inception impact assessment, Ares (2020)7238503; mit weiteren Nachweisen Weatherburn (2024).

34 Europäische Union (2024).

35 Solidar Foundation (14.03.2024).

36 Zu positiven Erfahrungen der fleischverarbeitenden Industrie mit dem Direktanstellungsangebot siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), S. 48 ff.

die Arbeitsbedingungen geprüft werden (§ 4 Abs. 2 und 4 PostModG). Auftraggeber*innen sind verpflichtet, ihre Subunternehmen zu kontrollieren; bei Verstößen kann ein Bußgeld verhängt werden (§ 9 i.V.m. § 111 PostModG).

Richtlinie zur Entsendung von Kraftfahrer*innen

Bereits 2020 wurde die EU-Richtlinie zu fairerem Wettbewerb und besseren Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten im Straßenverkehrssektor ((EU) 2020/1057) verabschiedet. Deutschland setzte die Richtlinie im Juni 2023 um,³⁷ nachdem die Europäische Kommission bereits ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.³⁸

Die Richtlinie schafft unter anderem neue Rahmenbedingungen für die Entsendung von Kraftfahrer*innen, eine Beschäftigung, die besonders häufig von Wanderarbeitnehmer*innen ausgeübt wird. Das Entsenderecht regelt unter anderem die Arbeitsbedingungen, wie etwa Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Ruhepausenzeiten. Auch Regelungen für die Vergütung sind festgeschrieben: So müssen entsendete Kraftfahrer*innen während ihrer Arbeit im EU-Ausland nach den Lohnregelungen des Mitgliedstaates, in den sie entsandt wurden, vergütet werden.

Leider sieht das Gesetz eine ganze Reihe an Ausnahmetatbeständen vor, etwa für reine Transitfahrten, welche nicht nur das Schutzniveau senken, sondern es auch erschweren, die Einhaltung des Gesetzes zu kontrollieren. Die Stärkung des Arbeitsschutzes von Kraftfahrer*innen ist insgesamt positiv für den Schutz von Wanderarbeiter*innen. Abzuwarten bleibt, ob es gelingt, die Durchsetzung der Rechte zu stärken und häufig genutzte Umgehungsmöglichkeiten, wie die Beschäftigung über Scheinselbstständigkeit, zu verhindern. Eine weniger komplexe Regelung würde es zudem den Betroffenen erleichtern, auch selbst die Einhaltung ihrer Rechte geltend zu machen.³⁹

4.1.3 Arbeitsschutz in der Landwirtschaft

Ob beim Spargelstechen oder bei der Erdbeerernte – auch in Deutschland setzt die Landwirtschaft auf Wanderarbeiter*innen, vorwiegend aus Osteuropa: Laut Statistischem Bundesamt waren im Jahr 2023 insgesamt 242.800 Menschen als Saisonarbeiter*innen beschäftigt – knapp 30 Prozent der Beschäftigten im Sektor. Die Arbeitsbedingungen sind häufig hart und können mit Gesundheitsrisiken verbunden sein.

Ratifikation ILO-Konvention Nr. 184

Am 12. Juni 2024 hat Deutschland die ILO-Konvention Nr. 184 über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft ratifiziert. Damit ist diese unmittelbar geltendes Recht in Deutschland. Ziel der Konvention ist es, die Arbeits- und Unterbringungsbedingungen in der deutschen Landwirtschaft zu verbessern. Obgleich die Mehrzahl der Saisonarbeiter*innen mittlerweile sozialversicherungspflichtig beschäftigt wird, kommt es immer wieder zu Arbeitsausbeutung und Rechtsverletzungen in landwirtschaftlichen Betrieben, wie das Fallbeispiel im folgenden Kasten zeigt.

Fallbeispiel: Arbeitsausbeutung in der deutschen Landwirtschaft

Ein rumänischer Saisonarbeiter berichtete 2023 der Beratungsstelle Arbeit und Leben in Nordrhein-Westfalen von Rechtsverletzungen in einem Landwirtschaftsbetrieb, darunter Bedrohung, sexuelle Nötigung und Körperverletzung. Vorarbeiter hätten Frauen Arbeitserleichterungen für sexuelle Gegenleistungen versprochen. Die Arbeitszeiten betrügen täglich bis zu 12 Stunden, Überstunden würden mithilfe eines intransparenten Bonuspunktesystems berechnet und nur teilweise ausgezahlt. Der Beschwerdeführer erstattete Anzeige und wurde gekündigt, verlor damit Arbeitsplatz und Unterkunft.⁴⁰ Andere mutmaßliche Opfer wollten aus Angst

37 Bundesgesetzblatt 30.06.2023.

38 Deutscher Bundestag (2023), S. 37.

39 Berichterstattungsstelle Menschenhandel 2024, S. 158.

40 Vgl. zur Fallschilderung Luig (2024).

vor Konsequenzen nicht aussagen.⁴¹ Es kam zu einem Strafverfahren gegen die beschuldigten Vorarbeiter. Dieses endete mit einem Freispruch.⁴²

Die ILO-Konvention Nr. 184 will solchen Missständen abhelfen, sie enthält unter anderem Regelungen in Bezug auf Zeit- und Saisonarbeiter*innen sowie Bestimmungen zu Präventions- und Schutzmaßnahmen, die den Arbeits- und Gesundheitsschutz betreffen. Auch Mindestanforderungen an Unterkünfte sind gemäß Artikel 19 Bestandteil des Abkommens.⁴³ Die Beratungsstelle Initiative Faire Landarbeit begrüßt die Ratifikation des Abkommens.⁴⁴ Aus menschenrechtlicher Sicht hat das Abkommen Potenzial, die Rechte von besonders vulnerablen Arbeitskräften in der Landwirtschaft zu stärken.

Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

Auch die Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP)⁴⁵ enthält Bestimmungen, die die Rechte von Beschäftigten im Agrarsektor stärken. Das GAP-Konditionalitäten-Gesetz, welches die europäischen Vorgaben umsetzt, wurde am 5. Juli 2024 vom Bundestag beschlossen⁴⁶ und hat am 27. September 2024 den Bundesrat passiert.⁴⁷

Durch die Reform wird eine Soziale Konditionalität eingeführt.⁴⁸ Das bedeutet, dass Landwirte Direktzahlungen der EU im Rahmen der GAP nur dann erhalten, wenn sie unter anderem bestimmte

arbeits(schutz)rechtliche Vorschriften einhalten. Mit der Einführung der sozialen Konditionalität wird eine seit vielen Jahren bestehende gewerkschaftliche Forderung für eine gerechtere Agrarsubventionspolitik⁴⁹ umgesetzt.

Aus menschenrechtlicher Perspektive ist die Bindung von Subventionszahlungen an die Einhaltung arbeits(schutz)rechtlicher Mindeststandards zu begrüßen. Gerade in der Landwirtschaft bleibt der Bedarf an Saisonarbeitskräften hoch und wird vorwiegend durch Wanderarbeitnehmer*innen gedeckt. Damit es aber tatsächlich zu einer Verbesserung der Situation für die Beschäftigten kommt, muss das vorgesehene Kontroll- und Sanktionssystem konsequent zur Anwendung kommen.

4.1.4 Arbeitsausbeutung und Lieferketten-sorgfaltspflichten

Viele Produkte, die in Deutschland konsumiert werden, haben aufgrund globalen Wirtschaftens eine lange Wertschöpfungs- oder Lieferkette.⁵⁰ Innerhalb dieser globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten kommt es immer wieder zu Fällen von Arbeitsausbeutung, von der Wanderarbeiter*innen besonders betroffen sind. Weltweit werden zum Beispiel in der Landwirtschaft und damit in der Nahrungsmittellieferkette migrantische Arbeitskräfte und Wanderarbeiter*innen für harte körperliche und schlecht bezahlte Arbeit eingesetzt. Zahlreiche Berichte verweisen auf ausbeuterische Praktiken innerhalb und außerhalb Europas: In Italien, Spanien oder Griechenland beispielsweise ernten überwiegend

41 Die Beratungsstelle berichtete von ihr vorgelegten heimlichen Handymitschnitten, die jedoch gerichtlich nicht verwendet werden konnten.

42 Dies wurde durch Akteneinsicht in die entsprechende Strafakte am 27. Juni 2024 verifiziert. Zu den Gründen des Freispruchs fanden sich in der Akte keinerlei Hinweise. Ermittlungen zu vorgeworfenen Sexualdelikten zum Nachteil einiger Saisonarbeiterinnen wurden in einem getrennten Verfahren, dessen Ausgang nicht verifiziert werden konnte, geführt. Auch die Vorwürfe gegen den Betriebsinhaber wegen u. a. Schwarzarbeitsdelikten und Verstößen gegen Arbeits(schutz)normen wurden (ohne Angabe eines Aktenzeichens) abgetrennt und konnten daher nicht weiter nachverfolgt werden.

43 Siehe dazu auch DGB (2023).

44 Vgl. Initiative Faire Landarbeit, S. 34.

45 Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik beinhaltet Regeln und Subventionen für die Landwirtschaft und macht mehr als 30 Prozent des EU-Haushalts aus, vgl. Europäische Kommission (01.12.2020), a.a.O.

46 Deutscher Bundestag (2024).

47 Bundesrat 27.09.2024.

48 Europäische Kommission (01.12.2020), a.a.O.; Hentschel (08.02.2024).

49 Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (21.05.2008): Pressemitteilung: IG BAU: Agrar-Gesundheits-Check braucht Gesundheitsschutz. <https://igbau.de/Binaries/Binary4942/pm-35-2008-Arbeitsschutz-in-EU-Agrarpolitik-21.5.pdf> (abgerufen am 16.09.2024); Hentschel (08.02.2024).

50 Für einen Überblick über die gesetzlichen Neuerungen in Europa siehe Kapitel 5 dieses Berichts.

migrantische Arbeitskräfte Obst und Gemüse und ziehen mit der jeweiligen Erntezeit von Betrieb zu Betrieb.⁵¹ Sie leben meist in Zeltstätten ohne Anbindung an Hygieneeinrichtungen oder sonstige Infrastruktur.⁵² In vielen Fällen haben sie einen ungesicherten Aufenthaltsstatus, was ihre Vulnerabilität für Arbeitsausbeutung vergrößert.⁵³ Auch in außer-europäischen Lieferketten ist die Landwirtschaft ein Risikosektor, wie Beispiele von der Bananen- und Ananasernte in Ecuador und Costa Rica zeigen. Auf den Plantagen, die zu den Zulieferbetrieben großer, auch deutscher Supermarktketten gehören, sind Wanderarbeiter*innen beschäftigt, deren Arbeitsrechte systematisch verletzt werden, so eine Beschwerde nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) von November 2023.⁵⁴

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (in Kraft seit Januar 2023, kurz LkSG) und die neu umzusetzende europäische Richtlinie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit⁵⁵ zielen auf die Verbesserung der menschenrechtlichen Lage in Lieferketten durch in Deutschland ansässige Unternehmen. Im Blick sind dabei zuerst oft die globalen Lieferketten und Schutzlücken im transnationalen Wirtschaftsverkehr. Die Geltung des LkSG ist jedoch nicht auf das Ausland begrenzt, das Gesetz erfasst auch die inländischen Lieferketten (vgl. Art. 2 Abs. 5 LkSG). Unternehmen, die unter das LkSG fallen, müssen bis Ende 2024 einen Bericht über die Erfüllung der im Gesetz verankerten Sorgfaltspflichten bei der zuständigen Behörde einreichen, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Das LkSG verpflichtet Unternehmen zur Achtung von Menschen- und Umweltrechten entlang ihrer weltweiten Lieferketten. Hierzu werden ihnen Sorgfaltspflichten auferlegt (§ 3 LkSG). Zum Beispiel müssen sie die menschen- und umweltrechtlichen Risiken ermitteln, die innerhalb der eigenen Lieferkette bestehen könnten. Ein Risiko für Menschenrechtsverstöße liegt beispielsweise vor, wenn eine große Zahl von Wanderarbeiter*innen in der Lieferkette oder an Produktionsstandorten beschäftigt wird.⁵⁶ Zudem müssen sich Unternehmen entlang ihrer Lieferketten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit an arbeitsbezogene Menschenrechte halten. Das sind, um nur einige zu nennen, die Verpflichtung, einen angemessenen Lohn zu zahlen, sowie das Gebot, den Arbeitsschutz und die Koalitionsfreiheit zu beachten sowie keine Ungleichbehandlung der Beschäftigten zuzulassen.⁵⁷

4.2 Im Fokus

Im Folgenden wird anhand von zwei Fällen dargestellt, von welchen Rechtsverletzungen Wanderarbeitnehmer*innen betroffen sind und welche Faktoren diese Verstöße begünstigen.

4.2.1 Fallbeispiel aus dem Transportsektor: Gräfenhausen

Die Relevanz des LkSG für inländische Lieferketten illustrieren öffentliche Proteste von Lkw-Fahrern, die im Frühjahr 2023 begannen. Auf der hessischen Raststätte Gräfenhausen versammelten sich im April 2023 circa 60 Lkw-Fahrer, um wegen ausstehender Löhne in Höhe von rund 100.000 Euro zu protestieren. Die mehrheitlich aus Usbekistan und

51 Fernández García / Molinero-Gerbeau / Sajir (2023); Ruiz-Ramírez / Castillo-Rojas-Marcos / Molinero-Gerbeau (05.06.2024).

52 Rodríguez-Guerrero u. a. (2024).

53 Ruiz-Ramírez / Castillo-Rojas-Marcos / Molinero-Gerbeau (05.06.2024).

54 Business & Human Rights Resource Centre (03.11.2023): Deutsches Lieferkettengesetz: NGOs werfen REWE & EDEKA in BAFA-Beschwerde vor, gegen Sorgfaltspflichten verstoßen zu haben. <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/deutsches-lieferkettengesetz-ngos-werfen-rewe-edeka-in-bafa-beschwerde-vor-gegen-sorgfaltspflichten-versto%C3%9Fen-zu-haben/>; Tagesschau (03.11.2023): Missachten Edeka und Rewe das Lieferkettengesetz? Beschwerde eingereicht. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/oxfam-beschwerde-edeka-rewe-100.html> (beide abgerufen am 16.09.2024).

55 Ein sogenanntes europäisches Lieferkettengesetz in Form einer Richtlinie wurde im Juli 2024 verabschiedet und wird nach der Umsetzungsfrist alle EU-Mitgliedstaaten verpflichten, nationale Lieferkettengesetze zu verabschieden bzw. ihre bestehenden Gesetze anzupassen. Siehe dazu auch Kapitel 5 in diesem Bericht.

56 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2022), S. 9.

57 Vgl. § 2 LkSG.

Georgien stammenden Fahrer waren Subunternehmer des gleichen Transportunternehmens. Das Unternehmen versuchte, den Streik⁵⁸ gewaltsam zu beenden und die Fahrer zur Freigabe der Lkws zu zwingen,⁵⁹ was durch das Eingreifen der Polizei verhindert wurde. Die gewaltvolle Auseinandersetzung endete mit der Festnahme des Leiters des Speditionsunternehmens. Die Löhne wurden daraufhin von der Spedition ausbezahlt.⁶⁰

Nur drei Monate später versammelten sich erneut innerhalb weniger Tage 150 Fahrer in Gräfenhausen mit dem gleichen Anliegen, diesmal ging es um ausstehende Löhne in Höhe von insgesamt 500.000 Euro. Ein breit gefächertes Netzwerk an Unterstützer*innen sowie die Entschlossenheit der Streikenden, die Entbehrenen bis hin zum Hungerstreik auf sich nahmen, brachten große mediale Aufmerksamkeit. Diesmal wurde das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) tätig, das die Einhaltung des LkSG überwacht. Das BAFA ermittelte vor Ort und wandte sich an die auftraggebenden Unternehmen, die ihre Waren mit den Lkws transportieren ließen und die die Spedition beauftragt hatten.⁶¹ Daraufhin zahlten die auftraggebenden Unternehmen

– nicht die Spedition – die ausstehenden Löhne und die Fahrer beendeten ihren Streik.

Es waren nicht allein das BAFA und die auftraggebenden Unternehmen, die den Fahrern zu ihrem Recht verhalfen. Insbesondere die deutschen Gewerkschaften, die Kirchen und mehrere Nichtregierungsorganisationen unterstützten die Proteste. Maßgeblich hat letztlich die Nichtregierungsorganisation „Road and Transport Due Diligence“, die sich auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Transport und Logistikbereich spezialisiert hat, die Durchsetzung des Lohnanspruchs bewirkt.⁶²

Die Ereignisse in Gräfenhausen veranschaulichen das Potenzial des LkSG für inländische Lieferketten und zeigen, dass von Arbeitsausbeutung Betroffene sich durchaus erfolgreich wehren können. Damit sind die strukturellen Probleme der Transportbranche allerdings nicht behoben. Insbesondere die andauernde und weit verbreitete Praxis der Unterauftragsvergabe an Subunternehmen auf Transportbörsen, bei denen der Preis bereits von den Auftraggebern festgelegt wird und keinen Verhandlungsspielraum für Subunternehmen offenlässt, begünstigt systematische Verletzungen der Rechte

58 Wir verwenden den Begriff Streik hier nicht im streng juristischen Sinne: Die Lkw-Fahrer waren weder als Arbeitnehmer angestellt, noch hatten Gewerkschaften oder eine Kollektivvertretung zur Arbeitsniederlegung aufgerufen. Sie zielten auch nicht auf einen Tarifvertrag. Somit fehlen technische Voraussetzungen für den Streik nach deutschem Rechtsverständnis. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Subunternehmereigenschaft lediglich rechtsmissbräuchlich zur Aushebelung arbeitsrechtlicher Standards bestand. Nicht nur die Fahrer selbst, auch Gewerkschaften und das BAFA sprechen daher im Ergebnis zutreffend von einem Streik (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (16.10.2023): Pressemitteilung: Bessere Arbeitsbedingungen in der Transportbranche: Austausch zu Sorgfaltspflichten in der Praxis. https://www.bafa.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Lieferketten/2023_17_arbeitsbedingungen_transportbranche.html (abgerufen am 16.09.2024)).

59 Frankfurter Allgemeine Zeitung (07.04.2023): „Paramilitärischer Schlägertrupp“ bedroht streikende Fernfahrer. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/paramilitaerischer-schlaegertrupp-bedroht-streikende-fernfahrer-18807901.html>; Merkur (10.11.2023): Nach schwerem Unfall auf Baustelle in Hamburger Hafencity: Fünfter Arbeiter tot. <https://www.merkur.de/welt/unfall-mehrere-personen-arbeiter-tot-verunglueckt-details-news-hamburg-zr-92644748.html>; Lanzinger, Ralf (12.04.2023): Schläger an der A 5 in Gräfenhausen. Berliner Solidaritätsbekundung für Fahrer. <https://www.eurotransport.de/artikel/schlaeger-an-der-a-5-in-graefenhausen-berliner-solidaritaetsbekundung-fuer-fahrer-11222965.html>; zdf heute (07.04.2023): Mehrere Festnahmen an A5. Lkw-Fahrer-Protest: „Schlägertrupp“ vom Chef. <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/lkw-streik-graefenhausen-security-spedition-polen-festnahmen-100.html> (alle abgerufen am 16.09.2024).

60 Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat mit der Nichtregierungsorganisation „Road Transport Due Diligence (RTDD)“ am 26.04.2024 ein Interview geführt. RTDD war Hauptansprechpartner für die streikenden Fahrer und stand in engem Austausch mit dem BAFA und den auftraggebenden Unternehmen, deren Lieferketten betroffen waren. RTDD führte u. a. vor Ort ein Lieferketten-Mapping durch, sammelte also Informationen über die Zulieferbeziehungen aus Interviews mit den streikenden Fahrern und gab diese dann an die auftraggebenden Unternehmen weiter.

61 Frankfurter Allgemeine Zeitung (21.03.2024): Bafa-Chef zu Lkw-Streik: „Hatte Angst, dass es Tote gibt“. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/wirtschaft/bafa-chef-zu-lkw-streik-in-graefenhausen-hatte-angst-dass-es-tote-gibt-19600868.html> (abgerufen am 16.09.2024).

62 Vgl. Fn 60.

der am untersten Ende der Subunternehmerkette stehenden Fahrer*innen.⁶³ Bei dem Streik in Gräfenhausen wurden auch die prekären Lebensbedingungen der Fahrer*innen deutlich, die über lange Zeiträume hinweg in ihren Lkws leben, ohne freien Zugang zu Sanitäreinrichtungen.⁶⁴ Für die Novellierung der Lkw-Maut im Oktober 2023 forderten daher unter anderem Gewerkschaften, ähnlich dem eingeführten CO₂-Aufschlag, eine zweckgebundene Sozialmaut, um die Lebensbedingungen der Fahrer zu verbessern. Sie wurde jedoch nicht eingeführt.

Wie der Fall der Streikenden von Gräfenhausen verdeutlicht, sind Wanderarbeiter*innen in Deutschland besonders häufig von illegalen Beschäftigungspraktiken betroffen, etwa wenn Löhne zurückgehalten werden. Hinzu kommen legale Praktiken, mit denen die mit einem Arbeitsvertrag einhergehende Verantwortung für die Beschäftigten an Subunternehmen ausgelagert wird. Diese beschäftigen die Arbeitskräfte zu schlechteren Bedingungen als das Auftragsunternehmen.⁶⁵ Das führt zu einer Fragmentierung der Belegschaft, die sich so schlechter kollektiv organisieren kann.⁶⁶ Ähnliche Probleme gibt es auch in anderen Branchen: Für die Fleischwirtschaft wurde in Reaktion auf während der Covid-19-Pandemie bekannt gewordene Missstände beispielsweise ein (begrenztes) Subunternehmerverbot sowie eine Pflicht zur elektronischen Arbeitszeiterfassung eingeführt.⁶⁷ Die Evaluation des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft zeigt, dass sich die Rechtsdurchsetzung dadurch tatsächlich verbessert hat,

weil etwa Rechtsverstöße leichter geprüft und nachgewiesen werden können. Sie macht jedoch auch deutlich, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen damit nicht automatisch und flächendeckend eintritt.⁶⁸ Zudem bleibt die Gesamtsituation vieler Wanderarbeiter*innen prekär und die Fragmentierung der Belegschaft lässt sich nicht allein durch die formale Betriebsintegration überwinden. Vielfach begegnen Wanderarbeiter*innen selbst Arbeitsschutzbehörden und Gewerkschaften mit Misstrauen.⁶⁹

Hierbei kann auch die migrationspezifische Verletzlichkeit zum Tragen kommen: Wanderarbeiter*innen ohne privilegierten Arbeitsmarktzugang⁷⁰ befinden sich regelmäßig in einer gesteigerten Abhängigkeit gegenüber ihrem Arbeitgeber. Zudem geraten Wanderarbeiter*innen selbst dann, wenn eine strafbare Arbeitsausbeutung im Raum steht, nicht selten selbst als Verdächtige in steuer- oder aufenthaltsrechtlichen Delikten in den Fokus der Strafverfolgungsbehörden.⁷¹

Die Arbeitsschutzbehörden geben zudem bei nicht gezahlten Sozialabgaben oder Verstößen gegen den Mindestlohn keine Informationen an Betroffene weiter, was es diesen selbst in behördlich dokumentierten Fällen schwer macht, ihre Rechte durchzusetzen. Selbst Wanderarbeiter*innen aus EU-Staaten können in eine verstärkte Abhängigkeit vom Arbeitgeber geraten, insbesondere weil sie nach § 7 SGB II und § 23 SGB XII von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen sind, wenn sie sich

63 BR 24 (18.04.2024): Verletzter Fernfahrer: „Kriminelle Praxis“ in der Logistik? <https://www.br.de/nachrichten/bayern/kriminelle-praxis-in-der-logistik-verletzter-lkw-fahrer,UA25nNW>; Deutsche Verkehrs-Zeitung (05.03.2024): BAFA-Präsident fordert Veränderungen von der Transportbranche. <https://www.dvz.de/unternehmen/strasse/detail/news/bafa-praesident-torsten-safarik-fordert-veraenderungen-von-der-transportbranche.html> (beide abgerufen am 16.09.2024).

64 Deutsche Bundesregierung (2024): Für mehr Klimaschutz im Güterverkehr. Reform der Lkw-Maut. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/lkw-maut-co2-2194574> (abgerufen am 16.09.2024); VerkehrsRundschau Online (18.09.2023): DGB und Verdi fordern eine Sozialmaut. <https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/transport-logistik/dgb-und-verdi-fordern-eine-sozialmaut-3436373> (abgerufen am 16.09.2024).

65 Eine Übersicht gibt es hier: Loschert / Kolb / Schork (2023), S. 23 ff.

66 Ebd., S. 25.

67 Friedrichsen (28.05.2020).

68 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024), S. 102 ff.

69 Vgl. ebd., S. 140 ff.

70 EU-Bürger*innen haben einen sogenannten privilegierten Arbeitsmarktzugang im Vergleich zu Nicht-EU-Bürger*innen. Das bedeutet, dass sie ohne zusätzliche Genehmigungen in Deutschland arbeiten dürfen. Nicht-EU-Bürger*innen hingegen müssen in der Regel eine Arbeitserlaubnis beantragen.

71 Hierzu ausführlich: European Union Agency for Fundamental Rights (2021).

allein zu Arbeitszwecken oder erst für eine kurze Zeit in Deutschland aufhalten.⁷²

Die Folgen für die Betroffenen können schwerwiegend sein, und nur selten kommt es zu Wiedergutmachung. Dies illustrieren die Zustände im Baugewerbe, im Folgenden beispielhaft ausgeführt anhand der Hamburger HafenCity, auf deren Baustellen es im Berichtszeitraum zu schwerwiegenden Verletzungen der Rechte von Wanderarbeitnehmern kam.

4.2.2 Fallbeispiel aus der Baubranche: Hamburg

Die Baubranche war in den letzten Jahrzehnten starken strukturellen Veränderungen unterworfen. Der ohnehin auf die Unternehmen wirkende hohe Kostendruck schafft einen Anreiz für rechtswidrige Praktiken der Lohnkostensenkung zulasten der Beschäftigten.⁷³ Auch bei Bauprojekten kommen in der Regel eine große Zahl verschiedenster Subunternehmen zum Einsatz,⁷⁴ und die meisten Unternehmen beschäftigen nur noch wenig eigenes Personal.⁷⁵ Die hohe Fluktuation der am Bau beteiligten Akteure und Beschäftigten erschwert es, die Einhaltung von Mindeststandards für Beschäftigte wirkungsvoll zu kontrollieren. Verstöße durch aus-

ländische Subunternehmen werden kaum grenzüberschreitend verfolgt.⁷⁶ Dabei ist die Arbeit auf dem Bau besonders unfallträchtig,⁷⁷ gute Qualifizierung und die Einhaltung von Sicherheitsstandards haben daher große Bedeutung für die Gesundheit der Beschäftigten.⁷⁸

Bereits seit Jahren werden immer wieder Fälle bekannt, in denen Wanderarbeiter auf dem Bau ihren Lohn nicht oder nur teilweise ausgezahlt bekommen.⁷⁹ Zudem werden sie häufig informell beschäftigt und unterhalb ihres Qualifizierungsniveaus eingestuft und dadurch zu gering entlohnt.⁸⁰ Selbst wenn sich Betroffene gerichtlich wehren, gehen sie oft leer aus, da sie aufgrund der verschiedenen Unterauftragsverhältnisse meist nicht direkt gegen den Bauherrn oder Generalunternehmer vorgehen können.⁸¹ Expert*innen gehen davon aus, dass sich mittlerweile Netzwerke und Strukturen systematischer Ausbeutung von Wanderarbeiter*innen etabliert haben.⁸²

Am 30. Oktober 2023 verstarben fünf Bauarbeiter auf einer Großbaustelle in Hamburg HafenCity⁸³ infolge des Einsturzes eines Baugerüsts.⁸⁴ Zunächst war unklar, um wen es sich bei den Verunfallten handelte und ob sie aus Bulgarien oder

72 Brücher / Nakielski (2020); Loschert / Kolb / Schork (2023), S. 28 ff.

73 Speziell zur Problematik der Beschäftigung in Helfertätigkeit bei Übernahme von Fachkräftetätigkeit, siehe: Baumgarten / Beck / Firus (2024); für eine umfassende Darstellung siehe: Bosch / Hüttenhoff (2022), S. 19 ff.

74 Ebd., S. 39 ff.

75 Hüttenhoff (2023), S. 9; vgl. auch Kraus (17.02.2023).

76 Bosch / Hüttenhoff (2022), S. 297 f.

77 Ebd., S. 38.

78 Ebd., S. 53.

79 Sperneac-Wolfer (2023), S. 190.

80 Baumgarten / Beck / Firus (2024).

81 Siehe nur den bekannten Fall der „Mall of Shame“ in Berlin, bei dem die nicht bezahlten rumänischen Arbeiter am Ende leer ausgingen: Ergazina (26.02.2020); taz (16.10.2019): Kommentar Urteil zur Mall of Berlin: Sklaverei im Herzen Berlins. <https://taz.de/Kommentar-Urteil-zur-Mall-of-Berlin/!5629537/> (abgerufen am 16.09.2024); vgl. Bundesarbeitsgericht (2019): BAG Bürgerhaftung für Arbeitsentgeltansprüche, Urteil vom 16.10.2019, 5 AZR 241/18.

82 Hüttenhoff (2023); taz (02.11.2023): „Die auszubeuten, ist einfacher“. Schlecht bezahlte Arbeit am Bau. Interview mit Lena Thombsen. <https://taz.de/Schlecht-bezahlte-Arbeit-am-Bau/!5970539/> (abgerufen am 16.09.2024).

83 Die folgende Falldarstellung stützt sich auf Medienberichte sowie auf schriftliche kleine Anfragen der Abgeordneten Stoot und Fritsche (DIE LINKE) sowie Thering (CDU) der Hamburgischen Bürgerschaft. Zudem stellte das Deutsche Institut für Menschenrechte Anfragen an die Staatsanwaltschaft Hamburg zum Verfahrensstand sowie an den Investor Unibail-Rodamco-Westfield und führte Hintergrundgespräche mit dem Anwalt einer Hinterbliebenenfamilie sowie dem Regionalleiter der IG Bau Hamburg.

84 NDR (13.11.2023): Unfall auf Baustelle in der Hafencity: Fünfter Bauarbeiter gestorben. <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Unfall-auf-Baustelle-in-der-Hafencity-Fuenfter-Bauarbeiter-gestorben,arbeitsunfall172.html> (abgerufen am 16.09.2024); Merkur (10.11.2023), a.a.O (Fn 59).

Albanien stammten.⁸⁵ Bulgar*innen benötigen, da sie EU-Bürger*innen sind, anders als Albaner*innen, keine Arbeitserlaubnis. Die Arbeiter waren mit gefälschten Baustellenausweisen unterwegs.⁸⁶ Unbekannt ist bis heute, von wem die Arbeiter ihre Ausweise erhielten und für wen sie genau arbeiteten.⁸⁷ Der Investor der Großbaustelle, Unibail-Rodamco-Westfield, verweist auf seinen Ethikkodex sowie schriftliche Vertragsklauseln mit beauftragten Baufirmen. Beauftragte Fachfirmen würden Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben überprüfen. Es gab keinen die gesamte Baustelle koordinierenden Generalunternehmer, sodass sich die Verantwortlichkeiten in diesem Fall besonders schwierig nachvollziehen lassen.⁸⁸ Auch die Stadt Hamburg hat keinerlei Kenntnis über die auf der Baustelle tätigen Unternehmen⁸⁹ – obgleich sie dieses Bauprojekt beauftragt und damit die entsprechende Verantwortung hat.⁹⁰ Auch die bei einer Schriftlichen Kleinen Senatsanfrage gestellte Frage danach, wann die in der Hafencity tätigen Unternehmen auf die Einhaltung von Arbeitsstandards überprüft wurden, ließ der Senat der Stadt Hamburg mit einem Verweis auf den Datenschutz unbe-

antwortet.⁹¹ Mangels entsprechender Erfassung fehlen zudem Informationen über den Zusammenhang von Arbeitsschutzverstößen und eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungen.⁹²

Die Staatsanwaltschaft Hamburg führt ein Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wegen des Verdachts der fahrlässigen Tötung (Stand September 2024).⁹³ Einsturzursache sowie etwaige strafrechtliche Verantwortlichkeiten sind bis dato nicht geklärt.⁹⁴ Es liegen Berichte vor, wonach das eingestürzte Gerüst überladen gewesen sei.⁹⁵ Arbeiter berichteten zudem von mangelnden Sicherheitsvorkehrungen und hohem Zeitdruck.⁹⁶

Es gab auch weitere schwere Unfälle, vor und nach dem oben beschriebenen tödlichen Unfall im Oktober 2023.⁹⁷ Kurz davor waren auf derselben Baustelle bei einer stichprobenartigen Kontrolle der zuständigen Behörde eine Reihe wesentlicher Sicherheitsmängel festgestellt worden. Es fehlten unter anderem Absturzsicherungen und Nachweise über durchgeführte Prüfungen an Arbeitsmitteln und persönlicher Schutzausrüstung.⁹⁸ Über einen

85 NDR (23.12.2023): Jahresrückblick 2023, Teil 4: Baustellenunfall in der Hafencity. <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Jahresueckblick-2023-Teil-4-Baustellenunfall-in-der-Hafencity,jahresueckblick2146.html>; vgl. Zeit Online (30.10.2023): Zahl der Toten nach Unfall auf Hamburger Baustelle steigt auf vier. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2023-10/hamburg-unfall-baustelle-vier-tote> (beide abgerufen am 16.09.2024).

86 Spiegel Online (12.05.2024): Tod auf der Shoppingmall-Baustelle. Das kurze Leben des Alfred Visha. <https://www.spiegel.de/panorama/hamburg-tote-albanische-schwarzarbeiter-in-der-hafen-city-das-kurze-leben-des-alfred-visha-a-e5d46265-bd7b-4bce-83cf-e69939126d8d> (abgerufen am 16.09.2024).

87 Ebd.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

88 Spiegel Online (12.05.2024), a.a.O.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

89 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023a), Antwort zu Frage 5.

90 Vgl. hamburg.de (2024): Hafencity. Moderne Architektur an der Elbe. <https://www.hamburg.de/tourismus/sehenswuerdigkeiten/hafencity-334014> (abgerufen am 16.09.2024).

91 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023a), Antwort zu Frage 7.

92 Ebd., Antwort zu Frage 11.

93 Auskunft der Staatsanwaltschaft Hamburg vom 7. Juni 2024.

94 Ebd.; Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

95 Spiegel Online (12.05.2024), a.a.O.; NDR (21.05.2024): Tödlicher Hafencity-Unfall: Angehörige warten noch auf Aufklärung. <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Toedlicher-Hafencity-Unfall-Angehoerige-warten-noch-auf-Aufklaerung,unfallhafencity104.html> (abgerufen am 16.09.2024).

96 Spiegel Online (12.05.2024), a.a.O.

97 taz (21.11.2023): Lange Mängelliste vor dem Einsturz. Baustellen-Unfall in Hamburgs Hafencity. <https://taz.de/Baustellen-Unfall-in-Hamburgs-Hafencity/!5974413/>; Frankfurter Allgemeine Zeitung (14.11.2023): Tödlicher Unfall geschah nach Feststellung von Mängeln. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/hafencity-toedlicher-unfall-geschah-nach-feststellung-von-maengeln-19314322.html>; Zeit Online (25.04.2024): Auf Biegen und Brechen. Überseequartier in der Hafencity. <https://www.zeit.de/2024/18/ueberseequartier-hafencity-baustelle-brand-tote/komplettansicht> (alle abgerufen am 16.09.2024); vgl. auch Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023b).

98 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023a), (10.11.2023b), Antwort zu Frage 6.

weiteren Unfall auf derselben Großbaustelle berichteten die Medien Anfang Juni 2024.⁹⁹ Wieder ist das Opfer ein Arbeiter aus Osteuropa, wieder stehen illegale Beschäftigungspraktiken im Raum und wieder scheint unklar, wer verantwortlich ist. Weder Ermittlungsbehörden noch die Stadt Hamburg erfassen zudem systematisch das Unfallvorkommen in der HafenCity.¹⁰⁰ Der Senat der Stadt Hamburg äußerte im Zusammenhang mit dem tödlichen Unfall, die Kontrollen des Arbeitsschutzes hätten sich bewährt.¹⁰¹

Der Fall verdeutlicht zum einen die Gefahren für Leib und Leben, denen Wanderarbeiter*innen im Baugewerbe ausgesetzt sind. Wenn durch illegale Beschäftigungspraktiken bestehende Arbeits- und Sozialrechte unterlaufen werden, stehen die Betroffenen bei einem Unfall oft mit schweren dauerhaften Schäden und ohne soziale Absicherung da.¹⁰² Das Geflecht an Subunternehmen und Unterauftragsvergaben führt zusätzlich dazu, dass nur schwer Verantwortliche auszumachen sind. Dies gilt auch, wie der Fall zeigt, wenn es sich um Bauprojekte der Öffentlichen Hand handelt. In dem Fall ist positiv anzumerken, dass sich die zuständige Berufsgenossenschaft BG Bau, obgleich vorher keine Beiträge für die Verstorbenen entrichtet wurden, nach Angaben eines Hinterbliebenenanwalts kooperativ und unterstützend zeigt.¹⁰³ Der Investor hat sich bei den Angehörigen nicht direkt gemeldet,¹⁰⁴ plant aber, nachdem medial umfassend über den Fall berichtet wurde, nach eigenen Angaben eine Gedenktafel für die Verstorbenen. Dazu, ob Wieder-

gutmachungsmaßnahmen geplant sind, wollte er keine Auskunft geben.¹⁰⁵ Die rechtliche Aufarbeitung des Falles ist mit Stand September 2024 noch nicht abgeschlossen. Medien berichten, dass Zeugen des Unfalls sich nicht als solche melden wollten, aus Angst vor negativen Konsequenzen durch Arbeitgeber und Behörden.¹⁰⁶

Dass Betroffene oder Zeugen aus Angst schweigen, ist kein Einzelfall.¹⁰⁷ Zumindest in Fällen von Menschenhandel gilt dabei eigentlich, dass Opfer für im Kontext von Menschenhandel begangene Delikte nicht bestraft werden dürfen (Non-Punishment-Prinzip).¹⁰⁸ Dieses Prinzip kommt allerdings in Deutschland nur sehr selten zur Anwendung¹⁰⁹ und ist zudem beschränkt auf Fälle, bei denen die Schwelle zum strafbaren Menschenhandel überschritten ist.¹¹⁰ Für Wanderarbeiter*innen, die Opfer von Ausbeutung oder Straftaten unterhalb dieser Schwelle sind, besteht daher häufig die Gefahr, selbst strafverfolgt oder ausgewiesen zu werden, sobald sie sich schutzsuchend an deutsche Behörden wenden.

4.3 Empfehlungen

Wanderarbeiter*innen sind besonders vulnerabel und von Arbeitsausbeutung bedroht. Sie müssen häufig eine Unterschreitung arbeits- und sozialrechtlicher Mindeststandards hinnehmen. In einigen Branchen haben sich informelle Strukturen systematischer Ausbeutung und menschenunwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen etabliert.

99 Hamburger Abendblatt (05.06.2024): Westfield: Erneut schwerer Unfall auf Baustelle in HafenCity. <https://www.abendblatt.de/hamburg/hamburg-mitte/article242507192/Westfield-Erneut-schwerer-Unfall-auf-Baustelle-in-HafenCity.html> (abgerufen am 16.09.2024); Zeit Online (25.04.2024), a.a.O.

100 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023b), Antwort zu Frage 2.

101 Ebd., Antwort zu Frage 9.

102 Diese Problematik besteht vor allem in Fällen von informeller Arbeit oder illegaler Beschäftigungspraktiken, wie sie im Fall von Hamburg vorlagen, sie ist nicht auf den Bausektor beschränkt, siehe: Schabram / Freitag (2022), S. 44 f.

103 Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

104 Spiegel Online (12.05.2024), a.a.O.

105 Deutsches Institut für Menschenrechte (2024).

106 Spiegel Online (12.05.2024), a.a.O.

107 European Union Agency for Fundamental Rights (2021); Hüttenhoff (2023), S. 14.

108 Das Non-Punishment Prinzip ist in Artikel 8 (EU) 2011/36 und in Art. 28 der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels normiert. Prozessual umgesetzt ist es in Deutschland in § 154c Abs. 2 StPO.

109 Bartsch u. a. (2024); La Strada International (2024), S. 9 f.

110 Vgl. § 253c Abs. 2 StPO, in dem das Non-Punishment-Prinzip prozessual umgesetzt ist, ausführlich und kritisch zur Umsetzung des Prinzips im deutschen Recht: Bartsch u. a. 2024, 33 ff.

Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, Wanderarbeiter*innen vor Ausbeutung durch Private zu schützen und bestehende Hürden bei der Rechtsdurchsetzung zu beseitigen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt daher

- dem Bundestag, ähnlich wie bei den Gesetzesänderungen in der Fleischindustrie, eine Dokumentationspflicht für Subunternehmerketten im Transport- und Baugewerbe durch eine Änderung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes einzuführen. Außerdem sollte geprüft werden, ob diese Regelung auch für andere Branchen gelten soll.
- Bund und Ländern, sicherzustellen, dass bei Auftragsvergaben durch die öffentliche Hand Sozialstandards durch Unternehmen konsequent eingehalten werden. Dafür sollten Bestimmungen aus bestehenden Regelungen, darunter dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und den Vergaberegulungen der Länder, von Beschaffungsstellen des Bundes und der Länder konsequent angewendet werden.
- dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), häufiger von der im LkSG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, Unternehmen für drei Jahre von der öffentlichen Auftragsvergabe auszuschließen, wenn sie gegen Arbeits- und Sozialstandards verstoßen.
- der Bundesregierung, die behördliche Kontrolle und Überwachung in Risikosektoren durch das BAFA zu stärken, um Schutzlücken in der inländischen Lieferkette zu schließen. In seinen Handreichungen und seiner Kontrollpraxis sollte das BAFA die migrationspezifische Verletzlichkeit von Wanderarbeiter*innen hinreichend berücksichtigen.
- dem Bundestag, gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Recht für Wanderarbeiter*innen zu prüfen. Insbesondere sollten die deutschen Zollbehörden (wie in anderen EU-Staaten) die Befugnis erhalten, Erkenntnisse über arbeitgeberseits nicht gezahlte Sozialabgaben oder Unterschreitung des Mindestlohns an die Betroffenen weiterzugeben, so dass diese Informationen im Zivil- oder Strafverfahren nutzen können. Auftraggeber sollten bei Verstößen einer über strafrechtliche Ermittlungen hinausgehenden Aufklärungspflicht nachkommen.
- Bund und Ländern, ausreichende Mittel für Beratungsstellen bereitzustellen, um Betroffenen von Arbeitsausbeutung den Zugang zum Recht zu erleichtern.
- Strafverfolgungsbehörden, das Non-Punishment-Prinzip – welches mit der EU-Menschenhandelsrichtlinie 2011/36 und der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verbindlich in Deutschland gilt – häufiger und systematischer anzuwenden. Von Arbeitsausbeutung Betroffene müssen in die Lage versetzt werden, sich gegen Arbeitsausbeutung zu wehren und mit Ermittlungsbehörden zusammenzuarbeiten, ohne ggf. aufenthaltsrechtliche Folgen fürchten zu müssen. Dafür ist es unerlässlich, dass sie keine Angst davor haben müssen, selbst strafrechtlich verfolgt oder anders (etwa durch Ausweisung) sanktioniert zu werden.
- dem Bundestag, bei weiteren Änderungen des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen erneut zu prüfen, ob eine Sozialmaut für Unternehmen eingeführt werden kann, um die Arbeits- und Lebensbedingungen von Wanderarbeiter*innen zu verbessern.
- dem Bundestag, eine systematische quantitative wie qualitative Untersuchung der Probleme von Wanderarbeitnehmer*innen in verschiedenen Branchen in Auftrag zu geben. Dabei soll auch berücksichtigt werden, wie ihr migrationspezifischer Status diese Probleme verschärft, auch im Bereich der Fachkräfteeinwanderung. Auf dieser Grundlage sollte die Bundesregierung eine Ratifizierung der UN-Wanderarbeiter-Konvention erneut prüfen.

4.4 Literatur

Bartsch, Tillmann u. a. (2024): Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishments-Prinzips in Recht und Praxis. Baden-Baden: Nomos

Baumgarten, Michael / Beck, Linda / Firus, Alexandru (2024): Helfer oder doch Fachkräfte? Migrantische Beschäftigte im deutschen Hochbau. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21208.pdf> (abgerufen am 16.09.2024)

Bell, Mark (2005): Walking in the same direction? The contribution of the European Social Charter and the European Unions to combating discrimination. In: de Burca, Gráinne / de Witte, Bruno (Hg.): Social rights in Europe. New York: Oxford University Press, S. 261–278

Berlinghoff, Marcel (14.05.2018): Geschichte der Migration in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/dossier-migration/252241/geschichte-der-migration-in-deutschland/> (abgerufen am 16.09.2024)

Böhme, René (2024): Arbeitsausbeutung im Reinigungsgewerbe. Problemlagen, Hilfestrukturen, Handlungsmöglichkeiten. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008862/p_fofoe_WP_333_2024.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic (2022): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Frankfurt am Main: Campus Verlag

Brücher, Bertold / Nakielski, Hans (2020): Grundversicherungsleistungen: Nicht für alle EU-Bürger/innen in Deutschland. <https://netzwerk-sozialrecht.net/grundsicherungsleistungen-nicht-fuer-alle-eu-buergerinnen-in-deutschland/> (abgerufen am 16.09.2024)

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023a): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten David Stoop und Olga Fritzsche (DIE LINKE) vom 02.11.2023 und Antwort des Senats, Drucksache 22/13395

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (10.11.2023b): Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Dennis Thering (CDU) vom 02.11.2023 und Antwort des Senats, Drucksache 22/13383

Bundesagentur für Arbeit (2024): Statistiken: Migration und Arbeitsmarkt. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Migration-Zuwanderung-Flucht/Migration-Zuwanderung-Flucht-Nav.html> (abgerufen am 16.09.2024)

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2022): Angemessenheit. Handreichung zum Prinzip der Angemessenheit nach den Vorgaben des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lieferketten/handreichung_angemessenheit.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 16.09.2024)

Bundesgesetzblatt (30.06.2023): Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrern und Kraftfahrerinnen im Straßenverkehrssektor und zur grenzüberschreitenden Durchsetzung des Entsenderechts.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024): Die Evaluation nach § 8 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) – Abschlussbericht. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-633-gsa-fleisch-arbeitnehmerrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.09.2024)

Bundesrat (27.09.2024): Plenarprotokoll 1047.

Bushanska, Vira u. a. (2023): Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung? Was sich mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ändert. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. https://res.bibb.de/vet-repository_781509 (abgerufen am 16.09.2024)

Davis, Martha F. / Kjaerum, Morten / Lyons, Amanda (Hg.) (2021): Research handbook on human rights and poverty. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

Deutscher Bundestag (2023): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU. Drucksache 20/9862

Deutscher Bundestag (22.05.2023): Bilanz zur Migration von Fachkräften im Gesundheitswesen. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw21-pa-ua-globale-gesundheit-947946> (abgerufen am 16.09.2024)

Deutscher Bundestag (2024): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes. Drucksache 20/10819

Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Schwere Arbeitsausbeutung und die Lohnansprüche betroffener Migrant_innen in Deutschland. In: Deutsches Institut für Menschenrechte: Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2017 – Juni 2018. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, S. 38–56. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2018.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Eine Handreichung für Betroffene, Zivilgesellschaft und Anwaltschaft. Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Individualbeschwerden_WSK-Ausschuss.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024): Monitor Menschenhandel in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Menschenhandel_2024.pdf (abgerufen am 22.10.2024)

DGB (2023): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Vorhaben der Bundesregierung, das Übereinkommen Nr. 184 der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft (2001) zu ratifizieren. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/ilo-uebereinkommen-184-dgb.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 16.09.2024)

Ergazina, Tinet (26.02.2020): Fünf Jahre „Mall of Shame“. Ein beispielloser Kampf der Bauarbeiter gegen das Berliner Immobiliengeschäft. In: Direkte Aktion. <https://direkteaktion.org/fuenf-jahre-mall-of-shame/> (abgerufen am 16.09.2024)

Europäische Union (2021): Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates, RL 2021/1883/EU

Europäische Union (2024): Richtlinie (EU) 2024/1233 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Neufassung), RL 2024/1233/EU

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2021): Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation. Role of the Employers Sanctions Directive. <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation> (abgerufen am 16.09.2024)

Fernández García, Mercedes / Molinero-Gerbeau, Yoan / Sajir, Zakaria (2023): 'They think you belong to them': Migrant workers' perspectives on labour exploitation in Spain. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (15), S. 3976–3995

Flüchtlingsrat Berlin e. V. (2023): Gesetzgebung Asyl- und Migrationsrecht 2022/23. https://fluechtlingsrat-berlin.de/recht_und_rat/asylg2022/#8-entwurf-gesetz-zur-weiterentwicklung-der-fachkraefteeinwanderung-8211-8222feg-208220-mit-aenderungen-beschv-und-aufenthv (abgerufen am 16.09.2024)

Friedrichsen, Jana (28.05.2020): Die Fleischindustrie und Corona. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://www.wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/corona-und-die-fleischindustrie> (abgerufen am 16.09.2024)

Fudge, Judy (2019): (Re)Conceptualising unfree labour: Local labour control regimes and constraints on workers' freedom. In: *Global Labour Journal* 10 (2), S. 108–122

Group of Experts on Actions against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2023): 12th General report. Covering the period from 1 January to 31 December 2022. Straßburg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/12th-general-report-on-greta-activities-covering-the-period-from-1-jan/1680ab9868> (abgerufen am 16.09.2024)

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (07.06.2024): Evaluation report Germany. Third evaluation round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. Straßburg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977> (abgerufen am 16.09.2024)

Hentschel, Thomas (08.02.2024): Für eine faire gemeinsame Agrarpolitik für die Beschäftigten. Frankfurt am Main: Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt. <https://igbau.de/Fuer-eine-faire-Gemeinsame-Agrarpolitik-fuer-die-Beschaeftigten.html> (abgerufen am 16.09.2024)

Herbert, Ulrich (2017): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeit, Zwangsarbeit, Gastarbeiter, Flüchtlinge, 2. Auflage. München: C.H. Beck

Hüttenhoff, Frederic (2023): Harte Arbeit. Bauarbeiter aus Mittel- und Osteuropa und das Werkvertragsystem in Deutschland. Berlin: Institut für nachhaltige Regionalentwicklung in Europa (PECO-Institut e. V.); Frankfurt am Main: Europäischer Verein für Wanderarbeiterfragen (EVW/EMWU) e. V. https://www.peco-ev.de/docs/Studie_Harte_Arbeit_PECO_web.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Initiative Faire Landarbeit: Saisonbericht 2023. <https://igbau.de/Binaries/Binary20039/InitiativeFaireLandarbeit-Saisonbericht2023.pdf> (abgerufen am 16.09.2024).

International Labour Organization (1999): Decent work. Report of the Director-General of the ILO to the 87th Session of International Labour Conference. <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm> (abgerufen am 16.09.2024)

International Labour Organization (2017): Decent work and the 2030 Agenda for sustainable development. https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1246589040002676 (abgerufen am 16.09.2024)

Khalil, Samir / Lietz, Almuth / Mayer, Sabrina J. (2020): Systemrelevant und prekär beschäftigt: Wie Migrant*innen unser Gemeinwesen aufrechterhalten. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM-Institut). https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5008.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Koch, Ute (28.05.2018): Integrationstheorien und ihr Einfluss auf Integrationspolitik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/integrationspolitik/269373/integrationstheorien-und-ihr-einfluss-auf-integrationspolitik/> (abgerufen am 16.09.2024)

Köhler, Petra (2004): Nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer. Staatliche Souveränität und Schutz der Arbeitsmigranten. In: Vereinte Nationen 52 (3), S. 83–88

Kraus, Petra (17.02.2023): Frauen am Bau. Eine statistische Analyse. Berlin: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Pressemitteilungen/PM_2023/230217_Frauen_am_Bau.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

La Strada International (2024): Assessment of the principle of non-punishment: Collection of case law. By the LSI working Group on non-punishment. <https://documentation.lastradainternational.org/Isidocs/3567-NP%20report%20final.pdf> (abgerufen am 16.09.2024)

Loschert, Franziska / Kolb, Holger / Schork, Franziska (2023): Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnssektor. Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Studie_Prekaere-Beschaeftigung_Prekaere-Teilhabe.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Luft, Stefan (05.08.2014): Die Anwerbung türkischer Arbeitnehmer und ihre Folgen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/europa/tuerkei/184981/die-anwerbung-tuerkischer-arbeitnehmer-und-ihre-folgen/> (abgerufen am 16.09.2024)

Luig, Benjamin (2024): Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2023. Frankfurt am Main: Initiative Faire Landarbeit. <https://igbau.de/Binaries/Binary20039/InitiativeFaireLandarbeit-Saisonbericht2023.pdf> (abgerufen am 16.09.2024)

Neuhauser, Johanna / Birke, Peter (2021): Migrantische Arbeit unter Covid-19: Leerstellen in der Arbeitssoziologie. In: Arbeits- und Industriesoziologische Studien 14 (2), S. 59–69. <https://doi.org/10.21241/ssoar.75432> (abgerufen am 16.09.2024)

Rodríguez-Guerrero, Luis Alejandro u. a. (2024): Challenges faced by migrant seasonal agricultural farmworkers for food accessibility in Spain: A qualitative study. In: Global Public Health 19 (1). <https://doi.org/10.1080/17441692.2024.2352570> (abgerufen am 16.09.2024)

Ruiz-Ramírez, Carlos / Castillo-Rojas-Marcos, Juan / Molinero-Gerbeau, Yoan (05.06.2024): Essential but invisible and exploited. A literature review of migrant workers' experiences in European agriculture. Oxford, UK: Oxfam <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/10546/621604/24/rr-essential-but-invisible-and-exploited-050624-en.pdf> (abgerufen am 16.09.2024)

Schabram, Greta / Freitag, Nora (2022): Harte Arbeit, wenig Schutz. Osteuropäische Arbeitskräfte in der häuslichen Betreuung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Harte_Arbeit.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Schmitz, Dominik (2023): 2 Abs. 2, Nr. 5: Arbeitsschutz. In: Kaltenborn, Markus u. a. (Hg.): Lieferkettensorgfaltspflichtenrecht. München: C.H. Beck

Sen, Amartya (2000): Work and rights. In: International Labour Review 139 (2), S. 119–128

Skrivankova, Klara (2010): Between decent work and forced labour: Examining the continuum of exploitation. York: Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/migrated/migrated/files/forced-labour-exploitation-full.pdf> (abgerufen am 16.09.2024)

Solidar Foundation (14.03.2024): Single-Permit Directive: Solidar welcomes a vote to improve work permit rules for migrant workers. <https://www.solidar.org/news-and-statements/single-permit-directive-solidar-welcomes-a-vote-to-improve-work-permit-rules-for-migrant-workers/> (abgerufen am 16.09.2024)

Sperneac-Wolfer, Christian (2023): Die multiple Prekarität rumänischer Bauarbeiter in Deutschland. In: Sozial Geschichte Online 2023 (34), S. 189–217. https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00077538 (abgerufen am 16.09.2024)

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (10.08.2017): General Comment No. 24 (2017) on state obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, UN Doc. E/C.12/GC/24

UN, Committee on the Elimination of Racial Discrimination (21.12.2023): Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany, UN Doc. CERD/C/DEU/CO/23-26

UN, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers (28.08.2013): General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families, UN Doc. CMW/C/GC/2

UN, Human Rights Council (04.01.2018): Realization of the right to work. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/37/32

UN, Human Rights Council (01.09.2023): National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Germany, UN Doc. A/HRC/WG.6/44/DEU/1

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf (abgerufen am 16.09.2024)

Weatherburn, Amy (2024): The revised Single Permit Directive: Protecting migrant workers from abusive employers or maintaining the status quo? In: European Law Blog 26.02.2024. <https://www.europeanlawblog.eu/pub/4laih18z/release/1> (abgerufen am 16.09.2024)

5 Stärkung der Verantwortlichkeit von Unternehmen in Europa

Deutsche und andere europäische Unternehmen verletzen bei ihrer Geschäftstätigkeit immer wieder Menschenrechte und umweltbezogene Rechte. Menschen, die davon betroffen sind, leben meist außerhalb von Europa und arbeiten oft in den Wertschöpfungsketten für Produkte und Dienstleistungen, die in Europa ansässige Unternehmen verkaufen und mit denen sie ihre Gewinne erzielen.

Dabei können viele Rechte der Arbeiter*innen eingeschränkt oder verletzt werden. Dazu gehören Rechte, die mit Arbeit, Gesundheit und Sicherheit sowie gewerkschaftlicher Organisation am Arbeitsplatz verbunden sind (Art. 6-8, 12 UN-Sozialpakt, Art. 8, 22 Zivilpakt). Auch das Recht auf Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 19, 21 Zivilpakt) kann betroffen sein. Spargel, Erdbeeren, Orangen und Oliven werden in Deutschland und Europa meist von Wanderarbeiter*innen geerntet und dann exportiert. Diese arbeiten oft für sehr niedrige Löhne und ohne soziale Sicherheit. Auch Produkte, die von Zwangsarbeiter*innen hergestellt wurden, gelangen in globale Lieferketten und damit auch auf den deutschen Markt.¹ Arbeiter*innen können in verschiedenen Branchen und an verschiedenen Stellen in den Lieferketten ausgebeutet werden. Das kann eine Näherin in einer der unzähligen Textilfabriken in Bangladesch betreffen,² aber genauso einen Lkw-Fahrer, der innerhalb Deutschlands für große Logistikunternehmen Waren transportiert.

Unternehmen können die natürliche Umwelt derart schädigen, dass die Lebensräume für Menschen gesundheitsgefährdend oder unbewohnbar werden. Derartige Umwelteingriffe haben so auch unmittelbar menschenrechtliche Auswirkungen. So geht beispielsweise Rohstoffabbau – sei es für fossile oder erneuerbare Energien – meist mit Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt einher,³ die im schlimmsten Fall die betroffenen Menschen ihrer

Lebensgrundlagen berauben oder negative Auswirkungen auf ihre Gesundheit und ihre Lebensgrundlage haben.

Berichte über unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen

Das Business and Human Rights Resource Center (BHRRRC) dokumentiert seit vielen Jahren Beschwerden über mögliche Menschenrechts- und umweltbezogene Rechtsverletzungen durch Unternehmen. Dadurch hat es eine umfangreiche Fallsammlung zu unternehmensbezogenen Auswirkungen auf die Rechte von Betroffenen aufgebaut. Die Beschwerden stammen meist von Journalist*innen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Partnerländern. Das BHRRRC bietet den betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, auf die Beschwerden zu reagieren. Daten des BHRRRC zeigen, dass die meisten Beschwerden gegen Unternehmen zwischen 2017 und 2022 mutmaßliche Verstöße gegen Arbeitsrechte sowie Verstöße im Zusammenhang mit einer sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt waren. Betrachtet man die Beschwerden nach Unternehmen mit Sitz in der EU, richten sie sich in erster Linie gegen Unternehmen im Öl-, Gas- und Kohlektor, gefolgt vom Bekleidungs- und Textilsektor sowie dem Bergbausektor.⁴

Dass es Verstöße in Lieferketten von Unternehmen gibt, liegt auch daran, dass die Staaten, in denen europäische Unternehmen produzieren lassen, die Menschenrechte nicht hinreichend achten und schützen, sei es wegen des fehlenden politischen Willens oder aufgrund mangelnder Kapazität. Von diesen Schutzlücken in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt haben europäische Unternehmen jahrzehntelang profitiert, ohne Mitverantwortung zu übernehmen. Gleichzeitig gibt es schon seit

¹ Siehe für einen Überblick Soldi / Cavallini (2023); siehe dazu auch Kapitel 4 in diesem Bericht mit weiteren Ausführungen und Nachweisen.

² Zu Menschenrechtsverletzungen im Textilsektor weltweit und die Rolle europäischer Unternehmen siehe z. B. Niebank (2019).

³ Es finden zum Beispiel über 70 % der Entwaldung, die in Zusammenhang mit Rohstoffabbau steht bei der Gewinnung von Kohle und Gold statt. Zum Zusammenhang zwischen Entwaldung und Rohstoffabbau siehe etwa Kramer u. a. (2023).

⁴ Die Rohdaten des BHRRRC hat das Institut mit Hilfe eines Datenanalysten bearbeitet und für Forschende zugänglich gemacht (Registrierung erforderlich), siehe: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaft-und-menschenrechte/forschung/global-heat-map-zu-mutmasslichen-verstoessen-gegen-menschen-und-umweltrechte-durch-unternehmen> (abgerufen am 20.09.2024).

den 1970er Jahren Bestrebungen, Unternehmen dafür zur Verantwortung zu ziehen.⁵

Der Blick auf die vergangenen 50 Jahre zeigt, dass die negativen menschenrechtlichen Auswirkungen des Handelns multinationaler Unternehmen vor allem von Aktivist*innen und der transnationalen Zivilgesellschaft publik gemacht wurden.⁶ Eine Reaktion darauf waren die im Jahr 2011 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) publizierten Leitlinien für multinationale Unternehmen⁷ und die von den Vereinten Nationen entwickelten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.⁸ Beide Regelwerke beruhen darauf, dass Unternehmen die in ihnen vorgesehene Verantwortung freiwillig wahrnehmen.⁹

Diese sowie andere selbstverpflichtende Regelungen stellten sich jedoch als nicht hinreichend wirkungsvoll heraus. Daher wurde seit circa 2014 national und international mehr Augenmerk auf die gesetzliche Regulierung von Unternehmen gelegt. Auf europäischer Ebene hat dies im Berichtszeitraum in der Verabschiedung einer Vielzahl von neuen Richtlinien und Verordnungen gemündet. Im Folgenden werden ausgewählte EU-Regulierungen dargestellt, die im Berichtszeitraum (Juli 2023 – Juni 2024) erarbeitet wurden und die die beschriebenen Verletzungen von Menschenrechten und umweltbezogenen Rechten verhindern sollen beziehungsweise Rechenschaft von Unternehmen verlangen.

5.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

In Deutschland gilt seit Anfang 2023 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). Es verpflichtet Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte und der Umwelt während ihrer Geschäftstätigkeit entlang ihrer Lieferketten. Nicht zuletzt inspiriert von den nationalen Gesetzgebungsinitiativen wie dem deutschen Lieferkettengesetz oder dem französischen Gesetz über die Sorgfaltspflicht versuchen Gremien der EU seit vielen Jahren, durch Unternehmen verursachte negative Auswirkungen auf Menschenrechte und umweltbezogene Rechte einzuhegen. Dafür haben sie in mehreren Politikbereichen Gesetzgebungsprozesse angestoßen beziehungsweise abgeschlossen. Die Bandbreite der Gesetzgebung umfasst

- Berichtspflichten für Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit oder der Lieferkettenregulierung zur Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflichtigem Handeln;
- handelspolitische Mechanismen, wie etwa Importverbote für Waren, bei deren Produktion bestimmte Menschenrechte schwerwiegend verletzt werden;
- wirtschafts- und umweltpolitische Instrumente, die die Versorgung der EU-Mitgliedstaaten mit für die Energiewende notwendigen Rohstoffen bestmöglich unterstützen sollen.

5 Ausgelöst durch eine Reihe von gravierenden Unternehmensverstößen begann die Debatte um die Verantwortlichkeit von Unternehmen für Menschenrechts- und Umweltverletzungen bereits in den 1970er Jahren, ein Überblick bei Wettstein (2020). Zum Beispiel richteten sich Proteste der Zivilgesellschaft in den 1970er Jahren bereits gegen Shell und die Umweltverschmutzungen, die bei Ölbohrungen im Ogoni Delta in Nigeria stattfanden. Der Protest fand seinen traurigen Höhepunkt, als der Menschenrechtsverteidiger und Bürgerrechtler Ken Saro-Wiwa 1995 zum Tode verurteilt wurde. Seither wird sowohl in Nigeria als auch an anderen Standorten des Shell-Konzerns mit juristischen und außergerichtlichen Verfahren versucht, Entschädigung zu erhalten. Eine ebenso wichtige Rolle spielen die Organisation der Proteste, juristischen Verfahren und andere zivilgesellschaftliche Aktionen rund um den größten Chemieunfall aller Zeiten, ein Gasleck in einer Fabrik in Bhopal 1984 in Indien, einer Tochterfirma des U.S. Konzerns Union Carbide Corporation, bei dem mehrere tausend Menschen gestorben sind (Schätzung bis 25.000). Hunderttausende kämpfen heute noch mit den Folgen, Entschädigungen wurden bisher nicht gezahlt. Im Jahr 1977 wurden die Sullivan Principles als erster Code of Conduct für Unternehmen formuliert, die Geschäftsbeziehungen zum südafrikanischen Apartheid Regime unterhielten. Es folgten prägende Jahre zwischen 1995 bis 2011, da es mehr Interesse durch Nichtregierungsorganisationen an der Thematik Wirtschaft und Menschenrechte gab. Klagen in den USA auf Grundlage des Alien Torts Claims Act ebneten ebenso den Weg zu rechtverbindlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen.

6 Institute for Human Rights and Business (2019), S. 10–16.

7 OECD (2023).

8 United Nations (2011).

9 Für einen Überblick über freiwillige Standards siehe Rasche (2022).

Viele der europäischen Regulierungen greifen freiwillige internationale Standards auf und entwickeln sie, angepasst auf den Regulierungsinhalt weiter, zum Beispiel mit Blick auf bestimmte Branchen oder Sektoren oder mit Blick auf den Sanktionstyp.

Alle vorgestellten neuen Instrumente haben gemeinsam, dass sie Menschen- und Umweltrechte in unterschiedlich ausgestalteter Intensität als Grundlage des Wirtschaftens ansehen. Die neuen EU-weiten Standards sollen verhindern, dass europäische Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit Menschen- und Umweltrechte verletzen.

5.1.1 Das EU-Lieferkettengesetz

Deutschland hat schon 2021 mit der Verabschiedung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG) einen ersten wichtigen Schritt zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Lieferketten unternommen. Das LkSG trat Anfang 2023 in Kraft; es hat auch bei anderen EU-Mitgliedstaaten viel Interesse gefunden und die Verhandlungen über eine EU-weite Richtlinie angeschoben.

Die meisten Diskussionen auf EU-Ebene kreisten daher im Berichtszeitraum um die Ausgestaltung einer EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, im Folgenden CSDDD). Sie wurde vom Rat der Europäischen Union im Mai 2024 verabschiedet – nach langen und zähen Verhandlungsrunden im Trilogverfahren zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament. Im Juli 2024 trat die CSDDD in Kraft. Auch wenn sich Deutschland bei der finalen Abstimmung enthalten hat (siehe Kasten), muss die Richtlinie mit einer Frist von zwei Jahren in deutsches Recht umgesetzt werden.

Deutschland in den CSDDD-Abstimmungen

Nach Einigung im Trilogverfahren zwischen Kommission, Rat und Parlament im Dezember 2023 machte Deutschland bei der Ratsabstimmung Anfang 2024, die üblicherweise nur noch

eine Formsache ist, einen Rückzieher und enthielt sich. Die Befürworter*innen der Enthaltung führten an, dass die Richtlinie eine zu große bürokratische Belastung für Unternehmen darstelle und einzelne Sektoren der deutschen Wirtschaft in den Ruin treibe.¹⁰ Befürworter*innen der Zustimmung argumentierten, dass die europäische Richtlinie für Gleichbehandlung aller Unternehmen auf dem europäischen Markt Sorge und somit vorteilhaft für deutsche Unternehmen sei. Die Enthaltung Deutschlands – einer der Vorreiterstaaten in Sachen Lieferkettensorgfaltspflichten – ließ auch andere EU-Mitgliedstaaten zweifeln. So wurde die Richtlinie nachverhandelt und an einigen Stellen deutlich verwässert, der Prozess geriet ins Stocken und das Vorhaben drohte zwischenzeitlich zu scheitern. Erst im April 2024 stimmte das EU-Parlament für die Annahme der CSDDD, der Rat dann im Mai 2024.

Die CSDDD ist ein wirtschaftspolitisches Instrument: Sie reguliert die Wirtschaft und unterstützt sie in der Umsetzung mit vielfältigen Maßnahmen. Die CSDDD gilt für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten und einem Mindestumsatz von 450 Millionen Euro. Das ergibt nach derzeitigen Berechnungen europaweit knapp 5.500 Unternehmen. Anders als das LkSG bezieht die CSDDD jedoch auch Unternehmen ein, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, aber auf dem europäischen Markt tätig sind. Voraussetzung dafür ist ein Nettoumsatz von 450 Millionen Euro weltweit. Damit fallen beispielsweise große Tech-Firmen wie Meta unter die CSDDD.

Mit der CSDDD sollen – genauso wie mit dem deutschen LkSG – Unternehmen zu Maßnahmen verpflichtet werden, die Menschenrechtsverletzungen verhindern und die Lage der Menschenrechte und der Umwelt entlang der Lieferkette langfristig verbessern. Viele europäische Unternehmen haben lange Lieferketten im europäischen In- und Ausland. Je länger die Liefer- und Wertschöpfungskette,

10 FDP (15.01.2024); Süddeutsche Zeitung (16.01.2024): Warum die FDP die neuen Lieferkettenregeln verhindern will. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-lieferketten-regeln-fdp-ampel-streit-1.6333886?reduced=true> (abgerufen am 20.09.2024).

desto unübersichtlicher wird sie. Gerade am Anfang der Kette kommt es daher oft zu Menschenrechts- oder umweltbezogenen Verletzungen, von denen die Unternehmen meistens keine Kenntnis haben. Nach der CSDDD müssen Unternehmen tatsächliche oder potenzielle negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt ermitteln und dagegen wirksame Maßnahmen ergreifen. Behörden in den Mitgliedstaaten sollen die Befolgung überwachen.¹¹

Darüber hinaus müssen Staaten bei der Umsetzung der CSDDD in die nationale Rechtsordnung auch dafür sorgen, dass Unternehmen unter ihrer Hoheitsgewalt zivilrechtlich haftbar sind. Kläger*innen werden bei konsequenter Umsetzung der Vorgaben zum Zugang zu Recht – wie beispielsweise der Verjährungsfristverlängerung und erleichterter Beweisstandards – weniger Hürden bei der Durchsetzung eines möglichen Anspruchs auf Schadensersatz begegnen als bisher. Die Richtlinie legt fest, dass die Mitgliedstaaten zum Beispiel eine Beweiserleichterung, Unterstützung bei den Verfahrenskosten und eine verlängerte Verjährungsfrist einführen. Für Betroffene ist dieser verbesserte Zugang zum Recht ein deutlicher Gewinn. In Fällen, in denen Unternehmen Menschen- und Umweltrechtsverletzungen nicht vermeiden konnten, muss für Betroffene Abhilfe geschaffen und Wiedergutmachung geleistet werden. Das deutsche LkSG kennt bislang keine Pflicht zur Wiedergutmachung.

Wie das LkSG verankert die CSDDD Sorgfaltspflichten als Bemühenspflichten sowie eine Berichtspflicht darüber. Unternehmen sind nicht dafür verantwortlich, dass es in einem Land beispielsweise Arbeitsausbeutung gibt; sie sollen aber nicht davon profitieren und müssen sich deshalb bemühen, zum Beispiel Arbeitsausbeutung oder Zwangsarbeit in ihrer Lieferkette zu vermeiden. Unternehmen sollen menschenrechtliche Risiken und negative Umwelt-

auswirkungen analysieren. Nach der CSDDD können sie die schwersten Verstöße dann zunächst vorrangig bearbeiten. Anders als im LkSG müssen sie dabei ihre gesamten Aktivitäten, die sogenannte Aktivitätenkette, in den Blick nehmen, das heißt vom Rohstoff über die Verarbeitung und Herstellung bis zum Vertrieb eines Produktes. Damit ist die Reichweite der CSDDD in Bezug auf die Zulieferer größer als die des LkSG.

5.1.2 Das CSR-D-Umsetzungsgesetz zu den Berichtspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit

Die EU verabschiedete 2022 die Richtlinie zu Unternehmens-Nachhaltigkeitsberichterstattung (EU Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD). Durch die CSRD wird eine neue Ära der Nachhaltigkeitsberichterstattung eingeläutet. Öffentlich zugängliche Berichte nach festgelegten Standards schaffen Transparenz und ermöglichen damit auch mehr Rechenschaft. Dies gilt für die Menschenrechtspraxis von Staaten wie für Unternehmen. Transparenz über unternehmensspezifische Menschenrechtsauswirkungen ermöglicht es, Kapitalflüsse auf solche Investitionen zu lenken, die ökologisch und sozial nachhaltig sind. Sie ermöglicht Anlegern, in nachhaltige Unternehmen zu investieren, zudem ermöglicht es NGOs, Gewerkschaften und Betroffenen zu erkennen, ob ein Verstoß gegen Sorgfaltspflichten begangen wurde. Transparenz hilft auch Unternehmen, die Menschenrechtspraxis von (potenziellen) Geschäftspartner*innen zu verstehen und daher informierte Entscheidungen über Geschäftsbeziehungen zu treffen. Gut in Wert gesetzt, ist Transparenz ein wichtiger Hebel zur Stärkung der Menschenrechte im Unternehmenskontext.

Das Bundeskabinett verabschiedete einen Regierungsentwurf für das Umsetzungsgesetz am 24. Juli¹², obwohl die Frist zur Umsetzung bereits am

11 Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist die in Deutschland zuständige Behörde zur Überprüfung der Einhaltung des LkSG durch Unternehmen. Das BAFA überprüft die jährlichen Unternehmensberichte und kann bei Verstößen gegen das LkSG u. a. Bußgelder verhängen.

12 Bundesministerium der Justiz (23.07.2024): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_CSRD.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 20.09.2024).

6. Juli 2024 abgelaufen war. Deshalb leitete die EU-Kommission im September 2024 auch ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Das CSRD-Umsetzungsgesetz¹³ soll Unternehmen dazu verpflichten, Nachhaltigkeitsinformationen in ihren jährlichen Geschäfts- und Lageberichten zu veröffentlichen.¹⁴ Wer diese Berichte prüfen wird, war während des Gesetzgebungsverfahrens in Deutschland strittig. Mehrere Organisationen sprachen sich dafür aus, den Kreis der Prüfberechtigten auf andere unabhängige Prüfinstitute wie den TÜV zu erweitern, um Kapazitätsengpässe zu vermeiden. Diese Stimmen konnten sich jedoch nicht durchsetzen und entsprechend können nur Wirtschaftsprüfungsgesellschaften diese Nachhaltigkeitsberichte prüfen.

Den genauen Inhalt der Berichtspflicht schreiben die European Sustainability Reporting Standards (ESRS)¹⁵ fest, die die Europäische Kommission im Dezember 2023 veröffentlicht hat. Die ESRS verlangen, dass Unternehmen über ihre negativen Auswirkungen auf Umwelt, Sozialthemen und Unternehmensführung sowie die Risiken, die durch diese Themen für das Unternehmen entstehen, berichten. Die Umweltstandards umfassen dabei unter anderem Beiträge des Unternehmens zur Anpassung an den Klimawandel, zum Rückgang der Biodiversität und seinen Ressourcenverbrauch beziehungsweise seinen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft. Die sozialen Standards erfordern, dass Unternehmen über ihre potenziellen Auswirkungen auf die eigene Belegschaft, Arbeitskräfte in der Lieferkette, betroffene Anlieger eines Firmenstandorts sowie Verbraucher*innen berichten; sie integrieren dabei zentrale menschenrechtliche Anforderungen wie Gleichberechtigung, Arbeitsschutz und Informationsrechte.¹⁶

Die Behörden, die die Umsetzung des EU-Lieferkettengesetzes überwachen, werden dies mit Hilfe der Nachhaltigkeitsberichte tun und es ist geplant, die ESRS-Standards den Pflichten aus dem EU-Lieferkettengesetz anzupassen.

Neben dem EU-Lieferkettengesetz liefern die Berichtspflichten, basierend auf weitreichenden Standards, die informative Bewertungsgrundlage im Rahmen einer neuen Nachhaltigkeitsberichterstattung. Damit sorgen beide Instrumente für ein verbessertes Verständnis der unternehmerischen Pflichten im Hinblick auf Menschenrechte und Umwelt.

5.1.3 Die EU-Zwangsarbeitsverordnung

Im März 2024 haben sich Europäischer Rat und Parlament auf eine Verordnung geeinigt, wonach Produkte, die in Zwangsarbeit hergestellt worden sind, nicht mehr auf dem EU-Binnenmarkt vertrieben werden dürfen. Diese Verordnung gilt ab Herbst 2027 direkt in Deutschland. Sie wird von einem Gesetz zur Regelung der Kompetenzen der zuständigen deutschen Behörde begleitet werden.

Nach der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags im September 2022 zeigte sich Deutschland lange als wichtiger Unterstützer der Verordnung in den Verhandlungen des Rates und setzte sich insbesondere für eine starke Rolle der Europäischen Kommission bei der Durchsetzung des Verbotes ein.¹⁷ Im Januar 2024 änderte Deutschland seinen Kurs und enthielt sich in den folgenden Abstimmungen im Rat.¹⁸ Deutschland, Ungarn und Lettland waren die einzigen EU-Mitgliedstaaten, die

13 Das CSRD-Umsetzungsgesetz wird zunächst auf große kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden Anwendung finden, die bereits Nachhaltigkeitsberichtsspflichten unterliegen. Sodann wird jährlich der Anwendungsbereich stufenweise erweitert. Über das Geschäftsjahr 2026 schließlich werden auch börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen und über das Geschäftsjahr 2028 ausländische Unternehmen, die in der EU aktiv sind, gemäß dem CSRD-Umsetzungsgesetz berichten müssen.

14 Die Berichte werden auf der Internetseite des Unternehmensregisters kostenlos zugänglich sein. Das Unternehmensregister ist einsehbar unter: <https://www.unternehmensregister.de/ureg/> (abgerufen am 20.09.2024).

15 Europäische Union (22.12.2023).

16 Zum Erarbeitungsprozess der ESRS-Standards und der menschenrechtlichen Bezüge siehe EFRAG (2023).

17 Siehe z.B. European Council / Council of the European Union (07.12.2023): Competitiveness Council. Public session. <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27244> (abgerufen am 20.09.2024).

18 Table Media (29.01.20224): Ban on products from forced labor: Concern about Germany's abstention on the Council. <https://table.media/en/europe/feature-eur/ban-on-products-from-forced-labor-concern-about-germanys-abstention-in-the-council/> (abgerufen am 20.09.2024).

auch in der finalen Abstimmung nicht für die Verordnung stimmten.¹⁹

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) definiert Zwangsarbeit als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“²⁰ Verschiedene Staaten haben sich bereits 1930 in einem ILO-Abkommen verpflichtet, Zwangsarbeit weder selbst einzusetzen noch den privaten Gebrauch von Zwangsarbeit durch Einzelpersonen oder Gesellschaften zuzulassen.²¹ Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde dieses Verbot in den UN-Zivilpakt (Art. 8 (3) lit a) sowie in weiteren Konventionen der ILO mitaufgenommen.²² Dennoch befinden sich nach letzten Schätzungen (2021) der ILO global fast 28 Millionen Menschen in Zwangsarbeit,²³ etwa 4 Millionen davon in Europa und Zentralasien. In absoluten Zahlen gibt es im Raum Asia-Pazifik die meisten Menschen in Zwangsarbeit (etwa 15,1 Millionen), prozentual jedoch in den arabischen Staaten (0,53 Prozent).²⁴

Weltweit befinden sich etwa 21,2 Millionen Menschen in Situationen von Zwangsarbeit in Lieferketten, entweder aufgrund staatlicher Anordnung und Organisation oder aufgrund von ausbeuterischen Verhältnissen in der Privatwirtschaft. In der Privatwirtschaft sind insbesondere Migrant*innen gefährdet: Ihr Aufenthaltsstatus ist häufig von ihrer Arbeit abhängig, sie verfügen kaum über soziale Netzwerke und stoßen auf Sprachbarrieren oder Hindernisse beim Zugang zu Informationen über ihre Rechte

– sofern es solche in der lokalen Rechtsordnung überhaupt gibt.²⁵ Auch Binnenmigrant*innen werden besonders leicht Opfer von Zwangsarbeit. Gleich ob Zwangsarbeit staatlich angeordnet oder im privaten Sektor organisiert wird: Die von Zwangsarbeiter*innen hergestellten Produkte gelangen in globale Lieferketten und damit auch auf den deutschen Markt.

Beispiel Zwangsarbeit in der Garnelenzucht

Arbeiter*innen in der indischen Garnelenindustrie sind hauptsächlich Binnenmigrant*innen aus Gemeinschaften, die am untersten Ende der indischen Gesellschaft stehen. Sie verschulden sich, um Gebühren an Arbeitsvermittler zu zahlen, wodurch sie faktisch an ihren Arbeitgeber gebunden sind, mit dem sie aber in der Regel keine formalen Arbeitsverträge haben. Ihre Löhne liegen unterhalb des Mindestlohnes und die Arbeitsbedingungen sind extrem gesundheitsgefährdend – sie arbeiten über 12 Stunden am Tag ohne Schutzkleidung mit Chemikalien und Salzlake, leben in bereit gestellten überfüllten Behausungen und dürfen das Gelände nur mit Erlaubnis verlassen – häufig nur einmal im Monat für ein paar Stunden.²⁶ Indien ist inzwischen einer der weltweit größten Exporteure von weißen Garnelen²⁷ und exportiert auch in die EU.

Im März 2024 schätzte die ILO, dass weltweit circa 236 Milliarden US-Dollar an Gewinn durch illegales Einbehalten der Löhne von Menschen in Zwangs-

19 Table Media (13.03.2024): German abstention in decision on forced labor: 'The FDP governs to block in the EU'. <https://table.media/en/europe/feature/german-abstention-in-decision-on-forced-labor/> (abgerufen am 20.09.2024).

20 International Labour Organization (1930), Art. 2.

21 Ebd., Art. 1, Art. 4; Deutschland hat das Übereinkommen 1956 ratifiziert.

22 Vereinte Nationen (19.12.1966), Art. 8; International Labour Organization (1957).

23 International Labour Organization / Walk Free / International Organization for Migration (2022), S. 17, 18.

24 Ebd.

25 Siehe dazu auch Kapitel 4 in diesem Bericht zur Arbeitsausbeutung von Wanderarbeitenden in Deutschland.

26 Corporate Accountability Lab (2024).

27 Tendata (12.04.2024): Global shrimps Top 10 exporters in 2024 Q1. <https://www.tendata.com/blogs/export/5616.html> (abgerufen am 20.09.2024). Da Zollnoten in der EU nicht öffentlich einsehbar sind, lässt sich schwer beurteilen, ob Garnelen in der EU von Farmen stammen, auf die sich die Berichte beziehen.

arbeit erwirtschaftet wurden.²⁸ Die ILO stellt dabei fest, dass in den vergangenen zehn Jahren sowohl die absolute Anzahl der Menschen in Zwangsarbeit gestiegen ist wie auch die illegalen durchschnittlichen Gewinne pro Opfer.²⁹ Das EU-Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten soll dazu beitragen, dass sich Zwangsarbeit nicht mehr wie bislang rentiert,³⁰ und sie langfristig abschaffen. Gleichzeitig soll der EU-Binnenmarkt vor unfairem Wettbewerb geschützt werden.³¹

Andere Länder haben bereits ähnliche Mechanismen. In den USA besteht beispielsweise bereits seit 1930 ein Importverbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten, welches allerdings erst seit 2016 vermehrt vom Zoll durchgesetzt wird. Dies hat zu positiven Entwicklungen in besonders betroffenen Sektoren³² wie der Fernfischerei in Taiwan geführt sowie zu konkreten Verbesserungen im Einzelfall (vgl. folgender Kasten).³³

Beispiel Zwangsarbeit bei der Herstellung medizinischer Handschuhe

Nachdem 2020 Berichte über Zwangsarbeit bei der Herstellung von medizinischen Handschuhen in Malaysia aufkamen, blockierten US-Zollbehörden die Einfuhr der Handschuhe mehrerer

zuständiger Händler.³⁴ Daraufhin leisteten diese Wiedergutmachung: Sie verbesserten die Unterkünfte für die Arbeiter*innen, veranlassten eine Rückzahlung von Vermittlungsgebühren von über 30 Millionen US-Dollar, änderten ihre Personalvermittlungspraktiken und richteten eine telefonische Beschwerdestelle für Arbeiter*innen ein.³⁵

Die EU zieht nun mit einem eigenen Produktverbot nach. Es umfasst alle Produkte, bei welchen in der Gewinnung, Ernte, Erzeugung oder Herstellung Zwangsarbeit eingesetzt wurde. Das Verbot soll unabhängig davon gelten, ob die Zwangsarbeit innerhalb oder außerhalb der EU stattfand – geht also weiter als Importverbote in anderen Ländern.³⁶

Zu welchen positiven Änderungen das Verbot führt, wird sich in der EU erst zeigen müssen. Im Falle von staatlicher Zwangsarbeit ist der EU-Mechanismus deutlich schwächer als der US-amerikanische, da keine Beweislastumkehr vorgesehen ist. Behörden müssen daher für jedes Produkt einzeln nachweisen, dass Zwangsarbeit in der Produktion stattgefunden hat. Der Beweis dafür ist in Fällen staatlicher Zwangsarbeit zum Teil unmöglich zu führen, da Staaten, die Zwangsarbeit organisieren, in der Regel weder eine Inspektion ihrer Fertigungsstätten noch

28 International Labour Organization (2024). Die ILO berechnet illegale Gewinne in relevanten Sektoren, indem sie die sehr niedrigen oder gar nicht vorhandenen Löhne, die Zwangsarbeiter*innen verdienen, von dem Arbeitslohnanteil am Mehrwert des Sektors abzieht. Dieser Anteil entspricht den typischen Löhnen, die „freie“ Arbeiter*innen erhalten würden.

29 International Labour Organization, (2024), S. 9.

30 International Labour Organization (2024).

31 Die konsolidierte Fassung der Zwangsarbeitsverordnung findet sich hier: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7542-2024-INIT/en/pdf> (abgerufen am 20.09.2024).

32 Corley-Coulibaly / Ebert / Sekerler Richiardi (2023).

33 The Remedy Project (28.04.2023), S. 84. Im Uyghur Forced Labor Prevention Act von 2021 wird zudem die widerlegbare Vermutung aufgestellt, dass alle in Xinjiang hergestellten Produkte in Zwangsarbeit hergestellt wurden und somit unter das Verbot fallen. Seitdem hat der US-Zoll über 3.000 Warenlieferungen als unter das Verbot fallend festgestellt und an der Einfuhr gehindert, im Wert von 670 Millionen US-Dollar: U.S. Customs and Border Protection (2024): Uyghur Forced Labor Prevention Act statistics. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade/uyghur-forced-labor-prevention-act-statistics> (abgerufen am 20.09.2024).

34 U.S. Customs and Border Protection (03.09.2021): CBP issues forced labor finding on Top Glove Corporation Bhd. <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-forced-labor-finding-top-glove-corporation-bhd>; U.S. Customs and Border Protection (11.04.2021): CBP issues withhold release order on Malaysian glove producers. <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-withhold-release-order-malaysian-glove-producers> (beide abgerufen am 20.09.2024).

35 U.S. Customs and Border Protection (09.09.2021): CBP modifies forced labor finding on Top Glove Corporation Bhd. <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-modifies-forced-labor-finding-top-glove-corporation-bhd> (abgerufen am 20.09.2024); The Remedy Project (28.04.2023), S. 33.

36 Ein vergleichbares Instrument ist die im Juni 2023 in Kraft getretene EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte (engl. EU Deforestation Regulation, kurz: EUDR). Auch hier wird das In-den-Verkehr-Bringen von Produkten, die durch Entwaldung oder Waldschädigung hergestellt wurden, untersagt und mit Sanktionen belegt. Gleichzeitig besteht eine Sorgfaltspflicht und Berichtspflicht und ein System, mit dem die Rückverfolgbarkeit sichergestellt wird. Siehe Klimke (2023).

die Befragung von Arbeiter*innen dulden und hart gegen jene vorgehen, die über solche Zustände berichten. Zusätzlich ist der Mechanismus dann aus menschenrechtlicher Sicht am stärksten, wenn der Marktzugang als Hebel für Wiedergutmachungsmaßnahmen genutzt wird – denn ein Stapel an Produkten beim Zoll hilft den Betroffenen noch nicht. Betroffenen und ihren potenziellen Vertreter*innen, wie zum Beispiel zivilgesellschaftlichen Organisationen, ist es zudem – anders als in den USA – aufgrund von europäischen Zollbestimmungen nicht möglich, Importe nach Europa transparent nachvollziehen zu können. Außerdem sind Präventivmaßnahmen und Wiedergutmachung nur teilweise (etwa im Rahmen von Untersuchungsverfahren und bei kritischen Rohstoffen) in der Verordnung direkt angelegt. Es bleibt daher insgesamt zu hoffen, dass bei der Anwendung der Zwangsarbeitsverordnung sowohl von Behörden als auch von Unternehmensseite der Fokus auf die Verbesserung der Lage für Betroffene in Form von Wiedergutmachung gelegt wird.

5.2 Im Fokus: Verordnung über kritische Rohstoffe

Der Rohstoffsektor ist einer der Hauptrisikosektoren für Verletzungen der Menschenrechte und der Umwelt, da Rohstoffe oft in besiedelten Gebieten beziehungsweise auf indigenem Territorium liegen und der Abbau per se die Umwelt in vielerlei Hinsicht beeinträchtigt.

Rohstoffarme Länder mit hohem Einkommen wie Deutschland haben eine stetig steigende Nachfrage nach Rohstoffen, die sich in hiesigen Alltagsgegenständen wie Handys, Laptops und Autobatterien finden. Schätzungen zufolge wird sich zum Beispiel die Nachfrage nach Lithium, das vor allem beim Bau von Batterien zum Einsatz kommt, bis zum Jahr 2030 um den Faktor vier bis acht erhöhen.³⁷ Der geschätzte Bedarf kann nicht allein durch regionale Lithiumför-

derung³⁸ gedeckt werden. Staaten wie Deutschland setzen deshalb auf die Versorgung und den Handel mit Rohstoffen aus rohstoffreichen Ländern wie beispielsweise Chile oder Peru, die ihrerseits mit dem Abbau von Ressourcen ihr Wirtschaftswachstum sichern wollen. Sogenannte Rohstoffpartnerschaftsabkommen sind ein handelspolitisches Instrument, mit dem dieses auf Export von Rohstoffen basierende Wirtschaftsmodell, der sogenannte Neo-Extraktivismus³⁹ umgesetzt wird.

Rohstoffpartnerschaftsabkommen

Rohstoffpartnerschaftsabkommen sind völkerrechtliche Abkommen, die die Bundesrepublik mit Staaten abschließt. Erklärtes Ziel ist, der deutschen Industrie den Zugang zur Rohstoffversorgung zu sichern. Daneben sollen die Abkommen auch zur nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Partnerländern beitragen.⁴⁰ Mit Stand September 2024 hat Deutschland Rohstoffpartnerschaftsabkommen mit der Mongolei, Kasachstan und Peru. Zudem gibt es eine Absichtserklärung mit Chile, ein solches Abkommen abzuschließen.

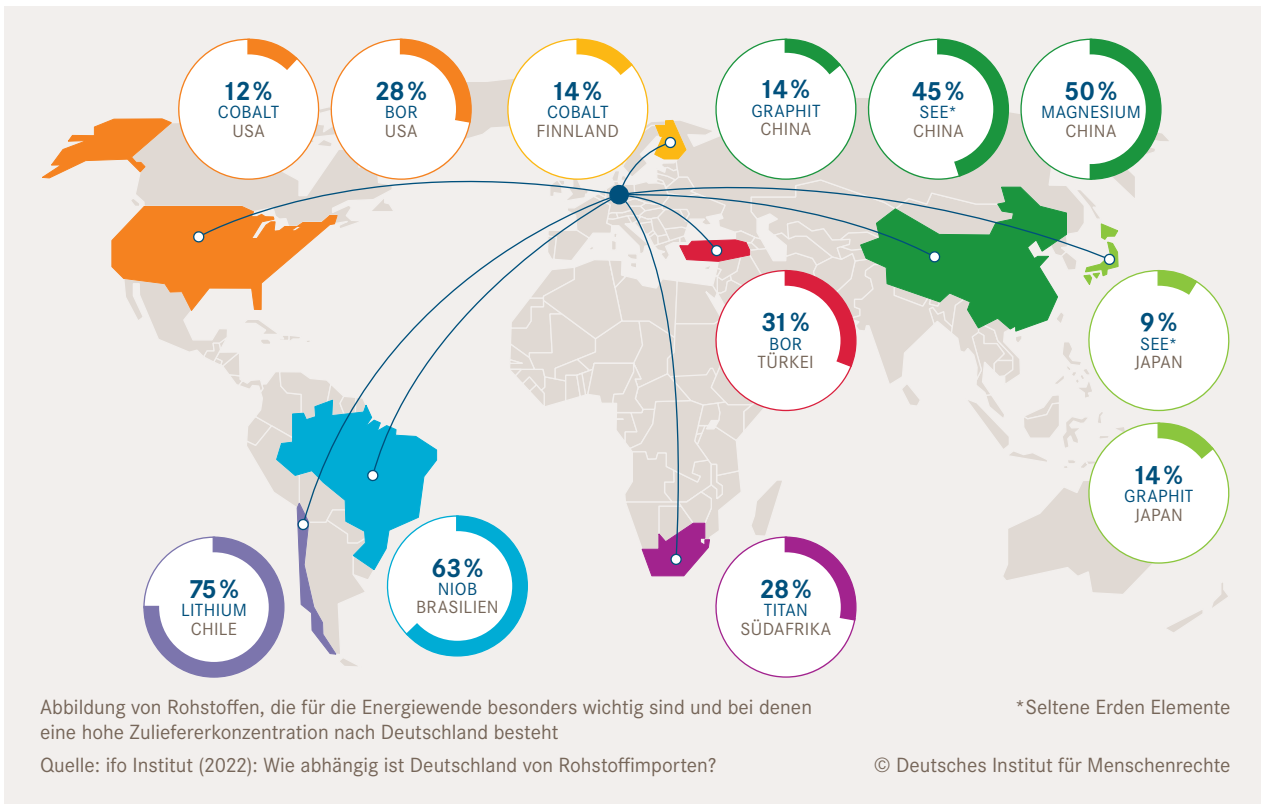
Rohstoffreiche Länder haben aufgrund ihres geringen Einkommens oft ein volkswirtschaftliches Interesse an Handelsbeziehungen und einem großen Absatz von Rohstoffen. Menschenrechte und Umweltbelange werden in den Handelsbeziehungen oft nicht priorisiert. Zum einen steht Deutschland unter Zugzwang, was die Beschaffung von Rohstoffen in großen Mengen angeht, um die angestrebte Energie- und Elektromobilitätswende umsetzen zu können, zum anderen bleiben die negativen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt oft unsichtbar, da sie am unteren Ende der Wertschöpfung, also beim Abbau des Rohstoffs, passieren.

37 Lithium ist einer der wichtigsten Rohstoffe zur Herstellung von Batterien – eine Technologie auf die beispielsweise Deutschland für die Energiewende setzt. Siehe Schmidt (2023).

38 Siehe dazu: Tagesschau (23.11.2023): Lithium-Förderung in Deutschland. Der weiße Schatz am Oberrhein. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/lithium-landau-pfalz-100.html> (abgerufen am 20.09.2024).

39 Vgl. zum Begriff des Neo-Extraktivismus Gudynas (2012); Schilling-Vacaflor / Steinert (2017).

40 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2019).

Abbildung 5: Deutschlands Abhängigkeit von Rohstoffimporten

5.2.1 Die EU-Verordnung zu kritischen Rohstoffen

Derzeit sind die EU-Mitgliedstaaten in hohem Maß auf kritische Rohstoffe aus einer kleinen Anzahl von Drittländern, wie zum Beispiel China, angewiesen, was zu hoher Abhängigkeit und damit zu Verletzbarkeit bei Unterbrechungen der Lieferketten aufgrund von geopolitischen Veränderungen führt.

Um die Abhängigkeit ihrer Mitgliedstaaten von einigen wenigen rohstoffreichen Ländern zu reduzieren, hat die EU im Dezember 2023 die Verordnung zu kritischen Rohstoffen (Critical Raw Materials Regulation, CRMR) verabschiedet. Die Verordnung trat am 23. Mai 2024 in Kraft und gilt in Deutschland seitdem unmittelbar. Sie soll die Versorgung der EU mit für die Energiewende notwendigen Rohstoffen

sicherstellen, denn für den grünen Wandel und seine Schlüsseltechnologien werden, wie beschrieben, immer mehr Rohstoffe benötigt. Die in der Verordnung genannten Mittel dafür sind zum einen die gezielte Förderung sogenannter strategischer Projekte und Partnerschaftsabkommen der EU mit rohstoffreichen Ländern größtenteils aus dem Globalen Süden, sogenannte strategische Partnerschaften. Das sind nichtverbindliche Verpflichtungserklärungen zwischen der EU und einem Drittstaat, die die Zusammenarbeit in der Rohstoffwertschöpfungskette stärken und dabei für beide Seiten Vorteile bringen sollen.⁴¹

Der Critical Raw Materials Regulation zufolge soll die EU bis 2030 bei 16 „strategischen Rohstoffen“ 10 Prozent ihres Jahresbedarfs selbst gewinnen,

41 Vgl. Art. 2 CRMR. Dafür hat die EU auch die „Global Gateway Strategie“ entwickelt. Die Initiative will aus Europa stammende Investitionen weltweit fördern und dabei die „Einhaltung höchster Umwelt- und Arbeitsschutzstandards“ gewährleisten. Die Initiative ist global als Parallelentwicklung zu Investitionsförderprojekten einzuordnen, zum Beispiel zur chinesischen Belt and Road Initiative. Vgl. Europäische Kommission. Als Teil ihrer handelspolitischen Maßnahmen will die EU außerdem einen Club für kritische Rohstoffe mit gleich gesinnten Ländern gründen, die zum Ausbau der globalen Lieferketten bereit sind, die Welthandelsorganisation stärken, weitere Investitionsförder- und Freihandelsabkommen schließen und unfaire Handelspraktiken bekämpfen, siehe Holdinghausen (2023).

15 Prozent recyceln und 40 Prozent selbst in Europa verarbeiten. Außerdem soll die EU-externe Rohstoffbeschaffung in Bezug auf die Herkunftsländer der Rohstoffe diversifiziert und aufgrund des steigenden Bedarfs ausgebaut werden.

Kritische Rohstoffe – Strategische Rohstoffe

Kritische Rohstoffe sind Rohstoffe, die von wirtschaftlicher Bedeutung für die EU sind und bei denen gleichzeitig ein Versorgungsrisiko besteht. Wenn die kritischen Rohstoffe von besonderer strategischer Bedeutung sind und ein hohes Risiko von Versorgungsengpässen besteht, gelten sie als strategische Rohstoffe. Strategische Rohstoffe sind für die Schlüsseltechnologien unerlässlich und werden unter anderem für erneuerbare Energien wie Solarpaneele, Wasserstoff-, digitale und grüne Technologien wie beispielsweise die Elektromobilität und Digitalisierung benötigt. Sie sollen besonders gefördert werden, da die europäische Versorgung unterbrochen werden könnte, sollten nicht neue Abbauprojekte in großem Maß stattfinden. Zu den von der EU als strategisch eingeordneten Rohstoffen gehören unter anderem Kobalt, Wolfram, Lithium, Bauxit, Aluminium und Seltenerdmetalle.⁴²

5.2.2 Wirtschaftsförderung und Sozial- und Umweltstandards

Die Critical Raw Materials Regulation sieht den Abschluss von handelspolitischen Rohstoffabkommen mit Drittstaaten genauso vor wie die Erhöhung

des Abbaus von Rohstoffen innerhalb und außerhalb von Europa. Die Ausweitung des Abbaus innerhalb von Europa trifft dabei auf erbitterte Widerstände ob seiner Auswirkungen auf Menschen und Umwelt, wie das folgende Beispiel aus Portugal zeigt.

Lithium in Portugal

Im Jahr 2023 reichte die Gemeinde Covas do Barroso im Norden Portugals vor dem Finanz- und Verwaltungsgericht Mirandela in Portugal Klage gegen die portugiesische Umweltagentur und das portugiesische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz ein.⁴³ Ziel der Klage ist es, die Erteilung weiterer Lizenzen zum Abbau von Lithium in der Region an die britische Bergbaugesellschaft Savannah Resources zu verhindern.⁴⁴ Umweltorganisationen tragen vor, dass die Ausweitung des Abbaubereiches die Minen so nah an umliegende Dörfer und Ortschaften heranbringen würde, dass nachteilige Auswirkungen für die Gesundheit der Menschen sowie Bäche und das Grundwasser in der Region wahrscheinlich seien.⁴⁵ Im Übrigen bestand die Gefahr, dass die subsistenzwirtschaftliche Region, die erst 2018 von den Vereinten Nationen zum landwirtschaftlichen Weltkulturerbe erklärt wurde, durch die Erweiterung des Lithium-Tagebaus zerstört würde.⁴⁶ Nachdem Portugals Premierminister wegen mit den Abbaulizenzen zusammenhängenden Korruptionsanschuldigungen sein Amt niedergelegt hatte,⁴⁷ beantragte die Staatsanwaltschaft im Februar 2024, die zwischenzeitlich gegenüber Savannah Resources erteilte Umweltgenehmigung aufzuheben.⁴⁸

42 Eine genaue Auflistung findet sich im Anhang zum Critical Raw Materials Act, Europäische Union (03.05.2024).

43 Reuters (09.11.2023): Portuguese municipality to file lawsuit to stop lithium mine amid corruption scandal. <https://www.reuters.com/world/europe/portuguese-municipality-file-lawsuit-stop-lithium-mine-amid-corruption-scandal-2023-11-09/>; Savannah Resources Plc (09.02.2024): Update on lawsuit involving APA and the Portuguese Ministry of Environment and Climate. <https://www.savannahresources.com/media/t0ujtjga/update-on-lawsuit-involving-apa-ministry.pdf> (beide abgerufen am 20.09.2024).

44 Antonelli / Sini (2024).

45 Business and Human Rights Resource Centre (2023b).

46 Impact International (20.02.2024): Savannah Resources embarks on controversial lithium mining project in Portugal. <https://impactpolicies.org/news/374/savannah-resources-embarks-on-controversial-lithium-mining-project-in-portugal> (abgerufen am 20.09.2024).

47 Reuters (09.11.2023) a.a.O.; Tagesschau (07.11.2023): Portugals Ministerpräsident Costa reicht Rücktritt ein. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/portugal-ruecktritt-costa-korruption-100.html>; BBC (07.11.2023): Portuguese PM António Costa resigns over lithium deal probe. <https://www.bbc.com/news/world-europe-67346780> (beide abgerufen am 20.09.2024).

48 Reuters (08.02.2024): Portuguese prosecutors seek to annul environment permit for Savannah lithium mine. <https://www.reuters.com/markets/commodities/portuguese-prosecutors-seek-annul-environment-permit-savannah-lithium-mine-2024-02-08/>; Business & Human Rights Resource Centre (08.02.2024): Portugal: Prosecutors ask court to annul environment permit for Savannah lithium mine. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/portugal-prosecutors-ask-court-to-annul-environment-permit-for-uks-savannah-resources-lithium-mine/> (beide abgerufen am 20.09.2024).

Auch in anderen europäischen Abbauregionen von Lithium gibt es Proteste von anwohnenden Gemeinden und Umweltverbänden, die zum Teil in Verbesserungen von Transparenz und höheren Umweltauflagen münden,⁴⁹ aber am grundsätzlichen Zielkonflikt wenig ändern: Rohstoffe werden für die Energiewende benötigt, Rohstoffabbau „ohne Proteste“ gibt es häufig nur in Ländern, in denen die Bevölkerung ihre Rechte auf Beteiligung an Entscheidungen über das Ob und das Wie von Rohstoffabbau nicht wirksam ausüben kann. Rechtsmittel gegen solche Entscheidungen sind in vielen rohstoffreichen Ländern oft nicht vielversprechend.⁵⁰ Im Effekt setzen sich hier koloniale Formen der Aneignung von Ressourcen fort, auf dem Rücken der Umwelt und der Rechte der Mitglieder anwohnender Gemeinden.⁵¹

5.2.3 Menschenrechtliche Implikationen

Genehmigungsverfahren und Bieterprozesse

Menschenrechts- und Umweltvorschriften sind Teil des Genehmigungsverfahrens von Rohstoffabbauprojekten inner- und außerhalb der EU. Die Verordnung über kritische Rohstoffe sieht jedoch für „strategische Projekte“ als Ausnahmeregelung ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren vor, bei dem in großem Maß auf externe Zertifizierung zur Absicherung der Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards zurückgegriffen werden kann. Externe Zertifizierungen weisen jedoch häufig eine hohe Fehleranfälligkeit auf. Die Regelung birgt die Gefahr, dass die Zertifizierung als Ersatz oder Äquivalent für die Verantwortung der Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte und des EU-Rechts angesehen wird.

Jahrelang waren sogenannte Sozialaudits und Zertifizierungen die zentralen Instrumente, mit denen Unternehmen zeigen wollten, dass sie ihrer unternehmerischen Verantwortung nachkommen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Grenzen von Prüfungen durch Dritte gut dokumentiert. Zu ihnen gehören ein Mangel an Menschenrechtskenntnissen bei den Prüfern, Schwierigkeiten bei der Wahrung der Unabhängigkeit, wenn die Prüfer von dem geprüften Unternehmen bezahlt werden, sowie grundlegende Interessenkonflikte bei Prüfungsgesellschaften, da sich diese häufig auch jenseits ihrer Prüftätigkeiten auf Aufträge von den Unternehmen bewerben.⁵² Auch in Deutschland bekannt geworden ist der Dammbbruch der Eisenerzmine in Brumadinho (Brasilien), bei dem fehlerhafte Zertifizierung durch eine Tochtergesellschaft des TÜV Süd zu 272 Todesfällen und einer Umweltkatastrophe führte.⁵³

Ein Instrument wie Zertifizierungen, das aufgrund struktureller Fragen eine solche Fehleranfälligkeit hat, sollte nicht als Ersatz für strengere Genehmigungsverfahren gelten. Die EU-Mitgliedstaaten sollten deshalb vom vereinfachten Genehmigungsverfahren, auch wenn es in der CRMR für strategische Projekte möglich ist, keinen oder nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Zertifizierungssysteme, wenn sie zum Einsatz kommen, auf einem Multi-Stakeholder-Ansatz beruhen und Rechteinhabende in den Prozess eingebunden waren.

49 Abbau durch Rio Tinto, cancelled in 2022: Rio Tinto (2024): Jadar project update. <https://www.riotinto.com/en/operations/projects/jadar> (abgerufen am 20.09.2024). Jetzt geht es aber doch los: Euronews (17.05.2024): Commissioner touts imminent agreement with Serbia on raw materials. <https://www.euronews.com/green/2024/05/17/commissioner-touts-imminent-agreement-with-serbia-on-raw-materials> (abgerufen am 20.09.2024).

50 Vgl. Der Zugang zu Recht ist eng verknüpft mit Rechtsstaatlichkeit (rule of law). Der „rule of law“ – Index des „World Justice Project“ zeigt auf, in welchen Ländern der Zugang zu Recht als wahrnehmbar angesehen wird, einsehbar hier: World Justice Project (2023). Siehe auch UN, High Commissioner for Human Rights (10.05.2016), S. 5–8, mit einem Schaubild auf S. 7, das die Verbesserungsmöglichkeiten für den Zugang zu Recht aufzeigt.

51 Siehe dazu u. a. Bogojević (16.09.2024).

52 Human Rights Watch (24.05.2023).

53 Siehe dazu: Spiegel Online (24.05.2019): Staudammunglück. Brasilianische Richterin wirft TÜV Süd Versagen vor. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/brasilien-richter-werfen-tuev-sued-versagen-vor-a-1269145.html> (abgerufen am 20.09.2024).

Strategische Partnerschaft mit Chile: Lithiumabbau und die Folgen⁵⁴

Auf der Suche nach Partnerländern zur Versorgung mit Lithium haben die EU und Chile im Juli 2023 eine Absichtserklärung für eine strategische Rohstoffpartnerschaft unterzeichnet, weitere Schritte sollen folgen. Seit 1979 wird der Lithiumabbau in Chile als „nationales Interesse“ eingestuft; im Oktober 2021 rief die chilenische Regierung beziehungsweise das Ministerium für Bergbau dazu auf, die Lithiumproduktion im Land zu steigern.

Am 10. Januar 2022 reichte die Regionalregierung von Atacama einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gegen das chilenische Ministerium für Bergbau am Oberlandesgericht Copiapo ein. Der Antrag beruht auf der Ausgestaltung des Bieterprozesses bei der Erteilung der Genehmigungen zum Lithiumabbau. Zur Begründung ihrer Klage trägt die Regionalregierung Atacama vor, dass der Bieterprozess ohne Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt worden sei. Weiterhin sei keine Umweltprüfung durchgeführt worden, um die potenziellen Auswirkungen des verstärkten Lithiumabbaus für die Region abzuschätzen. Im Übrigen stelle die Erweiterung des Abbaugesbietes, unter anderem in die Salzwiesen Atacamas, eine Bedrohung für die Biodiversität dar. Die Expansion des Lithiumabbaus würde bestehende Feuchtgebiete und damit auch Kulturerbe zerstören, den Tourismus und die Wasserversorgung in der Region gefährden.

Dem hielt das Ministerium für Bergbau entgegen, dass bereits zwei Unternehmen Zuschläge im Bieterverfahren erteilt wurden und einzelne Bieter darüber hinaus weitere Erlaubnisse, insbesondere Umwelterlaubnisse, zum Betrieb einer Lithiumanlage erwerben müssten. Am 14. Januar 2022 wurde dem einstweiligen Antrag der Regionalregierung stattgegeben. Das Oberlandesgericht setzte die bereits geschlossenen Verträge aus, solange das Verfahren in der Hauptsache nicht abgeschlossen ist. Im Juli 2024 war eine Entscheidung in der Sache ausstehend.

Die Rechte der indigenen Bevölkerung

Im Zusammenhang mit oft fehlerhaften Zertifizierungen muss auch beachtet werden, dass weltweit mehr als 50 Prozent der für eine grüne Transition notwendigen Rohstoffe unter Territorien liegen, die von indigenen Völkern bewohnt werden, für die oftmals Landnutzung und Lebensweise eng verwoben sind.⁵⁵ Für Eingriffe in das von indigenen Völkern bewohnte Territorium gilt deshalb auch das spezifische Recht der freiwilligen und in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung (free, prior and informed consent, kurz FPIC). Das Recht auf FPIC ist in der UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP)⁵⁶ verankert, wird jedoch sehr häufig im Rahmen unternehmerischer Tätigkeit beim Abbau von Rohstoffen verletzt, wie unter anderem Beispielfälle aus Guatemala⁵⁷ und Brasilien zeigen.⁵⁸ FPIC ist auch in der CRMR genannt. Es ist jedoch essenziell, dass der

54 Sabin Center for Climate Change Law (2022).

55 Owen u. a. (2023). Zählt man auf dem Land lebende Bevölkerungsgruppen hinzu, die keinen offiziellen Status als Indigene Völker besitzen, so erhöht sich der Anteil sogar auf mehr als 70 %.

56 United Nations (2008).

57 Am 16. Mai 2023 entschied der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IACHR), dass die guatemaltekische Regierung die Rechte der Indigenen Q'equi verletzt, als sie den Abbau von Nickel durch das schweizerische Unternehmen Solway Group auf deren Territorium genehmigte, ohne sie ausreichend zu konsultieren. Der IACHR ordnete die sofortige Aussetzung der Abbauarbeiten durch die Solway Group an, siehe: Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023), siehe dazu auch: AP, (17.12.2023): International court rules against Guatemala in a landmark Indigenous and environmental rights case. <https://apnews.com/article/guatemala-mine-indigenous-rights-court-nickel-fenix-346b0c882d4ee52954a7bd32c81202a5> (abgerufen am 20.09.2024).

58 Business and Human Rights Resource Centre (2023a); 2023 wurde im Namen einer Quilombola Gemeinde und indigenen Völkern mit der Begründung Klage bei einem brasilianischen Gericht eingereicht, dass bei Betrieb einer Bauxit-Pipeline durch das norwegische Unternehmen Norsk Hydro, Landkonflikte verschärft wurden und ohne notwendige Genehmigung das Gebiet beschlagnahmt wurde. Zudem seien bei der vom brasilianischen Staat erteilten Genehmigung der Pipeline die Rechte der Indigenen Völker verletzt worden. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Konsultationsprozess nicht nur formal abgehandelt, sondern als echter partizipativer Dialoge gestaltet wird. Zudem sollten Projekte die Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerung nachhaltig verbessern.

„Just Transition“ oder sozialökologische Transformation

Um nicht ein neues globales Ausbeutungssystem, sondern eine klimaneutrale Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu schaffen, müssen die mit dem Rohstoffabbau einhergehenden Verletzungen von Menschenrechten und umweltbezogenen Rechte hinreichend beachtet und verhindert werden.

Was ist sozialökologische Transformation?

In einem Konzept einer sozialökologisch gerecht ausgestalteten Transformation (oft auch „Just Transition“) müssen die Achtung der Menschenrechte und der Schutz der Umwelt weltweit als gleichwertige Prioritäten neben der Energiewende stehen. Unter Transformation wird die Forderung verstanden, dass Gesellschaften ihre energetischen Grundlagen auf erneuerbare Energien im Sinne einer „Dekarbonisierung“ umstellen und damit ihre bisherige „fossilnukleare“ Wirtschaftsweise überwinden sollten. Dabei werden Auswirkungen auf Menschen und Umwelt in rohstoffreichen Regionen, die für diese Transformation benötigt werden, oft nicht mitbedacht.

Eine sozialökologisch gerechte Transformation ist also nur möglich, wenn die Menschenrechte, insbesondere die Rechte der indigenen Völker, wirksam geschützt werden. Ein weiterer Aspekt eines wirksamen Menschenrechtsschutzes und des Schutzes der Umwelt ist die stärkere Einbindung aller Interessengruppen, von Rechteinhabenden und der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus muss aber auch der Verbrauch von Rohstoffen gesenkt und ein umfassendes Kreislaufsystem gestärkt werden, sodass insgesamt weniger eingreifender und die Umwelt beeinträchtigender Abbau stattfindet. Die CRMR sieht dazu vor, dass die EU-Mitgliedstaaten bis 2030 mindestens 25 Prozent der Rohstoffe aus Recycling gewinnen.

5.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Deutschen Bundestag,

- eine zügige Umsetzung der EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD);
- die Umsetzung beziehungsweise Anwendung der EU-Lieferkettenrichtlinie, der Verordnung über die Nachhaltigkeitsberichterstattung und der Verordnung zum Verbot von Produkten, die unter Zwangsarbeit hergestellt wurden, mit wissenschaftlichen Analysen zu begleiten und die Ergebnisse der jeweiligen Evaluierungen im Rahmen etwaiger Überarbeitungsprozesse zu nutzen;
- eine systematische Kontrolle und Anpassung der schon geschlossenen oder noch abzuschließenden strategischen Rohstoffpartnerschaften Deutschlands mit Drittstaaten durchzuführen, mit Blick auf die Auswirkungen des Rohstoffabbaus auf Menschen und Umwelt, insbesondere unter Beachtung der Rechte indigener Völker, und die Auswirkungen der Nutzung von Zertifizierungen anstelle von Genehmigungsverfahren.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung,

- bei der Umsetzung der CSDDD ausreichend Zeit zur Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren vorzusehen;
- sich aktiv auf EU-Ebene an der Ausgestaltung der in der CSDDD für Unternehmen vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen, wie beispielsweise einem EU-Helpdesk, zu beteiligen sowie Unterstützungsmaßnahmen entweder im Umsetzungsgesetz zur CSDDD oder in dem ausstehenden Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte vorzusehen und dabei die Belange der Rechteinhabenden, insbesondere deren Recht auf Zugang zu Abhilfe im Falle von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen, in den Vordergrund zu stellen;

- sich auf EU-Ebene im Rahmen der Zwangsarbeitsverordnung dafür einzusetzen, dass Stakeholder Zugang zu Zoll Daten erhalten, um Importe besser nachvollziehen zu können und gegebenenfalls Wiedergutmachung entlang der Lieferkette verlangen können. Bei der behördlichen Umsetzung der Zwangsarbeitsverordnung sollte ein Schwerpunkt auf der Möglichkeit der Wiedergutmachung liegen, die über die einschränkenden Einzelfälle aus der Verordnung hinausgeht;
- bei der Anwendung der EU-Verordnung zu kritischen Rohstoffen (Critical Raw Materials Regulation) über ihre Abwägungen zwischen Rohstoffsicherung und Auswirkungen auf Menschen und Umwelt transparent zu berichten;
- sich dafür einzusetzen, dass von einem vereinfachten Genehmigungsverfahren für den Abbau von strategischen Rohstoffen nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden kann und anzuerkennen, dass Zertifizierungen eine kontinuierliche menschenrechtliche und umweltrechtliche Sorgfaltspflichtenanalyse nicht ersetzen können;
- darauf zu achten, dass Rohstoffpartnerschaften mit Staaten, in denen es indigene Gemeinschaften gibt, sicherstellen, dass sie als langfristige, nachhaltige Projekte konzipiert werden, die über einzelne Vorhaben hinausgehen;
- Strategien zur Reduzierung des Rohstoffverbrauchs zu entwickeln und in eine effektive Kreislaufwirtschaft zu investieren.

5.4 Literatur

Antonelli, Dario / Sini, Giacomo (2024): Covas do Barroso: Local resistance to Europe's lithium race. In: Green European Journal vom 27.02.2024

Assunção, Fernando (25.10.2023): Multinacional e governo do Pará são denunciados por violações em terras quilombolas. Alma Preta. https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/multinacional-hydro-governo-para-violacoes-terras-quilombolas/?mc_cid=7cd0587e44&mc_eid=b2036c3b1c (abgerufen am 20.09.2024)

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2019): Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 20.09.2024)

Business and Human Rights Resource Centre (2018): Ministry of Energy and Mines amparo (re Fenix nickel mine, Guatemala). <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/solway-amparo-re-fenix-nickel-mine-guatemala/> (abgerufen am 20.09.2024)

Business and Human Rights Resource Centre (2023a): Norsk Hydro lawsuit (re Paragominas bauxite mine, Brazil). https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/norsk-hydro-lawsuit-re-paragominas-bauxite-mine-brazil/?utm_source=mosaic&utm_medium=api (abgerufen am 20.09.2024)

Business and Human Rights Resource Centre (2023b): Portugal genehmigt größten Lithium-Tagebau Westeuropas trotz Widerstand der lokalen Bevölkerung und Umweltorganisationen. <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/portugal-genehmigt-gruesten-lithium-tagebau-west-europas-trotz-widerstand-der-lokalen-bevoelkerung-und-umweltorganisationen/> (abgerufen am 20.09.2024)

Bogojević, Sanja (16.09.2024): The European Green Deal, the rush for critical raw materials, and colonialism. In: Transnational Legal Theory. <https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408> (abgerufen am 20.09.2024)

Corley-Coulibaly, Marva / Ebert, Franz Christian / Sekerler Richiardi, Pelin (2023): Integrating trade and decent work. Volume 2: The potential of trade and investment policies to address labour market issues in supply chains. Genf: International Labour Office. <https://www.ilo.org/resource/other/integrating-trade-and-decent-work> (abgerufen am 20.09.2024)

Corporate Accountability Lab (2024): Hidden harvest: Human rights and environmental abuses in India's shrimp industry. <https://corpaccountabilitylab.org/hidden-harvest> (abgerufen am 20.09.2024)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023): Caso comunidad indígena Maya Q'Eqchi' Agua Caliente vs. Guatemala, sentencia de 16 de Mayo de 2023. https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/search/jurisdictio:EA+categoriaCorte:r06r9jvba33obda+tipoDeDocumento:r06r9jye99o4szy/*/en/en/vid/953774887 (abgerufen am 20.09.2024)

EFRAG (2023): Draft European Sustainability Reporting Standards. ESRS S1. Own workforce. Basis for conclusions. https://www.efrag.org/sites/default/files/sites/webpublishing/SiteAssets/BFC_ESRS%20S1%20Own%20workforce.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

EU Raw Materials Coalition (2024): Limiting environmental damage, human rights abuses and Indigenous Peoples' rights violations. Civil society guidelines for the implementation of the EU Critical Raw Materials Regulation. <https://www.boell.de/sites/default/files/2024-02/eeb-crma-2.pdf> (abgerufen am 20.09.2024)

Europäische Union (16.12.2022): Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Text von Bedeutung für den EWR). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464> (abgerufen am 20.09.2024)

Europäische Union (22.12.2023): Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772 der Kommission vom 31. Juli 2023 zur Ergänzung der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302772 (abgerufen am 20.09.2024)

Europäische Union (03.05.2024): Verordnung (EU) 2024/1252 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020 (Text von Bedeutung für den EWR). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=OJ:L_202401252 (abgerufen am 20.9.2024)

FDP (15.01.2024): EU-Lieferkettenrichtlinie stoppen, Bürokratie-Burnout verhindern. Beschluss des Präsidiums der FDP. https://www.fdp.de/sites/default/files/2024-01/2024_01_15_praesidium_eu-lieferkettenrichtlinie-stoppen-buerokratie-burnout-verhindern_1.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

Gudynas, Eduardo (2012): Der neue progressive Extraktivismus in Südamerika. In: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. / Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V.: Der Neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika. Berlin: FDCL-Verlag, S. 46–62. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Der_Neue_Extraktivismus.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

Holdinghausen, Heike (2023): Der große Run auf Rohstoffe. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.boell.de/de/2023/10/03/der-grosse-run-auf-rohstoffe> (abgerufen am 20.09.2024)

Human Rights Watch (24.05.2023): EU's flawed reliance on audits, certifications for raw materials rules. Questions and answers. <https://www.hrw.org/news/2023/05/24/eus-flawed-reliance-audits-certifications-raw-materials-rules> (abgerufen am 20.09.2024)

ifo Institut (2022): Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien. <https://www.ifo.de/publikationen/2022/monographie-autorenschaft/wie-abhaengig-ist-deutschland-von-rohstoffimporten> (abgerufen am 20.09.2024)

Institute for Human Rights and Business (2019): Building a movement. Reflections on the history and future of business and human rights. <https://www.ihrb.org/resources/report-building-a-movement> (abgerufen am 20.09.2024)

International Labour Organization (1930): Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029 (abgerufen am 20.09.2024)

International Labour Organization (1957): Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung von Zwangsarbeit. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C105 (abgerufen am 20.09.2024)

International Labour Organization (2024): Profits and poverty: The economics of forced labour, 2. Auflage. <https://www.ilo.org/media/520201/download> (abgerufen am 20.09.2024)

International Labour Organization / Walk Free / International Organization for Migration (2022): Global estimates of modern slavery. Forced labour and forced marriage. <https://www.ilo.org/media/370826/download> (abgerufen am 20.09.2024)

Klimke, Romy (2023): Out of the woods? Human rights and the new EU Regulation on Deforestation. In: Verfassungsblog vom 03.08.2023. <https://verfassungsblog.de/out-of-the-woods/> (abgerufen am 20.09.2024)

Kramer, Moritz u. a. (2023): Extracted forests. Unearthing the role of mining-related deforestation as a driver of global deforestation. Berlin: WWF Deutschland. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publicationen-PDF/Wald/WWF-Studie-Extracted-Forests.pdf> (abgerufen am 20.09.2024)

Niebank, Jan-Christian (2019): Bringing human rights into fashion. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publicationen/Analyse_Studie/Analysis_Bringing_Human_Rights_into_Fashion.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

Niebank, Jan-Christian / Utlu, Deniz (2017): Schutzlücken schließen. Transnationale Zusammenarbeit zu Menschenrechten am Beispiel Kohleabbau in Kolumbien. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publicationen/Analyse_Studie/Analyse_Schutzluecken-schliessen_Transnationale-Zusammenarbeit-zu-Menschenrechten.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

OECD (2023): OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/abd4d37b-de> (abgerufen am 20.09.2024)

Owen, John R. u. a. (2023): Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples. In: Nature Sustainability 6 (2), S. 203–211. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6> (abgerufen am 20.09.2024)

Rasche, Andreas (2022): Voluntary standards for business and human rights: Reviewing and categorizing the field. In: Marx, Axel u. a. (Hg.): Research handbook on global governance, business and human rights. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 162–176

Sabin Center for Climate Change Law (2022): Regional government of Atacama v Ministry of Mining and Other. <https://climatecasechart.com/non-us-case/regional-government-of-atacama-v-ministry-of-mining-and-other/> (abgerufen am 20.09.2024)

Schilling-Vacaflor, Almut / Steinert, Christoph (2017): (Neo-)Extraktivismus statt nachhaltiger Entwicklung: Grenzen des lateinamerikanischen Wachstumsmodells. In: Burchardt, Hans-Jürgen / Peters, Stefan / Weinmann, Nico (Hg.): Entwicklungstheorie von heute – Entwicklungspolitik von morgen. Baden-Baden: Nomos, S. 241–256

Schmidt, Michael (2023): Rohstoffrisikobewertung – Lithium. Berlin: Deutsche Rohstoffagentur. https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-54.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 20.09.2024)

Soldi, Rosella / Cavallini, Simona (2023): Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agricultural and food sectors in EU member states after COVID-19. Brüssel: European Economic and Social Committee. <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf> (abgerufen am 20.09.2024)

The Remedy Project (28.04.2023): Putting things right: Remediation of forced labour under the Tariff Act 1930. <https://static1.squarespace.com/static/5f846df102b20606387c6274/t/644b403dced135fba5c64c2/1682653306884/TRP+-+CBP+Report+-+Final+-+20230428.pdf> (abgerufen am 20.09.2024)

UN, High Commissioner for Human Rights (10.05.2016): Improving accountability and access to remedy for victims of business-related human rights abuse, UN Doc. A/HRC/32/19

United Nations (2008): United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples adopted by the General Assembly on 13 September 2007. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Declaration_indigenous_en.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

United Nations (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

Vereinte Nationen (19.12.1966): Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICCPR/ICCPR_Pakt.pdf (abgerufen am 20.09.2024)

Wettstein, Florian (2020): The history of ‘business and human rights’ and its relationship with corporate social responsibility. In: Deva, Surya / Birchall, David (Hg.): Research handbook on human rights and business. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 23–45

World Justice Project (2023): Rule of law index 2023. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2023.pdf> (abgerufen am 20.09.2024)

6 Deutschland im Menschenrechtssystem

6.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Grund- und Menschenrechte sind dementsprechend im Grundgesetz garantiert. Zudem ist Deutschland als Mitglied im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtssystem eingebunden.

Dabei hat sich Deutschland sowohl internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel dem UN-Zivilpakt, dem UN-Sozialpakt und der UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäischen Menschenrechtsverträgen – zum Beispiel der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Revidierten Europäischen Sozialcharta – unterworfen. Außerdem ist Deutschland an die EU-Grundrechtecharta gebunden, wenn es Recht der Europäischen Union (EU) umsetzt, zum Beispiel europäische Richtlinien in nationales Recht überführt oder eine Behörde in Umsetzung einer europäischen Verordnung handelt.

Die durch die Menschenrechtsverträge begründeten individuellen Rechte und staatlichen Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Alle Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt können sich gegen deutsche staatliche Stellen auf sie berufen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe heranzuziehen. Mit ihnen werden Inhalt und Reichweite der grundgesetzlich garantierten Grundrechte bestimmt. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – unmittelbar oder bei der Auslegung von Grundrechten – und finden seit einigen Jahren zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch verbindliche Vorgaben für Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen. Demzufolge müssen politische Prozesse transparent, inklusiv sowie diskriminierungsfrei ablaufen und darauf abzielen, alle Menschenrechte weitestgehend zu gewährleisten.

Menschenrechte sind für Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium bindend, sondern auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies gilt sowohl für das Handeln außerhalb des Staatsgebietes (zum Beispiel im Rahmen von Militäreinsätzen wie in Afghanistan und Mali oder in der Entwicklungszusammenarbeit) als auch für das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel bei der Rechtsetzung in der EU oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Ausschüsse unabhängiger Expert*innen (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren findet sich in den jeweiligen thematischen Kapiteln dieses Berichts (vgl. 3.1.1, 3.2.2, 4).

6.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen gehen Pflichten für Deutschland einher: Als Vertragsstaat verpflichtet es sich dazu, die festgeschriebenen Normen einzuhalten und über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution, also des Deutschen Instituts für Menschenrechte – die Grundlage für Empfehlungen, die die UN-Fachausschüsse zu den einzelnen Menschen-

rechtsverträgen nach einem intensiven Dialog mit deutschen Staatenvertreter*innen gegenüber Deutschland aussprechen. Das Berichtsverfahren ist dabei je nach Menschenrechtsvertrag zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den UN-Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren).¹ Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.²

Die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Zusatzprotokolle überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Damit bietet er den stärksten Schutz gegen die Verletzung von Menschenrechten. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.³

Im Berichtszeitraum Juli 2023 bis Juni 2024 veröffentlichte der EGMR insgesamt fünf Urteile zu Beschwerden gegen Deutschland. In einem Fall

(Humpert u. a. gegen Deutschland)⁴ fällte der Gerichtshof ein Grundsatzurteil zur Vereinbarkeit des Streikverbots für Beamt*innen mit der EMRK. In drei Fällen stellte der EGMR eine Rechtsverletzung fest:

Im Fall **Wick gegen Deutschland** hatte ein deutscher Staatsangehöriger Klage eingereicht, der sich zur Zeit der Entscheidung in Berlin in Haft befand.⁵ Der Beschwerdeführer wandte sich gegen seine wiederholte, innerhalb kurzer Zeiträume stattfindende Verlegung von einem Gefängnis in ein anderes während der Verbüßung seiner Haftstrafe. Der Beschwerdeführer hatte versucht, bei deutschen Gerichten Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit seiner Unterbringung in Einzelhaft und unter Videoüberwachung sowie über seine Verlegungen zu erwirken. Infolge der Verlegungen des Beschwerdeführers verloren Gerichte ihre Zuständigkeit und trafen widersprüchliche Entscheidungen. Der EGMR urteilte, dass Deutschland gegen das Recht auf Zugang zu einem Gericht (Art. 6 Abs. 1 EMRK) verstoßen hat, weil der Beschwerdeführer keine konkrete und wirksame Möglichkeit hatte, eine gerichtliche Entscheidung im Zusammenhang mit den besonderen Sicherheitsmaßnahmen und den wiederholten kurzfristigen Überstellungen zu erwirken.

Im Urteil zum Fall **Bild GmbH & Co. KG gegen Deutschland** ging es um ein Gerichtsurteil, mit dem die Beschwerdeführerin angewiesen wurde, Videoaufnahmen einer polizeilichen Festnahme zu

1 In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie ausgewählte menschenrechtlich relevante Entscheidungen staatlicher Gerichte abgebildet: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte>. In der Rechtsprechungsdatenbank „ius gender & gewalt“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte befinden sich rechtsgebietsübergreifend Entscheidungen nationaler, europäischer und internationaler Gerichte und unabhängiger Menschenrechtsorgane, die im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt stehen, sowie relevante völker- und europarechtliche Dokumente und Hintergrundinformationen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt>. Die Datenbank „Menschenrechte und Behinderungen“ enthält wesentliche völkerrechtliche Dokumente der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-behinderungen> (alle abgerufen am 09.10.2024).

2 Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung.

3 Council of Europe (2023).

4 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2023): Humpert u. a. gegen Deutschland, Urteil vom 14.12.2023, Beschwerde Nr. 59433/18, 59477/18, 59481/18 und 59494/18. <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-229726> (abgerufen am 09.10.2024).

5 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): Wick gegen Deutschland, Urteil vom 04.06.2024, Beschwerde Nr. 22321/19. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-233987> (abgerufen am 09.10.2024).

entfernen, sofern das Gesicht eines beteiligten Polizisten nicht unkenntlich gemacht wird.⁶ Die Beschwerdeführerin ist die Betreiberin der Nachrichten-Website bild.de. In zwei Beiträgen berichtete bild.de über eine gewalttätige Auseinandersetzung zwischen einem Mann und mehreren Polizisten in einem Bremer Club. Die Beiträge enthielten Video-Aufnahmen, die zeigten, wie mehrere Polizeibeamte eine Person auf den Boden zwangen, wobei einer der Polizisten die Person trat und mit einem Schlagstock schlug. Einer der beistehenden Polizisten war auf den Aufnahmen unverpixelt zu sehen. Dieser ging gerichtlich gegen die Berichterstattung vor und bekam einen Unterlassungsanspruch zugesprochen, welcher letztinstanzlich bestätigt wurde. Der EGMR urteilte, dass Deutschland durch dieses gerichtliche Verbot gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK) verstoßen hat. Zu diesem Ergebnis kam der EGMR nach einer Abwägung der Meinungsäußerungsfreiheit mit dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK). Zentral für die Entscheidung des Gerichtshofs war dabei, dass das gerichtlich erklärte Verbot auch für die Zukunft generell und unabhängig vom Berichterstattungskontext erteilt worden war. Dadurch sei die Berichterstattung über Gewaltausübung durch die Polizei und damit deren Beitrag zur öffentlichen Debatte gefährdet worden.⁷

Der Fall **Sioud gegen Deutschland** betraf ein Verfahren über das Umgangsrecht des Beschwerdeführers mit seinem Kind.⁸ Die Eltern des Kindes stritten sich nach ihrer Trennung über den Umgang mit der Tochter, woraufhin das zuständige Amtsgericht diesen regelte. In diesem Verfahren hörte das Gericht auch die Tochter an, die erklärte, ihren Vater, den Beschwerdeführer, nicht sehen zu wollen. Trotz Regelung des Umgangs verweigerte das Kind schon

nach kurzer Zeit den Umgang mit ihrem Vater. In einem daraufhin durch die Mutter angestregten Beschwerdeverfahren vor dem Oberlandesgericht entschied dieses, ohne eine erneute Anhörung des Kindes, den Umgang mit dem Beschwerdeführer für acht Monate auszusetzen. Mehrere Verfahrensbeteiligte, unter anderem der Vater und das Jugendamt, hatten die persönliche Anhörung des Kindes beantragt beziehungsweise ein Sachverständigen-gutachten vorgeschlagen, um den wahren Willen der Tochter zu ermitteln. Gleichzeitig hatten schon das Amtsgericht und auch das Oberlandesgericht Bedenken geäußert, die Mutter des Kindes habe den Willen des Kindes beeinflusst oder gefördert. Das Absehen von der erneuten Anhörung der Tochter war auf Grundlage einer zum Zeitpunkt der Beschlussfassung geltenden Vorschrift des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit möglich, nach der die Durchführung einzelner Verfahrenshandlungen in das Ermessen des Beschwerdegerichts gestellt wurde.⁹ Der EGMR urteilte, dass Deutschland gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) verstoßen hat. Er rügte, das Oberlandesgericht habe seine Entscheidung nicht auf der Grundlage hinreichend substantiiertes Tatsachen getroffen, indem es von einer persönlichen Anhörung der Tochter absah und sich zudem unzureichend mit den Empfehlungen der Verfahrensbeteiligten zur Einholung eines Sachverständigen-gutachtens und damit der Ausräumung der Bedenken der freien Willensbildung des Kindes insgesamt befasst habe.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner

6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2023): Bild GmbH & Co. KG gegen Deutschland, Urteil vom 31.10.2023, Beschwerde Nr. 9602/18. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-228530> (abgerufen am 09.10.2024).

7 Weitere Informationen: Legal Tribune Online (01.11.2023): Bild.de muss Polizisten nicht immer verpixeln. EGMR gibt Bild nach Debatte um Polizeigewalt recht. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/egmr-960218-bild-deutschland-video-polizist-unverpixelt> (abgerufen am 09.10.2024).

8 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2023): Sioud gegen Deutschland, Urteil vom 24.10.2023, Beschwerde Nr. 48698/21. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-231052> (abgerufen am 09.10.2024).

9 Seit der Novellierung der Vorschrift, die seit dem 01.07.2021 – also nach der Entscheidung des Oberlandesgerichts – gilt, ist die Anhörung des Kindes vor dem Oberlandesgericht gesetzlich vorgeschrieben, Bundesministerium der Justiz (2024), S. 30 f.

Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.¹⁰ In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.¹¹

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

Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll	2020	2021	Fällig 2028 Zwischenbericht fällig: 2024
Zivilpakt 2. Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2023	2018	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2020	2023	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2021	2023	Zwischenbericht 2025 fällig Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.

¹⁰ Bundesministerium der Justiz (2024).

¹¹ Kulick (2024).

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	2024	2019	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhängigen Besuchsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Der kombinierte 7. und 8. Bericht soll 2027 vorgelegt werden.
1. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	–	–	–
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2019 (Prüfung des Berichts: 2023)	2023	2031
Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013 Follow-Up-Berichte (gem. Art. 29(4)) 2015 und 2020.	2023	Laut Konvention keine weiteren periodischen Staatenberichte fällig, aber zusätzliche Informationen können nach Art. 29(4) angefordert werden.

Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2023	2023	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2013	2021	Keine Empfehlungen vorgesehen	2025 (freiwillig, keine verbindliche Vorgabe)

Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-) Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-) Bericht Deutschlands
Europäische Sozialcharta	26.02.1965	2022	2023	2024 (jährlich, aber jeweils nur zu einzelnen Rechten der Revidierten Europäischen Sozialcharta)
Revidierte Europäische Sozialcharta	01.05.2021	2023 (regulärer Bericht) 2023 (Ad-hoc-Bericht zur cost-of-living crisis)	2024	
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	-	-	-
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2023	2022	2029
Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen	01.01.1999	2023	2024	2026
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2023	2024	2026
Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	01.02.2018	2020	2022	2025

Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	2020 (regulärer Besuch)	2022 (regulärer Besuch)
		2023 (Ad-hoc-Besuch)	(2024 (Ad-hoc-Besuch))
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	Kein Abkommen	2019	2020

Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹²

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 7 (u. a. Verfahrensgarantien bei Ausweisung, Verbot der Doppelbestrafung, Recht auf Rechtsmittel bei strafrechtlicher Verurteilung, Gleichheit der Ehegatten)	Unterzeichnet am 19.3.1985, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Sachlich unbeschränktes Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

¹² Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

6.3 Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren (UPR)

Im Berichtszeitraum hat sich Deutschland zum vierten Mal dem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) unterzogen.¹³ Im Rahmen dieses Verfahrens behandelt der UN-Menschenrechtsrat regelmäßig die Menschenrechtssituation in allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Maßstäbe für die Überprüfung sind die UN-Charta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie sämtliche vom jeweiligen Staat ratifizierte UN-Menschenrechtsabkommen.

Beim UPR werden Staaten durch Staaten überprüft – und nicht von unabhängigen Fachausschüssen, wie es bei den Staatenberichtsverfahren zu den verschiedenen UN-Menschenrechtsverträgen der Fall ist. Dies birgt zwar die Gefahr der Politisierung des Verfahrens, sichert ihm aber auch eine höhere politische Aufmerksamkeit der Regierungen. Grundlage des Verfahrens sind jeweils drei Berichte: die Stellungnahme des betreffenden Staates zu menschenrechtlichen Entwicklungen im Land seit der letzten Überprüfung, eine Zusammenfassung von Erkenntnissen verschiedener UN-Menschenrechtsgremien sowie ein Bericht des UN-Hochkommissariats, der die Parallelberichte zivilgesellschaftlicher Organisationen und der jeweiligen Nationalen Menschenrechtsinstitution (NHRI) und von internationalen Organisationen zusammenfasst (vgl. Abbildung 6, S. 122).¹⁴ Ziel des Verfahrens ist es, Anregungen

zur Verbesserung der Menschenrechtssituation im Land zu geben und die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu fördern.

6.3.1 Phase der Berichterstattung

Parallelberichte wurden von einer Vielzahl von Organisationen vorab eingereicht, unter anderem vom Forum Menschenrechte und zahlreichen weiteren Nichtregierungsorganisationen, dem Deutschen Institut für Menschenrechte sowie regionalen Organisationen und Institutionen wie dem Europarat, der Europäischen Grundrechteagentur (FRA) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).¹⁵ Die Parallelberichte sprachen ein breites Spektrum an menschenrechtlichen Themen an. Zahlreiche Berichte nahmen Bezug auf rassistische Diskriminierung¹⁶ sowie Hasskriminalität und Hassrede.¹⁷ Im Fokus standen auch strukturelle und institutionelle Diskriminierung¹⁸ wie „Racial Profiling“.¹⁹ Kritisiert wurde zudem die Lage von Menschen mit Migrationsgeschichte, insbesondere Kindern.²⁰ Weitere Themen waren Armut, insbesondere Kinderarmut²¹ und von Alleinerziehenden²², Wohnungslosigkeit, gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung,²³ Geschlechtergerechtigkeit²⁴ und Gewalt gegen Frauen²⁵, Wirtschaft und Menschenrechte²⁶ sowie die Diskriminierung von trans- und intergeschlechtlichen Menschen²⁷. Aufgegriffen wurden auch gegenüber der vergangenen UPR-Runde neue Menschenrechtsprobleme, wie fehlende oder unzureichende Klimaschutzmaßnahmen,²⁸ Gefahren aufgrund von Digitalisierung und

13 Die erste Überprüfung fand 2009 statt, die zweite 2013, die dritte 2018.

14 UN, Human Rights Council (01.09.2023); UN, Human Rights Council (04.09.2023); UN, Human Rights Council (22.12.2023).

15 Sämtliche Parallelberichte sind auf der Internetseite des UN-Hochkommissars für Menschenrechte abrufbar: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/de-index> (abgerufen am 23.10.2024).

16 UN, Human Rights Council (04.09.2023), Ziff. 2, 31, 88.

17 Ebd., Ziff. 2, 17, 30, 39.

18 Ebd., Ziff. 31, 39, 23, 24.

19 Ebd., Ziff. 23.

20 Ebd., Ziff. 2, 62, 90.

21 Ebd., Ziff. 2.

22 Ebd., Ziff. 58.

23 Ebd., Ziff. 77–81.

24 Ebd., Ziff. 40, 41.

25 Ebd., Ziff. 2, 41, 73, 74, 86.

26 Ebd., Ziff., 67–72.

27 Ebd., Ziff. 82–87.

28 Ebd., Ziff. 26, 107, 109.

Künstlicher Intelligenz²⁹, der Umgang mit der Corona-Pandemie und ihre Folgen³⁰ sowie die Auswirkungen des Krieges gegen die Ukraine.

Die Bundesregierung reichte ihren Bericht im September 2023 ein.³¹ Der ressortübergreifende Abstimmungsprozess wurde vom Auswärtigen Amt gesteuert. Im Rahmen dieses Prozesses wurden das Forum Menschenrechte und das Deutsche Institut für Menschenrechte zweimal konsultiert. Der Regierungsbericht gibt Auskunft über zahlreiche Maßnahmen, die die Bundesregierung seit der dritten Überprüfung 2018 eingeleitet hat, beispielsweise gesetzliche Regelungen, Projekte, Aktionspläne und Budgetentscheidungen. Ein Annex enthielt einige wichtige und teilweise gegenüber der vergangenen Überprüfungsrunde neue Themen: Antisemitismus, Rechte Älterer, Wirtschaft und Menschenrechte, Armut und Wohnungslosigkeit sowie Klimaschutz. Sie enthielten dadurch im Verfahren weniger Aufmerksamkeit. Einige in den Parallelberichten oder von UN-Vertragsausschüssen hervorgehobene Problemstellungen wurden im Bericht der Regierung nicht thematisiert, etwa die Auswirkungen der Corona-Pandemie, insbesondere auf Kinder, Online-Hassrede oder Digitalisierung und Künstliche Intelligenz.

6.3.2 Der Prüftermin – interaktiver Dialog der Staaten – Outcome of the review

Die mündliche Befassung mit dem Bericht Deutschlands fand am 9. November 2023 in Genf statt. Zu der besonderen Bedeutung dieses Datums für Deutschland kam die zeitliche Nähe zu den Terrorangriffen der Hamas in Israel am 7. Oktober 2023 und die darauffolgenden Proteste in Deutschland und vielen Ländern der Welt. In einer Reihe von Beiträgen schlugen sich diese aktuellen politischen Entwicklungen nieder.

Die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung als Leiterin der Regierungsdelegation eröffnete die mehr als dreistündige Sitzung in Genf mit einem selbstkritischen Eingangsstatement, welches den Ton für den weiteren Austausch setzte. Sie nannte menschenrechtliche Fortschritte seit 2018, wie etwa die Ratifikation der ILO-Konvention Nr. 169 und des Zusatzprotokolls zur Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Rücknahme der Vorbehalte zur Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“). Ausgeführt wurden ebenso Herausforderungen, die von der Zivilgesellschaft zu Recht betont worden seien, wie etwa Geschlechtergerechtigkeit, häusliche Gewalt und ein Hilfesystem, das den Bedürfnissen nicht gerecht werde. Armut und insbesondere Kinderarmut gehörten ebenso zu den menschenrechtlichen Problemen in Deutschland. Und schließlich seien Rassismus und Diskriminierung sowie Defizite in der Migrationspolitik große Herausforderungen, denen die Bundesregierung begegnen müsse und wolle.

Während des Dialogs nahmen 123 Delegationen öffentlich Stellung zum Bericht.³² Die Staatendelegationen begegneten der deutschen Delegation überwiegend konstruktiv und wohlwollend. Kritik äußerten die Staaten vor allem in den Themenfeldern Rassismus, Diskriminierung und Hasskriminalität. Sie forderten Deutschland auf, sich aktiv dagegen einzusetzen und auch auf struktureller Ebene Diskriminierung abzuwenden. Hierzu empfahlen zahlreiche Staaten, Beamt*innen zu schulen und so beispielsweise Racial Profiling in der Praxis zu unterbinden.

Im Bereich der Menschenrechte von Frauen ging es den Staaten insbesondere um fortbestehende

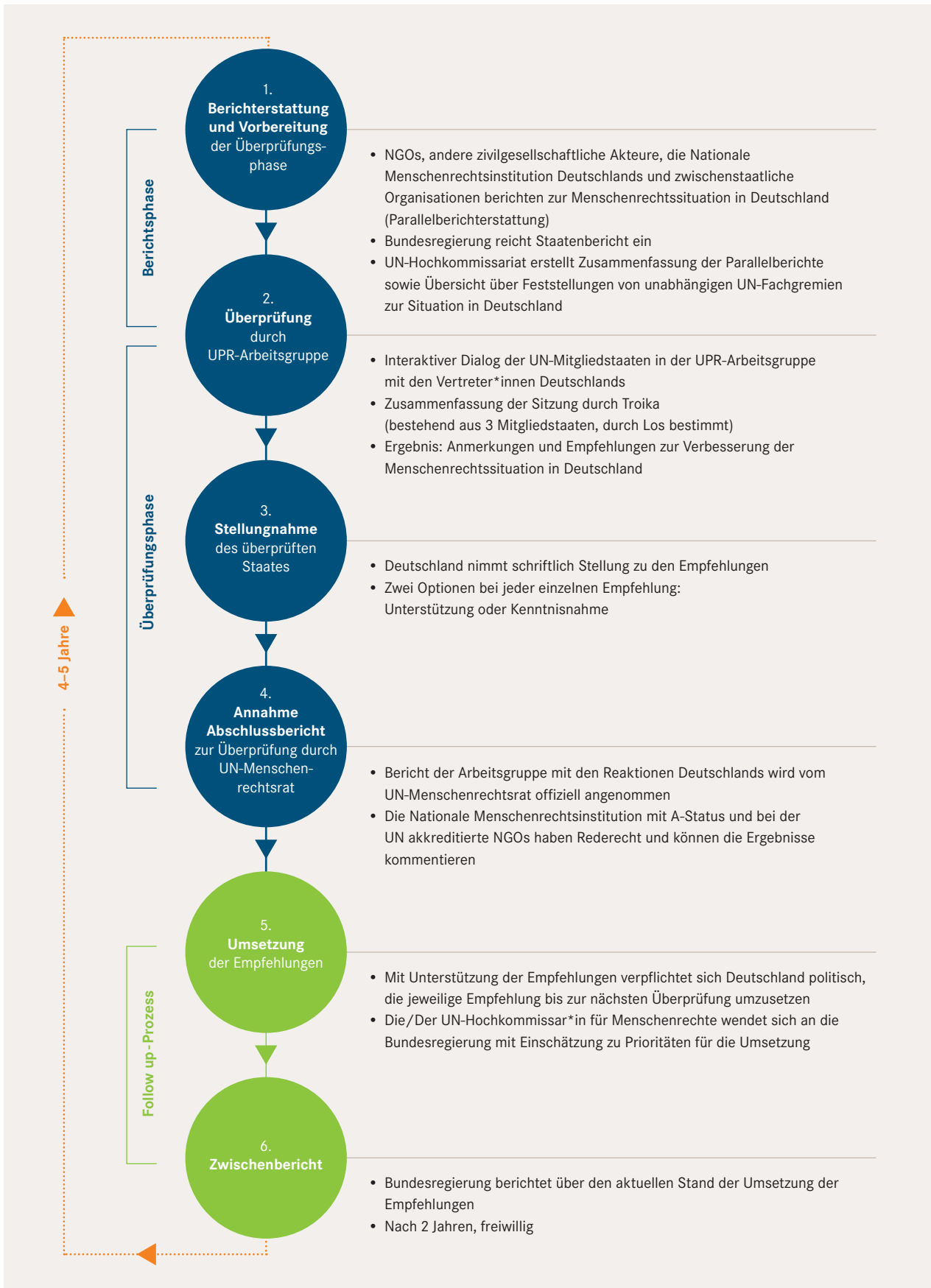
29 Ebd., Ziff. 107, 111.

30 Ebd., Ziff. 110.

31 UN, Human Rights Council (01.09.2023). Der Bericht besteht aus einem Hauptberichtsteil und einer Anlage mit Anmerkungen aus dem dritten Zyklus in tabellarischer Form: UN, Human Rights Council (2023): Universal Periodic Review Fourth Cycle – Germany – Reference documents. Annex 1. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/upr/sessions/session44/de/A_HRC_WG6_44_DEU_1_Germany_Annex_E.pdf; UN, Human Rights Council (2023): Universal Periodic Review Fourth Cycle. Germany. Reference documents. Annex 2. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/upr/sessions/session44/de/A_HRC_WG6_44_DEU_1_Germany_Annex%20E.docx (beide abgerufen am 23.10.2024).

32 Die Empfehlungen sind im Bericht der UPR Working Group enthalten: UN, Human Rights Council (22.12.2023).

Abbildung 6: Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren



Geschlechtsdiskriminierung, insbesondere Lohnungleichheit, fehlende Repräsentation von Frauen in Führungspositionen sowie politischen Leitungsebenen. Zudem wurde mehrfach die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gefordert, insbesondere die bessere Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Die Situation von Geflüchteten und Migrant*innen stand ebenfalls im Zentrum zahlreicher Stellungnahmen. Vor allem afrikanische Staaten forderten Deutschland zur Ratifikation der Wanderarbeitnehmerkonvention auf.

Im Kontext des Krieges in Gaza wurde Deutschland mehrfach kritisiert, sich nicht hinreichend für den Schutz der palästinensischen Zivilbevölkerung einzusetzen und sich nicht aktiv um eine sofortige Waffenruhe zu bemühen. Auch die Einschränkung von pro-palästinensischen Protesten und damit Beschränkung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit wurde kritisiert.

Darüber hinaus griffen die Staaten ein breites Spektrum an Themen auf: von inklusiver Bildung und Rechten von Menschen mit Behinderung über den Klimaschutz bis hin zur verbesserten Bekämpfung von Menschenhandel. Ebenso wurden die Rechte von Lesben, Schwulen, bisexuellen, trans- und intergeschlechtlichen sowie queeren Menschen (LSBTIQ*) thematisiert.

Weniger Aufmerksamkeit gab es für die durch Pandemie und Inflation rasant gestiegene Armut und insbesondere Kinderarmut in Deutschland. Die Bundesregierung hatte dieses Thema erst nach den Konsultationen mit der Zivilgesellschaft und dem Institut und aus Platzgründen in den Annex des Staatenberichts aufgenommen.

Einige Empfehlungen wurden bereits in den Zyklen zuvor ausgesprochen und teilweise inhaltlich unverändert übernommen.

6.3.3 Umgang Deutschlands mit Empfehlungen der anderen Staaten

Anfang 2024 nahm die Bundesregierung nach ressortübergreifender Abstimmung zu den Empfehlungen der UPR-Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates Stellung.³³ Von den insgesamt 346 Empfehlungen fanden 284 Empfehlungen ihre Unterstützung; die weiteren 62 Empfehlungen nahm die Bundesregierung zur Kenntnis.³⁴ Sowohl Zustimmung als auch Kenntnisnahme wurden bei einer Reihe von Empfehlungen kurz kommentiert. Ausdrücklich hat die Bundesregierung jedoch keine der Empfehlungen zurückgewiesen.

„Unterstützung einer Empfehlung“ bedeutet, dass die Bundesregierung die grundsätzliche Stoßrichtung der Empfehlung teilt, allerdings nicht zwangsläufig einen Handlungsbedarf anerkennt.³⁵ Inwieweit und ob überhaupt Konsequenzen folgen, bleibt also unklar. Dennoch handelt es sich bei der Unterstützung einer Empfehlung um eine politische Verpflichtung, hierüber künftig international Rechenschaft abzulegen. Insofern bleiben die unterstützten Empfehlungen auch innenpolitisch auf der Agenda. Empfehlungen, die „zur Kenntnis genommen“ werden, gelten in den meisten Fällen faktisch als abgelehnt.³⁶ Laut der Bundesregierung ist eine „Zur-Kennntnisnahme“ nicht mit einer pauschalen Ablehnung gleichzusetzen.³⁷ Bei beiden Kategorien ist unklar, inwieweit Deutschland sich politisch verpflichtet, diese umzusetzen.

Im Folgenden ist aufgezeigt, wie die Bundesregierung auf die zentralen Empfehlungen des UN-Menschenrechtsrates reagiert hat.

³³ UN, Human Rights Council (20.02.2024), Ziff. 3.

³⁴ Die Begrifflichkeit geht zurück auf die Resolution 5/1 des Menschenrechtsrates vom 18.06.2007, Annex, Abs. 32. In den beiden ersten Zyklen des UPR verwendete die Bundesregierung eine andere Terminologie: „akzeptiert“ / „Kenntnis genommen“ / „zurückgewiesen“ (accepted/noted/rejected).

³⁵ UN, Human Rights Council (20.02.2024), Ziff. 3.

³⁶ So bedeutet es teilweise, dass die Bundesregierung bis zur Sitzung des UN-Menschenrechtsrates die genannten Empfehlungen nicht abschließend prüfen konnte (unter anderem auch, weil die Empfehlungen teilweise die Zuständigkeit der Bundesländer betreffen). In anderen Fällen nannte die Bundesregierung weitere Gründe für die Zur-Kennntnisnahme, die eine teilweise oder völlige Ablehnung der empfohlenen Maßnahmen zur Folge haben. Welcher Grund jeweils bei einer zur Kenntnis genommen Empfehlung ausschlaggebend war, bleibt weitgehend offen.

³⁷ UN, Human Rights Council (20.02.2024), Ziff. 4.

Rassistische Diskriminierung, Hassrede und Gewalt

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und anderen Formen von Diskriminierung³⁸
- Durchführung von Schulungen, um Polizei und Justiz hinsichtlich Racial Profiling und anderen Diskriminierungsmechanismen zu sensibilisieren³⁹
- Maßnahmen gegen Hassrede und zur effektiven strafrechtlichen Verfolgung⁴⁰
- Sensibilisierung der Gesamtgesellschaft⁴¹

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Unterbindung von Racial Profiling⁴²
- Überprüfung der Praxis von Polizei- und Justizbehörden hinsichtlich Islamophobie und Fremdenfeindlichkeit⁴³

Zu Racial Profiling sieht die Bundesregierung keinen Bedarf einer Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens, da dieses bereits nach dem Grundgesetz verboten und kein Bestandteil der polizeilichen Praxis sei. Die Bundesregierung strebe eine generelle Sensibilisierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes für alle Formen von Diskriminierung an.⁴⁴ Auch für die Überprüfung von Polizeikräften oder Justizbehörden hinsichtlich Islamfeindlichkeit oder Fremdenfeindlichkeit sieht sie keine Notwendigkeit.⁴⁵

Umgang mit Geflüchteten, Asyl- und Schutzsuchenden

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegen Migrant*innen, Geflüchtete und Asylsuchende⁴⁶
- Erwägen, die Maßnahmen zur Integration Geflüchteter aus der Ukraine auf andere Geflüchtete auszudehnen⁴⁷
- Erwägen, die Gesundheitsdienste für Asylbewerber*innen und insbesondere Kinder auszubauen, um sicherzustellen, dass sie Zugang zu einer umfassenden Gesundheitsversorgung haben⁴⁸
- Sicherstellen adäquaten und niedrigschwelligen Zugangs zu Bildung und Gesundheitsversorgung für Kinder in Armut, Kinder ohne regulären Aufenthaltstitel sowie migrantische und asylsuchende Kinder⁴⁹, insbesondere Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen⁵⁰
- Sicherung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für alle Migrant*innen⁵¹
- Schutz von Geflüchteten vor Angriffen, Fremdenfeindlichkeit sowie sonstiger Diskriminierung⁵²
- Berücksichtigung des Kindeswohls im Rahmen von Familienzusammenführung⁵³
- Verhindern, dass migrantische Kinder von ihren Eltern getrennt werden, und die Identifizierung sowie angemessene Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger sowie einen Vormund mit juristischem Sachverstand sicherstellen⁵⁴

38 Ebd., Abs. 140.29, 140.33–140.37, 140.55, 140.70–140.79, 140.333.

39 Ebd., Abs. 140.34, 140.332.

40 Ebd., Abs. 140.51–140.53, 140.57, 140.61–140.63, 140.65–140.69, 140.104, 140.108.

41 Ebd., Abs. 140.116, 140.296–140.320, 140.331.

42 Ebd., Abs. 140.32, 140.38.

43 Ebd., Abs. 140.124.

44 Ebd., Abs. 140.32, 140.38.

45 Ebd., Abs. 140.124.

46 Ebd., Abs. 140.328.

47 Ebd., Abs. 140.342.

48 Ebd., Abs. 140.329.

49 Ebd., Abs. 140.167.

50 Ebd., Abs. 140.172.

51 Ebd., Abs. 140.335.

52 Ebd., Abs. 140.336, 140.338, 140.345.

53 Ebd., Abs. 140.257.

54 Ebd., Abs. 140.259.

Geschlechtergerechtigkeit, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Weitere Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, in allen Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind inklusive der Politik⁵⁵, insbesondere in intersektionaler Perspektive⁵⁶
- Verabschiedung einer umfassenden Gleichstellungsstrategie⁵⁷ und Verstärkung der nationalen Anstrengungen zu ihrer vollständigen Umsetzung,⁵⁸ Sicherstellung von Lohngleichheit⁵⁹ und Erhöhung der Zahl von Frauen in Führungspositionen⁶⁰
- geschlechtergerechte Aufstellung des Bundeshaushalts (Gender Budgeting)⁶¹
- Annahme einer Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen mit Fokus auf Prävention, Schutz und Unterstützung⁶² beziehungsweise zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, die die Defizite bei der Bereitstellung von Unterstützung und Schutz für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen ausgleicht⁶³
- Fortbildung von Richter*innen, Staatsanwält*innen, Rechtsanwält*innen und anderen Strafverfolgungsbehörden im Bereich Gewalt gegen Frauen und Mädchen⁶⁴
- Ausbau und dauerhafte finanzielle Absicherung von Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Mädchen⁶⁵

- Beseitigung der Barrieren beim Zugang zu sicherem und legalem Schwangerschaftsabbruch und medizinischer Nachsorge⁶⁶

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs⁶⁷

Menschenhandel

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Verstärkung der Bekämpfung des Menschenhandels⁶⁸
- Bereitstellen von Schutzunterkünften für von Menschenhandel betroffene Personen, insbesondere Kinder, sowie Verbesserung von Schutz und Beratung⁶⁹
- Stärkung der Rechte von Frauen und Kindern durch Bekämpfung von Menschenhandel, geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Ausbeutung⁷⁰
- Sicherstellen eines unabhängigen Monitorings von Menschenhandel⁷¹

Bildung

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Menschenrechtsbildung in Schulen sicherstellen⁷²
- Stärkung der Digitalkompetenz von Kindern⁷³

55 Ebd., Abs. 140.47, 140.220, 140.224, 140.226.

56 Ebd., Abs. 140.224.

57 Ebd., Abs. 140.221.

58 Ebd., Abs. 140.207, 140.209.

59 Ebd., Abs. 140.146–140.150, 140.153.

60 Ebd., Abs. 140.208, 140.206, 140.216, 140.219, 140.226.

61 Ebd., Abs. 140.217, 140.223.

62 Ebd., Abs. 140.232, 140.241, 140.243.

63 Ebd., Abs. 140.232, 140.235, 140.236, 140.238, 140.239.

64 Ebd., Abs. 140.213.

65 Ebd., Abs. 140.229, 140.231, 140.239, 140.240, 140.245.

66 Ebd., Abs. 140.160.

67 Ebd., Abs. 140.211.

68 Ebd., Abs. 140.225.

69 Ebd., Abs. 140.140, 140.143, 140.233.

70 Ebd., Abs. 140.225, 140.227, 140.228, 140.237, 140.242–140.244, 140.246–140.248.

71 Ebd., Abs. 140.141.

72 Ebd., Abs. 140.164, 140.173.

73 Ebd., Abs. 140.176.

- weitere Bemühung um ein inklusives Schulsystem⁷⁴, einschließlich der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen⁷⁵
- Bekämpfung der strukturellen Benachteiligung migrantischer Schüler*innen⁷⁶

Die Bundesregierung erläutert, dass sie die strukturelle Ungleichheit im Bildungssystem schon lange angehe und dies, auch unter Berücksichtigung des weiteren Kontextes von Ungleichheit in der Gesellschaft, fortsetzen werde.

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Menschenrechtsbildung zu Minderheiten und Diversität durch Bundesgesetz einführen⁷⁷

Die Bundesregierung verweist auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bildungsbereich. Die Menschenrechte seien jedoch Bestandteil aller Schulgesetze der Länder, und die Länder hätten Empfehlungen verabschiedet, um das Bewusstsein für Minderheiten im Unterricht zu schärfen. Die Hochschulen seien für die Lehrpläne der einzelnen Studiengänge verantwortlich, und Menschenrechts- und Demokratiebildung seien dort enthalten. Deutschland unterstütze den Ansatz, dass Menschenrechtsbildung und Vielfalt Schlüsselemente der Bildung sein sollten.

Kinder

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Kinderrechte ins Grundgesetz aufnehmen⁷⁸
- Stärkung der psychischen Gesundheitsversorgung aller Kinder⁷⁹

- Wirksame Bekämpfung der unverhältnismäßigen Auswirkungen der De-facto Diskriminierung von Kindern in benachteiligten Situationen⁸⁰
- Sicherstellung, dass alle im Land geborenen Kinder, unabhängig von der Rechtsstellung der Eltern oder des Herkunftslandes, registriert und mit Geburtsurkunden ausgestattet werden⁸¹

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Sicherstellen, dass staatenlose Kinder mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten⁸²

Die Bundesregierung verweist auf Artikel 2 des Gesetzes zur Verminderung der Staatenlosigkeit, wonach Kinder, die die Voraussetzungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit bei der Geburt nicht erfüllen, nach fünfjährigem Aufenthalt im Lande fast ohne Voraussetzungen eingebürgert werden könnten. Dies entspreche Artikel 1 des UN-Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961.

Menschen mit Behinderungen

Von Deutschland angenommene Empfehlungen:

- effektive Anwendung der UN-BRK, insbesondere Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt⁸³
- Diskriminierung im Gesundheitswesen verhindern⁸⁴ und eine gute Gesundheitsversorgung sicherstellen⁸⁵
- Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen sicherstellen⁸⁶

74 Ebd., Abs. 140.165, 140.168, 240.276, 140.278, 140.280, 140.287.

75 Ebd., Ab. 140.168.

76 Ebd., Abs. 140.171.

77 Ebd., Abs. 140.175.

78 Ebd., Abs. 140.254, 140.254, 140.265, 140.270.

79 Ebd., Abs. 140.162.

80 Ebd., Abs. 140.250.

81 Ebd., Abs. 140.252–140.255.

82 Ebd., Abs. 140.22.

83 Ebd., Abs. 140.286.

84 Ebd., Abs. 140.274.

85 Ebd., Abs. 140.284, 140.287.

86 Ebd., Abs. 140.277.

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Verabschiedung einer Strategie zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems⁸⁷

Hierzu verweist die Bundesregierung auf die Zuständigkeit der Länder. Diese würden weiterhin das gemeinsame Lernen von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen anstreben, etwa durch Aktionspläne zur UN-BRK.⁸⁸

LSBTIQ*

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Ergänzung des Grundgesetzes um das Verbot der Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung und der geschlechtlichen Identität⁸⁹
- Erlass eines Gesetzes zur Anerkennung der Geschlechtsidentität auf Grundlage der Selbstbestimmung⁹⁰ und Ergänzung des Selbstbestimmungsgesetzes, damit 14- bis 17-Jährige ohne elterliche Zustimmung oder Gerichtsurteil die eigene Geschlechtszuordnung selbst wählen können⁹¹
- Verfolgung von Straftaten wegen der geschlechtlichen Identität oder der sexuellen Orientierung⁹²
- weitere Bemühungen, um Stigmatisierung und Diskriminierung von LSBTIQ* zu unterbinden⁹³

Die Bundesregierung führt zum Verbot der Diskriminierung wegen der geschlechtlichen Identität aus, dass dieses bereits von Art. 3 Absatz 1 und 3 Grundgesetz erfasst sei, und verweist auf den Koali-

tionsvertrag, wonach die sexuelle Identität in das grundgesetzliche Diskriminierungsverbot aufgenommen werden soll.⁹⁴

Klimaschutz

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Fortsetzung und Intensivierung der Bemühungen zur Stärkung des internationalen Rechtsrahmens zur Bekämpfung des Klimawandels⁹⁵ sowie zur Umsetzung des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts⁹⁶, insbesondere zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels des Pariser Abkommens,⁹⁷ auch durch internationale Zusammenarbeit⁹⁸ und im Einklang mit dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten⁹⁹
- Intensivierung der Anstrengungen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045¹⁰⁰
- Berücksichtigung der Situation von Menschen in Armut bei den notwendigen Anpassungsmaßnahmen¹⁰¹ sowie deren Auswirkungen auf weitere vulnerable und marginalisierte Gruppen¹⁰²

Digitalisierung

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Regelung der Verwendung biometrischer Daten für Gesichtserkennungssysteme auf der Grundlage internationaler Menschenrechtsstandards¹⁰³

87 Ebd., Abs. 140.276, 140.278.

88 Ebd., Abs. 140.276

89 Ebd., Abs. 140.321.

90 Ebd., Abs. 140.139, 140.319, 140.320.

91 Ebd., Abs. 140.318.

92 Ebd., Abs. 140.323, 140.327.

93 Ebd., Abs. 140.324, 140.326.

94 Ebd., Abs. 140.321.

95 Ebd., Abs. 140.179.

96 Ebd., Abs. 140.184.

97 Ebd., Abs. 140.182.

98 Ebd., Abs. 140.180, 140.183, 140.187.

99 Ebd., Abs. 140.181.

100 Ebd., Abs. 140.188.

101 Ebd., Abs. 140.156.

102 Ebd., Abs. 140.185, 140.189.

103 Ebd., Abs. 140.133.

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Verzicht auf den Einsatz von Pegasus-Spionageprogrammen und ähnlichen Programmen ohne angemessene Garantien für Menschenrechte, Rechenschaftspflicht und Transparenz

Hierzu verweist die Bundesregierung auf den engen rechtlichen Rahmen für den Einsatz von informationstechnischen Ermittlungs- oder Überwachungsinstrumenten, die in informationstechnische Systeme der betroffenen Personen eingreifen können. Aus Gründen der nationalen Sicherheit mache sie keine Angaben zu weiteren Einzelheiten über in Deutschland einsatzfähigen/verfügbaren oder nicht einsatzfähigen/nicht verfügbaren IT-Überwachungsinstrumente oder -fähigkeiten.¹⁰⁴

Armut

Von Deutschland unterstützte Empfehlungen:

- Soziale Sicherung stärken und wirksam gegen Armut und Ungleichheit vorgehen¹⁰⁵
- Verabschiedung einer nationalen Strategie für die Integration von Personen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind¹⁰⁶

Anerkennung internationaler Verträge

Von Deutschland zur Kenntnis genommene Empfehlungen:

- Ratifikation des Internationalen Übereinkommens über die Rechte von Wanderarbeitnehmer*innen und ihren Familienangehörigen (von 1990)¹⁰⁷
- Rücknahme aller Vorbehalte zum Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen und zum Übereinkommen von

1961 über die Verminderung der Staatenlosigkeit¹⁰⁸

Bezüglich der Wanderarbeitnehmerkonvention erklärt die Bundesregierung, sie sei nach erneuter Prüfung zu dem Schluss gekommen, dass die Bedenken hinsichtlich der angewandten Definition, die auch Migrant*innen ohne Aufenthaltsstatus einschließt, weiterhin bestünden. Die Menschenrechte von Wanderarbeitnehmer*innen seien bereits durch die von Deutschland ratifizierten UN-Menschenrechtsverträge und ILO-Konventionen geschützt.¹⁰⁹ In Bezug auf staatenlose Kinder verweist Deutschland darauf, dass diese fünf Jahre nach der Geburt unter niedrigen Anforderungen die deutsche Staatsbürgerschaft erlangen können.¹¹⁰

6.3.4 Ausblick: Umsetzung der Empfehlungen

Ziel des Überprüfungsverfahrens ist es, die menschenrechtliche Lage im Land zu verbessern. In diesem Sinne ist es nun an der Bundesregierung – wo erforderlich, gemeinsam mit den Ländern – zu klären, welchen Grad der Verbindlichkeit die Zustimmung hat und mit welchen konkreten Maßnahmen die Umsetzung der Empfehlungen aus Genf erfolgen soll. Da das Auswärtige Amt die Koordinierungsfunktion nur während der Überprüfung selbst innehat, anschließend aber einzelne Ressorts oder Länder verantwortlich sind, gilt es, auch die Zuständigkeiten für die Maßnahmen transparent festzulegen, einen Zeitplan zu bestimmen und erforderliche Finanzmittel bereitzustellen. Empfehlungen der unabhängigen Vertragsausschüsse der UN und der Monitoring-Mechanismen des Europarates sollten hierfür sinnvollerweise mit einbezogen werden.

Angesichts der Vielzahl von Empfehlungen ist eine Priorisierung notwendig. Der Hochkommissar für

¹⁰⁴ Ebd., Abs. 140.132.

¹⁰⁵ Ebd., Abs. 140.155, 140.158.

¹⁰⁶ Ebd., Abs. 140.157.

¹⁰⁷ Ebd., Abs. 140.1–140.19.

¹⁰⁸ Ebd., Abs. 140.20.

¹⁰⁹ Ebd., Abs. 140.2.

¹¹⁰ Ebd., Abs. 140.22.

Menschenrechte hebt in seinem Schreiben an die Bundesregierung¹¹¹ den besseren Schutz von Frauen vor Gewalt und mehr Unterstützungsangebote sowie den Kampf gegen Kinderarmut und die Einführung der Kindergrundsicherung als besonders dringlich hervor. Ebenfalls empfiehlt er die Einrichtung eines „Nationalen Mechanismus für Berichterstattung und Folgemaßnahmen“, um die Verwirklichung der angenommenen Empfehlungen sicherzustellen. Dies hat die Bundesregierung bisher nicht für erforderlich gehalten. Für die vom Hochkommissar nahegelegte Zwischenberichterstattung vertritt das Auswärtige Amt die Auffassung, dass der zweijährliche Menschenrechtsbericht diese Funktion erfüllt. Dafür sollte sich dieser allerdings klar an den Empfehlungen orientieren.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollten die Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus, von Gewalt gegen Frauen, der Schutz vor Armut, einschließlich Kinderarmut, vor Wohnungslosigkeit sowie der fundamentalen Rechte von Geflüchteten und die Sicherung inklusiver Bildung Priorität haben.

Der Bundestag sollte die international verkündete Zustimmung der Bundesregierung zu einzelnen Empfehlungen aufgreifen und deren innerstaatliche Umsetzung vorantreiben. Hier ist im Blick auf das Ende der Legislaturperiode im Herbst 2025 Eile geboten. Das gilt insbesondere für die beabsichtigten Änderungen des Grundgesetzes zur Ersetzung des Wortes „Rasse“ sowie zur Verankerung von Kinderrechten und des Verbots der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität. Darüber hinaus wirken die Verpflichtungen auch für die nächste Bundesregierung weiter. Dies gilt insbesondere für die Empfehlungen, die durch die unabhängigen UN-Vertragsausschüsse bereits konkretisiert wurden. Die nächste Bundesregierung wird in den verschiedenen Überwachungsverfahren Rechenschaft ablegen müssen und sollte dabei der menschenrechtlichen Vorreiterrolle entsprechen, die Deutschland für sich in Anspruch nimmt.

6.4 75 Jahre Grundgesetz: Meilensteine der Rechtsprechung zu den Grundrechten

Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz vom Parlamentarischen Rat verabschiedet. Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte bilden das Herzstück des Menschenrechtsschutzes in Deutschland. Aufgrund der Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Unrechtsherrschaft wurden sie an den Anfang des Grundgesetzes gestellt und sind unmittelbar geltendes Recht. Alle Staatsgewalt – also Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung – ist an sie gebunden.

Die im Grundgesetz verankerten Grundrechte sind eng mit den internationalen verbrieften Menschenrechten verwoben und müssen im Lichte dieser Menschenrechte ausgelegt werden. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes war das die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, verabschiedet am 10. Dezember 1948 von der UN-Generalversammlung. Im Laufe der Jahrzehnte kamen internationale Menschenrechtsabkommen auf Ebene der UN und des Europarats hinzu. Inzwischen verfügt auch die EU über eine Grundrechte-Charta, die seit 15 Jahren in Kraft ist.

Das Bundesverfassungsgericht wurde 1951 gegründet und hat die Aufgabe, die Einhaltung der Verfassung und den Schutz der Grundrechte in Deutschland zu überwachen. Seit seiner Gründung hat das Gericht den Grundrechtsschutz in Deutschland durch zahlreiche Urteile weiterentwickelt. Aufgabe des Gerichtes ist es, die knapp und abstrakt formulierten Grundrechte auszulegen und im Einzelfall zur Anwendung zu bringen. Es setzt damit zugleich die Maßstäbe für das Verständnis der Grundrechte in Deutschland.

Abbildung 7 (S. 130 f.) zeigt exemplarisch wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für den Menschenrechtsschutz in Deutschland.

¹¹¹ UN, High Commissioner for Human Rights (26.06.2024): Observations in light of the outcome of the fourth cycle of the Universal Periodic Review. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/upr/sessions/session44/upr-hc-letter-germany-eng.pdf> (abgerufen am 23.10.2024).

Abbildung 7: 75 Jahre Grundgesetz – Meilensteine



1995

Kruzifix-Beschluss, BVerfG 93, 1

Grundsatzurteil zum Gebot der religiösen Neutralität des Staates: Das Anbringen von Kreuzen in staatlichen Pflichtschulen ist mit Art. 4 Abs. 1 GG unvereinbar.

„Soldaten sind Mörder“-Beschluss, BVerfG 93, 266

Auch polemische und verletzend formulierte Werturteile sind durch die Meinungsfreiheit geschützt. Bei der Sinnermittlung von Äußerungen ist ihr Kontext zu berücksichtigen. Die Beleidigungstatbestände im Strafgesetzbuch müssen im Lichte der Grundrechte ausgelegt werden.

1996

Mauerschützen-Beschluss, BVerfG 95, 96

Das strafrechtliche Rückwirkungsverbot umfasst nicht die Rechtfertigung von schwerstem kriminellen Unrecht, welches die internationalen Menschenrechte missachtet.

2002

Urteil zum Lebenspartnerschaftsgesetz, BVerfG 105, 313

Eheähnliche Rechte und Pflichten für die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft verstoßen nicht gegen den besonderen Schutz der Ehe im Grundgesetz.

2003

Erstes Kopftuch-Urteil, BVerfG 108, 282

Zur Einschränkung der Religionsfreiheit von Lehrer*innen ist eine gesetzliche Grundlage notwendig.

2004

Urteil zum Großen Lauschangriff, BVerfG 109, 279

Zur Unantastbarkeit der Menschenwürde gehört ein absolut geschützter Kernbereich privater Lebensgestaltung. Der Staat darf in diesen Kernbereich nicht eingreifen, auch nicht zum Zwecke der Strafverfolgung.

Görgülü-Beschluss, BVerfG 111, 307

Die deutschen Gerichte sind verpflichtet, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu berücksichtigen und das deutsche Recht im Lichte der Menschenrechte auszulegen.

2006

Urteil zum Luftsicherheitsgesetz, BVerfG 115, 118

Das Recht auf Leben und die Garantie der Menschenwürde verbieten, dass der Staat ein oder mehrere Menschenleben zur Rettung anderer Menschenleben opfert.

2008

Urteil zur Online-Durchsuchung, BVerfGE 120, 274

Das Bundesverfassungsgericht entwickelt das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Online-Durchsuchungen sind damit enge rechtsstaatliche Grenzen gesetzt.

2009

Wunsiedel-Beschluss, BVerfG 124, 300

Die Strafbarkeit der öffentlichen Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der NS-Unrechtsherrschaft ist mit der Verfassung vereinbar. Zwar darf die Meinungsfreiheit nur durch ein allgemeines Gesetz eingeschränkt werden. Das Ausmaß der NS-Unrechtsherrschaft sowie das Verständnis des Grundgesetzes als Gegenentwurf dazu rechtfertigen aber eine Ausnahme hiervon.

2010

Hartz IV-Urteil, BVerfG 125, 175

Aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Es sichert die physische Existenz sowie ein Mindestmaß an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe.

2012

Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz, BVerfG 132, 134

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums steht allen Menschen in Deutschland unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu. Die Menschenwürde kann nicht aus migrationspolitischen Gründen relativiert werden.

2015

2. Kopftuch-Beschluss, BVerfGE 138, 296

Pauschale Kopftuchverbote für Lehrerinnen sind verfassungswidrig. Verbote sind nur gerechtfertigt, wenn eine konkrete Gefahr für den Schulfrieden besteht.

2017

Urteil zum NPD-Verbotsverfahren, BVerfGE 144, 20

Für ein Parteiverbot reicht es nicht, dass eine Partei verfassungsfeindlich ist. Sie muss von einer solchen politischen Bedeutung sein, dass sie ihre verfassungsfeindlichen Ziele möglicherweise erreichen kann.

Beschluss zur „Dritten Option“, BVerfGE 147,1

Menschen, die sich dauerhaft weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuordnen, werden – wie alle – durch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in ihrer geschlechtlichen Identität geschützt. Sie sind außerdem durch das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) geschützt.

2019

Beschluss zum Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderungen, BVerfGE 151,1

Der pauschale Ausschluss betreuer Personen vom Wahlrecht ist verfassungswidrig.

2020

Urteil zur geschäftsmäßigen Suizidhilfe, BVerfGE 153, 182

Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst das Recht auf selbstbestimmtes Sterben.

2021

Klima-Beschluss, BVerfGE, 157, 30

Der Staat muss Leben und Gesundheit von heute lebenden Menschen und künftigen Generationen vor den Gefahren des Klimawandels schützen. Er muss sicherstellen, dass der Schutz von Freiheit heute die Freiheit künftiger Generationen nicht unverhältnismäßig einschränkt. Das Pariser Klimaabkommen konkretisiert das Klimaschutzgebot des Artikel 20a GG.

Beschluss zur Bundesnotbremse I, BVerfGE, 159, 223

Die im Fall angegriffenen Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen während der Corona-Pandemie waren in der äußersten Gefahrenlage zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zum Aufrechterhalten eines funktionsfähigen Gesundheitssystems verhältnismäßig.

Beschluss zur Bundesnotbremse II, BVerfGE 159, 355

Kinder haben ein Grundrecht auf freie Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit und daraus folgend ein Grundrecht auf schulische Bildung.

Triage-Beschluss, BVerfGE 160,79

Der Staat muss Menschen mit Behinderungen davor schützen, dass sie wegen ihrer Behinderung bei der Zuteilung knapper, überlebenswichtiger intensivmedizinischer Ressourcen benachteiligt werden.

2023

Urteil zur Gefangenenvergütung II, BVerfG 2 BvR 166/16

Strafgefangene haben ein Recht darauf, dass der Strafvollzug ihrer Resozialisierung dient. Der Gesetzgeber muss dafür ein in sich stimmiges, wissenschaftsbasiertes Gesamtkonzept einschließlich angemessener Vergütung festlegen.

6.5 75 Jahre Europarat: Meilensteine seiner Geschichte

Schutz und Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa – das ist der Auftrag des Europarats, der am 5. Mai 1949 von zehn Staaten¹¹² gegründet wurde. Bereits 1950 wurde die Bundesrepublik aufgenommen, bis 1989 wuchs die Zahl der Mitgliedstaaten auf 23, und nach dem Zerfall des Ostblocks kamen die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion (mit Ausnahme von Belarus) hinzu. Heute, nach dem Ausschluss der Russischen Föderation wegen ihres Angriffskriegs auf die Ukraine, gehören 46 Staaten mit fast 700 Millionen Menschen zum Europarat.

Der Europarat fördert und schützt Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, indem er verbindliche Rechtsnormen entwickelt, deren Einhaltung überwacht und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Rechts berät. Durch spezielle Konventionen konkretisiert er die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (kurz: Europäische Menschenrechtskonvention). In Deutschland gelten diese Konventionen im Rang eines Bundesgesetzes.

Die Konventionen werden von Staatenvertreter*innen ausgearbeitet und durch das Ministerkomitee verabschiedet. Dieses besteht aus den Außenminister*innen der Mitgliedstaaten beziehungsweise deren ständigen Vertreter*innen. Das Ministerkomitee

hat zudem in den vergangenen 75 Jahren zahlreiche Beratungs- und Überwachungsgremien eingesetzt und überwacht die Einhaltung der Urteile des EGMR.

Eine Innovation war 1949 die Schaffung der Parlamentarischen Versammlung.¹¹³ Sie besteht aus Abgeordneten, die von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsandt werden. Die Parlamentarische Versammlung wurde geschaffen, um die demokratische Legitimation des Europarats und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu stärken. Sie beteiligt sich an der Ausarbeitung von Konventionen und überwacht die Menschenrechtssituation in den Staaten des Europarats mit einem speziellen Monitoring-Verfahren.

Bekanntestes Organ des Europarats ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er gewährleistet durch die von der Parlamentarischen Versammlung gewählten Richter*innen die Menschenrechte für alle Menschen in den Mitgliedstaaten, wenn Betroffene den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft haben oder dieser unwirksam ist. Auch die Mitgliedstaaten können einander vor dem EGMR zur Rechenschaft ziehen; dies geschieht jedoch nur selten. Grundlage der Rechtsprechung des EGMR ist die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen.¹¹⁴

Abbildung 8 (S. 134 f.) zeigt die aus menschenrechtlicher Perspektive wichtigsten normativen und institutionellen Entwicklungen des Europarats auf.¹¹⁵

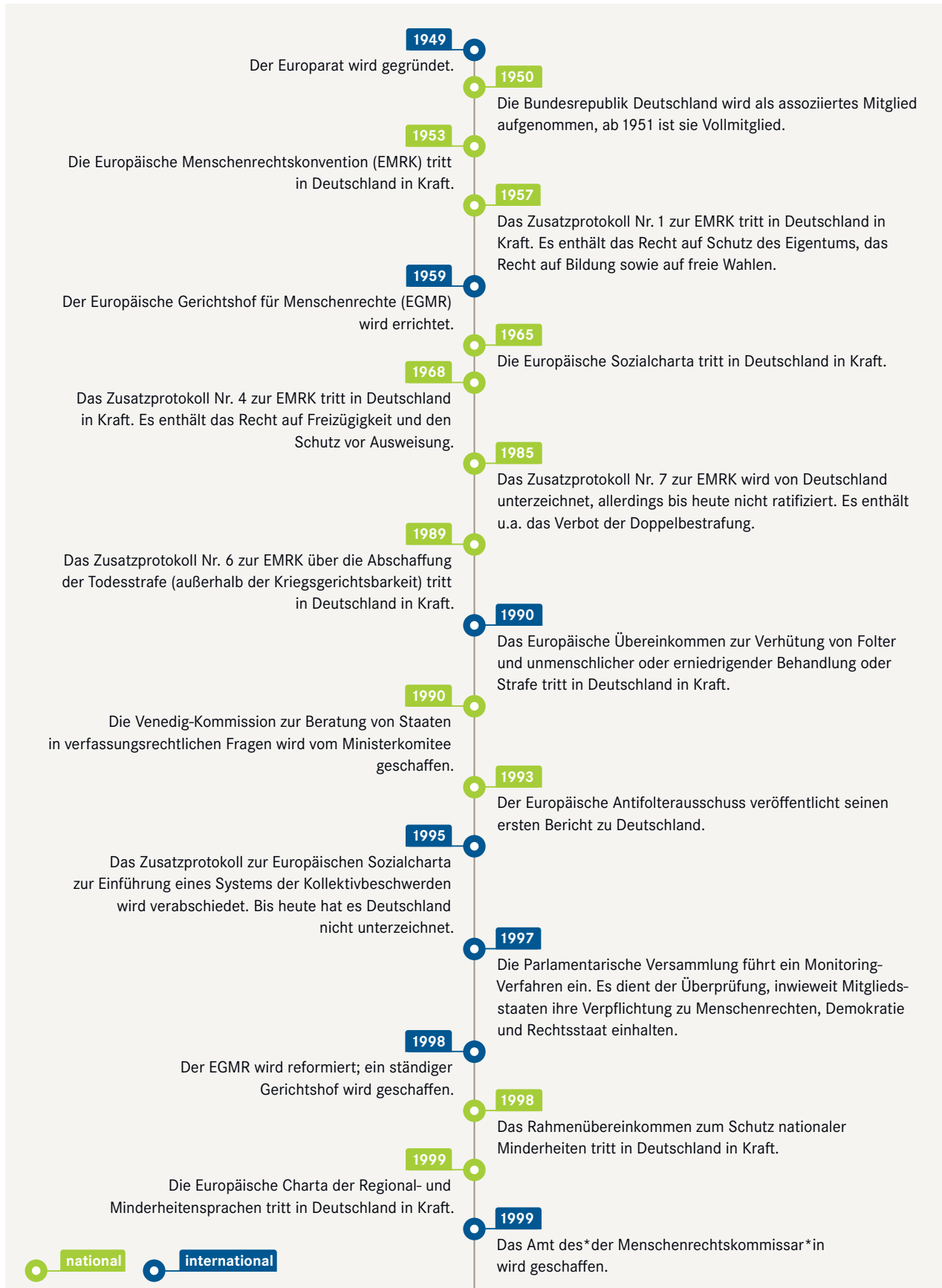
112 Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden und Vereinigtes Königreich.

113 Ursprüngliche Bezeichnung: Beratende Versammlung (Consultative Assembly / Assemblée consultative). Die Namensänderung erfolgte 1974.

114 Für eine Übersicht über die Meilensteine seiner Rechtsprechung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Menschenrechtsbericht 2019/2020, S. 32–38.

115 Die Jahreszahlen gelten jeweils für Unterzeichnung oder Ratifikation durch bzw. das Inkrafttreten für die Bundesrepublik Deutschland, wenn nicht anders angegeben.

Abbildung 8: 75 Jahre Europarat – Meilensteine





6.6 Literatur

Bundesministerium der Justiz (2024): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2023. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2023_DE.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 09.10.2024)

Council of Europe (2023): Supervision of the execution of judgements and decisions of the European Court of Human Rights 2022. 16th annual report of the Committee of Ministers. <https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/11584-supervision-of-the-execution-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-2022-16th-annual-report-of-the-committee-of-ministers.html#> (abgerufen am 09.10.2024)

Kulick, Andreas (2024): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2023. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2023_andere_Staaten.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 09.10.2024)

UN, Human Rights Council (01.09.2023): National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21. Germany, UN Doc. A/HRC/WG.6/44/DEU/1

UN, Human Rights Council (04.09.2023): Summary of stakeholders' submissions on Germany. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/WG.6/44/DEU/3

UN, Human Rights Council (22.12.2023): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Germany, UN Doc. A/HRC/55/10

UN, Human Rights Council (20.02.2024): Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Germany. Addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, UN Doc. A/HRC/55/10/Add.1

7 Anhang

7.1 Abbildungen

Abb. 1	Verfahren an den EU-Außengrenzen	28
Abb. 2	Anzahl wohnungsloser Menschen, die vorübergehend in Notunterkünften und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht sind	46
Abb. 3	Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung wohnungsloser Menschen	51
Abb. 4	Werkstätten für behinderte Menschen: Das Entgeltsystem verletzt diese Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention	68
Abb. 5	Deutschlands Abhängigkeit von Rohstoffimporten	102
Abb. 6	Allgemeines Periodisches Überprüfungsverfahren	122
Abb. 7	75 Jahre Grundgesetz – Meilensteine	130
Abb. 8	75 Jahre Europarat – Meilensteine	134

7.2 Tabellen

Tabelle 1	Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	115
Tabelle 2	Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen	117
Tabelle 3	Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	118
Tabelle 4	Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	119
Tabelle 5	Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	119

7.3 Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AFöG	Arbeitsförderungsgeld
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHRRC	Business and Human Rights Ressource Center
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (kurz: Bundesteilhabegesetz)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CPED	Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

CPT	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CRMRR	Critical Raw Materials Regulation (Verordnung zu kritischen Rohstoffen)
CRPD	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll
CSRD	Richtlinie zu Unternehmens-Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive)
CSDDD	EU-Lieferkettenrichtlinie (Corporate Sustainability Due Diligence Directive)
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
Ebd.	Ebenda
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ESRS	European Sustainability Reporting Standards (Europäische Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ff.	folgende (Seiten)
Fn	Fußnote
FPIC	Free, Prior and Informed Consent (Prinzip der freiwilligen, vorherigen und informierten Zustimmung)
FRA	Europäische Grundrechteagentur
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention

GG	Grundgesetz
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, kurz: UN-Zivilpakt)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz: UN-Sozialpakt)
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, kurz: Antirassismus-Konvention)
ICRMW	Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer*innen und ihrer Familienangehörigen (kurz: Wanderarbeiter-Konvention)
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IOM	Internationale Organisation für Migration
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	littera (Buchstabe)
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LSBTIQ*	Lesben, Schwule, Bisexuelle, tran-, intergeschlechtliche und queere Menschen
MiLoG	Mindestlohngesetz
NAP	Nationaler Aktionsplan
NHRI	National Human Rights Institution (Nationale Menschenrechtsinstitution)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PostModG	Postrechtsmodernisierungsgesetz
Rn.	Randnummer
S.	Seite
Schwbg	Schwerbehindertengesetz

SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UNDRIP	UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker
UPR	Universal Periodic Review (Allgemeines periodisches Überprüfungsverfahren)
VO	Verordnung
WoBerichtsG	Wohnungslosenberichterstattungsgesetz
WVO	Werkstättenverordnung
Ziff.	Ziffer

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
www.institut-fuer-menschenrechte.de/
socialmedia

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN
BUNDESTAG | DEZEMBER 2024
ISSN 2511-1566 (Print)
ISSN 2567-5893 (PDF)

LIZENZ

[https://creativecommons.org/licenses/
by-nc-nd/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)



ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2024):
Entwicklung der Menschenrechtssituation in
Deutschland Juli 2023 – Juni 2024. Bericht an den
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.
Berlin

INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/
menschenrechtsbericht-2024](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht-2024)

GESTALTUNG

Bonifatius GmbH, Druck | Buch | Verlag

GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100% Altpapier



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de