



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Die Umsetzung ausgewählter OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten und Demokratie in Deutschland

Unabhängiger Evaluierungsbericht anlässlich des
deutschen OSZE-Vorsitzes 2016

31.05.2016 – redaktionelle Änderungen vorbehalten

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

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016

Gesamtredaktion: Dr. Petra Follmar-Otto, Leiterin der
Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa

Anne Rennschmid, LL.M., wissenschaftliche Mitarbeiterin

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige
Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den
Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung,
Information und Dokumentation, anwendungsorientierte
Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die
Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom
Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem
Monitoring der Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention
und der VN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür
entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung zum Bericht	7
1 Freiwilliges Staaten-Berichtssystem zur menschlichen Dimension der OSZE.....	7
2 Themenauswahl.....	8
3 Methode	9
B. Toleranz und Nichtdiskriminierung	10
<i>Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität</i>	10
1 Einleitung.....	11
1.1 OSZE-Verpflichtungen	11
1.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland.....	11
1.3 Methode.....	12
2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	12
2.1 Hasskriminalität in Deutschland.....	13
2.2 Menschfeindliche Einstellungen und Radikalisierung in der Gesellschaft.....	14
2.3 Angriffe auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte.....	15
2.4 Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger_innen und Journalist_innen	15
2.5 Soziale Medien	16
2.6 Die Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) und das Behördenversagen bei ihrer Aufklärung	16
3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	17
3.1 Monitoring von Hasskriminalität	18
3.1.1 Polizei.....	19
3.1.2 Justiz	20
3.1.3 Zivilgesellschaftliches Monitoring.....	21
3.2 Strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität	22
3.2.1 Konsequenzen aus dem NSU-Versagen.....	22
3.2.2 Ermittlung und Verfolgung von Hasskriminalität	24
3.3 Neue Regelungen zur Hasskriminalität	25
3.4 Umgang mit Hasskriminalität im Internet.....	26
3.5 Aus- und Fortbildung Polizei und Justiz.....	27
3.6 Unterstützung und Beratung der Opfer.....	30
3.7 Politische Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung	32
3.7.1 Bundesprogramme und -aktivitäten.....	32
3.7.2 Landesprogramme	34
4 Fazit	35

C. Geschlechtergleichheit	41
<i>I. Datenerhebung zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen</i>	<i>41</i>
1 Einleitung	42
2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	43
3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	44
4 Fazit	46
<i>II. Lohngerechtigkeit.....</i>	<i>49</i>
1 Einleitung	50
1.1. OSZE Verpflichtungen	50
1.2. Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland	50
2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland.....	51
3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	53
3.1 Projekte und Programme	53
3.2 Gesetzliche Regelungen	54
4 Fazit	55
<i>III. Frauen, Frieden, Sicherheit: Umsetzung der VN Sicherheitsratsresolution 1325 durch Deutschland.....</i>	<i>57</i>
1 Einleitung	58
1.1 OSZE Verpflichtungen und ihre Verknüpfung mit internationalem Recht.....	59
1.2 Rechtlicher und Institutioneller Rahmen in Deutschland.....	60
1.3 Methode.....	62
2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	62
2.1 Vernetzte Sicherheit und Friedenseinsätze	62
2.2 Handlungsanforderungen an die Bundesregierung	63
3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	64
3.1 Sektorspezifische Aktionspläne	64
3.2 Frauenanteil in relevanten Ministerien, bei der Bundeswehr und in Friedenseinsätzen	66
3.3 Gender Mainstreaming.....	66
4 Fazit	69
D. Bekämpfung von Menschenhandel	72
1 Einleitung	73
1.1 OSZE–Verpflichtungen.....	73
1.2 Methode.....	74
2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	74
2.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland.....	75

2.2.	Problemaufriss.....	77
3	Evaluierung der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen.....	78
3.1	Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung.....	78
3.1.1	Strafrechtliche Verankerung	78
3.1.2	Sensibilisierung als Voraussetzung für Identifizierung von Betroffenen	79
3.1.3	Unterstützungsstrukturen	81
3.1.4	Entschädigung und Lohn.....	82
3.1.5	Vermittlungsagenturen.....	84
3.2	Kinderhandel.....	85
3.2.1	Kinderhandel als Straftatbestand	86
3.2.2	Unterstützungs- und Schutzsysteme.....	87
3.2.3	Weitere Ausbeutungsformen	89
3.3	Datenerhebung/Berichterstattstelle.....	89
3.3.1	Datensammlung und Forschung	89
3.3.2	Berichterstattstelle	91
4	Fazit	92
E. Wahlrecht.....		96
<i>Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen.....</i>		<i>96</i>
1	Einleitung	97
1.1	Thema und Methode.....	97
1.2	OSZE-Verpflichtungen	97
1.3	Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland.....	98
2	Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	99
3	Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	100
3.1	Zugang zu Informationen	100
3.2	Aktives Wahlrecht	101
3.3	Passives Wahlrecht	103
3.4	Defizitärer Behinderungsbegriff	104
4	Fazit	106
F. Transparenz und demokratische Institutionen		109
<i>Transparenz der Einkünfte von Parteien und Abgeordneten und der politischen Interessenvertretung.....</i>		<i>109</i>
1	Einleitung	110
1.1	OSZE-Verpflichtungen	110
1.2	Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland.....	111

1.2.1	Internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben	111
1.2.2	Nationales Recht	112
2	Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland	112
2.1	Parteienfinanzierung.....	113
2.2	Abgeordnete und Regierungsmitglieder	114
2.3	Transparenz von Interessenvertretung.....	114
3	Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen	115
3.1	Parteienfinanzierung.....	115
3.2	Nebeneinkünfte von Abgeordneten.....	116
3.3	Transparenz bei der Interessenvertretung	117
4	Fazit	118
G. Anhang: Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren		120

A. Einleitung zum Bericht

1 Freiwilliges Staaten-Berichtssystem zur menschlichen Dimension der OSZE

Im Jahr 2016 hat Deutschland den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Aus diesem Anlass hat das Auswärtige Amt das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) beauftragt zu evaluieren, wie die politischen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der „menschlichen Dimension“ in Deutschland umgesetzt werden. Die „menschliche Dimension“ umfasst die Themen Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten. Das Auswärtige Amt folgt mit der vorliegenden, unabhängigen Evaluierung dem Beispiel der Schweiz und Serbiens, die während ihres OSZE-Vorsitzes in den Jahren 2014 und 2015 erstmals solche Berichte vorgelegt haben. Dies soll auf freiwilliger Basis zu einer guten Übung der OSZE-Staaten werden, um damit die Effektivität der menschlichen Dimension im OSZE-Raum zu fördern und schließlich die OSZE in ihrer Rolle als regionaler Akteurin zur Konfliktverhütung und –lösung zu stärken.

Denn anders als etwa im Rahmen des Menschenrechtsschutzes in den Vereinten Nationen oder des Europarats existiert in der OSZE bislang kein System des länderbezogenen Monitorings, das die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension überwacht. Mit der freiwilligen Vorlage eines unabhängigen Evaluierungsberichts im Rahmen des Vorsitzes gibt Deutschland als drittes Vorsitzland in Folge damit ein deutliches Signal, dass es die Umsetzung der OSZE-Selbstverpflichtungen im Bereich der „menschlichen Dimension“ ernst nimmt. Das Verfahren besteht dabei aus drei Elementen: Dem hier vorgelegten unabhängigen Evaluierungsbericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte als Nationaler Menschenrechtsinstitution, sowie jeweils einer Kommentierung des Berichts durch die Zivilgesellschaft und durch die Bundesregierung.

Die OSZE ist nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation Mitte der 1990er-Jahre aus der 1975 mit der Schlussakte von Helsinki zu Ende gegangenen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen. Die OSZE legt ihrer Arbeit einen breiten Sicherheitsbegriff zugrunde, der die politisch-militärische Dimension, Wirtschaft und Umwelt sowie die menschliche Dimension (Menschenrechte und Demokratie) umfasst.

Bereits in der der Schlussakte von Helsinki von 1975 ist die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“ als eins der Leitprinzipien aufgenommen worden. Alle Teilnehmerstaaten haben ihr Bekenntnis zu diesen OSZE-Grundprinzipien seither immer wieder erneuert, 1990 in der Charta von Paris und zuletzt in der Gedenkerklärung von Astana 2010. Eine Vielzahl von detaillierten Verpflichtungen der menschlichen Dimension sind bereits durch die Teilnehmerstaaten beschlossen worden.¹ Die Verpflichtungen sind (anders als die völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen und des Europarats) rechtlich nicht bindend, sondern politische Selbstverpflichtungen.

Zudem sind die OSZE-Grundprinzipien und –Verpflichtungen eng verschränkt mit den völkerrechtlichen Menschenrechten. In der Schlussakte von Helsinki wird im 7. Leitprinzip direkt auf das System

¹ Unter <http://www.osce.org/resources> sind sämtliche OSZE-Verpflichtungen auch auf Deutsch abrufbar. Die englischsprachige Publikation „OSCE Human Dimension Commitments“ (3. Auflage 2012) ordnet relevante Menschenrechts-Verpflichtungen der OSZE thematisch, Download möglich unter: <http://www.osce.org/odihr/76894>

des internationalen Menschenrechtsschutzes Bezug genommen: „Auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten werden die Teilnehmerstaaten in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte handeln. Sie werden ferner ihre Verpflichtungen erfüllen, wie diese festgelegt sind in den internationalen Erklärungen und Abkommen auf diesem Gebiet, soweit sie an sie gebunden sind, darunter auch in den internationalen Konventionen über die Menschenrechte.“ Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und dem Europarat wurde wiederholt beschlossen und dazu aufgerufen, dass die Teilnehmerstaaten die internationalen Rechtsverpflichtungen dieser Organisationen im eigenen Land umsetzen. Auch die einzelnen thematischen OSZE-Verpflichtungen nehmen häufig Bezug auf rechtsverbindliche Menschenrechtsstandards. Es besteht also eine inhärente Verschränkung der OSZE-Verpflichtungen in ihrer spezifischen Funktion als politische Selbstverpflichtungen mit den für den jeweiligen Staat geltenden menschenrechtlichen Verpflichtungen aus den vom ihm ratifizierten Konventionen.

2 Themenauswahl

Der vorliegende Bericht zielt auf eine kritische Bewertung des Umsetzungsstands der OSZE-Verpflichtungen in ausgewählten Handlungsfeldern in Deutschland. Für eine solche, unabhängige Evaluierung bedarf es einer unabhängigen Auswahl der zu behandelnden Themen durch die beauftragte nationale Menschenrechtsinstitution. Nur so kann die Evaluierung ihren Zweck, ein aussagekräftiges Bild über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und damit indirekt der Menschenrechtssituation im Land zu bieten, erreichen. Die Themenauswahl erfolgte entlang der Handlungsschwerpunkte von OSZE-ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights). Dabei wurde darauf geachtet, dass aktuell relevante politische und menschenrechtliche Herausforderungen erfasst werden, die in der Regel nicht weiter als fünf Jahre zurückliegen.

Folgende Themen wurden im Einzelnen untersucht:

- Toleranz und Nichtdiskriminierung: Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität
- Geschlechtergleichheit: Datenerhebung zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen; Lohngerechtigkeit; Frieden Frauen, Sicherheit
- Bekämpfung des Menschenhandels: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, Kinderhandel, Datenerhebung und Berichterstattung
- Wahlrecht: Politische Partizipation von Menschen mit Behinderungen
- Transparenz und demokratische Institutionen: Transparenz der Einkünfte von Parteien und Abgeordneten und der politischen Interessensvertretung

Die vom DIMR nach diesen Kriterien getroffene Auswahl stellt sich der Kritik von Regierung und Nichtregierungsorganisationen, die sich in ihren Stellungnahmen zum Bericht auch hierzu äußern können.

3 Methode

Maßstab der Evaluierung in den vorgenannten Themengebieten sind die OSZE-Verpflichtungen.

In den einzelnen Kapiteln werden die OSZE-Verpflichtungen zunächst inhaltlich dargestellt, und ihre Verschränkung mit menschenrechtlichen Verpflichtungen aufgezeigt. Zudem werden Basisinformationen zum rechtlich-institutionellen Rahmen des jeweiligen Themas in Deutschland gegeben. Es folgt ein Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland. Sodann wird der Umsetzungsstand der OSZE-Verpflichtungen bewertet. Bei der Evaluierung wird – entsprechend dem politischen Charakter der OSZE-Verpflichtungen – ein prozessorientierter Blick gewählt und folgenden Fragestellungen nachgegangen: Wird das menschenrechtliche Problem von staatlicher Seite anerkannt? Werden Schritte zur Lösung unternommen? Sind die unternommenen Schritte wirkungsvoll zur Beseitigung des menschenrechtlichen Problems? Sind gegebenenfalls weitere Schritte zu empfehlen? Für die Beantwortung dieser Fragen wurden insbesondere die Äußerungen von Regierung und Parlament (gegebenenfalls neben der Bundes- auch der Landesebene), öffentlich verfügbare Daten, Studien, Bewertungen unabhängiger nationaler und internationaler Gremien sowie eigene Datenerhebungen durch Abfragen bei Behörden und zivilgesellschaftlichen Institutionen herangezogen. In einigen Themenfeldern wurden zur Vertiefung der Desktop-Recherchen Interviews mit Expert_innendurchgeführt. Die Evaluierung bezieht – je nach Themenfeld – die Entwicklungen aus den vergangenen drei bis fünf Jahren ein und berücksichtigt öffentlich zugängliche Daten und Informationen bis Mitte Mai 2016. In vielen Bereichen waren amtliche Statistiken allerdings nur für das Jahr 2014 verfügbar. Einige Kapitel wurden durch das Institut selbst bearbeitet, andere Themenbereiche wurden an externe Expert_innen vergeben. Wichtig für den Erfolg und die Vorbildwirkung der Evaluierung ist die Mitwirkung der zuständigen Ressorts und der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft soll - trotz des engen Zeitrahmens - sinnvoll zu dem Bericht Stellung nehmen können. Dies soll die auf Initiative des Auswärtigen Amts beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zur Unterstützung und Koordinierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten während des OSZE-Vorsitzes geschaffene Stelle gewährleisten.² Der vorliegende Bericht und die Kommentierungen durch die Regierung und die Zivilgesellschaft werden im Herbst 2016 am Rande des jährlichen „Human Dimension Implementation Meeting“, der zentralen Konferenz der OSZE zu Menschenrechten und Demokratie, vorgestellt werden.

² Kontakt: p.wittschorek@zif-berlin.org

B. Toleranz und Nichtdiskriminierung

Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität

Dr. Britta Schellenberg

Dr. Kati Lang

1 Einleitung

1.1 OSZE-Verpflichtungen

In der Kopenhagener Erklärung von 1990 wird das Grundanliegen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 unterstrichen, indem es heißt:

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gleichen und effektiven Schutz zu gewährleisten.“³

Das Diskriminierungsverbot stellt ein grundlegendes Menschenrechtsprinzip dar und gilt als OSZE-Kernelement. In ihrer „Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ betont die OSZE, dass Diskriminierung und Intoleranz sowohl die Sicherheit von Individuen gefährden als auch für das Entstehen von breiteren Konflikten und Gewalt verantwortlich sein können,⁴ denn Diskriminierung, Intoleranz und Hasskriminalität verursachen „ethnische, politische und soziale Spannungen innerhalb eines Staates und zwischen Staaten“.⁵

Die OSZE betont, dass sie zur Umsetzung ihrer Ziele sowohl die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, etwa den Vereinten Nationen (VN) oder der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) als auch mit der Zivilgesellschaft sucht.⁶

1.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland

Deutschland hat die Internationale Anti-Rassismuskonvention (ICERD) ratifiziert, die in der OSZE als wegweisend für die Bestimmung und Umsetzung rechtsstaatlicher Standards in den Teilnehmerstaaten gilt.⁷ Ebenso ist Deutschland Vertragsstaat der Europäischen Konvention für den Schutz von Minderheiten.

Auch im Grundgesetz, das in bewusster Abgrenzung zum Nationalsozialismus entstanden ist, wird den Menschenrechten und dem Diskriminierungsschutz ein hoher Stellenwert eingeräumt.

Einfachgesetzlich garantiert seit 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung im Bereich von Beschäftigung und Beruf sowie im allgemeinen Zivilrechtsverkehr. Das AGG setzt vier EU-Richtlinien zum Diskriminierungsschutz um. Beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde eine Antidiskriminierungsstelle (ADS) eingerichtet, ebenso in einigen Bundesländern Landesantidiskriminierungsstellen. Sie haben ein Aufklärungs- und Beratungsmandat, jedoch keine Ermittlungs- und Klagebefugnisse. Der Rechtsschutz wird durch die Gerichte gewährleistet.

³ OSZE (1990), 5.9., zitiert in: OSCE Human Dimension Commitments (2011), S. 92 und S. 200.

⁴ OSZE (2003), MC.DOC/1/03, zitiert in: OSCE HRC, S. 211.

⁵ OSZE (1993), zitiert in: OSZE (2012): Human Dimension Commitments: Volume 1, Thematic Compilation (third edition), S. 209, OSZE (1994), zitiert ebenda; OSZE (1996), DOC.S/1/96, zitiert ebenda, S. 2010.

⁶ OSZE (2003), MC.DEC/4/03, zitiert in: OSCE HDC, S. 213.; OSZE (2006), MC.DEC/13/06 zitiert ebenda, S. 216.

⁷ OSZE (2003), MC.DEC/3/03, zitiert in: OSCE HDC, S. 222.

Das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz steuert Zuwanderung und spiegelt Deutschlands neue Selbstwahrnehmung als Einwanderungsland wider.⁸

Im Jahr 2015 wurde im Strafgesetzbuch klargestellt, dass rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bei der Strafzumessung strafverschärfend einzubeziehen sind (§ 46 Absatz 2 Strafgesetzbuch). Schutz vor diskriminierenden Äußerungen wird insbesondere durch die Straftatbestände der Volksverhetzung (§ 130 StGB) sowie des Verbotes, Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen (§ 86 StGB) zu verwenden und zu verbreiten, gewährleistet.

1998 wurde das „Forum gegen Rassismus“ zum Austausch und Dialog zwischen staatlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen über Rassismus und Antidiskriminierungsschutz in Deutschland beim Bundesministerium des Innern etabliert.

1.3 Methode

Grundlage dieses Kapitels sind Dokumente von OSZE/ODIHR, insbesondere Beschlüsse des Ministerrats, Dokumente von Regierungen und Parlamenten in Deutschland sowohl auf Bundes- und Landesebene, Berichte von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), von unabhängigen Gremien sowie wissenschaftliche Studien. Darüber hinaus wurden eigene Erhebungen herangezogen, um den Themenschwerpunkt möglichst umfassend und informiert abbilden zu können. Es wurden Leitfäden (halb-offene Fragen) als Basis für die Ansprache von relevanten Akteuren entwickelt. Sämtliche Polizeiaus- und -fortbildungsstätten sowie eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure wurden durch eine schriftliche Befragung erreicht. Darüber hinaus wurden mit Personen aus der Zivilgesellschaft, der Justiz und Abgeordneten leitfadengestützte Interviews geführt. Hierbei wurden auch besonders von Diskriminierung und Hasskriminalität betroffene Gruppen (u. a. Rassismusbetroffene und LGBTI-Personen) befragt.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

Aufrufe zu Gewalt gegen Flüchtlinge und Migrant_innen sowie gegen Politiker_innen, Journalist_innen und Menschenrechtsvertreter_innen haben in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Eine Vielzahl von Menschen und Organisationen fühlen sich dadurch zu zivilgesellschaftlichem Engagement aufgefordert. Sie demonstrieren für Vielfalt, Toleranz und Menschenrechte, wie Anfang 2015 mit mehr als 20.000 Menschen in München. Große gesellschaftliche Verbände und die Religionsgemeinschaften haben klar Position gegen Hassreden und rassistische Übergriffe bezogen.⁹ Viele Menschen bringen sich ehrenamtlich in die Unterstützung von Flüchtlingen ein. Zahlreiche Regierungsmitglieder und der Bundespräsident forderten die Menschen auf, rassistischen Slogans und Bewegungen nicht zu folgen. Bundes- und Landtagsabgeordnete, mit Ausnahme die der Partei „Alternative für Deutschland (AfD)“ distanzieren sich weitgehend klar von rassistischen Hassparolen und Gewalttaten.

⁸ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30.7.2004 BGBl. I, S. 1950 vom 5.8.2004.

⁹ Zum Beispiel: Allianz für Weltoffenheit, Solidarität, Demokratie und Rechtsstaat - gegen Intoleranz, Menschenfeindlichkeit und Gewalt. <http://www.allianz-fuer-weltoffenheit.de/>.

2.1 Hasskriminalität in Deutschland

Im Jahr 2015 haben die Straftaten im Themenfeld Hasskriminalität (Straftaten, die durch gruppenbezogene Vorurteile motiviert sind) um ganze 77% zum Vorjahr zugenommen (2015: 10.373, 2014: 5.858 Straftaten). Davon waren laut Bundeskriminalamtsstatistiken 22.960 rechtsmotivierte Straftaten.¹⁰ Dies stellt einen Zuwachs von 35% zum vorigen Jahr dar (17.020 rechtsmotivierte Straftaten im Jahr 2014).

Ein Großteil der Taten kann im Bereich „Hassrede“ verortet werden, darunter für das Jahr 2014 11.071 Propaganda- sowie 1.951 Volksverhetzungsdelikte.¹¹ Der gewaltförmigen Hasskriminalität im Sinne von tätlichen Angriffen werden 1.029 Taten zugeordnet, den weit überwiegenden Teil – 900 - stellen Körperverletzungsdelikte dar.¹² Die unabhängigen Beratungsstellen erfassten für ihr Erhebungsgebiet¹³ jedoch nahezu eine Verdopplung der tätlichen Angriffe (2014: 782; 2015: 1.468).¹⁴

Sogar um 117% stieg die Anzahl der unter den Begriff „rechtsmotivierte Straftaten“ fallenden fremdenfeindlichen Straftaten: Von 3.945 im Jahr 2014 auf 8.529 im Jahr 2015¹⁵. Die zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen für Betroffene rechter und rassistischer Gewalt registrierten für das Gebiet der ostdeutschen Bundesländer sowie für Berlin und Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 allein 1.056 rassistisch motivierte Gewaltdelikte.¹⁶

Die antisemitischen Straftaten sind im Jahr 2015 nach einem deutlichen Anstieg um 25,2% im Jahr 2014, (insbesondere im Bereich Hassrede) um 14,4% zurückgegangen.¹⁷ Insgesamt stellte die Polizei im Jahr 2015 1.366 antisemitische Delikte fest.¹⁸

Aussagen zu homo-/transphoben bzw. zu Angriffen gegen Menschen mit Behinderung und Obdachlose lassen sich nur schwerlich treffen, da es an validen Daten mangelt. Zwar existieren teilweise zivilgesellschaftliche Organisationen, welche ein Monitoring vornehmen, dies jedoch räumlich begrenzt. Das schwule Antigewaltprojekt MANEO erfasste beispielsweise allein für Berlin im Jahr 2014 474 Fallmeldungen im Bereich der homophoben Angriffe.¹⁹

Im gesamten Bereich der Hasskriminalität ist von einem hohen Dunkelfeld auszugehen.²⁰

¹⁰ Bundesministerium des Innern: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2015, S. 1.

¹¹ BT-Drs. 18/5758, S. 4 ff.

¹² Bundesministerium des Innern: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2014, S. 2 f.

¹³ Anm. d. Verf.: Ostdeutsche Bundesländer inkl. Berlin.

¹⁴ Verband der Beratungsstellen gegen rassistische, rechte und anti-semitische Gewalt (VBRG) 2015: Statistik 2015.

¹⁵ Bundesministerium des Innern: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2015, S. 5

¹⁶ VBRG 2015: Statistik 2015.

¹⁷ Bundesministerium des Innern: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2014, S. 4.

¹⁸ Bundesministerium des Innern: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2015, S. 5

¹⁹ MANEO – Das schwule Anti-Gewalt Projekt in Berlin: Jahresbericht 2014, S. 9.

²⁰ Insbesondere aufgrund von Nichtanzeigen sowie von einer mangelnden Aufnahme durch die Polizei. U. a. Antwort auf Befragung der Amadeu Antonio Stiftung.

2.2 Menschfeindliche Einstellungen und Radikalisierung in der Gesellschaft

Menschenfeindliche Einstellungen nehmen in Deutschland, betrachtet man die Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland im zeitlichen Verlauf, kontinuierlich ab. Allerdings zeigen jüngste Einstellungsuntersuchungen, dass es in bestimmten Teilen der Bevölkerung Zuwächse bei gruppenbezogenen Abwertungen gegenüber „Roma“ und „Flüchtlingen“, auch gegenüber Muslimen gibt.²¹ Festgestellt wurde in Langzeituntersuchungen zur sogenannten „Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“, dass Personen, die andere Menschen abwerten, häufig eine pauschale „Ideologie der Ungleichwertigkeit“ hegen. Als relevante Formen der „Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit“ wurden Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Homophobie, Abwertung von Obdachlosen, Abwertung von Behinderten, Islamfeindlichkeit, klassischer Sexismus, Etabliertenvorrechte und Abwertung von Langzeitarbeitslosen identifiziert.²²

Unter dem Motto "Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida)" gehen seit Oktober 2014 wöchentlich eine Vielzahl von Menschen hauptsächlich in Dresden, aber-unter abgewandeltem Namen- auch in weiteren deutschen Städten auf die Straße. Diese Bewegung gibt sich flüchtlings- und islamfeindlich und versucht diffuse Vorurteile und Ängste, die in der breiten Bevölkerung vorhanden sind, aufzugreifen und zu verschärfen.

Den Mobilisierungshöchststand erreichte „Pegida“ im Januar 2015 mit etwa 17.000 Teilnehmenden. Auch im Jahr 2016 demonstrierten nahezu wöchentlich zwischen 2.000 – 4.000 Personen in Dresden. Die Bewegung bietet eine gewisse Beliebigkeit, eine vorurteilsorientierte „Anti-Haltung“, tendenzielle bis klare Ablehnung von demokratischen Institutionen, insbesondere der freien Presse, sowie Gegnerschaft zur Emanzipation der Frau und zum Gendermainstreaming. Der ideologische Kern dieser Bewegung ist kaum an Programmen festzumachen, sondern wird in den wöchentlichen Verlautbarungen manifest. Begründet wird die Propaganda des Hasses mit dem Recht auf „Selbstverteidigung“ und „Selbstwehr“. Das – nicht genau definierte – Eigene, „das Deutsche“ wird als bedroht empfunden und den „volksfremden“ Eliten, Politiker_innen und Journalist_innen eine billigende Inkaufnahme der vermeintlichen existentiellen Bedrohung zugeschrieben. Aus dieser Logik sehen sich die Anhänger_innen in eine Notwehrlage versetzt, weshalb eine Straftat in letzter Konsequenz nicht mehr als Straftat, sondern als Akt der Selbstverteidigung gilt. Dies kann zu Radikalisierungsprozessen der Teilnehmenden beitragen, die schlussendlich durchaus „zur Tat schreiten“ und vorurteilsmotivierte Rechtsbrüche begehen.²³

Seither gründeten sich sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern regionale Ableger von Pegida, die jedoch alle nicht an den Erfolg des „Originals“ anknüpfen können. Nicht zu unterschätzen sind jedoch die unzähligen Kampagnen und Initiativen, die sich gegen Flüchtlingsunterkünfte richten. Trotz der öffentlichen Willkommenskultur, die von einem zahlenmäßig weitaus größeren Bevölkerungsanteil als positiv bewertet wird, kommt es bei der Unterbringung von Flüchtlingen oftmals zu Protesten.

²¹ Oliver Decker, Johannes Kiess & Elmar Brähler: Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014. Leipzig: Universität Leipzig 2014. http://www.uni-leipzig.de/%7Ekredo/Mitte_Leipzig_Internet.pdf (letzter Zugriff: 06.05.16), Andreas Zick, Klein, Anna: Fragile Mitte - Feindselige Zustände. Herausgegeben für die Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer; Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn 2014.

²² Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 1-10. Frankfurt a. M. 2002-2011.

²³ Vgl. Schellenberg (2016), S. 309-339.

2.3 Angriffe auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte

Flüchtlinge und andere Migrant_innen sind in besonderem Maße gefährdet, Opfer von Hasskriminalität zu werden. Täglich finden in der Bundesrepublik gewaltsame Angriffe mit teils schweren Verletzungen statt. Insbesondere gegen Flüchtlingsunterkünfte gerichtete Taten haben in jüngerer Vergangenheit zugenommen. Das Bundeskriminalamt registrierte für 2015 923 politisch motivierte Straftaten gegen Asylunterkünfte. Häufig fanden auch Beschädigungen im Vorfeld der Eröffnung der Unterkünfte statt. Zudem gab es Steinwürfe und Sprühereien von Hassparolen aber auch Schüsse mit scharfer Munition sowie Brand- und Sprengstoffanschläge. Deutsche Nichtregierungsorganisationen²⁴ verzeichneten für das Jahr 2015 bundesweit sogar 1.072 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte, darunter 136 Brandanschläge.²⁵

2.4 Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger_innen und Journalist_innen

Seit einigen Jahren mehren sich die verbalen Angriffe, Beleidigungen und Bedrohungen auf Menschenrechtsverteidiger_innen.²⁶

Mit der neuen Flüchtlingssituation und -hilfe in Deutschland sind die Tätigen in der Flüchtlingsarbeit zur Zielscheibe von Hass und Gewalt geworden. Nach Einschätzung zivilgesellschaftlicher Organisationen wird diese Bedrohungssituation von staatlichen Stellen häufig nicht ausreichend anerkannt.²⁷

Auch Politiker_innen aller Parteien, insbesondere der Linken (46) und der SPD (22), die sich gegen Rechtsextremismus oder für Flüchtlinge engagieren, sind betroffen. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 75 Gewalttaten und Sachbeschädigungen registriert.²⁸

Die Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen verzeichnete 2014 sechs Übergriffe auf Journalist_innen, 2015 steigerte sich die Zahl auf 26 Angriffe, wobei die Organisation vermerkt, dass eine erhebliche Dunkelziffer bestehe.²⁹ Es wird beobachtet, dass rechtsextreme Gewalttäter_innen in die Ordnerstruktur von Demonstrationen eingebunden sind und koordiniert gegen Pressevertreter_innen vorgehen.³⁰ 2014 erfasste das Europäische Zentrum für Presse- und Medienvertreter 10 und 2015 sogar 49 Übergriffe auf Journalist_innen in Deutschland, davon 29 Gewalttaten, 13 Sachbeschädigungen (zumeist Kameras) und 7 gravierende verbale Bedrohungen. Die damit einhergehende Beeinträchtigung der Pressefreiheit war Anfang 2016 Gegenstand eines öffentlichen Fachgesprächs im Bundestag.³¹

²⁴ Die Nichtregierungsorganisationen Pro Asyl und Antonio Amadeo Stiftung, deren Ziel es ist, eine zivile Gesellschaft zu fördern, die anti-demokratischen Tendenzen entschieden entgegentritt.

²⁵ Mut gegen rechte Gewalt (2014).

²⁶ Definition der OSZE: „Menschenrechtsverteidiger_innen sind Personen, die einzeln oder gemeinsam mit anderen mit friedlichen Mitteln die Menschenrechte fördern oder schützen.“ (<http://www.osce.org/odihr/103584>).

²⁷ Antwort auf Befragung der Amadeu Antonio Stiftung.

²⁸ Bundesregierung (2016): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lazar, Bündnis 90/Die Grünen.

²⁹ Vgl. Öffentliches Fachgespräch (2016); Metzger (2015), S. 68 f.

³⁰ Vgl. Öffentliches Fachgespräch (2016); Metzger (2015), S. 68 f.

³¹ Vgl. Öffentliches Fachgespräch (2016).

2.5 Soziale Medien

In den sozialen Medien, etwa Facebook, YouTube, Twitter, Instagram und Tumblr, haben Hassäußerungen in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen und sie werden aggressiver. Die Hetze zielt insbesondere gegen Nicht-Deutsche, Menschen muslimischen und jüdischen Glaubens, Sinti und Roma, Flüchtlinge oder Homo- und Transsexuelle sowie gegen Menschenrechtsverteidiger_innen.

Das gemeinnützige Unternehmen Jugendschutz.net beobachtet eine zunehmende Radikalisierung von Debatten im Netz.³² Einige Zeitungen, wie Der Tagesspiegel und Die Zeit, haben sich darauf verständigt, Kommentare zu beobachten. Sie berichten, dass Hasskommentare etwa 5 bis 10 Prozent der täglichen „Postings“ ausmachen.³³

2.6 Die Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) und das Behördenversagen bei ihrer Aufklärung

Die neonazistische Terrorgruppe „NSU“ wird für mindestens zehn Morde, neun davon an Personen mit türkischem, kurdischem und griechischem Migrationshintergrund und einen an einer Polizistin ohne Migrationshintergrund und für drei Bombenanschläge, die insbesondere Menschen mit türkischem und iranischem Migrationshintergrund trafen, verantwortlich gemacht. Nach einem gescheiterten Banküberfall am 4. November 2011 kam es zur Selbstenttarnung des „NSU“. Ein danach verschicktes Bekennervideo belegt den rassistischen Hintergrund der Taten: Die ersten neun Opfer — als Türken bezeichnet — wurden nach rassistischen Kriterien ausgewählt. Ihnen wurde das Lebensrecht in Deutschland abgesprochen. Die gezielte Tötung von Einzelpersonen und die Sprengstoffanschläge sollten die nationalsozialistisch geprägten völkisch-rassistischen Vorstellungen des „NSU“ verwirklichen und Migrant_innen in Angst und Schrecken versetzen. In den Jahren 1998 bis 2011 konnte der „NSU“ unbehelligt seine Taten begehen, ohne dass die Strafverfolgungsbehörden Rassist_innen und Neonazis als Täter_innen ernsthaft in Erwägung gezogen und nach jenen gesucht hätten.³⁴

Stattdessen ermittelten staatliche Behörden aller betroffenen Bundesländer und des Bundes vor allem gegen die Opfer, ihre Angehörigen sowie im „türkischen Milieu“ bzw. unter Minderheitengruppen (insbesondere Sinti und Roma), wobei diesen jeweils herkunfts-stigmatisierend eine Verwicklung in die „Organisierte Kriminalität“ unterstellt wurde. Andere Ermittlungsrichtungen wurden schnell fallengelassen bzw. gar nicht verfolgt. Korrespondierend zu dieser Vorgehensweise lauteten die Namen der Ermittlungseinheiten „Bosporus“ und „Halbmond“. Auch die Medienstrategie der Behörden fokussierte insbesondere auf „organisierte Kriminalität“ unter türkischen Migrant_innen. Das führte u. a. dazu, dass die Taten in der Öffentlichkeit als „Döner-Morde“ bekannt wurden.³⁵ Darüber hinaus informierten

³² Jugendschutz.net (2015).

³³ Der Tagesspiegel (2015): Dem Hass im Netz begegnen. Shitstorm? Candystorm! Astrid Herbold, 4.9.2015. <http://www.tagesspiegel.de/medien/digitale-welt/dem-hass-im-netz-begegnen-shitstorm-candystorm/12279860.html>

³⁴ Vgl. Anwält_innen/NGOs/Wissenschaftler_innen (2015), S. 2 — 4.

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2013): BT-Drs. 17/14600; Schellenberg (2014), S. 8 f.; Anwält_innen/NGOs/Wissenschaftler_innen (2015).

die Behörden die Medien über „Ermittlungen im Zigeuner-Milieu“ und der angeblich „heißesten Spur“ bei verdächtigen „Sinti-Clans“.³⁶

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

Mit dem Ministerratstreffen von Maastricht 2003 wurde der Begriff „Hasskriminalität“ in OSZE-Vereinbarungen eingeführt und von da an zunehmend ausformuliert. Mit dem Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung von 2007 sowie dem Beschluss über die Bekämpfung von Hasskriminalität von 2009 liegen ausführliche Vereinbarungen zum Themenfeld vor.³⁷ Um als Hasskriminalität angesehen zu werden, muss eine Straftat zwei Kriterien erfüllen: (1) einen Straftatbestand erfüllen und (2) durch ein Vorurteil motiviert sein.³⁸ Ausgeführt wird, dass neben physischen Angriffen auf bestimmte Personen und Gruppen, wie etwa Beschädigungen ihrer Wohnungs- oder Arbeitsstätte, Angriffe auf ihre Glaubenshäuser oder Friedhöfe, Holocaust-Leugnung sowie die Schädigung ihres Geschäfts oder Eigentums als Hasskriminalität gelten.³⁹

Mit den Beschlüssen von Athen 2009 unterstreichen die Minister ihre Sorge über die Zunahme von Hasskriminalität im OSZE-Raum und bestätigen den Bedarf nach nationaler und internationaler Kooperation zu deren effektiven Bekämpfung.⁴⁰ Insbesondere wird die Implementierung angemessener, spezifischer und zugeschnittener Gesetzgebung gegen Hassverbrechen gefordert, die wirksame Strafen formuliert, welche die besondere Schwere dieser Taten strafverschärfend würdigt.⁴¹ Es ist sicherzustellen, dass Hassverbrechen unverzüglich aufgeklärt werden und dass die Motive der Tat anerkannt und öffentlich durch relevante Institutionen und Politiker_innen verurteilt werden.⁴² Die nationale Gesetzgebung soll allen Personen gleichen und effektiven Schutz vor intoleranten und diskriminierenden Taten⁴³ gewährleisten. Personen, die für diskriminierende Aktivitäten verantwortlich sind, sollen zur Rechenschaft gezogen werden.⁴⁴ Explizit wird angemahnt, Gesetze einzuführen, die vor der Anstachelung zu Gewalt gegen bestimmte Personen oder Gruppen schützen.⁴⁵

Die OSZE-Teilnehmerstaaten betonen,⁴⁶ dass zur effektiven Bekämpfung von Diskriminierung, Intoleranz und Hasskriminalität ein umfassender Ansatz nötig ist, der gleichwohl den Schutz einzelner, besonders gefährdeter Personengruppen im Fokus hat, wie etwa Roma und Sinti, Muslime und Juden. ODIHR nutzt auf Anraten der Teilnehmerstaaten 5 (staatenübergreifend relevante) Vorurteilkategorien für das Hate Crime Reporting Portal:⁴⁷ (1) Rassismus und Xenophobie, (2) Vorurteile gegen Roma und Sinti, (3) Antisemitismus, (4) Vorurteile gegen Muslime und (5) Vorurteile gegen Christen und

³⁶ Vgl. Anwälte_innen/NGOs/Wissenschaftler_innen (2015).

³⁷ Vgl. OSZE (2003), MC.DEC/4/03; OSZE (2007), MC.DEC/10/07; OSZE (2009), MC.DEC/9/09.

³⁸ <http://hatecrime.osce.org/>

³⁹ Vgl. oben genannte Webseiten von ODIHR; u. a. auch: OSZE (2003), MC.DEC/4/03, zitiert in: OSCE HRC, S. 2010 f.

⁴⁰ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, zitiert in: OSCE HDC, S. 219.

⁴¹ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 2.

⁴² OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 6.

⁴³ OSZE (2005), MC.DEC/10/05, zitiert in: OSCE HDC, S. 223; vgl. auch: OSZE (2003), MC.DEC/3/03, zitiert in: OSCE HDC, S. 222.

⁴⁴ OSZE (2003), zitiert in: OSCE HRC, S. 211.

⁴⁵ OSZE (1990), zitiert in: OSCE HDC, S. 221.

⁴⁶ OSZE (2006), MC.DEC/10/06, S. 216.

⁴⁷ <http://hatecrime.osce.org/>

Mitglieder anderer Religionen. Jüngst werden weitere Gruppen als besonders schutzbedürftig wahrgenommen: (6) Personen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität von Diskriminierung und Hasskriminalität betroffen sind, insbesondere Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (LGBT), (7) Behinderte Menschen, (8) Menschenrechts-Verteidiger sowie (9) Flüchtlinge und Migranten. In der OSZE gibt es ein Bewusstsein darüber, dass je nach Land oder Region weitere besonders gefährdete Gruppen identifiziert werden können.⁴⁸

In Deutschland werden die von der OSZE/ODIHR benannten Gruppen sowohl seitens der zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen⁴⁹ als auch durch die polizeilichen Definition (PMK)⁵⁰ zur Hasskriminalität erfasst. Allerdings benennt das Strafgesetzbuch nicht sämtliche Gruppen ausdrücklich, sondern formuliert den Auffangbegriff der sonstigen Menschenverachtung, unter dem — ausweislich der Gesetzesbegründung⁵¹ — sämtliche Formen der Hass- und Vorurteilskriminalität jenseits von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit erfasst werden sollen.

Über die genannten Gruppen hinaus, kann — wie durch das OSZE/ODIHR-Konzept ausdrücklich vorgesehen — angesichts der Verfolgung der sogenannten Asozialen im Nationalsozialismus sowie bestehender Vorurteile⁵² und Angriffe auf Obdachlose⁵³ diese Gruppen ebenfalls als besonders schutzbedürftig betrachtet werden. Auch wenn Delikte, die sich gegen sozial Marginalisierte richten, aufgrund mangelnder Anzeigen seltener Eingang in die Erfassung finden beziehungsweise selbst bei Anzeige die Motive häufig im Dunkeln bleiben, so zeigt die Erhebung von vorurteilsmotivierten Tötungsdelikten, dass diese Gruppe doch besonders im Fokus von (tödlicher) Hasskriminalität steht.⁵⁴

3.1 Monitoring von Hasskriminalität

Besonderes Gewicht hat die OSZE in den vergangenen Jahren auf die Schärfung des Blicks gegenüber Hasskriminalität gelegt. Verlässliche Daten sollen in ausreichenden Details gesammelt, aufgezeichnet und regelmäßig — auch in Form von Statistiken — öffentlich zugänglich gemacht werden.⁵⁵ Die Daten sollen folgende Aspekte umfassen: (1) die Anzahl der der Strafverfolgung berichteten Fälle, (2) die Anzahl der verfolgten Fälle und (3) die Anzahl der ergangenen Urteile.⁵⁶ Auch die Zivilgesellschaft soll eigene Daten liefern. Hierfür soll sie im Bedarfsfall von staatlicher Stelle — unterstützt von ODIHR — geschult werden. Die Teilnehmerstaaten werden dazu aufgefordert, periodische Übersichten über die Probleme des Rassismus, der Xenophobie und der Diskriminierung⁵⁷ zu veröffentlichen

⁴⁸ Vgl. ODIHR: <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime/bias-against-other-groups>

⁴⁹ VBRG, Handbuch Datenbank 2016, S. 12 (unveröffentlichtes Dokument, Stand 2015).

⁵⁰ PMK-Definitionssystem, Stand 1.7.2010.

⁵¹ BT-Drs. 18/3007, S. 15 f.

⁵² Vgl. Heitmeyer (2002 — 2011).

⁵³ Linde, in: Berliner Forum Gewaltprävention, Nr. 16, 2004, S. 81; Lang 2014, S. 367.

⁵⁴ Zeit Online: Grafik Todesopfer rechter Gewalt 1990 — 2014. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/todesopfer-rechter-gewalt> (letzter Zugriff: 19.4.2016).

⁵⁵ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 8.; OSZE (2007), MC.DEC/10/07; OSZE (2005), MC.DEC/10/05, PC.DEC/607, PC.DEC/621, S. 226 f; OSZE (2003), MC.DEC/4/03, S. 226; Geneva 1991 (VI), OSCE, S. 225.

⁵⁶ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 8.

⁵⁷ OSZE (2004), MEC.DEC/12/04, PC.DEC/621.

und Maßnahmen zur Frühwarnung bezüglich Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung⁵⁸ zu entwickeln.

Die Teilnehmerstaaten sollen die gesammelten Daten an das ODIHR berichten, wobei empfohlen wird, eine nationale Kontaktstelle für die Sammlung der verschiedenen nationalen Daten zu benennen.⁵⁹ Durch innerstaatliche Mechanismen des Monitorings und der Berichterstattung soll regelmäßig und transparent über Fortschritte bei der Implementierung der Antidiskriminierungsgesetzgebung Auskunft gegeben werden.⁶⁰

Durch das digitale „Informationssystem zu Toleranz und Nichtdiskriminierung tandis“⁶¹ und das digitale „Hate crime reporting“-Portal⁶² — beide betrieben von ODIHR — werden umfassende staatenbezogene Hasskriminalitätsdaten, Hintergründe zur Datensammlung sowie Informationen über relevante Aktivitäten und Publikationen im OSZE-Raum bereitgestellt.⁶³ Im NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages haben alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien gemeinsam die Ermöglichung „ein(es) bundesweite(n) unabhängige(n) Monitoring(s) rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalttaten“ empfohlen.⁶⁴

3.1.1 Polizei

Die deutschen Behörden benutzen für das Reporting die Daten, welche im Rahmen der „Politisch Motivierten Kriminalität“ (PMK)⁶⁵ erhoben werden. Unter Hasskriminalität werden jene Taten verstanden, die sich gegen eine Person „wegen ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft oder aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes, ihrer Behinderung, ihrer sexuellen Orientierung oder ihres gesellschaftlichen Status (gerichtet sind) und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richte(n)“.⁶⁶

Kritisch wird die Einbettung des Ansatzes von Hasskriminalität in das Extremismuskonzept sowie die Annahme, dass es sich um eine „politische“ Tat handeln muss, gesehen.⁶⁷ Das Extremismuskonzept fokussiert vorrangig auf staatsfeindliche Bestrebungen und hat sich der Abwehr von Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung verschrieben. Vorurteilsmotivierte Taten werden daher häufig nur dann erkannt, wenn sie einen Bezug zu als (rechts-)extremistisch orientierten Tätern und/oder Verbindungen zu einer als rechtsextrem bekannten Organisationen aufweisen.

⁵⁸ OSZE (2001), MC(9).DEC/1, zitiert in: OSCE HRC, S. 210.

⁵⁹ OSZE (2005), MC.DEC/10/05, S. 227.

⁶⁰ OSZE (2003), MC.DEC/3/03, zitiert in: OSCE HDC, S. 222.

⁶¹ <http://tandis.odihr.pl/>

⁶² <http://hatecrime.osce.org/what-odihr-doing>

⁶³ <http://hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-mandate>; Bezüglich Deutschland: <http://hatecrime.osce.org/germany>; vgl. OSCE/ODHIR (2014): Hate Crime Data Collection.

⁶⁴ BT-Drs. 17/14600, S. 867.

⁶⁵ Die Begrifflichkeiten wie „Rasse“ oder „Volkszugehörigkeit“ sind problematisch, da sie an wissenschaftlich überholte Konzepte anknüpfen und diese sprachlich konterkarieren.

Vgl. Lang (2011), S. 161 f.

⁶⁶ PMK, Definitionssystem, Stand 1.7.2010.

⁶⁷ Vgl. Lang 2015, S. 7 f.

Der Extremismusansatz wird seitens internationaler Organisationen,⁶⁸ der Wissenschaft sowie dem NSU-Untersuchungsausschuss im Bundestag⁶⁹ (NSU-UA) kritisiert. Der VN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) wies Deutschland 2015 nochmals nachdrücklich darauf hin, dass die Bedeutung der Bekämpfung von Rechtsextremismus und Neonazismus anerkannt wird, aber Besorgnis darüber besteht, dass die (ausschließliche) Verwendung dieser Begriffe den weiter gefassten und dringend zu bearbeitenden Problemkomplex der rassistischen Diskriminierung verhindert.⁷⁰

Von Seiten der Betroffenengruppen werden Veränderungen angemahnt. Antimuslimische und antiziganistische Angriffe werden bislang nicht gesondert registriert, es existiert lediglich — hinsichtlich muslimfeindlicher Taten — die Erfassung nach dem Angriffsziel „Religionsstätte/Moschee“,⁷¹ bezüglich antiziganistischer Straftaten besteht überhaupt keine Option jenseits der bereits benannten Oberbegriffe. Interessenverbände wie der Zentralrat der Muslime (ZMD) oder die Türkische Gemeinde in Deutschland (TGD) fordern bereits seit geraumer Zeit die gesonderte Erfassung. Nach Ansicht der Bundesregierung hat zwar „das Aktionsfeld Islamfeindlichkeit als eine neuartige Form der Fremdenfeindlichkeit im Rechtsextremismus in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen“, jedoch stelle dies „keine grundsätzlich neue Qualität einer muslim- oder islamfeindlichen Einstellung dar“.⁷² Bezüglich der Straftaten gegen Roma und Sinti erklärte die Bundesregierung, dass antiziganistisch motivierten Straftaten aufgrund der besonderen historischen Verantwortung eine besondere Bedeutung zukommt und verspricht die weitere Lageentwicklung auch in Zukunft aufmerksam zu beobachten.⁷³

Die durch das Extremismus-Konzept kategorisierten PMK-Daten werden an ODIHR im Rahmen des Hate Crime Reporting gemeldet und seitens der Innenbehörden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.⁷⁴

Festzustellen ist, dass widersprüchliche Daten seitens der Behörden im Raum stehen. Die Berliner Polizei erfasste im Jahr 2014 — allein in Berlin — 74 homo-/transphobe Straftaten, darunter 24 Gewaltdelikte.⁷⁵ Bundesweit wurden jedoch nur 60 Straftaten gegen die sexuelle Orientierung, darunter 34 Gewaltdelikte im Rahmen der PMK erfasst.⁷⁶

3.1.2 Justiz

Als Pendant zur polizeilichen Statistik der PMK existieren bei den Staatsanwaltschaften seit 1992 sogenannte Sondererhebungen, welche Ermittlungsverfahren, Haftbefehle und Verurteilungen von Straftaten mit fremdenfeindlichem und rechtsextremistischem Tathintergrund erfassen. Die Zusammenführung der durch die Bundesländer abgefragten Daten wird seit 2007 durch das Bundesamt für

⁶⁸ ECRI 2008, S. 16; Human Rights Watch 2011, S. 3.

⁶⁹ BT-Drs. 17/14600, S. 861.

⁷⁰ CERD (2015): Schlussbemerkung, S. 4.

⁷¹ BT-Drs. 17/14754, S. 11.

Unter dem Angriffsziel „Religionsstätte/Moschee“ werden nur Moscheen selbst verstanden; die Stätten für die Religionsausübung, Moscheevereine oder sonstige islamische Einrichtungen, sind nicht enthalten (Antwort d. Bundesregierung, BT-Drs. 18/7489, S. 5).

⁷² BT-Drs. 17/13686, S. 2.

⁷³ BT-Drs. 17/14754, S. 13.

⁷⁴ <http://hatecrime.osce.org/germany?year=2014>

⁷⁵ MANEO (Das schwule Anti-Gewalt Projekt in Berlin): Jahresbericht 2014, S. 90

⁷⁶ BT-Drs. 18/5758, S. 18 ff.

Justiz verantwortet. Jedoch ist die Einschätzung, ob eine Straftat als rechtsextrem einzuordnen ist, nur einem hinterlegten Zahlenschlüssel zu entnehmen, der jedoch von Bundesland zu Bundesland differiert.⁷⁷ Der Sonderhebungsbogen der Justiz wurde 2013 erstmalig wesentlich überarbeitet. Dabei wurde der Begriff der „fremdenfeindlichen und rechtsextremistischen Straftat“ präzisiert sowie die Datenerhebung um im Internet begangene Delikte erweitert.⁷⁸ Es erfolgte eine Annäherung an die begrifflichen Definitionen der PMK, wobei davon ausgegangen werden kann, dass detaillierte Angaben, etwa im Bereich der Straftaten gegen Obdachlose, nicht möglich sind.⁷⁹ Die statistische Erfassung endet mit der Anklageerhebung bei Gericht und weist Urteile nicht mit aus. Damit fließt die gerichtliche Bewertung der Tatmotivation nicht in die statistische Erfassung ein.⁸⁰

Die gewonnenen Daten wurden bisher nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und auch nicht an das ODIHR gemeldet, so dass in der ODIHR-Datenbank eine Leerstelle vorliegt. Mit Beschluss des Justizministertgipfels vom 17.3.2016 sollen die gewonnenen Daten in Zukunft aktueller erstellt und öffentlich zugänglich gemacht werden.⁸¹

Die fehlende Verlaufsstatistik, also die Erfassung des Verlaufs einer vorurteilsmotivierten Straftat von Polizei über Staatsanwaltschaft bis zum abschließenden Gerichtsverfahren wurde schon durch den NSU-UA bemängelt.⁸² Im Jahr 2015 wurde bereits eine erweiterte Aktenübersendungsverpflichtung an das Bundeskriminalamt nach Verfahrensabschluss (Nr. 207 Abs. 2 u. 3 RiStBV) bei bestimmten, schwerwiegenden politisch motivierten Straftaten (Tötungs-, Brandstiftungs-, Sprengstoffdelikte) umgesetzt. Bereits zuvor wurden im Rahmen der Übersendungsverpflichtung Staatschutz- sowie Vereinigungsdelikte gemeldet. Seitens der Bundesregierung besteht die Bestrebung, die Übersendungsverpflichtung an das BKA auf alle Fälle politisch motivierter Gewaltdelikte auszuweiten, wobei es „die Bundesregierung für erforderlich (hält), dass das Bundeskriminalamt [...] Daten zu den Verfahrensausgängen im Bereich der politisch motivierten Gewaltkriminalität auswerten und analysieren kann.“⁸³

Darüber hinaus wurden seitens der Generalbundesanwaltschaft sowohl für die Staatsanwaltschaften als auch für Justizvollzugsbeamte auf Bitten der Justizministerkonferenz Merkblätter mit „Indikatoren zum Erkennen rechtsterroristischer Zusammenhänge“ (Stand 2015) erstellt. Allerdings fokussieren diese eher auf den „klassischen rechtsextremistischen“ Täter; der Blickpunkt ist „Rechtsterrorismus“ und nicht Hasskriminalität.

3.1.3 Zivilgesellschaftliches Monitoring

Neben staatlichen Behörden werden Daten zu Hasskriminalität durch ein unabhängiges Monitoring durch zivilgesellschaftliche Organisationen erhoben. In allen ostdeutschen Bundesländern und fortschreitend auch in den übrigen Ländern existieren professionelle Beratungsstellen für Betroffene rechter und rassistischer Gewalt. Diese führen folgende Merkmalsgruppen auf:⁸⁴ (1) Antisemitismus, (2) Rassismus, darunter auch (a) Antimuslimischer Rassismus und (b) Antiziganismus, (3) sexuelle Orien-

⁷⁷ Beitrag B. Götting (Bundesamt für Justiz) v. 30.8.2013 bei einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁷⁸ BT-Drs. 18/7830, S. 3

⁷⁹ Interview mit Oberstaatsanwalt v. 6.4.2016.

⁸⁰ Beitrag B. Götting (Bundesamt für Justiz) v. 30.8.2013 bei einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁸¹ BMVJ (2016): Abschlusserklärung des Justizgipfels am 16.3.2016, S. 2 Nr. 5.

⁸² BT-Drs. 17/14600, S. 861.

⁸³ BT-Drs. 18/7830, S. 6.

⁸⁴ Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und anti-semitischer Gewalt (VBRG): Handbuch Datenbank 2016, S. 12 (unveröffentlichtes Dokument, Stand 2015).

tierung/Identität (gegen LGBTI), (4) Menschen mit Behinderung, (5) Sozialdarwinismus (gegen Wohnungslose), (6) politische Gegner_innen, darunter auch (a) Journalist_innen und (b) politische Verantwortungsträger, (7) Nichtrechte oder Alternative.⁸⁵

Die Beratungsstellen haben in einem kontinuierlichen Austauschprozess gemeinsame Erhebungskriterien vereinbart, die auf dem Konzept von Hass-/Vorurteils kriminalität beruhen. Die Erfassung erfolgt in einer gemeinsamen onlinegestützten Datenbank. Die Fallzahlen werden regelmäßig veröffentlicht sowie an das ODHIR gemeldet.

Darüber hinaus gibt es einige regionale Initiativen einzelner Betroffenen Gruppen, so u. a. das Berliner Schwule-Antigewaltprojekt MANEO e. V., welches ein Monitoring homophober Angriffe vornimmt; antisemitische Straftaten — auch unterhalb der Schwelle von Gewalttaten — werden von der Amadeu Antonio Stiftung erfasst.

Einen weitergehenden Ansatz gegen Diskriminierung wagen die Berliner Bezirke mit der Einrichtung von Registerstellen, die Diskriminierung im Alltag auf lokaler Ebene sichtbar machen wollen. Sie dokumentieren Gewalttaten, Sachbeschädigungen und auch niedrighschwellige Vorfälle, wie Sprühereien und Beleidigungen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Anzeige gebracht werden. Finanziert werden sie aus Mitteln der Bezirke und aus dem Berliner Landesprogramm gegen „Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“.⁸⁶

Die zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen erfassen deutlich mehr Fälle als die staatlichen Behörden: So wurden hier im Jahr 2014 für Ostdeutschland 782 Angriffe verzeichnet, die Behörden kommen hier auf 383 Angriffe.⁸⁷ Diese Diskrepanz wurde bisher alleine vom Bundesland Brandenburg lösungsorientiert thematisiert: Unter Leitung der Universität Potsdam und unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure wurden die Fälle mit Todesopfern neu bewertet, was zu einer Annäherung sowohl der Zahlen als auch der Akteure führte.⁸⁸

3.2 Strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität

Die zuständigen Behörden sollen unmittelbar, gewissenhaft und objektiv ermitteln und strafrechtlich verfolgen, insbesondere wenn „nachvollziehbare Gründe vermuten“ lassen, dass die Tatmotive für das Themenfeld relevant sind.⁸⁹

3.2.1 Konsequenzen aus dem NSU-Versagen

Das Versagen der Behörden bei der Aufklärung der Taten des „Nationalsozialistischen Untergrundes (NSU)“ wurde von Politik und Öffentlichkeit als schockierend wahrgenommen und setzte die Frage, ob eine unmittelbare, gewissenhafte und objektive Ermittlung und Verfolgung von Hassverbrechen in Deutschland gewährleistet ist, hoch auf die politische Agenda. Das Einsetzen zahlreicher Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (PUAs) in Bund und Ländern unterstreicht den nachdrücklichen

⁸⁵ Darunter werden jene Personen verstanden, die Opfer von Hasskriminalität wurden, weil sie sich nicht der „rechten Szene“ anschließen wollen bzw. von den Täter_innen als politisch links wahrgenommen werden.

⁸⁶ Vgl. Interview mit Bundestagsabgeordneten v. 29.3.2016.

⁸⁷ Interview mit Vertreter der NGO VBRG v. 12.4.2016.

⁸⁸ Antwort der Polizei Fachhochschule Brandenburg.

⁸⁹ OSZE (2002), MC(10).DEC/6, z. i OSCE HDC, S. 221; OSZE (2004), MC.DEC/12/04, PC.DEC/633, z. i. OSCE HDC, S. 223; OSZE (2003), MC.DEC/3/03, zitiert in OSCE HDC, S. 222; OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 225.

Willen, Verbesserungen zu erwirken. Es wurden PUAs im Bund (2012, 2015) und in einzelnen Ländern (2012: Sachsen, Bayern, Thüringen; 2014 Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg; 2015: Thüringen) eingesetzt, die nicht nur Probleme bestimmen und analysieren, sondern die auch Strategieempfehlungen verfassen. In der parlamentarischen Aufarbeitung wurde bislang herausgearbeitet, dass der „Rechtsextremismus“ von staatlichen Behörden unterschätzt wurde, dass die staatlichen Behörden bei der Bearbeitung des Falls vielschichtig versagten, u. a. weil bei den Morden und Anschlägen nicht in alle Richtungen ermittelt wurde.⁹⁰

Allerdings liegt der Fokus der Problemanalyse bis heute vor allem auf Rechtsextremismus. Die rassistische und stigmatisierende Arbeit der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden wurden weder auf individueller noch auf struktureller Ebene ausreichend aufgearbeitet.⁹¹ Gegenmaßnahmen innerhalb staatlicher Institutionen wurden nicht ergriffen, was das Verhältnis von Betroffenengruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu staatlichen Behörden weiter belastet hat.⁹² Charakteristisch für eine fehlende Berücksichtigung dieser Aspekte ist die Einrichtung des Gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (GAR) im Dezember 2011, das im November 2012 im Gemeinsamen Extremismus- und Terrorabwehrzentrum (GETZ) aufgegangen ist. Es etabliert die (Zusammen-)Arbeit von Polizei und Verfassungsschutzbehörden und rüstet diese technisch auf, ohne Problematiken des Rassismus und der Hasskriminalität zu durchdringen. Dieser Zusammenarbeit liegt eine Extremismus-Konzeption zugrunde: Befasst wird sich neben „Rechtsextremismus/-terrorismus“ mit „Linksextremismus/-terrorismus“ und „Ausländerextremismus“ (sowie „Spionageabwehr“ und „Proliferation“).⁹³

Die fehlende Betonung des Vorurteilsmotivs hinter den NSU-Taten, die mangelnde Einsicht in die strukturellen und institutionellen Defizite bei Ermittlungsarbeit und Aufarbeitung gibt Anlass zu der Besorgnis, dass in entsprechenden Fällen bis heute fortlaufend einseitig ermittelt wird.⁹⁴ Ähnliche Probleme wie bei den NSU-Ermittlungen werden u. a.⁹⁵ mit den „Fällen“ Elias und Mohammed deutlich: Im Jahr 2015 tötete derselbe Täter zwei Kinder, nachdem er sie missbraucht hatte. Eines der Opfer war ein sechsjähriger Deutscher, der andere ein vierjähriges Flüchtlingskind. Während im Fall des deutschen Elias „in alle Richtungen“ ermittelt wurde, konzentrierten sich die Ermittlungen bei dem Flüchtlingskind Mohammed auf die Familie, wobei insbesondere eine Täuschung der Behörden, um die bevorstehende Abschiebung zu verhindern, unterstellt wurde (und das, obwohl zwischen 2011 und 2015 keine Fälle von vorgetäuschter Kindesentführung mit dem Motiv der Sicherung eines Aufenthaltstitels existierten).⁹⁶

⁹⁰ Deutscher Bundestag (2013): BT-Drs. 17/14600, S. 861.

⁹¹ CERD (2015): Concluding Observations, S. 9, Nr. 10.

⁹² So auch Antwort der Amadeu Antonio Stiftung: „Viele Betroffene nehmen institutionellen Rassismus als Teil ihres Alltags wahr.“ und Interview Vertreter_in der Initiative Schwarzer Menschen in Deutschland (ISD e. V.) v. 5.4.2016.

⁹³ Im deutschen Staatenbericht an CERD wird die Einrichtung des GAR/GETZ als Maßnahme infolge der „NSU“-Ermittlungsprobleme dargestellt. 19. — 22. CERD-Staatenbericht der BRD 2013, S. 19 f.

⁹⁴ Vgl. Anwält_innen/NGOs/Wissenschaftler_innen (2015); so auch Antworten auf Befragung Türkischer Bund in Berlin-Brandenburg (TBB)

⁹⁵ Vgl. auch: Schellenberg (2014/15), S. 273 — 282.

⁹⁶ Abgeordnetenhaus Berlin (2015): Drucksache 17/17492; vgl. ausführlich: Der Spiegel 06/2016.

3.2.2 Ermittlung und Verfolgung von Hasskriminalität

In Berichten internationaler Gremien und Organisationen ist Deutschland wiederholt auf Diskriminierungen von Minderheiten durch die Polizei und Sicherheitsbehörden hingewiesen worden.⁹⁷ Studien haben problematische Ermittlungsstrategien belegt.⁹⁸ Laut ECRI und Human Rights Watch existiert bei Angehörigen von Minderheiten in Deutschland der Eindruck, sich nicht auf die Polizei verlassen zu können.⁹⁹ Es wurden Benachteiligungen von Muslim_innen¹⁰⁰ und eine ablehnende Haltung der Polizei gegenüber Roma¹⁰¹, Verweigerungen gegenüber Schwarzen, wenn diese um Hilfe der Polizei bei rassistischen Übergriffen baten, und pauschale Verdächtigungen von schwarzen Opfern¹⁰² vermerkt. Darüber hinaus hat der VN-Antirassismus-Ausschuss besorgt zur Kenntnis genommen, dass es wiederholt Berichte über rassistische Vorkommnisse auf Polizeiwachen gab.¹⁰³

Insbesondere für die Betroffenengruppen von „Obdachlosen“¹⁰⁴ sowie „Menschen mit Behinderung“¹⁰⁵ ist ein deutliches Wahrnehmungsdefizit bei den Behörden festzustellen.¹⁰⁶ Ähnliches gilt für den Bereich der homo-/transphoben Straftaten, bei denen Fortschritte dahingehend erreicht werden konnten, dass in einigen Bundesländern aufgrund der Benennung von Sonderzuständigkeiten vertrauensbildende Maßnahmen etabliert werden konnten. Auch für diesen Bereich der Hasskriminalität ist immer noch mehrheitlich ein Nichterkennen durch die Behörden zu befürchten.¹⁰⁷

Betroffenenorganisationen¹⁰⁸ und Rechtsanwält_innen¹⁰⁹ berichten von teilweise langer Verfahrensdauer, Ausblenden der Tatmotivation wenn das Verfahren nicht zu den auf politisch motivierte Kriminalität spezialisierten Abteilungen gelangt sowie von durch Behörden hervorgerufene Sekundärviktimisierungen.¹¹⁰ Einer aktuellen Studie zufolge fühlten sich 47 Prozent der Betroffenen von Hasskriminalität nicht durch die Polizei vor Ort ernst genommen, 56 Prozent hatten nicht den Eindruck, dass es der Polizei wichtig war, den politischen Hintergrund der Tat aufzuklären und circa ein Fünftel berichtete von Mitschuldvorwürfen seitens der Beamt_innen.¹¹¹

Bezogen auf Staatsanwaltschaften und Gerichte stellen wissenschaftliche Untersuchungen fest, dass diese das Kriminalitätsphänomen nicht angemessen behandeln. Die Vorurteilsmotivation findet weder ausreichend Einzug in die Anklage noch in das Urteil. Nur in knapp der Hälfte aller Anklagen sowie

⁹⁷ ECRI-Bericht (1998), S. 11 Nr. 16; ECRI-Bericht (2004), S. 25 Nr. 69; ECRI-Bericht (2009), S. 36 Nr. 96, S. 40, Nr. 111, S. 51, Nr. 159, S. 39 Nr. 108; CERD (2001), Concluding Observations, Nr. 11.

⁹⁸ Schellenberg 2014.

⁹⁹ ECRI-Bericht (1998), S. 11, Nr. 16, Human Rights Watch (12/2011).

¹⁰⁰ ECRI-Bericht (2009), S. 36, Nr. 96.

¹⁰¹ ECRI-Bericht (2009), S. 40, Nr. 111.

¹⁰² ECRI-Bericht (2009), S. 39, Nr. 108; S. 50, Nr. 158.

¹⁰³ CERD (2001), Concluding Observations, Nr. 11.

¹⁰⁴ Lang 2011 in: wohnungslos, S. 132.

¹⁰⁵ Lang 2014, S. 364.

¹⁰⁶ Vgl. BT-Drs. 18/5758, wo für benannte Bereiche kaum Straftaten erfasst wurden sowie Interview mit Oberstaatsanwalt v. 6.4.2016: Auch wenn sozialdarwinistisch motivierte Taten per Definition der Hasskriminalität zugerechnet werden, findet dies in der Realität keinen Abgleich (Vgl. BT-Drs. 18/5758, S. 22 ff.).

¹⁰⁷ Interview Oberstaatsanwalt v. 6.4.2016; schriftl. Auskunft des Lesben und Schwulen Verbands Deutschland (LSVD v. 18.4.2016); Schellenberg 2014.

¹⁰⁸ Interview Vertreter der NGO VBRG e.V. v. 12.4.2016.

¹⁰⁹ Interview Rechtsanwältin vom 20.4.2016.

¹¹⁰ vgl. zu Sekundärviktimisierung bei Hasskriminalität: ezra 2014; Asmus/Enke 2016.

¹¹¹ ezra 2014, S. 27 ff.

Urteile wurde die Tatmotivation erwähnt.¹¹² Nur bei etwa jeder zehnten Tat wurde die Vorurteilsmotivation strafverschärfend einbezogen.¹¹³

Die Strafverfolgung leidet darüber hinaus an fehlenden Dolmetscher_innenkapazitäten oder Nichterreichbarkeit von Geschädigten aufgrund erfolgter Abschiebung.¹¹⁴

3.3 Neue Regelungen zur Hasskriminalität

Die bereits erwähnte Regelung zur Strafzumessung bei Hasskriminalität trat im August 2015 in Kraft. Nach dem neuen Wortlaut von Paragraph 46 Abs. 2 StGB sind im Rahmen der Strafzumessung nunmehr insbesondere auch rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe einzubeziehen. Damit erfüllt Deutschland die Anforderung einer spezifischen Hasskriminalitätsregelung.¹¹⁵

Unklar ist jedoch, wie die Begriffe Rassismus und Fremdenfeindlichkeit voneinander abzugrenzen sind. Überdies erscheint der Begriff „Fremdenfeindlichkeit“ grundsätzlich kritikwürdig: Durch die Zuschreibung „Fremdheit“ übernimmt er die Sichtweise rassistischer Täter, und kann somit die gesellschaftliche Dimension von Rassismus bagatellisieren.¹¹⁶

Die deutungsoffene Formulierung der sonstigen Menschenverachtung dient als Auffangmerkmal und soll all jene Delikte einschließen, bei denen „die vermeintliche Andersartigkeit einer Personengruppe als Rechtfertigung für die Negierung der Menschenrechte und die Verletzung der Menschenwürde der Opfer missbraucht wird“.¹¹⁷ Betroffenenverbände haben diesbezüglich kritisiert, dass keine weiteren Formen von Hasskriminalität explizit vom Gesetzgeber benannt worden sind, so etwa homophobe und transphobe Hasskriminalität oder Hasskriminalität gegen Menschen mit Behinderungen. Dies sei erforderlich, damit diesen Beweggründen in der Praxis von Polizei und Justiz angemessen nachgegangen werde.¹¹⁸

Da das Gesetz erst im August 2015 in Kraft getreten ist, mangelt es derzeit an ausreichend Verfahren sowie statistischen Daten, um belastbare Aussagen zur Anwendung der neuen Norm treffen zu können.¹¹⁹

Neben der strafrechtlichen Regelung wurden ebenfalls Ergänzungen in den für die Ermittlungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) verbindlichen „Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren“ (RiStBV) vorgenommen. Für die Ermittlungsarbeit betont Nr. 15 RiStBV nunmehr, dass „soweit Anhaltspunkte für rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe bestehen, [...] die Ermittlungen auch auf solche Tatumstände zu erstrecken“ sind. Darüber hinaus

¹¹² Lang 2014, S. 274, 281.

¹¹³ Lang 2014; Glet 2011.

¹¹⁴ Interview Oberstaatsanwalt v. 6.4.2016.

¹¹⁵ Zivilgesellschaftliche Akteure werten dies grundsätzlich als positiv. Antwort auf Befragung des Zentralrats der Deutschen Sinti und Roma; Antwort auf Befragung des Türkischen Bunds Berlin-Brandenburg e.V. (TBB).

¹¹⁶ vgl. Terkessidis 2004, S. 44 ff.; Butterwegge (o. J.), S. 1 f.; Dt. Institut für Menschenrechte 03/2014, S. 1 f.

¹¹⁷ Ebenda.

¹¹⁸ Siehe etwa Stellungnahme Lesben und Schwulenverbandes (LSVD) 2014; zudem Antwort auf Befragung des LSVD.

¹¹⁹ Nach Auskunft der Beratungsstellen und Nebenklagevertreter_innen liegen noch keine Erkenntnisse zu Verfahren nach der Gesetzesänderung vor, da diese sich zumeist noch im Stadium des Ermittlungsverfahrens befinden.

werden die Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft, Geschädigte von vorurteilsmotivierten Delikten auf den sogenannten Privatklageweg zu verweisen oder die Verfahren einzustellen, deutlich eingegrenzt. Nr. 86 RiStBV stellt klar, dass in der Regel das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu bejahen ist, wenn die benannten Beweggründe vorliegen. Im Rahmen der Körperverletzungsdelikte ist aus diesen Gründen nunmehr auch das besondere öffentliche Interesse anzunehmen (Nr. 234 RiStBV). Hintergrund ist, dass bestimmte Straftaten — beispielsweise Hausfriedensbruch, Beleidigung, (einfache) Körperverletzung, Bedrohung, Sachbeschädigung — nur verfolgt werden, wenn seitens der Staatsanwaltschaft das (besondere) öffentliche Interesse bejaht wird.

3.4 Umgang mit Hasskriminalität im Internet

Die OSZE ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, ihre Bemühungen zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft zu stärken, um Aufwiegelungen zu vorurteilsbezogener Hasskriminalität zu entgegnen, explizit auch jener, die mittels Internet begangen wird. Gleichwohl unterstreicht die OSZE, dass die Möglichkeiten des Internets genutzt werden sollte, um damit für Demokratie, Menschenrechte und Toleranzbildung zu werben.¹²⁰ In einzelnen Vereinbarungen wird zudem (stets unspezifisch) auf die zu respektierende Meinungsfreiheit verwiesen.¹²¹

In Deutschland gilt grundsätzlich die verfassungsrechtlich geschützte Meinungsfreiheit. Allerdings sind diesem Grundrecht Grenzen gesetzt. Das deutsche Strafrecht enthält explizite Regelung im Bereich der Hassrede. So stellt § 86 StGB das Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen unter Strafe, nach § 86a StGB ist das Verwenden von Kennzeichen verbotener Parteien und Vereinigungen, insbesondere nationalsozialistischer Organisationen, strafbar. § 130 StGB bestraft die Volksverhetzung, welche Angriffe auf die Menschenwürde und die Aufstachelung zum rassistisch motivierten Hass sowie den Aufruf zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen mit umschließt. Ebenfalls ist nach dieser Norm die Leugnung des nationalsozialistischen Völkermords an den Juden und den Sinti und Roma sowie die öffentliche Verherrlichung, Rechtfertigung oder Billigung der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft unter Strafe gestellt. Der öffentliche Aufruf zu Straftaten ist gemäß § 111 StGB strafbar. Des Weiteren existieren allgemeine Normen zu Beleidigungs- und Verleumdungsdelikten (§§ 185 ff. StGB).

Eine umfassende Strategie der Bundesregierung zum Umgang mit Hassreden im Internet gibt es nicht. Insbesondere das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) ist jedoch aktiv in diesem Feld. So hat der Bundesjustizminister im Herbst 2015 gemeinsam mit Facebook und anderen sozialen Medien eine „Initiative gegen Hassbotschaften in sozialen Netzwerken“ gestartet.¹²² Im Dezember haben sich Regierungsvertreter_innen, Firmen und Industrieverbände auf ein strikteres Monitoring von Hassreden verständigt. Darüber hinaus einigten sich die Justizminister_innen von Bund und Ländern im März 2016 darauf, (a) dass das BMJV Online-Informationen zur Verfügung stellt, die leicht und verständlich erklären, wie Anzeigen aussehen sollten, mit denen auf Hasskriminalität im Netz aufmerksam gemacht wird; (b) dass Staatsanwaltschaften Anzeigen schnell prüfen werden und zur Anklage bringen, wenn die Voraussetzungen hierfür gegeben sind und (c) dass die Anwendung der Gesetze §§ 86, 86a StGB auf bestimmte Auslandssachverhalte erleichtert werden, um

¹²⁰ OSZE (2007), MC.DEC/10/07, S. 3 Nr. 5; OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 3 Nr. 11; OSZE (2003), MC.DEC/4/03, zitiert in: OSCE HDC, S. 212; OSZE (2006), MC.DEC/13/06, zitiert in: OSCE HDC, S. 215.

¹²¹ OSZE (2007), MC.DEC/10/07, zitiert in: OSCE HDC, S.217; siehe auch: OSZE (2006), MC.DOC/6/06, S. 236.

¹²² Bundesregierung (2016). Der Zentralrat der Deutschen Sinti und Roma kritisiert, dass er hierbei, obwohl Sinti und Roma zu den am stärksten betroffenen Gruppen gehören, nicht konsultiert wurde. Rücklauf Befragung.

auf grenzüberschreitend nach Deutschland hineinwirkende Hasspropaganda angemessen reagieren zu können.¹²³

Strategien gegen Hassreden und Vorurteils kriminalität in der Öffentlichkeit und im Social Web werden von verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren diskutiert: So soll durch Counter-Speech-Ansätze Hass im Netz widersprochen und zur Gegenrede ermuntert werden. Erste Reaktionen materialisieren sich in einzelnen, vom Bund geförderten Modellprojekten. Initiativen wie jugendschutz.net versuchen durch direkte Kontaktaufnahme Internetanbieter zur Löschung entsprechender Inhalte zu bewegen.¹²⁴

Betroffenenorganisationen wie der Zentralrat der Juden in Deutschland verweisen auf Bekämpfungsdefizite gegen Hassreden im Netz. Inhalte, die über einen ausländischen Server ins Netz kommen, können kaum nachverfolgt oder eingeschränkt werden.¹²⁵

3.5 Aus- und Fortbildung Polizei und Justiz

Das Anliegen der OSZE ist es, das Verständnis für die Universalität der Menschenrechte im OSZE-Raum durch Aus- und Fortbildung von Justiz und Polizei zu fördern.¹²⁶ Zur Bekämpfung von Hasskriminalität fordert der Ministerrat die Teilnehmerstaaten auf, „berufliche Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Beamte der Strafverfolgungsbehörden, der Staatsanwaltschaft und der Justiz einzuführen bzw. auszubauen“.¹²⁷ Zum Kompetenzaufbau der staatlichen Stellen gehören Maßnahmen für eine positive Interaktion zwischen Polizei und Opfern, unter anderem, damit diese Hasskriminalität anzeigen, sowie der Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Betroffene unterstützen.¹²⁸ Der VN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung (CERD) empfiehlt Deutschland „eine umfassende Strategie auszuarbeiten, die auch obligatorische Schulungen umfasst, um bei Polizisten, Staatsanwälten und Richtern ein besseres Verständnis des Phänomens der rassistischen Diskriminierung und der Möglichkeiten ihrer Bekämpfung zu erreichen“.¹²⁹ Auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) regt die deutschen Behörden an, verstärkt dafür zu sorgen, dass bei der Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern auf die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung hingewiesen wird, um sicherzustellen, dass alle Straftaten mit rassistischem Hintergrund, egal, ob sie unter die Kategorie rechtsextremer Straftaten fallen oder nicht, als solche erkannt und dementsprechend behandelt werden.¹³⁰ Der NSU-Untersuchungsausschuss hat darüber hinaus die Entwicklung

¹²³ BMJV 2016, S. 1 f.

¹²⁴ Jugendschutz.net (2015).

¹²⁵ Antwort auf Befragung des Zentralrats der Juden.

¹²⁶ Vgl. u. a. Madrid 1983 (Questions Relating to Security in Europe: Principles), zitiert nach: OSCE HDC, S. 10; Moscow 1991, zitiert nach: OSCE HDC, S. 10 f.; OSZE (2004), MC.DEC/12/04.

¹²⁷ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 37, Nr. 4; Sofia 2004, zitiert in: OSCE HDC, S. 223; OSCE 2012, Permanent Council Decision No. 1049: OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities.

¹²⁸ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 37, Nr. 8; Brussels 2006 (Decisions: Decision No. 13/06 on Combating Intolerance and Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding), zitiert in: OSCE, HDC, S. 224.

¹²⁹ OSZE (2004), MC.DEC/12/04; PC.DEC/633, zitiert in: OSCE HDC, S. 223; OSZE (2012), PC.DEC/1049; OSZE (2006), MC.DEC/13/06, zitiert in: OSCE, HDC, S. 224; OSZE (2004), MC.DEC/12/04; PC.DEC/621; PC.DEC/633, zitiert in: OSCE HDC, S. 223; OSZE (2007), MC.DEC/10/07; MC.DEC/9/09, S. 225.

¹²⁹ CERD (2015): Schlussbemerkung, S. 7 ff.

¹³⁰ ECRI 2008, S. 17 Empfehlung Nr. 23.

einer „Fehlerkultur“ bei der Polizei und damit eine Reflexion der eigenen Arbeit sowie institutionelle Diskurs- und Kritikfähigkeit angemahnt.¹³¹

Die Kenntnisse über die internationalen und nationalen Normsetzungen (u. a. zur Hasskriminalität, AGG) sowie deren Bearbeitung ist bei den einzelnen Aus- und Fortbildungsinstitutionen in der föderalen Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich ausgeprägt: Es gibt Institutionen, die keine Berührungspunkte mit dem Themenkomplex in ihrer Aus- und Fortbildung sehen¹³² bis hin zu Institutionen, die facettenreich entsprechende Themen aufgreifen. Spezielle Schulungsmaterialien für die Polizei zu Diskriminierung und Hasskriminalität wurden nicht von den Institutionen genannt.

Die Themenfelder Menschen- und Grundrechte werden zumeist als Querschnittsthemen benannt (z. B. Bundespolizei¹³³).¹³⁴ Im Stundenplan konkret verankert sind sie vor allem in Bezug zu internationalen Themen oder Auslandseinsätzen und/oder als Unterthemen im Fach Ethik bzw. Berufsethik sowie im Fach Staats- bzw. Verfassungsrecht.¹³⁵ Veranstaltungen zum Thema „Menschenrechte und Polizei“ wurden jüngst von der Fachhochschule der Polizei (FHPol) Brandenburg und der Hochschule der Polizei (HdP) Rheinland-Pfalz ausgerichtet.

Deutlich seltener ist das Thema Diskriminierungsverbot Gegenstand der Aus- und Fortbildung; es wird allerdings von einzelnen Institutionen als Querschnittsaufgabe benannt.¹³⁶

Bei der Bundespolizei werden Hassdelikte im Staats- und Verwaltungsrecht/Politische Bildung zum Thema.¹³⁷

Gute Praxis zeichnet die Hochschule für Öffentliche Verwaltung (HfÖ) Bremen aus. Sie thematisiert in dem Modul „Hate Crimes — Politisch motivierte Kriminalität“ u. a. Merkmale von Hasskriminalität, Opfergruppen, Auswirkungen der Viktimisierung und Prävention.¹³⁸ Explizite Verweise auf bestimmte besonders diskriminierte Gruppen gibt es kaum in den Aus- und Fortbildungsprogrammen.¹³⁹

Das Thema Opferschutz wird üblicherweise allgemein aufgegriffen, ohne dass Hasskriminalität explizit thematisiert wird. Eine Untersuchung der Fachhochschule Polizei Sachsen-Anhalt, die sich mit dem Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern bei rassistischen Straftaten auseinandersetzt, markiert gerade in diesem Bereich dringenden Handlungsbedarf: Die Studie stellt etwa fest, dass es eindeutige Hinweise für eine mangelnde Sensibilität von Polizeibeamt_innen im Umgang mit migrantischen Opferzeug_innen bei vorurteilsmotivierten Straftaten gibt.¹⁴⁰ Die FHPol Brandenburg jedoch greift das Thema Opferschutz und Umgang mit Opfern nachhaltig auf: Ein fünftägiger Lehrgang „Opferschutz“ informiert u. a. über die Zusammenarbeit mit Opferhilfeeinrichtungen, auch mit der Opferperspektive

¹³¹ Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/14600, S. 909, I. 2, S. 911, I. 19.

¹³² Etwa in Mecklenburg-Vorpommern.

¹³³ CERD (2013): Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, S. 25.

¹³⁴ Einzelne Institutionen beschreiben Grund- und Menschenrechte als Basisthemen ihres Berufsethos (z. B. Polizeiakademie Niedersachsen, Fachhochschule für Polizei Brandenburg).

¹³⁵ U. a. Fachhochschule für Brandenburg, S. 2, Polizeiakademie Niedersachsen, S. 5, Thüringen, S. 2, Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen, S. 2 und 4.

¹³⁶ Z. B. Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Fachhochschule für Verwaltung Saarland (FHSV) S. 1, Hochschule des Bundes (HS Bund), S. 2 ff.

¹³⁷ Vgl. Antwort der Hochschulde des Bundes, S. 2.

¹³⁸ Hochschule für Verwaltung Bremen

¹³⁹ Allerdings thematisiert die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen Behinderte und Obdachlose als besonders verletzte Gruppen, die Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz Menschen mit Handicap und einige Institutionen Flüchtlinge. Brandenburg beschäftigt sich in der elektronischen Lernanwendung „Grundlagenwissen Rechtsextremismus“ im Fortbildungsangebot explizit mit Antisemitismus und Islamfeindlichkeit.

¹⁴⁰ Asmus/Enke 2016, S. 147.

Brandenburg, die Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt unterstützt.¹⁴¹ Kooperationen oder Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und speziell Opferschutzorganisationen von Hasskriminalität sind insgesamt selten. In Sachsen-Anhalt wird jedoch mit der Mobilien Opferberatung Halle und der Arbeiterwohlfahrt zusammengearbeitet.¹⁴²

Migrant_innen und Ausländer_innen werden stets als Ermittlungsobjekte gesehen. Sie sind in Modulen zur internationalen Zusammenarbeit ein Thema. Alle Aus- und Fortbildungsinstitutionen haben Schulungsmodulare wie „Internationale Polizeiarbeit“, „Migration und Kriminalität“, „Migration und Extremismus“ sowie „Islam“ und „Salafismus“. Vermittelt werden hier u. a. „kulturelle Spezifika des arabischen Raums“ und „eigene und fremde Kulturstandards“.¹⁴³ Die Themen Extremismus und Terrorismus, oft auch speziell Rechtsextremismus, werden ebenso behandelt.

Anwält_innen, NGOs und Wissenschaftler_innen weisen auf die Gefahr hin, dass pauschalisierende negative Zuschreibungen gegenüber Nicht-Staatsangehörigen, Migrant_innen und Menschen mit Religionen jenseits der Mehrheitsgesellschaft gelehrt werden, die vorurteilsverfestigend wirken.¹⁴⁴ Vor diesem Hintergrund gilt es, möglichen Vorurteilen und einer pauschalen Verknüpfung von Minderheiten, Migranten und Nicht-Staatsangehörigen mit Kriminalität, Extremismus und Terrorismus entgegenzusteuern.

In der Polizeiakademie (PA) Niedersachsen wird dieses Thema deshalb aufgegriffen: In der Ausbildung geht es u. a. um die „Dekonstruktion der kulturalistischen Annahmen von Kriminalität bei Migranten, die durch Studierende anfangs vermehrt vertreten wird“.¹⁴⁵ Im Unterricht wird u. a. über Kriminalitätstheorien, erhöhte Anzeigeneigung gegenüber Migranten, negative Folgen von selektiven Verdächtigungen und den Umgang mit ziviler Vielfalt gesprochen.¹⁴⁶

Um möglichst gute Leistungen bei den Ermittlungsbehörden zu erzielen und problematischen Verhaltensmustern vorzubeugen, setzen einige Institutionen vermehrt auf soziale Kompetenzförderung (z. B. Konfliktlösungskompetenzen, Selbstreflexion).

Einige Bundesländer haben inzwischen Polizei-Beschwerdestellen eingerichtet (u. a. Sachsen), einzelne Bundesländer unabhängige Beschwerdestellen: In Rheinland-Pfalz wurde 2014 beim Bürgerbeauftragten ein Polizeibeauftragter eingesetzt, der dem parlamentarischen Innenausschuss berichtet. Es werden Beschwerden über Polizist_innen und über interne Missstände aufgenommen. In Schleswig-Holstein wurde 2016 eine Beauftragte für die Landespolizei, die Bürger_innenbeschwerden und Eingaben von Polizeibediensteten bearbeitet, eingesetzt. Die Stelle ist mit umfassenden Befugnissen wie Befragungs-, Akteneinsichts- und Inspektionsrechten ausgestattet; zudem können auch zivilgesellschaftliche Organisationen Beschwerde einlegen.¹⁴⁷

Der Themenkomplex Hasskriminalität wird auch in der juristischen Aus- und Fortbildung nur unzureichend behandelt. Die Deutsche Richterakademie, als Fortbildungsinstitut für Richter_innen und

¹⁴¹ Fachhochschule der Polizei Brandenburg.

¹⁴² Antwort Sachsen-Anhalt.

¹⁴³ Antwort auf Befragung Aus- und Fortbildung Polizei (2016).

¹⁴⁴ Anwält_innen, NGOs, Wissenschaftler_innen (2015).

¹⁴⁵ Antwort Polizeiakademie Niedersachsen.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 3 ff.

¹⁴⁷ Das Deutsche Institut für Menschenrechte hält das Modell als wegweisend für andere Bundesländer (DIMR (2016)). Darüber hinaus prüft aktuell Thüringen die Einrichtung einer Polizeivertrauensstelle als unmittelbaren Ansprechpartner für Polizist_innen und Betroffene.

Staatsanwält_innen weist für das Jahr 2016¹⁴⁸ die beiden Veranstaltungen „Politischer Extremismus — Herausforderung für Gesellschaft und Justiz“ sowie „Rechtsradikalismus und Neonazismus — Neueste Tendenzen“ aus. Während es sich bei der ersten Veranstaltung nicht um eine Qualifizierung im Bereich der Hasskriminalität handelt, sondern am Extremismusbegriff festgehalten wird, wurde in der zweiten ein Reflektionspassus zum NSU eingefügt. Darüber hinaus gibt es Veranstaltungen mit Titeln wie „Justiz und Judentum“, „Die nationalsozialistische Justiz und ihre Aufarbeitung“, „Religiöse Pluralisierung — Herausforderung für unsere Rechtsordnung“ und „Interkulturelle Kompetenz“. Im Bereich des Opferschutzes wird eine allgemeine Fortbildung zu „Strafzumessung, Opferschutz und Adhäsion“ sowie eine Weiterbildung zu Neuerungen im Opferschutzrecht angeboten; spezifische Angebote im Hinblick auf Betroffene von Hasskriminalität existieren nicht.

In der Abschlusserklärung des Justizgipfels gegen extremistische Gewalt vom März 2016 wurde angekündigt, dass spezifische Fortbildungsmodule entwickelt werden sollen, um Richter_innen und Staatsanwält_innen darin zu bestärken, auf den starken Anstieg fremdenfeindlicher und hassmotivierter Straftaten angemessen zu reagieren.¹⁴⁹

3.6 Unterstützung und Beratung der Opfer

Die OSZE fordert die Unterstützung von Personen, die Opfer einer vorurteilsmotivierten Straftat wurden. In Hinblick darauf, dass im Dunkelfeld verbleibende Straftaten dazu führen können, dass Staaten nicht adäquat reagieren und zu wenige Maßnahmen im Themenfeld ergreifen, werden die Staaten aufgefordert, angemessene Bedingungen zu schaffen, welche die Betroffene zur Meldung ermutigen¹⁵⁰ Darüber hinaus sollen in Zusammenarbeit mit relevanten Akteur_innen Möglichkeiten gefunden werden, damit Opfer von Hasskriminalität Zugang zu Beratung, juristischer und gegebenenfalls konsularischer Unterstützung sowie effektiven Zugang zu Rechtsschutz erfahren.¹⁵¹ Betroffene können im Rahmen der „Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe“ beim Bundesamt für Justiz Leistungen beantragen, unabhängig davon, ob die Täter gefasst wurden oder nicht.¹⁵² Betroffenen steht der Rechtsweg zur Geltendmachung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche offen. Im Strafverfahren können sie — in Abhängigkeit der begangenen Straftat — als Nebenkläger_in, teilweise unter Beiordnung eines/einer Opferanwalts/-anwältin, auftreten.

Als Hürde für die gerichtliche Interessensvertretung gilt jedoch das Kostenrisiko, da die Regelungen zur Gewährung von Prozesskostenhilfe einen Teil der Betroffenen zwingen, die Kosten zu verauslagern oder sogar selbst zu tragen.¹⁵³ Opferschützende Regelungen wie etwa die Begleitung der Geschädigten zu Vernehmung und Gerichtstermin durch Opferschutzberater_innen werden zu selten proaktiv durch die Behörden vermittelt.¹⁵⁴

¹⁴⁸ <http://www.deutsche-richterakademie.de/icc/drade/med/0fd/0fdb0047-318f-4144-577d-156350fd4c22,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>

¹⁴⁹ BMJV: Abschlusserklärung des Justizgipfels vom 17.3. 2016; URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserkl%C3%A4rung_Justizgipfel.html?nn=6704238

¹⁵⁰ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 3.

¹⁵¹ OSZE (2009), MC.DEC/9/09, S. 2 Nr. 5.

¹⁵² <https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Opferhilfe/extremistisch/Haerteleistung.html>

¹⁵³ Rechtsanwälte A. Hoffmann/B. Elberling, in: ezra 2014, S. 41.

¹⁵⁴ Interview Rechtsanwältin v. 20.4.2016; Interview Oberstaatsanwalt R. Kästner-Hengst v. 6.4.2016, in: ezra 2014, S. 40.

Das Wissen um eigene Rechte sowie um psychologische, rechtliche und finanzielle Unterstützung wird in der Praxis von zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen vermittelt — die deutschlandweit jedoch noch nicht flächendeckend vorhanden sind. Bereits seit Beginn der 2000er Jahre gibt es unabhängige Beratungsstellen für Betroffene von Hasskriminalität in den ostdeutschen Bundesländern sowie in Berlin. Seit 2015 wird der Aufbau der spezialisierten Beratungsstellen — finanziell gefördert durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ sowie einzelner Landesprogramme — auch in den westdeutschen Ländern vorangetrieben. Die im Aufbau befindlichen Strukturen orientieren sich überwiegend an den gemeinsamen Qualitätsstandards, können jedoch aufgrund begrenzter Bundes- und Landesmittel (noch) nicht flächendeckend wirken.¹⁵⁵

Die Projekte sind größtenteils organisiert im Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG e.V.) und werden fast ausschließlich durch öffentliche Gelder finanziert.

Die Beratungsstellen agieren auf zwei Ebenen: Als Erstes durch die konkrete Unterstützung der Betroffenen sowie des mitbetroffenen Umfelds bei der Bewältigung der materiellen und immateriellen Angriffsfolgen sowie die Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit. Dabei findet psychosoziale Begleitung, Hilfe bei Entschädigungsanträgen, Aufklärung über Rechte und Pflichten im Strafverfahren sowie gegebenenfalls eine Vermittlung zu Psychotherapeut_innen und Rechtsanwält_innen statt. Der Unterstützungsansatz ist niedrigschwellig im Sinne von proaktiv und aufsuchend seitens der Berater_innen zu verstehen, vertraulich, auf Wunsch anonym, parteilich im Sinne des Betroffenen, unabhängig sowie lösungs-, ressourcen- und auftragsorientiert konzeptioniert.¹⁵⁶

Zweitens erfolgen im Sinne der Einmischungstheorie Aktivitäten, um jene gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zum Positiven zu verändern, die dafür (mit-)verantwortlich sind, dass marginalisierte Gruppen Ziel von Gewalt und Ausgrenzung werden. Auf fallbezogener Ebene werden im Rahmen lokaler Intervention u. a. Gespräche mit Akteur_innen vor Ort geführt, Veranstaltungen organisiert und Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Über den Einzelfall hinaus sind die Beratungsstellen Lobby für Betroffene von Hasskriminalität, indem sie u. a. als Sachverständige im parlamentarischen Rahmen auftreten, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit betreiben sowie ein unabhängiges zivilgesellschaftliches Monitoring gewährleisten.

Auf regionaler Ebene existieren teilweise Beratungsprojekte, welche sich an spezifische Betroffenengruppen richten, beispielsweise das schwule Anti-Gewalt-Projekt MANEO in Berlin.¹⁵⁷

Die allgemeinen Opferschutzbeauftragten der Polizei stehen im Rahmen ihrer Tätigkeit auch als Ansprechpartner_innen für Betroffene von Hasskriminalität zur Verfügung. Der NSU-Untersuchungsausschuss empfiehlt diesbezüglich, dass die „Kommunikation mit den Opfern beziehungsweise Hinterbliebenen [...] von dafür speziell geschulten Beamten wahrgenommen werden soll.“¹⁵⁸ Sonderzuständigkeiten existieren kaum.

Einige Bundesländer (u. a. Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Berlin) haben spezialisierte Ansprechpartner_innen für gleichgeschlechtliche Lebensweisen ernannt. In Berlin wurden diese im Jahr

¹⁵⁵ Interview Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und anti-semitischer Gewalt (VBRG) v.12.4.2016; Antwort auf Befragung des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg, S. 2. Die vom Bund zur Verfügung gestellte Summe von 50.000 Euro (2015; seit 2016: 70.000 Euro) reicht nicht aus, um eine adäquate Beratungsstruktur aufzubauen.

¹⁵⁶ Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und anti-semitischer Gewalt (VBRG): Qualitätsstandards für eine professionelle Beratung, 2015.

¹⁵⁷ <http://maneo.de>

¹⁵⁸ Abschlussbericht NSU-Untersuchungsausschuss, BT-Drs. 17/14600, S. 862

2014 in Ansprechpersonen für LSBTI¹⁵⁹ umbenannt. Ziel der als gute Praxis geltenden Berliner Stelle ist es, durch vertrauensbildende Maßnahmen den Opferschutz zu verbessern, das Dunkelfeld homo-/transphober Gewalt erheblich aufzuhellen, Präventions- und Aufklärungsarbeit zu leisten, innerpolizeiliche Aus- und Fortbildung zu Straftaten gegen LSBTI und Unterstützung in Beschwerdefällen gegen die Polizei.¹⁶⁰ Einzelne Staatsanwaltschaften haben ebenfalls Ansprechpartner_innen für gleichgeschlechtliche Lebensweisen benannt, die homo-/bi- und transphobe Straftaten in Sonderzuständigkeit behandeln und besonderen Wert auf Information der Geschädigten legen.¹⁶¹

Aufgrund weniger oder fehlender spezialisierter Ansprechpartner_innen in den Behörden sind Kooperationen von Polizei und Staatsanwaltschaften mit Betroffenengruppen und Beratungsstellen bisher kaum sinnvoll umzusetzen. Gemeinsame Präventions- und Aufklärungsstrategien können — abhängig von der Zufälligkeit versierten Personals — höchstens punktuell entwickelt werden.

3.7 Politische Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung

Der Ministerrat „verpflichtet sich, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geeignete Maßnahmen im Einklang mit der jeweiligen Verfassungsordnung zu ergreifen, um Toleranz und Nicht-Diskriminierung zu fördern sowie Vorurteilen und irrigen Vorstellungen insbesondere in der Bildung, der Kultur und dem Informationswesen entgegenzutreten“. Als wichtige politische Maßnahmen benennt die OSZE die „Entwicklung einer umfassenden innerstaatlichen Bildungspolitik und –strategie“, „verstärkte bewusstseinsbildende Maßnahmen“ und „Menschenrechtserziehung“, u. a. bei Jugendlichen. Die Teilnehmerstaaten sollen ihre Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen für eine verbesserte Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität verstärken, unter anderem, indem lokale, regionale und nationale Konsultationsmechanismen etabliert werden. Explizit sollen für die Erarbeitung nationaler Strategien und Programme betroffene Personengruppen wie Migrant_innen und Roma und Sinti aktiv beteiligt werden. Der Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hat empfohlen, die Bundesförderung zu erweitern, indem zivilgesellschaftliche Akteure und wissenschaftliche Kompetenz verstärkt in die Maßnahmenentwicklung und –umsetzung einbezogen werden. Ziel müsse insbesondere sein, bundesweit mobile Beratung und Opferberatung gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus in freier Trägerschaft sowie weitere Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft bei der Aufklärungs-, Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit zu fördern.

3.7.1 Bundesprogramme und -aktivitäten

„Zusammenhalt durch Teilhabe“: Das beim Bundesministerium des Innern angesiedelte Bundesprogramm fördert Projekte für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus. Die dem Ministerium unterstehende Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) setzt das Programm um. Zunächst 2011 als Förderinstrument für regional verankerte Vereine, Verbände und auch Multiplikator_innen in strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands aufgelegt, hat sich das Programm 2016 für Westdeutschland geöffnet. Insbesondere Projekte von Organisationen, die mit Ehrenamtlichen arbeiten — wie

¹⁵⁹ Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersexuelle

¹⁶⁰ Tischbier/Löher 2012, in: Der Polizeipräsident in Berlin (Hg.), S. 3.

¹⁶¹ Beitrag der Berliner Staatsanwaltschaft. In: MANEO-Jahresbericht 2014, S. 93 ff.

Sportvereine, freiwillige Feuerwehren und Technische Hilfswerke — können finanziert werden und werden dann Zielgruppe behördlicher Coachings und Qualifizierung- sowie Supervisionsangebote.

Das Programm hat keine expliziten konzeptionellen Bezugspunkte zu den Themen Diskriminierungsschutz, Menschenrechte oder Vielfalt/Einwanderungsgesellschaft, sondern fußt auf der Idee ostdeutscher Strukturförderung und auf der „Extremismus“-Konzeption, was bedeutet, dass die Problemwahrnehmung hier auf politischen Organisationen und Aktivitäten liegt, die das politische System der Bundesrepublik aggressiv-kämpferisch zerstören wollen.

Der zweite Eckpfeiler des Programms „demokratische Teilhabe“ wird durch inhaltliche und strukturelle Vorgaben tendenziell konterkariert — so die Kritik zivilgesellschaftlicher Akteure.¹⁶² Zwar sind Supervisionen, Schulungen und eine wissenschaftliche Begleitung durch die behördlichen Stellen vorgesehen, nicht aber zum Beispiel Mitsprachemöglichkeiten von jugendlichen Projektteilnehmer_innen bei der Ausgestaltung ihres Projektes.¹⁶³

„Demokratie leben!“ Das beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend seit 2015 umgesetzte Bundesprogramm setzt Empfehlungen aus dem ersten NSU-Untersuchungsausschuss (2012 — 2013) im Deutschen Bundestag direkt um. Das Programm antwortet auf kommunale, regionale und überregionale Handlungsbedarfe mit einer Bezuschussung bereits existierender Strukturen und neuer Ideen. Es wird evaluiert und wissenschaftlich begleitet.

Deutschlandweit werden Kommunen in „Partnerschaften für Demokratie“ dabei unterstützt, Handlungskonzepte zur Förderung von Demokratie und Vielfalt zu entwickeln und umzusetzen. In allen sechzehn Bundesländern werden „Demokratiezentren“ für die Beratung von Opfern und Aussteiger_innen, sowie die Mobile Beratung gefördert, ebenso wie nichtstaatliche Organisationen, die durch „Strukturförderung zu bundeszentralen Trägern“ entwickelt werden. Zudem wird die Entwicklung von Modellprojekten zu ausgewählten Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, zur Demokratiestärkung im ländlichen Raum und zur Radikalisierungsprävention gefördert. Die Fokussierung auf Betroffenen- und Zielgruppen (1), Rassismus und rassistische Diskriminierung, (2) aktuelle Formen des Antisemitismus, (3) aktuelle Formen von Islam- und Muslimfeindlichkeit, (4) Antiziganismus, (5) Homophobie und Transphobie sowie (6) Antidiskriminierung (Frühprävention/Vorschulalter) sind weitgehend deckungsgleich mit den von der OSZE und ODHIR markierten Schwerpunkten.¹⁶⁴ Zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure und Betroffenenorganisationen loben das Programm als gute Praxis.¹⁶⁵

Sowohl „Demokratie leben!“ als auch „Zusammenhalt durch Teilhabe“ wurden korrespondierend mit parlamentarischen NSU-Aufklärungen und im Zuge des Asylpakts der Bundesregierung deutlich finanziell aufgestockt.

Darüber hinaus hat sich die Regierung in den Koalitionsverhandlungen darauf verständigt, den „Nationalen Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“ um das Thema Homo- und Transphobie zu erweitern.¹⁶⁶ Zivilgesellschaftliche Akteure sehen kritisch, dass bis heute (April 2016) keine Details über die Erstellung des Plans bekannt sind und weiterhin unklar ist, wie die Zivilgesellschaft, u. a. die

¹⁶² Antworten auf Befragung der Zivilgesellschaft.

¹⁶³ BMI (2016): <http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de>; Befragung der Zivilgesellschaft.

¹⁶⁴ BMFSFJ (2016): <https://www.demokratie-leben.de>

¹⁶⁵ Antworten auf Befragung zivilgesellschaftlicher Akteure, u. a. Zentralrat der Juden in Deutschland, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Initiative Schwarzer Deutscher (ISD-Bund e.V.).

¹⁶⁶ Geht auf VN-Verpflichtung/Durban zurück. Vgl. Koalitionsvertrag SPD und CDU/CSU (2013), S. 105.

Betroffenenverbände, einbezogen wird, zumal bis zum Ende der Legislaturperiode (September 2017) kaum noch Zeit bleibe.¹⁶⁷

3.7.2 Landesprogramme

In den meisten Bundesländern gibt es Landesprogramme zur Demokratieförderung, die sich überwiegend gegen „Rechtsextremismus“ richten, und in den meisten Fällen von dieser Perspektive her das Thema Diskriminierung und Diskriminierungsschutz behandeln. Alle ostdeutschen Bundesländer (einschließlich Berlin) haben solche Programme sowie die westlichen Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein, Hessen und Bayern. In weiteren, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, sind entsprechende Programme in Aushandlung. Im Saarland, Bremen und Rheinland-Pfalz gibt es bislang keine Programme. Allerdings differieren die vorhandenen Programme bezüglich ihrer inhaltlichen Konzeption und bezüglich der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen wie NGOs erheblich.

Als gutes Beispiel im Sinne der OSZE-Vereinbarungen kann „Hamburg — Stadt mit Courage. Landesprogramm zur Förderung demokratischer Kultur, Vorbeugung und Bekämpfung von Rechtsextremismus“ gelten. Das bei der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration angesiedelte Programm wird seit 2014 umgesetzt. Es zielt insbesondere darauf ab, „Ungleichwertigkeitsvorstellungen“ und menschenverachtenden Handlungen entgegenzuwirken, Vorurteilen vorzubeugen, Betroffene von Vorurteils kriminalität zu unterstützen und dadurch eine inklusive Gesellschaft zu fördern. Bereits in den Entwicklungsprozess des Landesprogrammes waren zahlreiche staatliche (alle Senatoren, Polizei/polizeilicher Staatsschutz, Verfassungsschutz) und zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Bürgerbündnisse, mobile Beratungsstellen, Sportvereine) einbezogen; deren Beteiligung bleibt in der Umsetzung deutlich sichtbar.¹⁶⁸

Einen Gegenpol im Spektrum der Landesprogramme bildet das bayerische „Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus“, das seit 2009 in Reaktion auf einen mutmaßlichen rechtsextremen Mordanschlag auf einen hochrangigen Polizeidirektor zusammengestellt wurde. Es wird vom Innenministerium koordiniert und hat weder bei der Entwicklung noch bei der Umsetzung jenseits staatlicher Behörden Akteure involviert. Die Mitarbeitenden rekrutieren sich aus Verfassungsschutz und Polizei. Das Kernstück stellt die — mit dem Handlungskonzept ins Leben gerufene — Bayerische Informationsstelle gegen Extremismus (BIGE) dar. Sie betreibt Informations-, Beratungs- und Vernetzungsarbeit, um gleichermaßen den Rechts- und Linksextremismus zu bekämpfen. Das Thema Diskriminierungsschutz spielt hierbei keine Rolle.¹⁶⁹

Insgesamt ist positiv zu resümieren, dass sowohl bei den Landesprogrammen als auch mit dem Bundesprogramm des BMFSFJ eine Tendenz hin zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit Diskriminierung und auch eine zunehmend stärkere Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu beobachten ist. Die von der OSZE und dem Deutschen Bundestag angestrebte stärkere Berücksichtigung von Betroffenen von Diskriminierung und Hasskriminalität findet ebenfalls zunehmend häufig statt.

¹⁶⁷ Antwort auf Befragung Lesben und Schwulen Verband Deutschland (LSVD) April 2016.

¹⁶⁸ <http://www.hamburg.de/landesprogramm/> (letzter Zugriff: 2.4.2016). Positiv bewertet wird auch das Berliner Landesprogramm, dem eine ähnlich breite Integration staatlicher und zivilgesellschaftlicher Stellen gelingt und das lernend weiterentwickelt wird. Vgl. hierzu u. a. Interview Anne Frank Zentrum Berlin v. 30.3.2016.

¹⁶⁹ Bayerisches Staatsministerium des Innern (2009); Bayerische Staatsregierung (o. D.); Bayerisches Staatsministerium des Innern (2009); Bayerische Staatsregierung (o. D.); Antwort von Bayern.

Verbesserungsbedarf besteht in der Konzeptionalisierung einiger Programme, denn wenngleich ein Austausch und eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in vielen Fällen besteht, ist dies nicht immer der Fall. Konsultationsmechanismen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sollten noch umfassender etabliert werden.

4 Fazit

Deutschland wird auf der Ebene der Rechtsetzung den OSZE-Standards weitgehend gerecht — wie die Neuformulierung der Strafzumessungsregelung im Strafgesetzbuch zeigt. Allerdings fehlen weiterhin wichtige Diskriminierungsmerkmale (LGTBI, Behinderung, Obdachlosigkeit) im Gesetzestext, ein bloßes Auffangmerkmal erscheint unzureichend. Besondere Mängel sind auf der Anwendungsebene festzustellen, insbesondere im Umgang mit Betroffenen von Hasskriminalität. Die Umsetzung der OSZE-Anforderung einer Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft könnte im Bereich der Innen- und Justizbehörden verbessert werden.

Die Einführung einer Verlaufsstatistik zur Erfassung von Hasskriminalität unter Präzisierung der Betroffenenmerkmale wird empfohlen.

Die zunehmende Ausrichtung von Bundes- und Landesprogrammen in Bezug auf Verhinderung von Diskriminierung und Hasskriminalität und die Berücksichtigung zentraler Betroffenengruppen ist zu begrüßen und sollte bundesweit verstärkt werden.

Im Bereich Fortbildungen für Polizei und Justiz besteht Handlungsbedarf. Hier gilt es, Maßnahmen zu ergreifen, um die OSZE-Vereinbarungen und die nationalen Gesetze zu den Themen Gleichbehandlung und Diskriminierungsschutz, Verfolgung von Hasskriminalität sowie Schutz und Umgang mit Opfern von Hasskriminalität stärker bekannt zu machen sowie für ihre Akzeptanz und ihre Umsetzung im beruflichen Alltag zu sorgen.

Literaturverzeichnis

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hg.)/Kugelman, Dieter (2015): Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung bei Hasskriminalität. Rechtsgutachten. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktuelles/20150407_Rechtsgutachten_Hasskriminalitaet.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Anwält_innen, NGOs, Wissenschaftler_innen (2015): Parallelbericht zum 19. — 22. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den VN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD): Institutioneller Rassismus am Beispiel des Falls der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) und notwendige Schritte, um Einzelne und Gruppen vor rassistischer Diskriminierung zu schützen.

Asmus, Hans-Joachim/Enke, Thomas (2016): Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern. Wiesbaden.

Aydin, Öykü Didem (2006): Die strafrechtliche Bekämpfung von Hassdelikten in Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Freiburg.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (2009): Bayerisches Handlungskonzept gegen Rechtsextremismus. Beschlossen vom Ministerrat am 12. Januar 2009. <https://www.bayern-gegen-rechtsextremismus.bayern.de/wissen/externes-material/Handlungskonzept%20Rechtsextremismus.pdf> (letzter Zugriff: 22.4.2016).

Bayerische Staatsregierung (o. D.): Über die Bayerische Informationsstelle gegen Extremismus (BIGE).

<https://www.bayern-gegen-rechtsextremismus.bayern.de/ueber-die-bayerische-informationsstelle-gegen-extremismus-bige> (letzter Zugriff: 2.4.2016).

Bleich, Erik/Hart, Ryan K (2008): Quantifying Hate: The Evolution of German Approaches to Measuring 'Hate Crime'. In: German Politics, Volume 17, No. 1, March 2008, S. 63 — 80.

Bundeskriminalamt (2010): Informationen zum polizeilichen Definitionssystem Politisch motivierte Kriminalität. Meckenheim, Stand 1.7.2010.

Bundesministerium des Innern (2015): Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2014. Bundesweite Fallzahlen.

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemitteilungen/2015/05/pmk-2014.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Bundesministerium des Innern (2015): Verfassungsschutzbericht 2014. Berlin.

Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (2016): Abschlusserklärung des Justizgipfels am 17.3.2016. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserklärung_Justizgipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Bundesregierung (2013): Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den VN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD).

Bundestags-Ausschuss Kultur und Medien (2016): Öffentliches Fachgespräch „Arbeitsbedingungen von Journalistinnen und Journalisten — Beschimpfungen, Bedrohungen und tätliche Angriffe“. 13.1.2016. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw02-pa-kultur-medien/400394> (letzter Zugriff: 22.4.2016).

Butterwegge, Christoph (o. J.): Garanten eines ruhigen Gewissens trotz Ausgrenzung von und Gewalt gegen Migrant(inn)en. Über die Rolle von Kulturrassismus und Standortnationalismus beim Bau der Wohlstandsfestung (West-)Europa (o. J.): <http://www.christophbutterwegge.de/texte/Rassismus.pdf> (letzter Zugriff: 19.4.2016).

CERD (2015): Schlussbemerkung zu den 19. bis 22. Staatenberichten der Bundesrepublik Deutschland (nichtamtliche Übersetzung), 30.6.2015.

CERD (2001), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD): Germany.

Coester, Marc (2008): Hate Crimes. Frankfurt am Main.

Decker, Oliver/ Kiess, Johannes/ Brähler, Elmar (2014): Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014. Leipzig.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Parallelbericht an den VN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (CERD).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): Strafverfolgung muss effektiver werden. In: aktuell 3/2014.

European Commission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2014): ECRI-Bericht über Deutschland (fünfte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5.12.2013. Strasbourg, veröffentlicht am 25.2.2014.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2009): ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), verabschiedet am 19.12.2008. Strasbourg, veröffentlicht am 26.5.2009.

European Commission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2004): ECRI-Bericht über Deutschland (dritte Prüfungsrunde), verabschiedet am 5.12.2003. Strasbourg, veröffentlicht 8.6.2004.

European Commission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (1998): ECRI-Bericht über Deutschland. Strasbourg, März 1998.

Mobile Beratung für Opfer rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (Ezra) (Hg.) (2014): Die

haben uns nicht ernst genommen. Eine Studie zu Erfahrungen von Betroffenen rechter Gewalt mit der Polizei. Neudietendorf.

http://www.ezra.de/fileadmin/projekte/Opferberatung/download/EzraStudie_klein.pdf

FRA (2015): Protection against discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics in the EU. Comparative legal analysis. Vienna 2015.

Finkbeiner, Florian/Schenke, Julian/Trittel, Katharina/Schmitz, Christopher/Marg, Stine (2016): PEGIDA: Aktuelle Forschungsergebnisse. Göttinger Institut für Demokratieforschung. <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/pegida-2016-studie>. (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Friedrich-Ebert-Stiftung — Forum Berlin (2013): Lagebild mit politischer Brisanz. Zur kriminalstatistischen Erfassung rechtsextremer Straftaten. Zusammenfassung der Konferenz v. 30.8. 2013.

Glet, Alke (2011): Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland. Freiburg.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Deutsche Zustände. Band 1 — 9, Suhrkamp: Frankfurt am Main 2002 — 2011.

Human Rights Watch (2011): Die Reaktion des Staates auf „Hasskriminalität“ in Deutschland. Berlin, 8.12.2011. http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2011%2012%2007%20HateCrimesPaper_German_0.pdf (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Jugendschutz.net (2015): Rechtsextremismus online beobachten und nachhaltig bekämpfen. Bericht über Recherchen und Maßnahmen im Jahr 2014. Mainz.

Lang, Kati (2011): Mit Recht gegen Rechts. Staatliche Verfolgung rechtsmotivierter Gewalttaten. In: RAA Sachsen e.V. (Hg.). Tödliche Realitäten. Dresden 2011.

Lang, Kati (2011): Hau ab Du Penner — Gewalt gegen Wohnungslose. In: wohnungslos, 4/2011, S. 131 — 134.

Lang, Kati (2014): Vorurteilskriminalität. Baden-Baden.

Lang, Kati (2015): Hintergrundpapier „Parallelbericht zum deutschen Staatenbericht an die VN- Antirassismuskommision“. <http://rassismusbericht.de/wp-content/uploads/Hintergrundpapier-Dr-Kati-Lang.pdf>.

Linde, Christian (2004): „Obdachlose“ als Opfer struktureller, direkter und vierter Gewalt. In: Berliner Forum Gewaltprävention, 16/2004.

Link, Christiane (2014): Nicht erwähnenswert — Gesetzentwurf zur Hasskriminalität. In: Blog Zeit Online, 29.8.2014. <http://blog.zeit.de/stufenlos/2014/08/29/nicht-die-erwaehnung-wert-hasskriminalitaet/>. (letzter Zugriff: 19.4.2016).

MANEO - Das schwule Anti-Gewalt Projekt in Berlin (2015): Jahresbericht 2014. Berlin. http://www.maneo.de/infopool/dokumentationen.html?eID=dam_frontend_push&docID=984. (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Metzger, Frank (2015): Gewaltsamer Ausschluss. Vor den Augen der Polizei: Neonazis bedrohen Pressefreiheit. In: apabiz und MBR (Hg.): Berliner Zustände. Ein Schattenbericht über Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus im Jahr 2014, Mai, S. 66 — 72.

Schellenberg, Britta (2016), „Lügenpresse“? „Rechtsextremismus“ und „Rassismus“ in den Medien. In: Frindte, Wolfgang, Geschke, Daniel, Haußecker, Nicole und Franziska Schmidtke (Hg.): Rechtsextremismus und „Nationalsozialistischer Untergrund“. Interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 309 — 339.

Schellenberg, Britta (2014/15): Polizeilicher Umgang mit rassistischer und extrem rechter Gewalt am Fallbeispiel „Mügeln“. In: Möllers/van Ooyen (Hg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit (JBÖS) 2014/15, S. 273 — 282.

Schellenberg, Britta (2014): Rassismus, extrem rechte Morde und Terrorismus in Deutschland am Beispiel der Mordserien des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU). Expertisen für Demokratie, 3/2014, S. 1 — 20.

Schellenberg, Britta (2014): Die Rechtsextremismus-Debatte. Charakteristika, Konflikte und ihre Folgen. Edition Rechtsextremismus VS-Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2014 (2. Auflage).

Terkessidis, Mark (2004): Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive. Bielefeld.

Tischbier, Maria/Löher, Uwe (2012): Straftaten gegen Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (LSBT). In: Der Polizeipräsident in Berlin (Hg.). Berlin. http://www.berlin.de/imperia/md/content/polizei/praevention/homosexualitaet/strafataten_gegen_homosexule_januar_2012.pdf?start&ts=1326108418&file=strafataten_gegen_homosexuelle_januar_2012.pdf

Tolmein, Oliver (2012): Stellungnahme zur Anhörung Gesetzesentwürfe Hasskriminalität. 13. Juni 2012. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/23_Hasskriminalit_t/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Tolmein.pdf

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2015): Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees, December 2015.

Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. (VBRG) (2015): Qualitätsstandards für eine professionelle Beratung. Berlin, 2015. <http://verband-brg.de/images/qs.pdf> (letzter Zugriff: 19.4.2016).

Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e.V. (VBRG) (2015): Handbuch Datenbank. Unveröffentlichtes Dokument, 2016.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven (2015): Wer geht zu Pegida und warum? Eine empirische Untersuchung von PEGIDA-Demonstranten in Dresden. Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung, Dresden.

C. Geschlechtergleichheit

Bereits 1999 auf dem Gipfeltreffen in Istanbul wurde erklärt: „Frauen müssen ihre Menschenrechte in vollem Umfang und gleichberechtigt ausüben können, damit ein friedlicheres, wohlhabenderes und demokratischeres OSZE-Gebiet entsteht. Wir sind entschlossen, die Gleichstellung von Männern und Frauen zum Bestandteil unserer Politik zu machen, sowohl in unseren Staaten als auch innerhalb der Organisation.“

Im Jahr 2004 beschlossen die OSZE-Staaten einen umfassenden Aktionsplan zur Gleichstellung von Männern und Frauen, der 2014 ausdrücklich bekräftigt wurde (MC.DEC/8/14) und sehr viele Themen erfasst, unter anderem die hier behandelten drei Unterthemen zur Geschlechtergleichheit:

- Datenerhebung zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;
- Lohngerechtigkeit;
- Frauen, Frieden, Sicherheit.

I. Datenerhebung zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Dr. Monika Schröttle

1 Einleitung

Die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen¹ stellt einen wichtigen Bestandteil der Gleichstellungsbemühungen der OSZE dar. Sie wurde in ihrem Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als eine prioritäre Zielsetzung genannt, auf die die Mitgliedstaaten sich bei der Umsetzung der Gleichstellungspolitik konzentrieren sollen.² Das Erfordernis, umfassende und differenzierte Daten und Informationen über Gewalt gegen Frauen zu erheben, zu dokumentieren und zu verbreiten wurde in mehreren aktuellen Ministerrats-Beschlüssen der OSZE als zentrale Maßnahme im Zusammenhang mit der Bekämpfung und Verhinderung von Gewalt gegen Frauen formuliert.³ So werden die Vertragsstaaten dazu aufgefordert, aussagekräftige, vergleichbare, differenzierte und evidenzbasierte Daten und Statistiken zu Gewalt gegen Frauen zu sammeln, fortzuschreiben und zu veröffentlichen; darüber hinaus sollen effektive Maßnahmen zur Kriminalisierung von Gewalt gegen Frauen auf rechtlicher Ebene getroffen sowie Jungen und Männer stärker in die Prävention und Verhinderung von Gewalt eingebunden werden. Zudem wird eine Zeichnung und Ratifizierung der Istanbul-Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen angeraten. Auch der Beschluss von Ljubljana (2005), in der Gewalt gegen Frauen als relevantes Sicherheitsproblem aufgeführt wird, legt den Staaten nahe, Maßnahmen zu ergreifen, um die generelle Sensibilisierung für das Problem zu erhöhen und konkrete Daten und Forschungsergebnisse zusammenzuführen. Darüber hinaus soll entsprechend diesem Beschluss sichergestellt werden, dass Opfer Zugang zum Recht, zu Information sowie zu medizinischer und sozialer Versorgung erhalten und Täter strafrechtlich verfolgt werden; zudem seien die ökonomische Unabhängigkeit und der gleiche Zugang zur Bildung für Frauen zu gewährleisten, außerdem geschlechtsbezogene Gewalt in und nach bewaffneten Konflikten und in Kriseneinsätzen zu verhindern.

Die folgenden Ausführungen dienen der Bewertung, inwieweit die OSZE-Verpflichtungen im Hinblick auf das System der Datenerhebung und Forschung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland umgesetzt sind.

Als zentraler Maßstab für die Bewertung der OSZE-Verpflichtungen zur Erhebung und Sammlung von Daten zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland dienen die oben genannten Ministerrats-Beschlüsse, welche auch zur Ratifikation und Umsetzung der Europaratskonvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (der sogenannten Istanbul-Konvention) aufrufen. Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten zu umfassenden Maßnahmen in allen Bereichen, von der Prävention (Kapitel III), über die Bereitstellung von Unterstützungsangeboten (Kapitel IV) bis hin zum Straf-, Zivil- und Ausländerrecht (Kapitel V, VI, VII). Um die Umsetzung dieser Maßnahmen prüfen und evidenzbasiert fortschreiben zu können, verpflichten sich die Vertragsstaaten zu einer systematischen, regelmäßigen Datensammlung zu den genannten Maßnahmen, welche in ein nationales und internationales institutionalisiertes Monitoring anhand von nationalen Koordinierungsstellen und einem internationalen Expert_innengremium (GREVIO) eingebunden sein soll. Deutschland hat die Istanbul-Konvention 2011 gezeichnet; die Ratifikation befindet sich in Vorbereitung.

¹ Gewalt gegen Frauen ist nur eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt. Die gegen Trans* und Inter* Personen aufgrund ihrer Geschlechtsidentität oder ihres Geschlechts gerichtete Gewalt ist ebenfalls geschlechtsspezifisch. Sie wird von den OSZE Verpflichtungen allerdings nicht erwähnt.

² OSCE, Action Plan for the Promotion of Gender Equality, MC.DEC/14/04

³ MC.DEC/15/05; MC.DEC/07/14

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

Die Bekämpfung und Prävention von Gewalt gegen Frauen und die Unterstützung der Betroffenen wird auch in Deutschland als ein wichtiges menschenrechtliches und sozialpolitisches Ziel gesehen. Auf den Ebenen von Bund und Ländern wurden, zumeist federführend durch die für Familie, Frauen und Soziales zuständigen Ministerien, entsprechende Aktionspläne entwickelt, die teilweise auf repräsentativen bevölkerungsbasierten Daten und auf Bestandsaufnahmen im Unterstützungssystem basieren;⁴ die Umsetzung der Maßnahmen und ihre Wirkungen wurden punktuell aber nicht systematisch evaluiert. Darüber hinaus besteht seit 2000 eine ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt. Auf kommunaler Ebene sind seit vielen Jahren interdisziplinäre Vernetzungen zwischen spezialisierten Unterstützungsangeboten, Polizei und Justiz, Gesundheitssystem, Jugendämtern und anderen Behörden sowie psychosoziale Angebote in sogenannten Runden Tischen gegen häusliche/sexualisierte Gewalt aktiv. Diese haben vor Ort zu einer besseren Vernetzung zum Schutz und zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder beigetragen.⁵

Auf rechtlicher Ebene stellte das 2002 in Kraft getretene Gewaltschutzgesetz („Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen“) einen wichtigen Meilenstein in der Intervention, insbesondere bei häuslicher Gewalt, dar. Es schuf eine eindeutige Rechtsgrundlage für Schutzanordnungen bei häuslicher Gewalt und Stalking (Kontakt-, Näherungs- und Belästigungsverbote) und für die vorübergehende Überlassung einer gemeinsamen Wohnung; ergänzende Änderungen der Polizeigesetze auf Länderebene ermöglichten zudem die konsequente Wegweisung des Gewalttäters aus der Wohnung direkt nach einer Gewalttat. Auch Sonderzuständigkeiten bei Polizei und Staatsanwaltschaften für häusliche und/oder sexuelle Gewalt trugen zur Verbesserung bei Intervention, Schutz und Strafverfolgung bei. Zwar sind das Gewaltschutzgesetz und die Rechtspraxis noch nicht umfassend weiter evaluiert worden,⁶ von Seiten der Unterstützungseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen werden aber immer wieder über Probleme in der Ausführung und konsequenten Umsetzung sowie über spezifische Gefährdungslagen für Frauen (etwa im Kontext von Umgangs- und Sorgerechtsentscheidungen) berichtet.⁷

In Deutschland besteht ein auch im europäischen Vergleich ausdifferenziertes spezialisiertes nicht-staatliches Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen in Form von Frauenhäusern, Frauenberatungsstellen, Interventionsstellen und Frauennotrufen; seit 2013 ist zudem ein staatlich finanziertes bundesweites Hilfetelefon vorhanden. Noch immer ist aber die langfristige Sicherung der Arbeit von Frauenhäusern, Frauennotrufen und Beratungsstellen für gewaltbetroffene Frauen nicht gewährleistet und ihre personelle Ausstattung unzureichend, sodass viele betroffene Frauen und deren Kinder nicht den kurzfristigen Schutz und die Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Ein Gutachten im Auftrag des BMFSFJ zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder verweist auf regionen- und zielgruppenspezifische Versorgungslücken.⁸

Die Betroffenheit von Frauen durch Gewalt ist in Deutschland weiterhin hoch. Die bundesweit erste repräsentative Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland⁹ hatte aufgezeigt, dass fast jede siebte

⁴ Vgl. etwa Aktionsplan II der Bundesregierung, BMFSFJ, 2007

⁵ WIBIG, 2004

⁶ Rupp, 2005

⁷ U. a. BIG e.V., 2012

⁸ Kavemann/Helfferich, BMFSFJ, 2012

⁹ Schröttle/Müller, BMFSFJ, 2004

in Deutschland lebende Frau im Alter von 18 bis 85 Jahren (13 %) mindestens einmal Opfer von erzwungenen, strafrechtlich relevanten, sexuellen Handlungen im Erwachsenenleben geworden war. Jede Vierte (25 %) hatte mindestens einmal körperliche und/oder sexuelle Gewalthandlungen durch einen aktuellen und/oder früheren Beziehungspartner erlebt (64 % davon mit körperlichen Verletzungsfolgen). Eine aktuelle europaweite Studie der Europäischen Grundrechteagentur¹⁰ kommt zu ähnlich hohen Gewaltprävalenzen für Deutschland: Nach ihr haben 12 Prozent der Frauen seit dem 15. Lebensjahr sexuelle Gewalt erlebt und 22 Prozent waren von körperlicher und/oder sexueller Gewalt durch Partner in ihrem Erwachsenenleben betroffen. Eine maßgebliche Verringerung von Gewalt gegen Frauen kann demnach für die letzten zehn Jahre trotz der erhöhten politischen Aktivitäten nicht festgestellt werden.

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

Im Folgenden wird skizziert, ob und wie die oben genannten OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Datensammlung und Monitoring bislang auf Bundesebene umgesetzt wurden. Relevant ist im Wesentlichen die OSZE-Verpflichtung, einschlägige, genau aufgeschlüsselte, evidenzbasierter statistische Daten zu sammeln¹¹

In Deutschland für die Umsetzung potenziell zuständige Ministerien sind auf Bundesebene das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das Bundesministerium des Inneren, das Bundesjustizministerium, das Bundesgesundheitsministerium und das Bundesbildungsministerium. Darüber hinaus sind aufgrund des föderalen Systems die entsprechenden Ministerien für die Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer zuständig.

Auf Bundesebene hat bislang fast ausschließlich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur Daten- und Informationssammlung, wie sie auch in den OSZE-Beschlüssen gefordert sind (s. o.), entfaltet. Im Bereich von Monitoring und Datensammlung wurden die Beschlüsse in den folgenden Bereichen — teilweise — umgesetzt:

Durchführung repräsentativer bevölkerungsweiter Studien und vertiefender zielgruppenspezifischer Ursachen- und Risikofaktorenanalysen

In Deutschland wurde von 2002 bis 2004 die erste umfassende bundesweite Repräsentativbefragung zu Gewalt gegen Frauen mit über 10.000 Befragten durchgeführt¹² und in den Folgejahren vertiefend im Hinblick auf Muster, Schweregrade und Folgen sowie Risikofaktoren und besonders betroffene Zielgruppen ausgewertet (u. a. Schröttle/Khelaifat 2008; Schröttle/Ansorge 2009). Eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die Entwicklungen im Zeitvergleich abbilden könnte, steht bislang jedoch noch aus. Von 2009 bis 2012 wurde darüber hinaus im Auftrag des BMFSFJ eine repräsentative Befragung bei Frauen mit Behinderungen durchgeführt, die deren extrem hohe Betroffenheit durch Gewalt aufdecken konnte (Schröttle/Hornberg et al. 2013).

Durchführung einer bundesweiten Bestandsaufnahme zum Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder

In Bezug auf die Evaluierung des Unterstützungssystems wurde im Auftrag des BMFSFJ ein Gutachten zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für

¹⁰ FRA, 2014

¹¹ OSCE MC.DEC/07/14, OSCE MC.DEC/15/05

¹² Schröttle/Müller, BMFSFJ, 2004

gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder erstellt und in einem Bericht der Bundesregierung veröffentlicht.¹³ Anhand der bundesweiten Bestandsaufnahme konnten die Angebotsstrukturen und Lücken im Versorgungssystem ermittelt werden. Auch hier ist bislang jedoch über die Frauenhausstatistik hinaus keine regelmäßige umfassende Fortschreibung der Berichterstattung anhand von Daten des Unterstützungssystems und der Nutzerinnen vorgesehen. Einzelne Bundesländer haben begonnen, eigenständige Erhebungen und Bedarfsermittlungsstudien durchzuführen (z. B. Bedarfsermittlungsstudie Bayern, Schröttle et al. 2016), die aber voraussichtlich ebenfalls nicht verstetigt werden. Dadurch können zeitvergleichende Entwicklungen und eventuelle Wirkungen politischer Maßnahmen nicht empirisch abgebildet werden.

Durchführung einer konzeptionellen Studie zu künftigem Monitoring

Im Hinblick auf das Anliegen, die Datenlage im Sinne eines langfristigen Monitorings auf nationaler Ebene weiter zu verbessern, wurde 2011 bis 2012, ebenfalls im Auftrag des BMFSFJ, eine Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Paarbeziehungen und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer durchgeführt.¹⁴ In dieser wurde ein methodisches Konzept entwickelt für eine kontinuierliche, regelmäßige und systematisierte Erfassung von Daten und Informationen zu folgenden Themenbereichen: Ausmaß und Schweregrade von sexueller/häuslicher Gewalt, Folgen und Folgekosten, Unterstützung, rechtlicher Schutz — Rechtsgrundlagen, Praxis von Polizei und Gerichten sowie Prävention (ebd.).

Dadurch soll eine bessere Einschätzung der kurz- und langfristigen Wirkungen der Anti-Gewaltpolitik und der Praxis ermöglicht und außerdem sichergestellt werden, dass Maßnahmen und Konzepte auf Basis einer regelmäßigen Berichterstattung wissenschaftlich fundiert fortgeschrieben werden. Es wurden konzeptionelle Vorschläge für ein regelmäßiges institutionalisiertes Monitoring auf nationaler Ebene durch eine unabhängige wissenschaftliche Koordinierungsstelle gemacht. Das Konzept wurde jedoch noch nicht umgesetzt oder weiter forciert, sodass keine systematisierten kontinuierlichen Daten- und Informationserfassungssysteme in Deutschland vorhanden sind.

Datensammlung im Gesundheitsbereich

Relativ geringe Aktivitäten in Bezug auf regelmäßige Datenerfassung zu Gewalt gegen Frauen sind im Gesundheitsressort festzustellen. So hat das Bundesgesundheitsministerium bislang keine langfristigen Aktivitäten im Kontext gesundheitsbezogener Daten zu Gewalt entfaltet. Zwar wurde im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung 2008 eine Expertise zu den gesundheitlichen Folgen von Gewalt erstellt,¹⁵ systematische und langfristige bundesweite Datenerhebungen zu Gewalt und deren Folgen sind aber weder im Bereich der Institutionen des Gesundheitswesens noch im Zusammenhang mit den regelmäßigen bundesweiten Gesundheitssurveys vorgesehen, obwohl der Gesundheitssektor eine zentrale Rolle für die Prävention und die verbesserte Versorgung gewaltbetroffener Frauen einnimmt.

Forschungsförderung

Vonseiten des Bundesbildungsministeriums ist bislang keine Aktivität zur gezielten Forschungsförderung von Projekten im Bereich Gewalt gegen Frauen vorgesehen; lediglich im Bereich des sexuellen Missbrauchs an Kindern und Jugendlichen wurden in größerem Umfang Forschungsmittel eingesetzt.

Polizeiliche/gerichtliche Datenerfassung

¹³ Kavemann/Helfferich, BMFSFJ 2012

¹⁴ Schröttle/Fein, BMFSFJ, 2012, unveröffentlicht

¹⁵ Schröttle et al., RKI, 2009

Im Bereich der polizeilichen Erfassung von Gewalt gegen Frauen konnten relevante Fortschritte erzielt werden. So werden seit 2011 in der polizeilichen Kriminalstatistik nicht nur Alter, Geschlecht und Nationalität der Betroffenen erfasst, sondern auch die Täter-Opfer-Beziehungen, was erstmals eine differenzierte Analyse von Fällen häuslicher Gewalt in Paarbeziehungen erlaubt. Nach bisheriger Kenntnis ist durch BKA und BMI ein bundesweiter Bericht zu häuslicher Gewalt auf Basis der polizeilichen Kriminalstatistik geplant. Zu hoffen ist, dass dieses Potential in kontinuierliche langfristige Berichtsstrukturen einfließt. Eine systematische Erfassung von Daten und Analysen der gerichtlichen Verfahren und ihrer Ergebnisse sowie der ergriffenen Schutzmaßnahmen in Bezug auf häusliche Gewalt, steht bislang noch aus, wäre aber für ein Monitoring der staatlichen Intervention und ihrer Folgen hoch relevant.¹⁶

4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass zwar mit der Erfassung und Sammlung von Daten zu Gewalt gegen Frauen, wie sie in den OSZE-Beschlüssen vorgesehen ist, in Deutschland begonnen wurde und deren Notwendigkeit insgesamt gesehen wird, dass bislang in der konkreten Umsetzung aber ein System der kontinuierlichen Datenerfassung und –auswertung sowie der Fortschreibung der Berichterstattung im Rahmen eines institutionalisierten unabhängigen Monitorings fehlt.

Es wird deshalb empfohlen, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene unabhängige Koordinierungsstellen zu häuslicher/sexueller Gewalt aufzubauen. Dort sollten einschlägige, aufgeschlüsselte, evidenzbasierte statistische Daten und Informationen im Sinne eines langfristigen und kontinuierlichen Monitorings aus unterschiedlichen Teilsystemen (Polizei und Justiz, Gesundheitswesen, Unterstützungssystem, quantitativen und qualitativen Befragungen) gesammelt, ausgewertet und dokumentiert werden. Diese sollten in eine zu verstetigende regelmäßige Berichterstattung einfließen. Insbesondere in der Erfassung von Daten im Bereich der Justiz und des Gesundheitswesens sind die Aktivitäten deutlich zu erhöhen.¹⁷ Auch sollten Informationen zu Gewalt gegen Frauen in regelmäßigen Abständen in bevölkerungsweiten Umfragen erhoben werden und standardisierte Befragungen (von Berufsgruppen/Betroffenen) im Versorgungs- und Unterstützungssystem sowie im Bereich Polizei und Justiz angeregt werden, um zeitvergleichend Entwicklungen, Probleme und Fortschritte in Bezug auf Prävention und gelingende Intervention und Unterstützung besser abbilden zu können.

¹⁶ Schröttle/Fein, BMFSFJ, 2013

¹⁷ Konkrete Maßnahmen hierzu in: Schröttle/Fein, BMFSFJ, 2013

Literatur

BIG e.V. (2012): 10 Jahre Gewaltschutzgesetz. Dokumentation. Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999). Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Veröffentlicht im Internet unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=67514.html>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007). Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Veröffentlicht im Internet unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=100962.html> BMFSFJ (1999).

FRA; European Union Agency for Fundamental Rights (2014): Violence against women: an EU-wide survey. Main results. Veröffentlicht im Internet unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-resultsapr14_en.pdf. Abruf 28.11.2014.

Kavemann, Barbara/Helfferich, Cornelia (2012): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Veröffentlicht im Internet unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Bericht-der-Bundesregierung-zur-Situation-der-Frauenh_C3_A4user,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf

Rupp, Marina (2005): Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz

Schröttle, Monika/Müller, Ursula (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. Download der Kurz- und Langfassungen dieser und der folgenden vier Dokumentationen unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=20560.html>

Schröttle, Monika/Khelaifat Nadia (2008): Gesundheit — Gewalt — Migration: Eine vergleichende Sekundäranalyse zur gesundheitlichen und sozialen Situation und Gewaltbetroffenheit von Frauen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland. Ein Forschungsprojekt des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Enddokumentation, Berlin.

Schröttle, Monika/Hornberg, Claudia/Bohne, Sabine et al. (2009): Expertise für ein Themenheft der Gesundheitsberichterstattung des Bundes zum Thema „Gesundheitliche Folgen von Gewalt“, im Auftrag des Robert-Koch-Instituts. Veröffentlichtes Themenheft im Internet unter: http://www.rki.de/DE/Content/GBE/Gesundheitsberichterstattung/Themenhefte/gewalt__inhalt.html

Schröttle/Ansorge (2009): Gewalt gegen Frauen in Paarbeziehungen — eine sekundäranalytische Auswertung zur Differenzierung von Schweregraden, Mustern, Risikofaktoren und Unterstützung nach erlebter Gewalt. Ein Forschungsprojekt des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechter-

forschung (IFF) der Universität Bielefeld im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Schröttle, Monika/Hornberg, Claudia et al. (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen in Deutschland. Eine repräsentative Studie. Forschungsprojekt des Interdisziplinären Zentrums für Frauen- und Geschlechterforschung (IFF) der Universität Bielefeld im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Kurzfassung unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/publikationen,did=186150.html>

Schröttle, Monika/Fein, Sylvia (2012): Explorationsstudie zur Gewinnung von Daten und Indikatoren zu Gewalt in Paarbeziehungen und sexueller Gewalt gegen Frauen und Männer im Hinblick auf ein langfristiges Monitoring auf nationaler Ebene. Interne Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. Unveröffentlicht.

Schröttle, Monika/Vogt, Kathrin/Rosemeier, Janina (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Studie im Auftrag des Bayerischen Sozialministerium (StMAS). Im Erscheinen.

WIBIG (2004): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung. Langfassung. BMFSFJ. Berlin.

II. Lohngerechtigkeit

Anne Rennschmid, LL.M.

1 Einleitung

1.1. OSZE Verpflichtungen

Im Ministerratsbeschluss zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen in der Wirtschaft (2011)¹ erkennen die Teilnehmerstaaten an, dass die Teilhabe von Frauen am Wirtschaftsleben entscheidend zur Erholung der Wirtschaft, zu nachhaltigem Wachstum und zur Entstehung von solidarischen Gesellschaften beiträgt und somit für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum unerlässlich ist. Sie zeigen sich besorgt darüber, dass Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft und in Entscheidungsprozessen im öffentlichen und privaten Sektor nach wie vor unterrepräsentiert sind. Die Staaten werden aufgerufen, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, die Frauen gleiche Chancen für die wirtschaftliche Teilhabe und den Zugang zu Sozialschutz verschaffen sowie qualitativ hochwertige Arbeitsplätze, Vollzeitbeschäftigung und/oder selbständige Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Gesetzgeberische Maßnahmen, einschließlich gegebenenfalls Maßnahmen positiver Diskriminierung, die die Chancengleichheit von Frauen bei der Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern und schützen, auch durch den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen, sollen in die Wege geleitet oder verstärkt werden. Im OSZE-Genderaktionsplan (2004)² wird betont dass es notwendig ist, die Gesellschaft für die Geschlechterproblematik zu sensibilisieren und die vollständige gesellschaftliche Teilhabe von Frauen und Männern in der Gesellschaft zu fördern mit dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit.³

1.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland

Nach der VN-Frauenrechtskonvention CEDAW (Artikel 11 Absatz1 lit.d) ist Deutschland verpflichtet, das Recht der Frau auf gleiches Entgelt, einschließlich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten. Auch strukturelle Diskriminierungen sind abzubauen. Das schließt faktische Ungleichbehandlungen, die auf dem Arbeitsmarkt auftreten, ein.⁴ Auch nach Artikel 157 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 23 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Artikel 4 der Richtlinie 2006/54/EG ist die Gleichbehandlung der Geschlechter beim Arbeitsentgelt geboten.

Artikel 157 AEUV enthält den Grundsatz des gleichen Entgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit. Dieses Gebot ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) unmittelbar anwendbar, und zwar auch zwischen Arbeitgeber_innen und Arbeitnehmer_innen und schließt auch Beamte_innen mit ein.⁵ Dieser primärrechtliche Grundsatz wird durch die Richtlinie 2006/54/EG (Gleichbehandlungsrichtlinie) konkretisiert. In Artikel 4 der EU-Richtlinie 2006/54/EG heißt es: „Bei gleicher Arbeit oder bei einer Arbeit, die als gleichwertig

¹ MC.DEC/10/11/Corr.1

² MC.DEC/14/04

³ Die OSZE-Beschlüsse zu Geschlechtergleichheit sind insofern unvollständig, als sie nur Frauen und Männer adressieren. Sie blenden die Vielfalt der Geschlechter und Geschlechtsidentitäten und damit die Lebenssituation von Trans*, Inter* und anderen Personen, die sich jenseits des Systems der Zweigeschlechtlichkeit verorten, aus.

⁴ Gleiche Rechte – Gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2015, S.44

⁵ EuGH 08.04.1976 -43/75, Slg.1976, S.455

anerkannt wird, wird mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und –bedingungen beseitigt.“ Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person bei gleicher oder gleichwertiger Tätigkeit unmittelbar wegen ihres Geschlechts ein geringeres Entgelt erhält als eine Person des anderen Geschlechts. Werden hingegen etwa Frauen im Gruppenvergleich zu Männern trotz neutral formulierter Entgeltbedingungen in einem Tarifvertrag oder in dem Entgeltsystem eines Arbeitgebenden geringer bezahlt, ohne dass dies sachlich begründet ist, liegt eine mittelbare Diskriminierung vor.

Artikel 3 des Grundgesetzes (GG) garantiert die Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Danach fördert der Staat deren tatsächliche Durchsetzung und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin (Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG). Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) enthält in § 2 Abs.1 in Verbindung mit §7 Absatz1 sowie in Art.3 zwar ein allgemeines Benachteiligungsverbot im Erwerbsleben. Es gibt in Deutschland jedoch keine ausdrückliche Regelung zur Durchsetzung der Entgeltgleichheit, die insbesondere auch die Tarifparteien binden würde.

Das Grundgesetz garantiert auch das Prinzip der Tarifautonomie (Artikel 9 Absatz 3 GG). Das heißt, Arbeitgeber_innen (Arbeitgeberverbände) und Arbeitnehmer_innen (Gewerkschaften) vereinbaren die Löhne und Gehälter selbstständig in Tarifverträgen, weitgehend ohne staatliche Einflussnahme. Die staatliche Durchsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit ist jedoch keine Verletzung der Tarifautonomie. Dazu entschied der EuGH: „Im Falle einer mittelbaren Diskriminierung durch eine Bestimmung eines Tarifvertrags ist das nationale Gericht verpflichtet, diese Bestimmung – ohne dass es ihre vorherige Beseitigung durch Tarifverhandlungen oder auf anderen Wegen beantragen oder abwarten müsste – außer Anwendung zu lassen und auf die Angehörigen der durch diese Diskriminierung benachteiligten Gruppe die gleiche Regelung wie auf die übrigen Arbeitnehmer anzuwenden.“⁶

Im Koalitionsvertrag nach den Bundestagswahlen 2013 hatten die Regierungsparteien angekündigt, zum Abbau der bestehenden Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern beizutragen.⁷ Für das Thema Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) federführendes Ressort, für Arbeitsrecht/Tarifverträge das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Die folgenden Erläuterungen beruhen auf der Recherche öffentlich zugänglicher Quellen.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

In der Praxis ist in Deutschland das Grundrecht auf Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern nicht verwirklicht. Amtliche Statistiken weisen eine beträchtliche Entgeltlücke beim Durchschnittsverdienst zwischen Männern und Frauen in Höhe von 21 Prozent aus: Der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Männern lag im Jahr 2015 bei 20,59 Euro, der von Frauen bei 16,20 Euro⁸. Die erhebliche Steigerung der Berufsqualifikationen von Frauen in den letzten Jahren hatte keinen Einfluss auf die Entgeltungleichheit.⁹ Deutschland liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt (17,6

⁶ EuGH, Urt. v. 7.2.1991 – C-184/89 (Nimz)

⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, S. 103.

⁸ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 16. März 2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_097_621pdf.pdf?__blob=publicationFile

⁹ Transparenz für mehr Entgeltgleichheit, Studie des BMFSFJ, 2015, S.16

Prozent im Jahr 2015).¹⁰ Zur Lohngleichheit von Trans* und Inter* Personen liegen keine Statistiken vor.

Die Entgeltlücke (Gender Pay Gap) beschreibt den prozentualen Unterschied im durchschnittlichen Bruttostundenverdienst zwischen Frauen und Männern (bezogen auf den Verdienst der Männer). Gemessen wird die Differenz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes in zwei unterschiedlichen statistischen Verfahren: Die „bereinigte Entgeltlücke“ („bereinigter Gender Pay Gap“) misst den Verdienstabstand von Frauen und Männern mit vergleichbaren Qualifikationen, Tätigkeiten und Erwerbsbiografien. Sie bezieht sich auf Frauen, die dieselben Erwerbsverläufe wie Männer haben, und bei denen sich Berufe, das Arbeitsvolumen und die berufliche Position nicht unterscheiden. Nach dieser Statistik verdienen Arbeitnehmerinnen im Jahr 2015 durchschnittlich pro Stunde 7 % weniger als Männer.¹¹ Die „bereinigte Entgeltlücke“ sagt jedoch nichts darüber aus, ob Frauen überhaupt die Möglichkeit haben, die Erwerbsverläufe von Männern zu führen und ob diese männlichen Erwerbsverläufe als allgemeine gesellschaftliche Norm wünschenswert sind.

Die festgestellten 21 Prozent drücken hingegen den „unbereinigten Gender Pay Gap“ aus: Dabei wird der Durchschnittsverdienst aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in allgemeiner Form miteinander verglichen. Es wird auch der Teil des Verdienstunterschieds erfasst, der durch schlechtere Zugangschancen von Frauen zu bestimmten Berufen oder Karrierestufen verursacht wird, die möglicherweise ebenfalls das Ergebnis benachteiligender Strukturen sind.¹² Die Ursachen für die Entgeltungleichheit sind vielfältig. Wesentlich mehr Männer als Frauen befinden sich in Führungspositionen und damit in den höheren Gehaltsstufen. Doch selbst in derselben hierarchischen Position werden Frauen schlechter bezahlt als Männer.¹³ Insbesondere bei Einstiegsgehältern von Hochschulabsolvent_innen und in der Privatwirtschaft liegen die Bruttostundenverdienste weit auseinander.¹⁴ Beim Berufseinstieg verdienen Frauen 10 Prozent weniger als Männer, im Verlauf des Erwerbslebens steigt der Unterschied auf 30 Prozent.¹⁵ Da es überwiegend Frauen sind, die wegen Kindererziehung oder der Pflege Angehöriger die Erwerbstätigkeit unterbrechen oder in Teilzeit arbeiten, erleiden sie tiefe und dauerhafte Einschnitte im Einkommensverlauf. Auch gelangt man nur selten über Teilzeit in Führungspositionen.¹⁶

Zudem arbeiten Männer und Frauen häufig in unterschiedlichen Branchen und Berufen, die sich in ihren Verdienststrukturen unterscheiden. Das geht auf geschlechtsspezifische Stereotypisierungen zurück. Pflege- oder Erziehungsberufe etwa werden als eher „weiblich“ eingestuft und schlechter bezahlt als „männlich“ dominierte Berufe in Technik oder Finanzen.

Typische „Frauenberufe“ werden systematisch unterbewertet.¹⁷ Für die Lohngerechtigkeit kommt daher den Verfahren zur Arbeitsbewertung eine große Bedeutung zu.¹⁸ Ziel eines solchen Verfahrens ist

¹⁰ Gesetzentwurf für ein Entgeltgleichheitsgesetz, Bundestagsdrucksache 17/9781 vom 23.05.2012

¹¹ Gleiche Rechte – Gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2015, S.41

¹² Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 16. März 2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_097_621pdf.pdf?_blob=publicationFile

¹³ Socio Vision: Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern, Studie im Auftrag des BMFSFJ, 2010, S.19

¹⁴ Gleiche Rechte – Gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2015, S.39

¹⁵ Ebda, S.40

¹⁶ Ebda, S.41

¹⁷ Schliemann/ Ascheid (2002): Das Arbeitsrecht im BGB: Ein Kommentar, §612, Rn 55 ff.

es, den Wert unterschiedlicher Tätigkeiten mittels Anforderungskriterien und -stufen zu ermitteln und sie dadurch vergleichbar zu machen. Solche Verfahren liegen den tariflichen Eingruppierungen und deren Umsetzung auf betrieblicher Ebene zugrunde. Die geltende Rechtslage und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) verlangen, dass Differenzierungskriterien das „Wesen“ der Arbeit widerspiegeln und diskriminierungsfrei ausgelegt werden, d.h. sie dürfen nicht so interpretiert werden, dass sie ein Geschlecht begünstigen.¹⁹ Um die Entgeltsysteme überprüfen zu können, müssen sie transparent, d.h. durchschaubar sein.

Einen wesentlichen Anteil an der Ungleichheit in den Erwerbseinkommen von Frauen und Männern haben also die Tarifverträge und die betrieblichen Entgeltsysteme, die in ihrer Ausformung in der Regel den Tarifverträgen angeglichen sind. Da es inzwischen zahlreiche Anhaltspunkte dafür gibt, welche Mechanismen mittelbar diskriminierend wirken und welche frauendominierten Tätigkeiten unterbewertet sein dürften, sind systematische Prüfungen von Tarifregelungen und betrieblichen Entgeltpraktiken erforderlich. Eine Prüfung der Entgeltgleichheit ist jedoch derzeit in Deutschland nicht verbindlich vorgeschrieben.

Die Tarifvertragsverhandlungen der vergangenen Jahrzehnte haben am Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern jedoch nichts geändert. Gender Pay Gap wird bei Tarifverhandlungen bisher kaum thematisiert²⁰.

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

3.1 Projekte und Programme

Die Bundesregierung hat eine Reihe von Projekten zum Abbau der Entgeltungleichheit ins Leben gerufen, die auf freiwilliger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft beruhen. Der Equal Pay Day etwa wird vom Business und Professional Women – Germany e.V. initiiert und durch das BMFSFJ gefördert. Der Equal Pay Day markiert symbolisch den Tag, bis zu dem Frauen seit Jahresanfang umsonst arbeiten müssen, während Männer in der gleichen Zeit bereits für ihre Arbeit bezahlt werden. Der letzte Equal Pay Day fand am 19. März 2016 statt. Das Ziel des Equal Pay Day ist es, die Debatte über die Gründe der Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland in die Öffentlichkeit zu tragen.

In dem vom BMFSFJ geförderten Forschungsprojekt „Tarifverhandlungen und Equal Pay“ der Universität Nürnberg-Erlangen und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sollen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern mögliche Ansatzpunkte für einen Abbau verbleibender Lohnunterschiede bei kollektiven Lohnverhandlungen identifiziert werden.

Zudem förderte die Regierung die Entwicklung verschiedener Verfahren zur Ermittlung von Entgeltunterschieden in Unternehmen²¹ und von Ungleichbewertungen bei Arbeitsbewertungen in Tarifverträgen²².

¹⁸ Gärtner, Grimm, Lang, Stephan: Kollektive Lohnverhandlungen und der Gender Wage Gap, ISB Discussion Paper, 14/2014, S.10

¹⁹ Bundestagsdrucksache 14/8952, S.35

²⁰ Gärtner, Grimm, Lang, Stephan: Kollektive Lohnverhandlungen und der Gender Wage Gap, ISB Discussion Paper, 14/2014, S.4

3.2 Gesetzliche Regelungen

Bereits Anfang 2009 sah der VN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) in seinen abschließenden Bemerkungen zum sechsten periodischen Staatenbericht Deutschlands mit Besorgnis die „seit langem bestehenden Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern.“²³ Deutschland sei seiner Verpflichtung zum schrittweisen Abbau faktischer Ungleichbehandlungen bislang nicht ausreichend nachgekommen. Der Ausschuss forderte Deutschland auf, ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft zu erwägen oder das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz entsprechend zu ändern.

Das BMFSFJ erarbeitete im Jahr 2012, also in der vorigen Legislaturperiode, einen Entwurf für ein Entgeltgleichheitsgesetz. Es soll eine Verpflichtung für Unternehmen ab 500 Beschäftigte geschaffen werden, im Rahmen des Lageberichts nach dem Handelsgesetzbuch die reale Vergütungsstruktur des Betriebs, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, sowie die angewendeten Arbeitsbewertungsverfahren offenzulegen. Kern des Gesetzesentwurfs ist ein gesetzlicher Auskunftsanspruch für Mitarbeiter_innen über das Entlohnungssystem und die tatsächliche Entlohnungsstruktur im Betrieb, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht der Beschäftigten sowie deren Tätigkeitsbereich. Sollte der/die Arbeitgeber_in die Auskunft über das Entlohnungssystem nicht erteilen, ist die betroffene Person nach wie vor auf den Individualbeschwerdeweg angewiesen. Bis heute ist der Entwurf nicht dem Kabinett und dem Parlament vorgelegt worden. Politisch im Gespräch ist auch, anstelle gesetzlicher Vorgaben Vereinbarungen mit der Privatwirtschaft zu treffen, die auf Freiwilligkeit beruhen. Das federführende BMFSFJ drängt auf Verabschiedung ihres Gesetzesentwurfs, rechnet mit einer gesetzlichen Regelung noch in diesem Kalenderjahr.²⁴

Kritisiert wird an dem Gesetzesentwurf von Antidiskriminierungsexpert_innen, dass auch nach Verabschiedung des Gesetzes eine Arbeitnehmerin, die durch ein diskriminierendes Entgeltsystem betroffen ist, individuell gegen ihren Arbeitgeber vorgehen müsste, und zwar auch dann, wenn sie nicht als Individuum, sondern als Mitglied einer Gruppe unrechtmäßig behandelt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es Zugangsbarrieren zum Gericht gibt, insbesondere aus einem lebendigen Arbeitsverhältnis heraus. Ein Gerichtsprozess ist langwierig und teuer. Erschwerend kommt hinzu, dass sich eine Klägerin hier typischerweise nicht nur in Widerspruch zu ihrem Arbeitgeber setzt, sondern „ein System angreift, das oft so wie es ist, von den Tarifparteien und/oder der betrieblichen Interessenvertretung getragen wird und natürlich auch seine (männlichen) Profiteure hat.“²⁵ Die Entscheidung eines Gerichts wirkt zudem unmittelbar nur zwischen den Parteien. Das Gericht kann sich nicht darauf verlassen, dass seine Kritik an einem Entgeltsystem außerhalb des Einzelfalls umgesetzt wird, nicht einmal darauf, dass es die Tarifvertragsparteien überhaupt interessiert.²⁶ Die unabhängige Ex-

²¹ Etwa das Logib-D („Lohnleichheit im Betrieb – Deutschland“) Verfahren oder der Entgeltgleichheits-Check.

²² Etwa die EVA-Liste zur Evaluierung von Arbeitsbewertungsverfahren.

²³ CEDAW/C/DEU/CO/06

²⁴ Auskunft BMFSFJ, Mai 2016

²⁵ Heide Pfarr, Die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer erfordert ein Durchsetzungsgesetz, in: WSI Mitteilungen 5/2011, S.253

²⁶ Gleiche Rechte – Gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Bericht der unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2015, S.45

pert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes fordert daher ein weiter gehendes Gesetz, das alle Betriebe und öffentlichen Verwaltungen in den Geltungsbereich einbezieht.²⁷ Die Kommission fordert, dass das Gesetz eine Verpflichtung zur Beseitigung einer festgestellten Entgelt-diskriminierung enthält. „In eigener Verantwortung haben die Träger der Entgeltsysteme ein diskrimi-nierungsfreies Regelungssystem zu entwerfen und umzusetzen. Der Staat muss sicherstellen, dass diese Verpflichtung erfüllt wird. Dabei genügt es nicht, dass einzelne diskriminierte Individuen von ihrem Klagerecht Gebrauch machen können.“²⁸

4 Fazit

Auf politischer Ebene gibt es in Deutschland zwar eine Reihe von Initiativen und Projekten, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu fördern, so wie es auch die o.g. OSZE-Ministerratsbeschlüsse vorsehen. Diese Initiativen der Bundesregierung, die darauf zielen, die Öffent-lichkeit und Betroffene für das Thema zu sensibilisieren und die Arbeitgebervertreter auf freiwilliger Basis zur größeren Transparenz bei der Vergütungsstruktur zu bewegen, sind begrüßenswert, aber es ist nicht zu erwarten, dass sie in absehbarer Zeit zum Abbau der festgestellten Entgeltlücke zwischen Männern und Frauen führen. Sie können verpflichtende, gesetzgeberische Maßnahmen nicht erset-zen.

Wann der vom zuständigen Ministerium vorgelegte Entwurf eines Entgeltgleichheitsgesetzes in der Regierung behandelt wird, ist derzeit unklar. Zudem wird der Entwurf wegen der Beschränkung auf Großbetriebe und auf den Individualrechtsschutz der Betroffenen als nicht weitreichend genug kriti-siert. Deutschland hat somit bislang nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um Lohngerecht-keit zwischen den Geschlechtern herzustellen. Zudem müssen Statistiken und Maßnahmen den Blick auch auf Trans* und Inter* Personen erweitert werden.

Zur Förderung der Lohngerechtigkeit ist es darüber hinaus erforderlich, dass Maßnahmen zum Abbau struktureller Ungleichheiten in den Erwerbsbiographien von Frauen und Männern getroffen werden. Wie in den OSZE Verpflichtungen vorgegeben, zählen dazu etwa eine verlässliche, gute Infrastruktur für die Kinderbetreuung und die Unterstützung pflegebedürftiger Menschen und flexible Arbeitszeit-modelle. Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollten sich vermehrt direkt an Männer richten, um auch sie zur verstärkten Übernahme familiärer Aufgaben zu motivieren.

²⁷ Ebda

²⁸ Ebda, S.46

Literaturverzeichnis

Antidiskriminierungsstelle des Bundes, (2015): Gleiche Rechte – Gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Bericht der Unabhängigen Expert_innenkommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Strategische Sozialberichterstattung Deutschland 2016

Gärtner/ Grimm/ Lang/ Stephan (2014): Kollektive Lohnverhandlungen und der Gender Wage Gap, ISB Discussion Paper, 14/2014

Jarass, Hans-D. (2014): Jarass/Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 14.Auflage

Klenner, Christina/ Lillemeier, Sarah (2014): Der Entgeltgleichheit einen Schritt näher - Die EVA-Liste zur Evaluierung von Arbeitsbewertungsverfahren und Beispielanalysen, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)

Pfarr, Heide (2011): Die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer erfordert ein Durchsetzungsgesetz, WSI Mitteilungen 5/2011, Hans-Böckler-Stiftung (Hg.)

Schliemann, Harald/ Ascheid, Reiner /u.a. (2002): Das Arbeitsrecht im BGB: Ein Kommentar, 2. Auflage

Sinus Sociovision (2010): Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)

Wippermann, Carsten (2015): Transparenz für mehr Entgeltgleichheit, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.)

III. Frauen, Frieden, Sicherheit: Umsetzung der VN Sicherheitsratsresolution 1325 durch Deutschland

Anne Rennschmid, LL.M.

1 Einleitung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde als Sicherheitsorganisation gegründet. Ihr liegt ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde, der drei Dimensionen hat: die politisch-militärische, die wirtschaftliche und die menschliche Dimension, d.h. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für dauerhaften Frieden.²⁹ Mit diesem Sicherheitsverständnis steht die OSZE in enger Verbindung zu dem der Vereinten Nationen. Diese reagiert seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation auf komplexe Konfliktsituationen mit einem Krisenmanagement, das neben der Bereitstellung militärischer Sicherheit auch humanitäre Hilfe, Wiederaufbau der Infrastruktur sowie die Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen umfasst und das auf eine soziale, politische und wirtschaftliche Transformation abzielt.³⁰ Dementsprechend kooperiert die OSZE mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung.

Mit der Verabschiedung der VN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit³¹ im Jahr 2000 und ihrer Folgeresolutionen³² integrierte die internationale Gemeinschaft erstmals eine Geschlechterdimension in ihre Sicherheits- und Friedenspolitik. Anstoß hierfür war die Erkenntnis, dass Frauen in der Regel aus Friedensprozessen ausgeschlossen sind und damit eine wichtige Perspektive fehlt, ohne die der Frieden nicht nachhaltig gesichert werden kann.³³ Diesem Perspektivenwechsel war jahrelange Überzeugungsarbeit von Frauenorganisationen vorangegangen. Ziel der Resolution 1325 ist es, Frauen weltweit als gleichberechtigte Akteurinnen in die Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung einzubeziehen und auch die VN-Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, eine Geschlechterperspektive in ihre Friedens- und Sicherheitspolitik aufzunehmen. Des Weiteren zielt die Resolution darauf, Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten zu schützen und solche Akte nach internationalem Strafrecht zu verfolgen. Schließlich soll bei der Friedenskonsolidierung verhindert werden, dass künftig die Menschenrechte von Frauen verletzt werden. Diese drei Ziele werden oft mit Partizipation, Protektion und Prävention zusammengefasst.

Die Umsetzung der Resolution 1325 trägt zur Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen bei, wie sie in den beiden VN-Weltpakten, in der VN-Frauenrechtskonvention CEDAW³⁴ und in anderen Menschenrechtsinstrumenten niedergelegt sind.³⁵ Resolution 1325 ist ein Meilenstein, weil sie internationale Sicherheit mit den Menschenrechten verbindet. Die Einhaltung der Menschenrechte von Frauen wird damit auch zum Anliegen der Sicherheitspolitik.³⁶ Dies deckt sich mit dem Sicher-

²⁹ OSCE, Human Dimension Commitments, 3. Auflage Warschau 2011, S. XVI. Siehe auch den "2004 OSZE Action Plan for the Promotion of Gender Equality", angenommen durch Ministerratsbeschluss 14/04, MC.DEC/14/04, Annex, Nr. 1: „Respect for human rights and fundamental freedoms, democracy, and the rule of law is at the core of the OSCE's comprehensive concept of security.“

³⁰ Arloth und Seidensticker, Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen, Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, 2011, S.4.

³¹ Security Council Resolution 1325, UN Doc S/RES/1325 (2000)
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29

³² Die VN Sicherheitsrats-Resolutionen 1820 (2008) 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2122 (2013) und 2242 (2015).

³³ Rudolf, Beate: CEDAW und Resolution 1325 – Völkerrechtliche Maßstäbe für die Förderung der Menschenrechte von Frauen nach Konflikten, in Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflikten (Workshop des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 30. Oktober 2012 in Berlin) S.38.

³⁴ Mit der dort vorgesehenen Möglichkeit vorübergehender Sondermaßnahmen (Art. 4).

³⁵ Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-Resolution 1325 (NAP 1325), S.4.

³⁶ Rudolf, Beate: CEDAW und Resolution 1325 – Völkerrechtliche Maßstäbe für die Förderung der Menschenrechte von Frauen nach Konflikten, in Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflik-

heitsverständnis der OSZE, und entsprechende Beschlüsse des OSZE-Ministerrats verweisen konsequenterweise auf die Resolution 1325.

1.1 OSZE Verpflichtungen und ihre Verknüpfung mit internationalem Recht

Mit der Europäischen Sicherheitscharta erfolgte 1999 erstmals im Rahmen der OSZE eine ausdrückliche Verbindung von Sicherheit und gleichen Rechten von Frauen. Die OSZE-Staaten betonen darin, dass der volle und gleiche Genuss der Menschenrechte durch Frauen für den Frieden, Demokratie und Wohlstand im OSZE-Raum unerlässlich ist, und sie verpflichteten sich dazu, die Gleichheit zwischen Männern und Frauen zu einem integralen Bestandteil ihrer Politiken auf der Ebene der Staaten wie innerhalb der Organisation zu machen.³⁷ Im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, der der Umsetzung dieser Verpflichtungen dient, wird unter den vorrangigen Zielsetzungen der OSZE die Beteiligung von Frauen an der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und dem Wiederaufbau nach Konflikten genannt; zentrale Instrument hierfür soll die Umsetzung von Resolution 1325 sein.³⁸ Dieser Aktionsplan wurde 2014 ausdrücklich bekräftigt.³⁹

Im Beschluss über Frauen in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge (2005) werden die Teilnehmerstaaten aufgefordert, „aktive Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen über Stellen im Bereich von Konfliktverhütungs- und Konfliktnachsorgeprozessen umfassend informiert und zu einer Bewerbung um diese Stellen ermutigt werden, insbesondere für die leitende Führungsebene“, „Aus- und Fortbildungsprogramme speziell für Frauen und Mädchen zu unterstützen und zu fördern, ebenso wie Projekte, die Frauen in den Aufbau eines dauerhaften Friedens einbinden,“ sowie „Frauenorganisationen zu stärken“, und „ihre Bemühungen zur durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts bei Prozessen der Konfliktverhütung, -bewältigung und -nachsorge regelmäßig zu evaluieren“.⁴⁰ Mit dem Beschluss über die Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben (2009) werden die Mitgliedstaaten hierzu erneut aufgefordert und ihnen insbesondere empfohlen, in Polizei und Militär von der Einstellung bis zur Beförderung Chancengleichheit herbeizuführen sowie die gleiche Beteiligung von Frauen und Männern an friedensschaffenden Initiativen zu ermöglichen.⁴¹ Im Beschluss von Vilnius (2011) bekräftigt der Ministerrat unter Verweis auf Resolution 1325 die „wichtige Rolle der Frauen in der Konfliktverhütung und -lösung sowie in der Friedensstiftung“ und „legt den Teilnehmerstaaten nachdrücklich nahe, UNSCR 1325 umzusetzen und zu diesem Zweck dafür Sorge zu tragen, dass mehr Frauen auf allen Ebenen der Konfliktlösungs- und Friedensprozesse vertreten sind“.⁴² Dementsprechend unterstützt die OSZE auch die Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung eigener Nationaler Aktionspläne zur Umsetzung von Resolution 1325. Im Oktober 2014 veröffentlichte die OSZE eine Studie als Anleitung hierzu,⁴³ nachdem sie im Oktober 2013 das Handbuch Guidance Note on Gender-Responsive Mediation herausgegeben hatte,

ten (Workshop des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 30. Oktober 2012 in Berlin) S. 38.

³⁷ Charter for European Security, Istanbul, November 1999, Abs. 23.

³⁸ MC.DEC/14/04, Abs.-Nr. 44 (e).

³⁹ MC.DEC/8/14.

⁴⁰ MC.DEC/14/05, Abs.-Nr. 3, 6, 9.

⁴¹ MC.DEC/09, Abs.-Nr. 1, 4, 6.

⁴² MC.DEC/3/11/Corr.1, Präambel und Abs.-Nr. 14.

⁴³ OSCE STUDY ON NATIONAL ACTION PLANS ON THE IMPLEMENTATION OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 1325, (OSCE Study), <http://www.osce.org/secretariat/125727>.

um zur Umsetzung von Resolution 1325 beizutragen.⁴⁴ Insgesamt lässt sich bei den OSZE-Verpflichtungen zu Frieden, Frauen und Sicherheit eine besondere Ausrichtung auf die Partizipation von Frauen im Sinne von Resolution 1325 feststellen.

Die Resolution 1325 ist zwar kein unmittelbar rechtsverbindliches Dokument,⁴⁵ ihre Umsetzung verlangt aber die Ausrichtung an der VN-Frauenrechtskonvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979.⁴⁶ Insbesondere hat der CEDAW-Ausschuss, der die Umsetzung der Frauenrechtskonvention überprüft, 2013 in seiner „Allgemeine Empfehlung Nr. 30 zu Frauen im Kontext von Konfliktprevention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen“ betont, dass die Umsetzung der Resolution 1325 auf dem Konzept der substantziellen Gleichheit fußen muss.⁴⁷ Im Hinblick auf die Partizipation von Frauen bilden Art. 7 und 8 CEDAW den normativen Anknüpfungspunkt. Die gleiche Beteiligung von Frauen erstreckt sich dabei auf alle Bereiche der Ausübung von Staatsgewalt, den diplomatischen Dienst, aber auch ihre Beteiligung in zivilgesellschaftlichen Organisationen, sowie Führungspositionen auf internationaler Ebene.⁴⁸ Der CEDAW-Ausschuss betont zudem die Notwendigkeit, zeitweilige Sondermaßnahmen nach Art. 4 zu ergreifen, um das Ziel der substantziellen Gleichheit zu erreichen.⁴⁹ Die enge Verbindung von Resolution 1325 und den in CEDAW niedergelegten Menschenrechten von Frauen zeigt sich nicht zuletzt darin, dass der CEDAW-Ausschuss die Umsetzung der Resolution innerhalb des Staatenberichtsverfahrens überprüft. Im Rahmen der Prüfung Deutschlands im Jahr 2009 empfahl der Ausschuss Deutschland, „die Einführung eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrats ins Auge zu fassen.“⁵⁰

1.2 Rechtlicher und Institutioneller Rahmen in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1985 Vertragsstaat der CEDAW. Das Abkommen hat den Rang eines Bundesgesetzes und begründet damit für alle Staatsgewalt verbindliche Umsetzungsaufträge.⁵¹ Es ist außerdem zur Auslegung der grundgesetzlich garantierten Grundrechte heranzuziehen.⁵² Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) garantiert die Gleichberechtigung von Männern und Frauen. Danach fördert der Staat deren tatsächliche Durchsetzung und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin (Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG). Es existieren verschiedene Gesetze, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen, so etwa das Bundesgleichstellungsgesetz,⁵³ das u.a. für den Auswärtigen Dienst gilt sowie für die zivilen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ge-

⁴⁴ Zu finden unter <http://www.osce.org/secretariat/107533?download=true>.

⁴⁵ Stefanie Schmahl, Frauen und Frieden, in: Beate Rudolf (Hg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 47-70

⁴⁶ CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No 30 (Women in conflict prevention, conflict and post-conflict situation), vom 18. Oktober 2013, VN-Dok. CEDAW/C/GC/30, Abs.-Nr. 26; <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GComments/CEDAW.C.CG.30.pdf>.

⁴⁷ Ebenda, Abs.-Nr. 28.

⁴⁸ Ebenda, Abs.-Nr. 42.

⁴⁹ Ebenda, Abs.-Nr. 44.

⁵⁰ Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, VN-Dok. CEDAW/C/DEU/CO/6, Abs.-Nr. 52.

⁵¹ Beate Rudolf/Felicitas Chen, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling/Beate Rudolf/Antje Gothe (Hrsg.), Mit Recht zur Gleichheit, Baden-Baden 2015, S. 25.-70 (43).

⁵² Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23.3.2011, AZ. 882/09, www.bundesverfassungsgericht.de, Abs.-Nr. 52 (zur VN-Behindertenrechtskonvention), mit Verweis auf BVerfGE 111,307 (Görgülü).

⁵³ Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (BGleIG), vom 24. April 2105, BGBl I S. 642, 643.

schäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, und das Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz,⁵⁴ und das Bundesgremienbesetzungsgesetz.⁵⁵ Letzteres gilt auch für die Entsendung von Mitgliedern durch den Bund für internationale Gremien.

Seit Verabschiedung der Resolution 1325 im Jahr 2000 erstattet die Bundesregierung regelmäßig Bericht über die nationale Umsetzung. Die an der Umsetzung der Resolution 1325 auf den verschiedenen Handlungsfeldern in Deutschland beteiligten Ressorts, namentlich das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) haben im Jahr 2009 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die die deutsche Politik hinsichtlich der Umsetzung der Resolution 1325 koordiniert. Die Bundesregierung beschloss 2012 einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution (NAP 1325)⁵⁶ für die Jahre 2013 -2016. Die Ausrichtung eines neuen NAP 1325 für die Zeit ab 2017 ist Gegenstand einer gegenwärtig laufenden Ressortabstimmung. Die Zielsetzungen von Resolution 1325 sind auch Teil der zivilen Krisenprävention, für die es einen eigenen „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004⁵⁷ gibt. Dieser wird derzeit überarbeitet, an seine Stelle sollen ab Februar 2017 „Leitlinien für ziviles Krisenmanagement“ treten.

Der Schutz von Frauen und Mädchen im Kontext von bewaffneten Konflikten, Fragilität und Gewalt kommt „Entwicklungspolitischen Aktionsplans zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 - 2020“ (GAP II) des BMZ und der dazugehörigen Road Map 2016 aktuell zum Ausdruck. Das bisher noch geltende Weißbuch 2006 des Bundesverteidigungsministeriums zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr wird derzeit ebenfalls überarbeitet, eine Neufassung soll noch in diesem Jahr veröffentlicht werden.

Zum institutionellen Rahmen zählt neben der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Resolution 1325 der Ressortkreis zivile Krisenprävention, das sich mit allen Querschnittsfragen der zivilen Krisenprävention befasst. Der Beirat Zivile Krisenprävention, mit Mitgliedern auch aus der Zivilgesellschaft, steht mit dem Ressortkreis im fachlichen Austausch. Seit 2010 gibt es den parlamentarischen Unterausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ des Deutschen Bundestages. Das vom Bund geschaffene und finanzierte, eigenständige Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF)⁵⁸ übernimmt im Auftrag des Auswärtigen Amts die Suche, Vermittlung, Vorbereitung, Betreuung und Qualifizierung von deutschen Fach- und Führungskräften für Friedenseinsätze.

Im Jahr 2003 wurde der zivilgesellschaftliche „Frauensicherheitsrat“ gegründet und 2010 bildete sich ein breit angelegtes „Bündnis 1325“. Diese und andere Nichtregierungsorganisationen bringen sich engagiert in den Prozess der Umsetzung von 1325 und seiner Überwachung ein. Wie im NAP 1325 festgelegt findet mindestens einmal jährlich ein Austausch zwischen der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Resolution 1325 und der Zivilgesellschaft statt.

⁵⁴ Gesetz zur Gleichstellung der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (SGleiG), vom 27. Dezember 2004, BGBl I S. 3822, zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 24. April 2015 (BGBl I S. 642).

⁵⁵ Gesetz über die Mitwirkung des Bundes an der Besetzung von Gremien (BGremBG), vom 24. April 2015, BGBl I S. 642.

⁵⁶ Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2013 –2016, Berlin, 19. Dezember 2012, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/633902/publicationFile/175246/121219_Aktionsplan_download.pdf.

⁵⁷ Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-De.pdf>.

⁵⁸ Homepage: www.zif-berlin.de.

1.3 Methode

Das Kapitel beruht auf einer Recherche öffentlich zugänglicher Dokumente – insbesondere nationaler Aktionspläne und deren Umsetzungsberichte sowie einschlägiger Fachliteratur – und auf Abfragen bei den relevanten Ressorts, insbesondere beim Auswärtigen Amt (AA) und beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie beim Bundesministerium für Verteidigung (BMVg). Thematisch wird auf den Aspekt der Partizipation von Frauen in Sicherheits- und Friedensprozessen eingegangen.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

2.1 Vernetzte Sicherheit und Friedenseinsätze

Das von der Bundesregierung verwendete Konzept der vernetzten Sicherheit geht davon aus, dass Bedrohungen für die Sicherheit Deutschlands in der Ferne liegen können, und ein kooperatives, vernetztes Handeln unter den Ressorts erforderlich machen. Im Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums zur Sicherheitspolitik Deutschlands heißt es: „Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann deshalb weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu gewährleisten ist.“⁵⁹ Dementsprechend liegt der Fokus der deutschen Außenpolitik im Bereich Frieden und Sicherheit nicht nur auf akutem Krisenmanagement, sondern auch auf Krisenprävention.⁶⁰ Das Auswärtige Amt beschreibt multidimensionale Friedensmissionen als ein „Hauptinstrument der internationalen Gemeinschaft zur Konfliktprävention und zum Konfliktmanagement“.⁶¹ Solche internationalen Friedenseinsätze werden von den Vereinten Nationen, aber auch von Regionalorganisationen wie NATO, EU und OSZE durchgeführt.

Aktuell beteiligt sich Deutschland mit 3.430 Soldatinnen und Soldaten an 19 internationalen Friedenseinsätzen⁶² sowie mit 172 Polizeibeamtinnen und –beamten an 20 internationalen Polizeimissionen.⁶³

⁵⁹ BMVg, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, S. 25.

⁶⁰ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/1_Grundlagen/Grundlagen_node.html.

⁶¹ Ebda.

⁶² <http://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci%3Abw.bwde.einsaetze.ueberblick.zahlen> (Stand: 9.5.2016). Im April 2014 waren es etwa 4.500 Soldatinnen und Soldaten, knapp 200 zivilen Expertinnen und Experten und rund 300 Polizeibeamtinnen und –beamten,

http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/649786/publicationFile/193156/130624_Peacekeeping_Factsheet.pdf

⁶³ http://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/04Internationale-Aufgaben/uebersicht_dt_beteiligung_int_polizeimissionen.pdf?blob=publicationFile&v=13 (Stand: 22.5.2016).

2.2 Handlungsanforderungen an die Bundesregierung

Die deutsche Außen-, Sicherheits- und die Verteidigungspolitik haben darauf zu achten, dass im Rahmen der deutschen Beteiligung an Friedenseinsätzen die Vorgaben aus Resolution 1325 umgesetzt werden. Militärische sowie zivile Programme müssen die Geschlechterdimension in jeder Konfliktphase vollumfänglich berücksichtigen. Dazu gehört auch die Förderung von nicht-militärischen Konfliktlösungsinstrumenten, wie die Mediation.

Da ein dauerhafter Frieden nur unter bestimmten stabilen staatlichen und gesellschaftlichen Bedingungen eine Aussicht auf Erfolg hat, engagiert sich auch die Entwicklungspolitik. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit deckt u.a. folgende relevante Themenbereiche ab: Frauenrechte, Gender, Frieden, fragile Staatlichkeit, Good Governance und Partizipation.⁶⁴ In einer politischen Transformationsphase nach einem gewalttätigen Konflikt verändern sich die geltenden Spielregeln für den Zugang zu Staat und Ressourcen. Das gilt zwischen Militär und Zivil ebenso wie zwischen den Geschlechtern innerhalb der Zivilbevölkerung. Hier ist darauf zu achten, dass Frauen gleichberechtigt beteiligt sind.⁶⁵

Die Vorgaben aus Resolution 1325, Frauen einen gleichberechtigten Zugang zu einflussreichen Verhandlungs- und Entscheidungspositionen zu verschaffen, sind sowohl in der eigenen Personalpolitik umzusetzen als auch im (post-)Konfliktland zu fördern. Frauen sind im Krisenmanagement und in Friedensverhandlungen weltweit jedoch nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Eine Analyse von UN Women aus dem Jahr 2012 zeigt, dass unter den Unterzeichner_innen von Friedensabkommen seit 1992 nur 5% Frauen sind. In lediglich 2,4% der Fälle waren Frauen die Verhandlungsführerinnen, 3,7% nahmen als Beobachterinnen an den Friedensverhandlungen teil; die Verhandlungsteams bestanden nur zu 9% aus Frauen.⁶⁶ In den herkömmlichen Konfliktpräventionsstrategien der Staaten werden Erfahrungen von Frauen oft als irrelevant außen vor gelassen, und ihre Teilnahme an der Ausarbeitung solcher Politiken ist niedrig⁶⁷.

Die Bundesregierung ist also gehalten, auf mehreren Ebenen tätig zu werden:

- Eigene Personalpolitik: Anstellung von Frauen, insbesondere auf Leitungsebene
- In die eigene Verteidigungs-, Sicherheits- und Außenpolitik sowie der Entwicklungspolitik eine Genderperspektive zu integrieren
- Im Gastland die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Gesellschaft und Politik durch konkrete Maßnahmen zu fördern und von den Partnern auch zu fordern.

Der CEDAW-Ausschuss hat in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 die extraterritoriale Anwendbarkeit der VN-Frauenrechtskonvention für Staaten klargestellt, die sich im Rahmen von VN-Friedensmissionen oder durch post-Konflikt Aufbauhilfe in einem Gastland engagieren.⁶⁸ Deutschland hat daher bei Friedenseinsätzen und in der Entwicklungszusammenarbeit an die Anforderungen aus der CEDAW-Konvention zu erfüllen.

⁶⁴ <https://www.bmz.de/de/themen/index.html>.

⁶⁵ UN Women weist allerdings darauf hin, dass dies regelmäßig der Fall ist: Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, UNWOMEN, 2015, S.168.

⁶⁶ UN Women (2012) „Women's Participation in Peace Negotiations. Connection between Presence and Influence“, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>

⁶⁷ CEDAW/C/ GC/30 (2013), S.8.

⁶⁸ CEDAW/C/GC30, Abs-Nr. 9 und 12.

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

Die Bundesregierung begreift die Umsetzung der Resolution 1325 im Rahmen der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung als Querschnittsthema, und hat eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die in Resolution enthaltenen Ziele umzusetzen. Dazu gehören die o.g. nationalen Aktionspläne ebenso wie die Umsetzung dieser Pläne im Ausland, d.h. im Rahmen von internationalen Friedenseinsätzen oder der Entwicklungszusammenarbeit. Zudem geht es darum, den Frauenanteil in den relevanten Ressorts und in Friedenseinsätzen zu erhöhen.

3.1 Sektorspezifische Aktionspläne

Der Nationale Aktionsplan Zivile Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung (2004)⁶⁹ bildet bisher den Bezugsrahmen für die primär auf Krisenprävention ausgerichtete Politik der Bundesregierung. Der Begriff Zivile Krisenprävention umfasst sowohl die Konfliktbearbeitung vor dem Ausbruch von Gewalt, das Krisenmanagement wie auch den Staatsaufbau als Konflikt-Nachsorge. Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff umfasst der Aktionsplan unterschiedliche Handlungsfelder und Akteure der zivilen Krisenprävention. Ziel des Plans ist es, in potentiellen Krisenregionen gewaltsamen Konflikten frühzeitig vorzubeugen und bereits ausgebrochene Gewalt einzudämmen. Nach dem Ende bewaffneter Auseinandersetzungen soll durch effektive Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und durch den Wiederaufbau ziviler Strukturen das erneute Aufflammen von Gewalt verhindert werden. Resolution 1325 ist kein echter Bestandteil dieses Plans, es wird lediglich auf den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Resolution 1325 verwiesen. Die Vorgabe der Resolution 1325, eine Genderdimension in die Friedens- und Sicherheitspolitik zu integrieren, kann jedoch nur erreicht werden, wenn sie bei der Ausarbeitung von Politikplänen von vornherein mitgedacht wird. Die gleichberechtigte Partizipation von Frauen sollte ebenfalls als wichtiges Ziel in einem solchen Dokument enthalten sein. Dies sollte bei der unmittelbar bevorstehenden, ressortübergreifenden Ausarbeitung der neuen Leitlinien Zivile Krisenbearbeitung beachtet werden. Es wird sich um das zentrale Dokument der zivilen Krisenbearbeitung der Bundesregierung handeln eine Handlungsorientierung für internationale Einsätze – quasi als Pendant zum militärischen Weißbuch des Bundesverteidigungsministeriums. Es ist daher umso wichtiger, dass die Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit in den Leitlinien einen zentralen Platz findet.

Im Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr wird die VN Resolution 1325 nicht erwähnt. Derzeit wird das Weißbuch überarbeitet, die Neuauflage soll im Sommer 2016 erscheinen. Es ist bisher nicht klar, ob Resolution 1325 Erwähnung finden wird.

Die Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung von Resolution 1325 für den Zeitraum 2013 -2016 (NAP 1325) greifen die vier Schwerpunkte der Resolution 1325 (Prävention, Beteiligung, Schutz, Wiederaufbau) auf und ergänzen diese um die Schwerpunkte Einsatzvorbereitung und Strafverfolgung. Dem Aspekt der Beteiligung soll dabei eine besondere Bedeutung zukommen.⁷⁰ Frauen sollen nicht nur aus der Opferperspektive betrachtet werden, sondern als Protagonistinnen für den Wandel.⁷¹ Dem widerspricht es allerdings, dass in den Jahren 2010 -2013 nur 10% aller Ausgaben der Bundesregierung zur Förderung von Projekten, die zur Umsetzung von Resolution 1325 beitragen,

⁶⁹ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-De.pdf>.

⁷⁰ Siehe NAP 1325, S.8 sowie Vierter Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Frauen, Frieden, Sicherheit (vierter Umsetzungsbericht), S.3.

⁷¹ Ebda.

den Schwerpunkt Beteiligung hatten.⁷² Über die Umsetzung des NAP 1325 berichtet die Bundesregierung in regelmäßigen Abständen, zuletzt im Mai 2014. Der NAP 1325 soll die Bemühungen der Bundesregierung zur Umsetzung der Resolution 1325 strategischer und kohärenter ausrichten.⁷³ Dies gelingt nicht ganz, eine strategische, operative Ausrichtung enthält er nicht, es fehlt eine Wirkungsorientierung. Im Umsetzungsbericht fehlen Ergebnisse aus einer Evaluation, wie sich die Maßnahmen auf die gesellschaftlich-politische Situation von Frauen ausgewirkt haben. Damit lässt sich auch die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu Resolution 1325 nicht beurteilen.

Insbesondere der Schutz von Frauen und Mädchen im Kontext von bewaffneten Konflikten und Flucht kommt im „Entwicklungspolitischen Aktionsplans zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 - 2020“ (GAP II) des BMZ und der dazugehörigen Road Map 2016 aktuell zum Ausdruck. Darin wird erklärt, einen menschenrechtsbasierten, transformativen Gender-Ansatz zu verfolgen. Die deutsche Entwicklungspolitik und –arbeit setzt sich danach kritisch mit gängigen Geschlechterstereotypen auseinander und arbeitet gezielt auf den Abbau von strukturellen Ungleichheiten hin. Das BMZ Strategiepapier „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (2013) schreibt fest, dass alle Maßnahmen in Kontexten, die von Gewalt und Konflikt geprägt sind, die Genderperspektive berücksichtigen. Dies ist ganz im Sinne von Resolution 1325. Dem entspricht es, dass die internationale Gemeinschaft es als nachhaltiges Entwicklungsziel (SDG 5) gesetzt hat, jede Form von Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen weltweit zu beenden. Die wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungspositionen im wirtschaftlichen, politischen und öffentlichen Leben sollen gewährleistet werden.

Projekt-Beispiel des BMZ

Förderung der Afrikanischen Union im Bereich Frieden und Sicherheit (APSA) Phase II, 2015 – 2018, 5 Mio. EUR

Das Programm unterstützt die Afrikanische Union dabei, nachhaltige Friedens- und Sicherheitsstrukturen für Afrika aufzubauen und zu stärken (African Peace and Security Architecture – APSA). Schwerpunkte sind u.a. Stärkung des kontinentalen Frühwarnsystems und Mediation und die Entwicklung der zivilen Dimension der afrikanischen Eingreiftruppe. Genderaspekte werden in allen Bereichen berücksichtigt. So wird etwa die Abteilung für Frieden und Sicherheit der Kommission der Afrikanischen Union dabei unterstützt, Planungs- und Monitoringprozesse sowie Berichterstattung gendersensibel und wirkungsorientiert zu gestalten und ein „Gender, Peace and Security Programme“ zu verankern. Mit Unterstützung des BMZ und der GIZ wurden eine Vielzahl an Genderindikatoren in der APSA Roadmap 2016-2020 aufgenommen. Beispiele sind die verstärkte Rekrutierung weiblicher Mediatoren für Friedenseinsätze der Afrikanischen Union und der Verankerung von Indikatoren zu sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt im Aufbau eines kontinentalen Frühwarnsystems. Bei der Planung des Gender, Peace and Security Programme wurde die AU dabei unterstützt, Frauenrechtsorganisationen im Rahmen der African Solidarity Initiative aktiv in den Prozess einzubinden.⁷⁴

⁷² Vierter Umsetzungsbericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 (2014), S.12.

⁷³ NAP 1325, S.4.

⁷⁴ Quelle: Auskunft BMZ, April 2016. Siehe auch:

http://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci%3Abw.bwde.streitkraefte.grundlagen.frauen_in_der_bw.

Projekt-Beispiel des AA: Das Auswärtige Amt unterstützt seit Mitte 2015 mit 1,23 Mio Euro ein Programm des Büros der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (UNODA) zur Verbesserung der Integration von Frauen in Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitische Entscheidungsprozesse in Afrika, Asien, Lateinamerika sowie im Nahen und Mittleren Osten⁷⁵.

3.2 Frauenanteil in relevanten Ministerien, bei der Bundeswehr und in Friedenseinsätzen

Der Frauenanteil im höheren auswärtigen Dienst betrug Ende 2013⁷⁶ 28,7 %, in der Zentrale des Auswärtigen Amtes waren 15,5% der Führungskräfte Frauen. 13,8 % der Auslandsvertretungen wurden von Frauen geleitet. Im Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen, Jugend und Sport sind 52% der Führungskräfte weiblich. Beim Bundesministerium des Innern sind knapp 50% der Beschäftigten Frauen, knapp 30% der Führungskräfte sind Frauen, im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz waren es Ende 2013 knapp 40%. Der Frauenanteil im höheren Dienst des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) lag bei fast 60%, in Leitungspositionen bei gut 40%.

Seit Öffnung aller Laufbahnen für den freiwilligen Dienst in der Bundeswehr für Frauen im Jahr 2001 hat sich die Anzahl der Soldatinnen in den Streitkräften mehr als verdreifacht. Derzeit leisten ca. 19.500 Soldatinnen ihren Dienst in den Streitkräften.⁷⁷ Die Soldatinnen und Soldaten werden während der einsatzvorbereitenden Ausbildungsinhalte zu den kulturellen Besonderheiten des Einsatzgebietes auch auf die Rolle der Geschlechter in dem Kulturraum geschult.⁷⁸

Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) bemüht sich darum, den Anteil von Frauen in Friedensmissionen zu erhöhen. Ende 2015 waren 43,5 Prozent der Mitglieder des ZIF-Expertenpools Frauen. Darüber hinaus verfügt der Expertenpool über 39 Expertinnen und Experten im Bereich "Gender Affairs". Der Anteil der zu EU-Missionen sekundierten Frauen beträgt 41 Prozent, der für OSZE-Einsätze 36 Prozent. Seit 2011 findet regelmäßig der Kurs "Women, Peace & Security" statt, seit 2013 auch zum Thema Mediation.⁷⁹ Bei der OSZE selber waren im Jahr 2013 35% der Senior Management Positionen mit Frauen besetzt, aber nur acht von insgesamt 130 Feldoperationen wurden von Frauen geleitet⁸⁰

3.3 Gender Mainstreaming

Deutschland engagiert sich weltweit im Rahmen der vernetzten Sicherheit und der Entwicklungszusammenarbeit und unterstützt demokratische Transformationsprozesse. Der Konfliktlösungs- und Friedensprozess ist eine Möglichkeit, um bestehende politische und gesellschaftliche Strukturen zu

⁷⁵ http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/730798/publicationFile/215050/160406_JAB_2015.pdf

⁷⁶ Daten entnommen aus dem Vierten Umsetzungsbericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 (2014), S.16/17.

⁷⁷ Auskunft Bundesministerium der Verteidigung, Februar 2016.

⁷⁸ Ebda.

⁷⁹ Angaben laut ZIF Memo zur Umsetzung von UNSCR 1325 in Deutschland Hier: Maßnahmen des ZIF zur Förderung von Frauen, 3. Februar 2016.

⁸⁰ OSCE Study, S.26.

transformieren. Es bietet sich die Chance, die politische Teilhabe von Frauen herzustellen oder zu verstärken.

Gleich zu Beginn des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird die Europäische Sicherheitscharta, die auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedet wurde, zitiert: „Frauen müssen ihre Menschenrechte in vollem Umfang und gleichberechtigt ausüben können, damit ein friedlicheres, wohlhabenderes und demokratischeres OSZE-Gebiet entsteht. Wir sind entschlossen, die Gleichstellung von Männern und Frauen zum Bestandteil unserer Politik zu machen, sowohl in unseren Staaten als auch innerhalb der Organisation.“ Der OSZE-Aktionsplan Gender (2004) fordert dann unter Verweis auf Resolution 1325, dass Frauen vollkommen gleichberechtigt an sicherheitspolitische Entscheidungen mitwirken, und so ihre spezifischen Interessen vertreten können. Es geht also um eine Beteiligung, die den Frauen wirksamen Einfluss gibt. Frauen fordern ihren Platz am Verhandlungstisch und in der politischen Landschaft überhaupt.⁸¹ Eine von UN WOMEN 2015 veröffentlichte globale Studie zum Stand der Umsetzung der Resolution fünfzehn Jahre nach ihrer Verabschiedung zeigte, dass bei 40 Friedensprozessen, die innerhalb der letzten 25 Jahre stattgefunden haben, die Aussicht ein Friedenabkommen zu erzielen mit dem Grad des Einflusses, den Frauen auf die Verhandlungen ausübten, zusammen hing.⁸² Je stärker der Einfluss der Frauen, desto größer war die Chance auf eine Einigung unter den Verhandlungspartner_innen. Ähnliches gilt laut der Studie, wenn Vertreter_innen der Zivilgesellschaft am Friedensprozess teilhaben.

Nach Artikel 7 der CEDAW treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern: a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien; b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit; c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen. Frauen sollten ermutigt und darin unterstützt werden, sich als politische Entscheidungsträgerinnen in öffentliche Ämter wählen zu lassen. Frauenquoten in der Einstellungspolitik von Polizei, Militär, Monitoring-Missionen, die das Einhalten von Waffenstillstandsabkommen überwachen, und anderer mit dem Wiederaufbau befassten Stellen werden als geeignete Maßnahmen erachtet, um eine gleiche Beteiligung von Frauen im Einklang mit Art. 7 CEDAW zu erreichen.⁸³

Wichtig ist, eine Geschlechterperspektive vollständig in die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu integrieren, um Gleichstellung der Geschlechter in sämtlichen Phasen des Konfliktzyklus herzustellen.⁸⁴ Die Resolution 1325 fordert die Stärkung der Menschenrechte von Frauen in Konfliktsituationen. Das muss bei der Planung und Durchführung jeglicher politischer Maßnahmen in diesem Bereich mitgedacht werden.⁸⁵

„If preventing and ending violent conflict is taken seriously, it is impossible to forego the input and experience of one half of the world population. As a consequence, gender equality and women’s inclusion cannot be considered a thematic issue, but instead needs to be

⁸¹ Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence, UNWOMEN, 2012, S.12.

⁸² Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, UNWOMEN, 2015.

⁸³ Women’s Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence, UNWOMEN, 2012, S.12.

⁸⁴ OSCE Study, S.71; UN Resolution 1325.

⁸⁵ Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, UNWOMEN, 2015, S.15.

mentally and physically mainstreamed into all policies, programmes and actions aimed at ending the full cycle of conflict, from conflict prevention to conflict management and peacebuilding.”

Quelle: Symposium Report: Enhancing Women’s Share in Peace and Security; Bruno Kreisky Forum für Internationalen Dialog und Österreichisches Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, 2015⁸⁶

Das Instrument einer solchen Analyse zur Gleichstellung zwischen Frauen und Männern ist das Gender Mainstreaming. Es basiert auf der Erkenntnis, dass Frauen und Männer auf Grund ihrer sozialen und kulturellen Geschlechterrollen (gender) in der Gesellschaft unterschiedliche Lebensbedingungen und Chancen vorfinden und von gesellschaftlichen Prozessen und deren Auswirkungen unterschiedlich betroffen sind⁸⁷. Frauen sind von gewaltsamen Konflikten anders betroffen als Männer. In der Regel sind sie keine Kombattanten, sondern erleben den Konflikt als Zivilbevölkerung und übernehmen oft neue Aufgaben und Verantwortung, erleben aber auch geschlechtsspezifische Gewalt. Es gilt, die Mechanismen und Regelungen zu erkennen und zu verstehen, die zu diskriminierenden Hierarchien führen. Der Blick ist von vornherein auf die unterschiedlichen gesellschaftlichen Rollen von und Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist zu richten, um Entstehung und Verlauf von Krisen und Kriegen frühzeitig analysieren und um angemessene Konzepte für Lösungen entwickeln zu können. Dabei geht es nicht darum, eine marginalisierte Gruppe einzubeziehen, sondern darum, bestehende Machtasymmetrien auszugleichen.

Gleichstellungsmaßnahmen zielen darauf ab, Chancengleichheit herzustellen. Dies wird durch den OSZE Ministerratsbeschluss von Athen (2009) bekräftigt⁸⁸. Gemäß Art.4 CEDAW sind zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herstellung tatsächlicher Gleichheit zulässig. Nach Art.5 CEDAW ist der Staat verpflichtet, auf die Überwindung von geschlechtsstereotypen Rollenvorstellungen hinzuwirken. Dafür sind oftmals gesellschaftliche Normen und Werte in Richtung Geschlechtergerechtigkeit zu verändern. Dazu gehört es auch, die mögliche Verschiebung von Machtstrukturen zwischen den Geschlechtern zuzulassen. Der politische Wille der Geber- wie der Konfliktländer ist dafür unabdingbar. Hier gilt es ggf., ein Umdenken in Richtung Geschlechtergerechtigkeit ernsthaft und ausdauernd zu fördern und zu fordern. Im Anschluss an die Beendigung eines gewalttätigen Konflikts ist nach der Aushandlung von Friedensabkommen insbesondere die Verfassungsgebung von zentraler Bedeutung. In der Verfassung müssen menschenrechtliche Maßstäbe für die Partizipation von Frauen verlangt werden⁸⁹.

Das BMZ unterstützt ein solches *Empowerment* von Frauen bereits durch seine Projektförderungen im Bereich Frieden und Sicherheit⁹⁰ sowie durch die Integration einer Genderdimension in die eigene Arbeit.

Die Bundesregierung kommt mit ihrer Gleichstellungspolitik, ihren Bemühungen, die Anzahl weiblichen Personals in Friedenseinsätzen zu erhöhen, das Personal gendersensitiv zu schulen und die Genderdimension grundsätzlich zu berücksichtigen, den einschlägigen OSZE-Verpflichtungen nach. Für den hier betrachteten Bereich der Partizipation von Frauen gibt es aber sicher noch Verbesserungspotential, insbesondere im Hinblick auf die Qualität und Effektivität der Beteiligung von Frauen. Hervorzuheben sind die Bemühungen, den Anteil des weiblichen Personals in Friedensmissionen,

⁸⁶ <http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=760>

⁸⁷ https://www.uni-due.de/genderportal/mainstreaming_definition.shtml.

⁸⁸ Siehe Seite 3, Punkt 1.1

⁸⁹ Rudolf, S.37

⁹⁰ Siehe <https://www.bmz.de/de/themen/frieden/index.html>

einschließlich in leitenden Positionen, zu erhöhen. Negativ ist dagegen aufgefallen, dass sich kaum Projekte finden lassen, die sich auf die Stärkung der Position von Frauen für eine effektive Teilnahme an politischen Verhandlungen in Konfliktländern fokussieren. Eine Erhöhung der Ausgaben für Maßnahmen in diesem Bereich sollte angedacht werden. Ferner bleibt darauf hinzuweisen

- der VN-Resolution 1325 einen zentralen Platz in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu geben durch Aufnahme in das neue Weißbuch Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Verteidigung, auf jeden Fall in die geplanten Leitlinien Ziviles Krisenmanagement des Auswärtigen Amtes;
- dadurch dem vernetzten Ansatz über den sogenannten erweiterten Sicherheitsbegriff hinaus einen menschlichen Sicherheitsbegriff zugrunde zu legen, der das Individuum ins Zentrum stellt und auch den Abbau von Diskriminierung aufgrund struktureller Ungleichheiten in den Sicherheitsbegriff mit aufnimmt;
- dadurch der Umsetzung des NAP 1325 durch die interministerielle Arbeitsgruppe mehr Kohärenz zu verschaffen;
- den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution 1325 ab 2017 neu aufzulegen und mit einer echten Wirkungsorientierung ausrichten durch verbesserte Indikatoren und einer kohärenten Umsetzungsstrategie.

Schließlich ist, insbesondere von Männlichkeitsbildern geprägten Bereichen wie der Bundeswehr und der Polizei gemäß Art. 5 darauf hinzuwirken, stereotype Geschlechterbilder zu überwinden. Dies muss Männer und Frauen gleichermaßen adressieren. Für den Bereich der Bundeswehr wird der Handlungsbedarf durch eine Studie aus dem Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr aufgezeigt, die sogar eine Zunahme der negativen Wahrnehmung von Soldatinnen durch Soldaten, eine „Eintrübung des Integrationsklimas“, konstatiert.⁹¹

4 Fazit

Die VN-Resolution 1325 und ihre Folgeresolutionen sind mit ihrem Regelungsbereich Frauen, Frieden, Sicherheit von besonderer Relevanz für die Aufgaben und Zielsetzungen der OSZE: Konfliktverhütung und-resolution durch Nichtdiskriminierung, sondern gerechte politisch-gesellschaftliche Teilhabe von Männern und Frauen, wie es durch die Gleichstellung der Geschlechter gewährleistet werden kann. Das weitverzweigte Engagement der Bundesregierung für die Umsetzung dieser Resolution ist daher zu begrüßen. Es ist jedoch nicht ausreichend, solange die Geschlechterdimension im Kontext von gewalttätigen Konflikten zum allergrößten Teil der Entwicklungszusammenarbeit überlassen bleibt. Eine stärkere Integration des Themas in die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist daher dringend erforderlich.

⁹¹ Siehe insbes. Gerhard Kümmel, Truppenbild ohne Dame?, Potsdam 2014, S. 5f.

Literaturverzeichnis

Arloth, Jana / Seidensticker; Frauke (2011): Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen, Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Hg).

Bundesministerium der Verteidigung (2006): Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, online Ausgabe, <http://www.bmvg.de>.

Bundesregierung (2004): Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004.
http://www.ifa.de/fileadmin/pdf/zivik/2004_Aktionsplan_de.pdf

Bundesregierung (2012): Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2013 –2016, Berlin, 19. Dezember 2012.
http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/633902/publicationFile/175260/121219_Aktionsplan_download.pdf

Bundestagsdrucksache 18/3213, (2014): Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berichtszeitraum: Juni 2010 – Mai 2014. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/032/1803213.pdf>

Bundestagsdrucksache 18/1003 (2014) Vierter Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu Frauen, Frieden, Sicherheit im Zeitraum August 2010 bis Dezember 2013, April 2014.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/010/1801003.pdf>

Freeman, Marsha A. / Chinkin, Christine / Rudolf, Beate (2012): The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: A Commentary, Oxford University Press (Hg).

Kümmel, Gerhard (2014), Truppenbild ohne Dame?, Potsdam.

OSZE (2015): OSCE STUDY ON NATIONAL ACTION PLANS ON THE IMPLEMENTATION OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL RESOLUTION 1325,
<http://www.osce.org/secretariat/125727>

Rudolf, Beate (2012): CEDAW und Resolution 1325 – Völkerrechtliche Maßstäbe für die Förderung der Menschenrechte von Frauen nach Konflikten, in: Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflikten (Workshop des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 30. Oktober 2012 in Berlin), Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Hg).

Rudolf, Beate / Chen, Felicitas (2015), Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling/Beate Rudolf/Antje Gothe (Hg.), Mit Recht zur Gleichheit, Baden-Baden 2015, S. 25-70.

Schmahl, Stefanie (2006), Frauen und Frieden, in: Beate Rudolf (Hg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 47-70.

UNIFEM (2010): Women's Participation in Peace Negotiations. Connection between Presence and Influence.

UN WOMEN (2015): Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, <http://wps.unwomen.org/en>

ZIF (2016) Memo zur Umsetzung von UNSCR 1325 in Deutschland Hier: Maßnahmen des ZIF zur Förderung von Frauen.

D. Bekämpfung von Menschenhandel

Eva Küblbeck, LL.M.

1 Einleitung

1.1 OSZE–Verpflichtungen

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist einer der Schwerpunkte der OSZE. Bereits 1999 auf dem Gipfeltreffen in Istanbul verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zu einem umfassenden Katalog, der u.a. beinhaltet: „Wir werden Maßnahmen ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und der Gewalt gegen Frauen und Kinder, der sexuellen Ausbeutung und jeder Form des Menschenhandels ein Ende zu setzen. Um derartige Verbrechen zu verhüten, werden wir unter anderem für die Verabschiedung oder Verschärfung von Gesetzen eintreten, die Täter zur Verantwortung ziehen und den Opferschutz verbessern.“¹ Von besonderer Bedeutung ist der 2003 beschlossene OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels, der die Grundlage der Menschenhandelsbekämpfung der OSZE darstellt.² Dieser wird ergänzt durch den „Zusatz zum OSZE-Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel“ (2005)³ und dem „Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels - ein Jahrzehnt später“ (2013)⁴. Ziel des Aktionsplans ist es, die Teilnehmerstaaten durch einen umfassenden Maßnahmenkatalog bei der Umsetzung der OSZE Beschlüsse gegen Menschenhandel zu unterstützen.⁵ Wiederholt haben sich die OSZE Staaten verpflichtet, der Bekämpfung des Menschenhandels einen menschenrechtsbasierten Ansatz zugrunde zu legen und die Rechte und Interessen der Opfer in den Mittelpunkt zu stellen.⁶ Die Erklärung von Porto, 2002, beispielsweise besagt: „Die Würde und die Menschenrechte der Opfer müssen zu jeder Zeit gewahrt werden“.⁷

In den Jahren 2007 und 2006 hat die OSZE ausführliche Beschlüsse zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung gefasst und verschiedene Publikationen zu diesem Thema herausgegeben.⁸ Dem Aktionsplan von 2003 wurde 2005 als einzige thematische Ergänzung ein Zusatz zur besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern hinzugefügt. Die Bedeutung der Datenerhebung und Evaluierung der von den Staaten ergriffenen Maßnahmen gegen Menschenhandel wird nicht nur im Aktionsplan betont, sondern auch als Schwerpunktthema Jahresbericht 2008 der Sonderbeauftragten ausführlich erörtert. Auch der Kommentar zum Aktionsplan hebt die Bedeutung einer Berichterstattstelle wiederholt hervor.

2003 wurde das Amt einer/eines OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet und 2006 zu einem festen Bestandteil des OSZE Sekretariats gemacht.⁹ Die Sonderbeauftragte führt regelmäßig Länderbesuche durch, um im Dialog mit den Einzelstaaten die Maß-

¹ OSZE (1999), S. 7, Nr. 24.

² OSZE (2015), S. 25.

³ OSZE (2005), PC.DEC/685.

⁴ OSZE (2013), PC.DEC/1107.

⁵ siehe OSZE (2015), S. 11.

⁶ Vgl. OSZE (2015), S. 22-23.

⁷ OSZE (2002), S. 17.

⁸ siehe zum Bsp. OSCE/ Office of the Special Representative (2011).

⁹ OSZE (2006).

nahmen gegen Menschenhandel zu verbessern. In Deutschland hat bislang jedoch keine der OSZE-Sonderbeauftragten einen offiziellen Länderbesuch durchgeführt.

1.2 Methode

Die Ergebnisse dieses Kapitels basieren auf einer Literaturrecherche sowie auf schriftlichen und telefonischen Abfragen bei: Bundeskriminalamt, Generalzolldirektion, Integrationsministerkonferenz, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesministerium für Arbeit und Soziales und gewerkschaftliche Beratungsstellen, Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel sowie der Nichtregierungsorganisation Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. Bei der Evaluierung der OSZE-Verpflichtungen wurden auch die Abschließenden Bemerkungen verschiedener VN-Vertragsorgane sowie die Empfehlungen der Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates (kurz: GRETA-Kommission) herangezogen.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

Deutschland ist in erster Linie ein Zielland für Betroffene des Menschenhandels.¹⁰ Betroffen sind sowohl deutsche Staatsangehörige, als auch EU- Bürger_innen sowie Drittstaatsangehörige. In den vergangenen Jahren hat das Thema Menschenhandel auf der politischen Ebene relativ viel Beachtung gefunden. Besonders für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung besteht eine etablierte Unterstützungsstruktur. Auch das Bewusstsein für das Problem Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) hat zugenommen. Schrittweise wurden die Rechte der Opfer im Aufenthalts- und Sozialrecht gestärkt. Verlässliche Zahlen für das tatsächliche Vorkommen von Menschenhandel gibt es für Deutschland trotzdem nicht. Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 2012 zufolge sind in der Europäischen Union 880 000 Personen von Zwangsarbeit betroffen – diese Zahlen beinhalten sowohl sexuelle Ausbeutung als auch Ausbeutung der Arbeitskraft, einschließlich erzwungene Betteltätigkeit und Ausnutzung strafbarer Handlungen.¹¹ Den Schätzungen der ILO zufolge überwiegt die Ausbeutung der Arbeitskraft deutlich (70%); insgesamt sind fast 60% der betroffenen Personen weiblich.¹² Deutschlandspezifische Schätzungen liegen nicht vor. Statistisch festgehalten werden Fälle von Menschenhandel bundesweit in den jährlichen Lagebildern des Bundeskriminalamts (BKA). Diese sogenannte Helffeldstatistik führt alle abgeschlossenen Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (MH/S) und zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) an, und gibt Auskunft über Alter, Geschlecht und Herkunft der Täter als auch der Betroffenen. Die Tatsache, dass Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland schon seit 1973 strafbar ist und seit vielen Jahren thematisiert wird, spiegelt sich auch in der Identifizierungsrate wider. Diese Form von Menschenhandel wird am häufigsten bekannt und verfolgt. In den vergangenen vier Jahren wurden laut BKA-Lagebild im Bereich sexuelle Ausbeutung durchschnittlich fast 590 Betroffene pro Jahr ermittelt. Der weit überwiegende Teil (circa. 90 %) stammte

¹⁰ GRETA (2015), S. 13.

¹¹ ILO (2012) Forced labour: the EU dimension: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_184976.pdf [abgerufen am 15.4.2016].

¹² Ebenda.

aus Europa; mehr als zwei Drittel aus Ost- und Südosteuropa, vor allem Rumänien und Bulgarien.¹³ Durchschnittlich waren ca. 80 der identifizierten Betroffenen pro Jahr minderjährig. Bezüglich MH/A waren es im selben Zeitraum jährlich durchschnittlich knapp über 30 Betroffene.¹⁴

Weitere Formen des Menschenhandels, wie erzwungene Betteltätigkeit, Ausnutzung strafbarer Handlungen oder Organhandel sind wenig untersucht und werden bislang nur vereinzelt aus der Praxis berichtet. Aussagen über das tatsächliche Vorkommen lassen sich nicht treffen. Auch bezüglich des tatsächlichen Ausmaßes von Kinderhandel ist in Deutschland wenig bekannt, -ein Problem, das sich auf Grund des starken Anstiegs von minderjährigen Asylsuchenden noch verstärkt haben dürfte.

Im Folgenden werden drei Themenbereiche mit fortbestehendem Handlungsbedarf in Deutschland betrachtet: Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A), Kinderhandel sowie Datenerhebung/ Berichterstattung

2.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland

Deutschland ist Vertragspartei des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (Palermo-Protokoll), des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) und das dazugehörige Zusatzprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie sowie der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105).

Auch das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Europäische Menschenrechtskonvention sind von besonderer Bedeutung. Weiter sind die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die Richtlinien 2004/81/EG und 2011/36/EU relevant. Der Umsetzungsprozess der letztgenannten Richtlinie ist gegenwärtig noch im Gange.

Menschenhandel ist in der aktuell geltenden Form seit 2005 strafrechtlich erfasst. Gegenwärtig ist Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung unter § 232 Strafgesetzbuch (StGB)¹⁵ erfasst, und Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter § 233 StGB. Auch der Versuch ist strafbar. § 233a (Förderung des Menschenhandels) bezieht sich auf Beteiligungs- und Förderungsdelikte. Der Handel mit Kindern unter 14 Jahren wird in allen Vorschriften als strafverschärfendes Element angeführt. § 236 StGB (Kinderhandel) entspricht nicht dem internationalen Verständnis von Kinderhandel, denn er erfasst nur den Adoptionshandel. Zum Zeitpunkt der Berichterstellung ist zwar eine Strafrechtsreform im parlamentarischen Verfahren. Die bestehende Systematik soll verändert und Men-

¹³Bundeskriminalamt (2014): Bundeslagebild Menschenhandel, Wiesbaden
http://www.bka.de/nr_231620/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2014.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2014.pdf [abgerufen am 25.3.2016]

¹⁴ Bundeskriminalamt (2013): Bundeslagebild Menschenhandel, Wiesbaden.
http://www.bka.de/nr_231620/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2013.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2013.pdf [abgerufen am 25.3.2016]

Bundeskriminalamt (2012): Bundeslagebild Menschenhandel, Wiesbaden.
www.bka.de/nr_231620/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2012.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/menschenhandelBundeslagebild2012.pdf [abgerufen am 25.3.2016]

¹⁵ Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung vom 11.02.2005.

schenhandel wie im Palermo-Protokoll definiert werden. Auch sollen die weiteren Formen von Ausbeutung (erzwungene Betteltätigkeit, Straftaten und Organentnahme) unter Strafe gestellt werden. Unverändert bleibt nach jetzigen Plänen die Vorschrift zu Kinderhandel.¹⁶

Da von Menschenhandel nicht ausschließlich, aber häufig Staatsangehörige anderer Staaten betroffen sein können, sieht das deutsche Aufenthaltsrecht eine Erholungs- und Bedenkzeit¹⁷ für Drittstaatsangehörige, d.h. Nicht-EU-Bürger_innen vor, um sich für oder gegen eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden zu entscheiden. Diese Bedenkzeit wird als Aussetzung der Ausreisepflicht für mindestens drei Monate gewährt, während derer die Betroffenen Zugang zu Sozialleistungen haben. Entscheiden sich Betroffene von Menschenhandel für eine Aussage in einem Gerichtsverfahren, können sie einen speziellen Aufenthaltstitel¹⁸ erhalten. Seit 2015 kann dieser nach Beendigung des Strafverfahrens verlängert werden. Auch für Minderjährige ist ein Aufenthalt an ein Strafverfahren gekoppelt. Für die formelle Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel sind die Strafverfolgungsbehörden zuständig.

Betroffenen von Menschenhandel steht Unterstützung zu. Hierbei wird unterschieden sowohl zwischen Betroffenen aus Drittstaaten und EU-Staaten als auch zwischen der Bedenkfrist und der Zeit während eines Strafverfahrens. Für Drittstaatsangehörige werden während der Bedenkzeit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz¹⁹ gewährt, dies bedeutet u.a. die Beschränkung medizinischer Leistungen auf die Akutversorgung. Für die Dauer des Strafverfahrens sind es Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch; letzteres gilt auch für EU-Bürger_innen.²⁰

Betroffene von Menschenhandel haben einen Anspruch auf ihren entgangenen Lohn und/oder Entschädigung. Eine Geltendmachung des Anspruchs ist gegenüber dem/der Täter_in möglich, Betroffenen können unter bestimmten Umständen auch Leistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht oder der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten. Um ausstehenden Lohn zu erhalten, kann in Deutschland eine außergerichtliche Einigung angestrebt oder ein zivilgerichtliches Verfahren vor dem Arbeitsgericht angestrengt werden.

Auf Grund der föderalen Struktur Deutschlands teilt sich die Zuständigkeit zur Bekämpfung des Menschenhandels und Unterstützung seiner Opfer zwischen Bundes- und Länderebene auf. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ist federführendes Ressort. Um die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf nationaler Ebene zu verbessern, wurde 1997 die Bund-Länder Arbeitsgruppe Frauenhandel (B-L-AG) eingerichtet (2012 in Bund-Länder Arbeitsgruppe Menschenhandel umbenannt.)²¹

Auch Vertreter_innen des Bundeskriminalamts, sowie zivilgesellschaftlich Akteure gehören der Arbeitsgruppe an.²²

¹⁶ www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Formulierungshilfe_Menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [aufgerufen am 09.04.2016].

¹⁷ § 59 Abs.7 Aufenthaltsgesetz in der Fassung vom 20.10.2015.

¹⁸ § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz.

¹⁹ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung vom 11.03.2016.

²⁰ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) Grundsicherung für Arbeitssuchende, in der Fassung vom 15.04.2015 oder dem Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch (SGB XII) Sozialhilfe, in der Fassung vom 21.12.2015.

²¹ www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=73024.html [aufgerufen am 25.03.2016].

²² www.kok-gegen-menschenhandel.de/vernetzung/bundesweit/gremienarbeit.html [aufgerufen am 25.03.2016].

Seit 2003 gibt es zudem die Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe "Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung" die die Umsetzung des diesbezüglichen Aktionsplans voran treibt. Eine von zwei Unterarbeitsgruppen befasst sich mit Kinderhandel und Sextourismus.²³

Die Federführung für den thematischen Bereich Arbeit und somit auch Arbeitsausbeutung liegt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2015 wurde auch hier eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegründet, die sich mit dem Thema Menschenhandel/ Arbeitsausbeutung befasst und sich zum Ziel gesetzt hat, bis Ende 2016 ein Konzept zur Bekämpfung des Menschenhandels zu erarbeiten.²⁴

Die meisten Bundesländer haben ihrerseits Vernetzungsgremien gebildet, um die Zusammenarbeit der relevanten Akteure aufeinander abzustimmen. Vielfach beziehen sich diese Kooperationskonzepte auf den Bereich sexuelle Ausbeutung. Das Thema Arbeitsausbeutung wird weniger behandelt, Kinderschutz nur in Ausnahmefällen.

Für die Einrichtung und Finanzierung von Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel sind die Bundesländer verantwortlich. Für weibliche Betroffene sind diese relativ gut entwickelt und in fast allen Bundesländern gibt es mindestens eine spezialisierte Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel (FBS).²⁵ Sie bieten Beratung, Unterbringung etc. unabhängig vom Aufenthaltsstatus der betroffenen Person an, und leisten Hilfe u.a. bei der Erlangung von Aufenthaltstiteln und Sozialleistungen.²⁶ Schwerpunktmäßig werden Frauen beraten. Neben den Fachberatungsstellen für Menschenhandel gibt es eine zunehmende Zahl gewerkschaftlicher Beratungsstellen, die migrantische Arbeitnehmer_innen beraten, die unter prekären Arbeitsbedingungen beschäftigt sind/waren.

2.2. Problemaufriss

Fälle im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) werden in Deutschland nach wie vor kaum bekannt. Eine Schlussfolgerung, dass MH/A in Deutschland kein oder nur ein untergeordnetes Problem darstellt, wäre aber vorschnell. Verschiedene Experten_innen gehen davon aus, dass es „(...) in der derzeitigen Praxis der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erhebliche Lücken gibt“²⁷ und vermuten ein hohes Dunkelfeld.²⁸ Auch hinsichtlich der Unterstützung der Betroffenen sowie ihrem Zugang zu Lohn und Entschädigung gibt weiterhin große Lücken. Ein weiterer Aspekt, der besonders aus Präventionsgründen relevant ist, ist die Überwachung privater Arbeitsvermittlungsagenturen, die von der OSZE empfohlen, in Deutschland jedoch wenig wirksam ausgestaltet ist.

²³ Aktionsplan 2011 der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung und Gewalt, S. 19 www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/aktionsplan-2011_property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf [aufgerufen am 25.04.2016]; telefonische Auskunft BMFSFJ, Referat 514, 25.04.2016.

²⁴ www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/menschenhandel-arbeitsausbeutung-bekaempfen.html;jsessionid=5CD7707EC39920AFB368D349880050F9 [aufgerufen am 24.04.2016].

²⁵ Für eine Übersicht über bestehende Fachberatungsstellen, siehe: www.kok-gegen-menschenhandel.de/mitgliedsorganisationen-fachberatungsstellen.html [aufgerufen am 25.03.2016].

²⁶ Für eine Aufgabenbeschreibung laut Kooperationsvereinbarung siehe z. Bsp: www.gesetze-bayern.de/Content/Pdf/BayVwV96522?all=False [aufgerufen am 25.03.2016].

²⁷ GRETA (2015), S. 38, Rn. 131.

²⁸ vgl. BKA (2014), S. 8.

Auch für den Bereich Kinderhandel gibt es nur wenig belastbare Daten,²⁹ und auch hier ist von einem hohen Dunkelfeld auszugehen. Besondere Probleme bereitet zudem die Identifizierung von Kindern, die für Betteltätigkeiten eingesetzt werden oder zu Straftaten gezwungen werden. Da diese Formen der Ausbeutung in Deutschland noch nicht als Menschenhandel strafbar sind, fehlt hier nicht nur das Bewusstsein, sondern auch die rechtliche Handhabe. Das Problem der Identifizierung gilt im besonderen Maße auch für minderjährige Flüchtlinge – über das Ausmaß von Flüchtlingskindern als Betroffenen von Menschenhandel ist bislang nahezu nichts bekannt.

In Deutschland werden bislang in sehr beschränktem Maße Daten und Informationen zu Menschenhandel und den Betroffenen erhoben. Diese beschränken sich fast ausschließlich auf Strafverfolgungsstatistiken; Aussagen, die die Geltendmachung der Rechte von Betroffenen, wie Unterstützung oder Entschädigung/Lohn betreffen, können nicht gemacht werden. Es gibt es gegenwärtig keine Stelle, die die regelmäßig gesammelten und teilweise ad hoc erhobenen Information bündeln und auswertet. Aktuell fehlt es zudem an einem Gesamtkonzept, um Entwicklungen im Bereich Menschenhandel und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen messen und auswerten zu können.

3 Evaluierung der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen

3.1 Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung

3.1.1 Strafrechtliche Verankerung

Die Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (MH/A) und Unterstützung der Opfer setzt zunächst einmal voraus, dass Menschenhandel als Straftat im nationalen Strafrecht verankert ist. Deutschland hat sich u. a. durch den Beschluss des Ministerrates aus dem Jahr 2000 in Wien verpflichtet: „[...] notwendige Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem durch die Verabschiedung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, um den Menschenhandel unter Strafe zu stellen und ein angemessenes Strafausmaß vorzusehen, um eine wirksame Reaktion seitens des Gesetzesvollzugs und die Verfolgung zu gewährleisten. Diese Rechtsvorschriften sollten an das Problem des Menschenhandels unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten herangehen [...].“³⁰ Wiederholt beziehen sich OSZE-Beschlüsse auch auf das Palermo-Protokoll, welches 2006 von Deutschland ratifiziert wurde und fordern eine Umsetzung der darin enthaltenen Vorschriften. Der Begriff „Menschenhandel“ im Sinne des Palermo-Protokolls ist weit gefasst: Es handelt sich um einen Überbegriff für eine Vielzahl von Verhältnissen, in denen Menschen mit verschiedenen Mitteln gegen ihren Willen, also unter Zwang, gehalten und ausgebeutet werden.

Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist in Deutschland seit 2005 gemäß § 233 StGB strafbar. Vielfach wird jedoch die „schwierige Handhabbarkeit des eng gefassten Tatbestands von §233 StGB“ kritisiert,³¹ denn es muss nachgewiesen werden können, dass der/die Täter_in die betreffende Person in die Ausbeutungssituation gebracht hat. Das ist in der Praxis oft schwierig. Der Anfangstatbestand des § 233a StGB (Förderung des Menschenhandels), soll solche Strafbarkeitslücken schließen, indem das Vorschubleisten des Menschenhandels durch Anwerben, Beförderung, Weitergabe, Beherbergung und Aufnahme des Opfers zu täterschaftlichen Handlungen erhebt. Die derzeiti-

²⁹ Siehe hierzu auch ECPAT International (2012), S. 10.

³⁰ OSZE (2000), MC(8).DEC/1/Corr. 1, S. 8, Nr. 9.

³¹ BKA (2014) S. 8

ge Formulierung der Strafvorschriften wird vom Bundesrat (2. Kammer der Legislative) dafür verantwortlich gemacht, dass es bislang praktisch kaum zur Anwendung des Tatbestands kommt.³² Deutschland ist nicht nur verpflichtet einen Straftatbestand zu schaffen, sondern hat auch die Verfolgung zu gewährleisten. Dies ergibt sich bereits aus den staatlichen Schutzpflichten, die sich aus den Menschenrechtsverträgen begründen. Zur Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) befindet sich derzeit ein Gesetzesentwurf im parlamentarischen Verfahren, der eine Anpassung an die international geltende Definition, und eine erleichterte Anwendbarkeit der Strafvorschriften zum Ziel hat.

Ob die geplante Gesetzesreform in der Praxis zur besseren rechtlichen Bekämpfung von Menschenhandel/Arbeitsausbeutung führen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sagen.

3.1.2 Sensibilisierung als Voraussetzung für Identifizierung von Betroffenen

Da das Erkennen von Menschenhandel und die Identifizierung der Betroffenen Voraussetzung für alle weiteren Schritte ist, haben die OSZE-Staaten wiederholt die Notwendigkeit ausreichender Sensibilität all jener Berufsgruppen (etwa Mitarbeiter des Gesundheitswesens, Sozialarbeiter, Arbeitsinspektoren) betont, die möglicherweise mit Betroffenen in Kontakt kommen. Dieses Bewusstsein soll durch Schulungen gestärkt werden.³³ Dies deckt sich auch der Verpflichtung Deutschlands aus Artikel 10 der Europaratskonvention.

Ein systematischer Ansatz zur Sensibilisierung einschlägiger Berufsgruppen ist derzeit in Deutschland nicht erkennbar. Auch die GRETA-Kommission weist in ihrem abschließenden Bericht zu Deutschland darauf hin, „(...) dass unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern maßgeblicher Behörden wie Gewerbeaufsicht, Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und Ausländerbehörden ein mangelndes Bewusstsein für den Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung vorherrscht.“³⁴ Eine umfassende Interview-Studie zu schwerer Arbeitsausbeutung, die im Auftrag der Grundrechteagentur der EU durchgeführt wurde, kommt zu dem Schluss, dass Betroffene von den Strafverfolgungsbehörden oft nicht als Opfer wahrgenommen werden, sondern eher als Personen die gegen arbeits- und/oder aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben.³⁵ Diese Erkenntnis deckt sich mit den Erfahrungen aus der Praxis der Fachberatungsstellen und den Ergebnissen einer Auswertung staatsanwaltlicher Ermittlungsakten und gerichtlichen Entscheidungen.³⁶

Anders als in anderen OSZE Staaten gibt es in Deutschland keine Arbeitsinspektorate die Arbeitsbedingungen prüfen, um Ausbeutung zu verhindern. Missstände können daher nur von anderen Kontrollleuren im Bereich Arbeit aufgedeckt werden. Da deren Aufgaben jedoch nicht die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung oder MH/A ist, ist eine Sensibilisierung umso wichtiger. Eine einschlägige Kontrollinstanz in diesem Bereich ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Diese dem Zoll untergeordnete Behörde prüft unter anderem die Einhaltung des Mindestlohns und das Vorliegen der Arbeitsgenehmigungen bzw. Aufenthaltstitel sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten.³⁷ Eine weitere

³² BR-Drs. 641/13, S. 2.

³³ OSZE MC.DEC/14/06, S. 47; bekräftigt in: OSZE MC.DEC/8/07, Nr. 4.

³⁴ GRETA (2015), S. 38, RN. 133.

³⁵ Hoffmann, U./Rabe, H. (2015), S. 53.

³⁶ vgl. Lindner, C. in Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (2015), S. 13ff.

³⁷ www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaefigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-

Behörde, die im Rahmen von Kontrollen MH/A entdecken könnte, ist die Gewerbeaufsicht, die die Einhaltung von Arbeitsschutz und Arbeitszeitgesetz überwacht. Bestimmte Arbeitsbranchen, wie zum Beispiel private Haushalte sind von der Kontrolle durch die Gewerbeaufsicht jedoch weitgehend ausgeschlossen.

Sowohl auf Bundesebenen als auch auf Länderebene wird das Problem der mangelhaften Identifizierung von Fällen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zunehmend diskutiert.³⁸ Dies spiegelt sich bislang jedoch nur in beschränktem Maße in den Sensibilisierungsangeboten für verschiedene Berufsgruppen wider:

- Polizei: MH/A wird in Grundzügen in fast allen Bundesländern im Rahmen der Polizeiausbildung behandelt, spezielle Fortbildungen gibt es vereinzelt, zum Beispiel in Berlin.³⁹ Das Bundeskriminalamt (BKA) bot einige Jahre jährlich mehrere Kurse zu MH/S und MH/A an. 2016 jedoch wurde dies reduziert und es findet nur eine Schulung zu sexueller Ausbeutung statt.⁴⁰ Angesichts der begrenzten Anzahl an Fortbildungsveranstaltungen ist davon auszugehen, dass eine erhebliche Zahl Ermittler_innen keine entsprechende Aus- bzw. Fortbildung zum Thema MH/A erhalten.⁴¹
- Richter- und Staatsanwaltschaft: In Deutschland gibt es wenige auf Menschenhandel spezialisierte Staatsanwaltschaften; in der Regel werden Fälle von Menschenhandel von Einheiten bearbeitet, die auf organisierte Kriminalität spezialisiert sind. Generell sind Schulungen und Fortbildungen sind für Staatsanwalt- und Richterschaft freiwillig und werden zum Thema MH/A nur in einem sehr begrenzten Maße angeboten.⁴²
- Finanzkontrolle Schwarzarbeit: bei Fortbildung der FKS Bediensteten wird kein gesonderter Fokus auf die Betrachtung des § 233 StGB gerichtet; es gibt für alle FKS-Bediensteten verpflichtenden Basis-Fachschulungen, die Wissen hinsichtlich thematisch angrenzenden Straftatbeständen des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, für die die FKS zuständig ist, vermitteln.⁴³
- Gewerbeaufsicht: Die Gewerbeaufsicht in Deutschland ist dezentral durch die Länder organisiert und in über 100 Einheiten aufgegliedert, die verschiedene Namen und Aufgabengebiete haben.⁴⁴ Es konnten keine regelmäßigen Schulungen der Behördenmitarbeiter_innen zum Thema Menschenhandel identifiziert werden.

befugnisse_node.html;jsessionid=7E2BE9A5DBA4077432812C849D214154.live0502#doc30888bodyText3 [aufgerufen am 25.03.2016].

³⁸siehe z. Bsp. Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD, 2013, S. 73.

www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf oder 10. Integrationsminister-konferenz der Länder, 25./26. März 2015, S. 26-27, www.thueringen.de/mam/th4/justiz/intmk/protokoll_10.intmk_kiel.pdf [aufgerufen am 25.03.2016].

³⁹ Ministerium für Inneres, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, Vorsitzender der Innenministerkonferenz 2015, Antwortschreiben vom 10. September 2015 auf Anfrage der Integrationsministerkonferenz.

⁴⁰ Bundeskriminalamt, Antwort auf schriftliche Anfrage vom 18.03.2016.

⁴¹ GRETA (2015), S. 28, RN.78.

⁴² Detaillierte Beschreibung der Fortbildungsangebote für Staatsanwaltschaft: GRETA (2015), S. 27, RN. 73.

⁴³ Generalzolldirektion Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Antwort auf schriftliche Anfrage vom 17.02.2016.

⁴⁴ Vgl. Hoffmann, U./ Rabe, H. (2014), S. 8.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): 2011/2012 wurde ein einjähriges Projekt zur Verbesserung der Identifizierung von Betroffenen des Menschenhandels im Asylverfahren durchgeführt. Als Folge dessen wurden in den Außenstellen des Bundesamts Sonderbeauftragte für Menschenhandel eingesetzt.⁴⁵ Auf Grund der hohen Zahlen und kontinuierlichen Umstrukturierungen des BAMF ist jedoch unklar, ob gegenwärtig in allen Außenstellen Sonderbeauftragte tätig sind und ob reguläre Entscheider_innen ausreichend geschult werden.⁴⁶
- Ausländerbehörden, Abschiebehaftanstalten und Erstaufnahmeeinrichtungen: Hinsichtlich dieser Einrichtungen/Behörden ist nicht bekannt, dass regelmäßig Schulungen zu Menschenhandel durchgeführt werden. An den einzelnen Standorten ansässige spezialisierte Fachberatungsstellen führen diese im Rahmen ihrer Kapazitäten oder gezielten Projekten durch.⁴⁷

Zivilgesellschaftliche Akteure sind in ihren Kapazitäten eingeschränkt. Projekte, die Schulungen verschiedener Berufsgruppen als ihre zentrale Aufgabe haben, werden häufig nicht nachhaltig gefördert.⁴⁸ Mit Ausnahme des leichten Anstiegs von Identifizierungen im Rahmen des Asylverfahrens, lässt sich keine Zunahme identifizierter Opfer erkennen. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass eine breite Sensibilität, die eine Identifizierung von Betroffenen von MH/A erlauben würde, in Deutschland noch nicht vorhanden ist.

3.1.3 Unterstützungsstrukturen

2008 haben sich die OSZE-Staaten verpflichtet, „dafür Sorge zu tragen, dass Opfer von Menschenhandel ohne ungebührliche Verzögerung Zugang zu einer sicheren Unterbringung, psychologischer und medizinischer Behandlung und Beratung über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste erhalten.“⁴⁹

Die Tatsache, dass Unterstützungs- und Beratungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, insbesondere für männliche Betroffene, wenig ausgebaut sind, wird seit einigen Jahren vermehrt thematisiert. Viele der bestehenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Menschenhandel (FBS) haben originär einen Schwerpunkt auf die sexuelle Ausbeutung von Frauen. Inzwischen beraten die meisten auch Betroffene von Arbeitsausbeutung, häufig allerdings nur Frauen; Männer werden meist nur im Einzelfall betreut. Eingeschränkt werden die Möglichkeiten, Betroffene von MH/A zu beraten, teilweise durch das fehlende Mandat seitens der Zuwendungsgeber und damit verbunden der mangelnden Ressourcen.⁵⁰ In manchen Bundesländern ist hier jedoch eine Veränderung erkennbar: In Hamburg beispielsweise ist das Mandat der bestehenden Fachberatungsstelle für Menschenhandel auf MH/A ausgeweitet und die Finanzierung aufgestockt worden. Das Projekt Unsichtbar — Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung konnte an

⁴⁵ GRETA (2015), S. 39, RN. 135.

⁴⁶ Schriftliche Anfrage vom 17.02.2016 wurde vom BAMF nicht beantwortet.

⁴⁷ Zum Beispiel Jadwiga München/Nürnberg; ISOM-Projekt (ausgelaufen), siehe: www.frauenhilfe-westfalen.de/menschenhandel_isom.php [abgerufen am 25.03.2016].

⁴⁸ z. Bsp. ISOM-Projekt oder Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, siehe: www.buendnis-gegen-menschenhandel.de/ [abgerufen am 15.04.2016].

⁴⁹ OSZE (2008), MC.DEC/5/08/Corr. 1, Nr. 6.

⁵⁰ KOK e.V. (2014) (nicht veröffentlicht).

wenigen Standorten vorübergehend Beratungsangebote aufbauen, die sich an alle Betroffenen von MH/A richteten. Gewerkschaftliche bzw. gewerkschaftsnahe Beratungsstellen — wie zum Beispiel Faire Mobilität oder Arbeit und Leben — haben sich in den letzten Jahren verstärkt dem Thema Ausbeutung von mobilen/osteuropäischen Arbeitnehmer_innen zugewandt, haben aber keinen Fokus auf Menschenhandel.⁵¹ Sie unterscheiden sich von den spezialisierten FBS insbesondere dadurch, dass es hierbei schwerpunktmäßig um ungünstige und ausbeuterische Arbeitsbedingungen, ausstehenden Lohn oder ähnliche Probleme geht. Da es vorwiegend um arbeitsrechtliche Fragestellungen geht, wird ein anderer Beratungsansatz verfolgt. Insbesondere die Unterbringung männlicher Betroffener von MH/A ist ein massives Problem. Dies hat zur Folge, dass teilweise auf Obdachlosenunterkünften ausgewichen werden muss.⁵² Die neu gegründete Bund-Länder-Arbeitsgruppe MH/A hat sich zum Ziel gesetzt, ein Konzept zum Aufbau von Unterstützungsstrukturen zu erarbeiten.

3.1.4 Entschädigung und Lohn

Ein Beschluss aus dem Jahre 2007 sieht vor, dass die Teilnehmerstaaten „die Ausarbeitung oder Verschärfung gesetzlicher Bestimmungen in Erwägung ziehen, die Opfer von Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften die Möglichkeit bieten, Schadenersatz zu erhalten, gegebenenfalls auch durch Auszahlung der ihnen vorenthaltenen Löhne.“ Bereits ein Jahr zuvor unterstrichen die Staats- und Regierungschefs die Wichtigkeit, Opfern von Menschenhandel die Möglichkeit zu geben, für erlittenen Schaden entschädigt zu werden.⁵³

Entschädigung

Auch die Europaratskonvention verlangt von den Mitgliedsstaaten das Recht der Opfer auf Entschädigung durch die Täter sowie eine staatliche Entschädigung vorzusehen; beides ist in Deutschland grundsätzlich möglich. Schadensersatzforderungen gegen den/die Täter_in können auf dem Zivilrechtsweg sowie im Rahmen des Strafverfahrens als sogenanntes Adhäsionsverfahren (§ 403 ff. Strafprozessordnung)⁵⁴ geltend gemacht werden. Aber auch wenn ein Anspruch gerichtlich festgestellt wurde, ist nicht gewährleistet, dass dieser vollstreckt werden kann und die Betroffenen ihre Ansprüche auch tatsächlich ausgezahlt bekommen. Ein Grund hierfür ist, dass bei den Tätern vielfach kein Vermögen gesichert werden kann.⁵⁵ In den Jahren 2010 bis 2012 gab es beispielsweise nur jeweils jährlich eine bzw. einmal fünf Verurteilungen wegen Menschenhandel, die zu einer Beschlagnahmung der Vermögenswerte führten.⁵⁶

Staatliche Entschädigung nach der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV)⁵⁷ oder dem Opferentschädigungsgesetz (OEG)⁵⁸ knüpfen jeweils an einen gesundheitlichen Schaden an, der aus der Tat entstanden ist. Wenn Betroffene bei der Tätigkeit einen Unfall haben oder die Tätigkeit körperliche Schä-

⁵¹ Faire Mobilität (2015), S. 13 www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/++co++873247a8-2487-11e5-8ad5-52540023ef1a?t=1 [abgerufen am 26.4.2016].

⁵² Arbeit und Leben, Input Dr. Zentner, B-L-AG MH/A, 1.3.2016.

⁵³ OSZE MC.DEC/14/06, Nr. 5.

⁵⁴ Strafprozessordnung (StPO) in der Fassung vom 21.12.2015.

⁵⁵ Rabe, H./Tanis, N. (2013), S. 36.

⁵⁶ Antwort der Bundesregierung auf GRETA-Fragebogen 1. Evaluierungszyklus (2014), Anhang III, S. 8.

⁵⁷ Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung, in der Fassung vom 21.12.2015.

⁵⁸ Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, in der Fassung vom 20.6.2011.

den verursacht, beispielsweise durch mangelnden Arbeitsschutz, können Ansprüche nach der gesetzlichen Unfallversicherung geltend gemacht werden. Versichert sind alle Personen, die in einem Arbeits-, Ausbildungs- oder Dienstverhältnis stehen, unabhängig von der Rechtmäßigkeit des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus, der Staatsangehörigkeit oder gültigen Arbeitserlaubnis.⁵⁹ Ausgeschlossen sind selbstständige und freiberuflich tätige Personen. Betroffene von Menschenhandel werden in der Regel „wie Beschäftigte“ zum Kreis der Versicherten gehören. Ein Nachweis kann jedoch unter Umständen schwierig sein, wenn die Personen als selbstständig gemeldet sind.⁶⁰ Aufgrund mangelnder Informationen lassen sich keine abschließenden Aussagen darüber treffen, ob und in welchem Umfang Betroffene von MH/A Leistungen erhalten. Strichprobenartige Hintergrundgespräche mit Fachberatungsstellen für Menschenhandel sowie gewerkschaftliche Beratungsstellen für mobile/entsandte Beschäftigte vermitteln den Eindruck, dass die GUV im Bereich M/A auch weiterhin eine sehr untergeordnete Rolle spielt, im Arbeitsbereich der gewerkschaftlichen Beratungsstellen hingegen häufiger beantragt wird.⁶¹

Schadensersatz kann zudem aus staatlichen Mitteln nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) in Anspruch genommen werden, wenn ein tätlicher Angriff stattgefunden und die betroffene Person eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat. Der Anwendungsbereich des OEG ist auf körperliche Gewaltanwendungen beschränkt — eine Drohung mit Gewalt ist nach geltender Rechtsprechung nicht als tätlicher Angriff zu verstehen.⁶² Da Menschenhandelsbetroffene teilweise durch psychischen Zwang und massive Drohungen, aber ohne die Anwendung von psychischer Gewalt in eine Ausbeutungssituation gezwungen werden, greift das OEG hier meist nicht. Derzeit wird eine Überarbeitung des sozialen Entschädigungsrechts einschließlich des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) vorangetrieben.⁶³ Es ist geplant, Formen psychischer Gewalt, die vom bisherigen Opferentschädigungsrecht nicht oder nicht hinreichend erfasst werden, mit in den Anwendungsbereich des OEGs aufzunehmen.⁶⁴ Auch soll geprüft werden, inwieweit Repressionen, denen Opfer von Menschenhandel ausgesetzt werden, im neuen Recht zu einer Entschädigung führen können.⁶⁵ Gegenwärtig jedoch ist es langwierig und in wenigen Fällen erfolgreich, Leistungen nach dem OEG zu erhalten; Aussagen darüber, ob Betroffene von MH/A Leistungen nach dem OEG erhalten bzw. erhalten haben, lassen sich den Statistiken nicht entnehmen.⁶⁶

Entgangener Lohn

Betroffene von MH/A haben einen Anspruch auf Lohn für die geleistete Tätigkeit — unabhängig davon, ob sie eine gültige Aufenthalts- und/oder Arbeitserlaubnis haben. Ausstehender Lohn kann im

⁵⁹ Vgl. Kirstein, K. (2015), S. 151.

⁶⁰ Kirstein, K. (2011), S. 252.

⁶¹ Ergebnis telefonischer Abfrage: Faire Mobilität, Beratungsstelle für entsandte Beschäftigte, Fraueninformationszentrum Stuttgart, KOOFRA (22.4.2016).

⁶² Vgl. LSG Niedersachsen - Bremen: Urteil vom 14.11.2013, Aktenzeichen L 10 VE 46/12.

⁶³ Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD (2013), S. 53.

⁶⁴ Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf schriftliche Anfrage vom 04.4.2016.

⁶⁵ www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/werkstattgesprach-schmachtenberg-rede.pdf [abgerufen am 29.3.2016].

⁶⁶ Weißer Ring: 2013 haben nur 3,5 % aller Opfer von Gewaltstraftaten eine Entschädigung nach dem OEG erhalten; www.weisser-ring.de/fileadmin/content/OEG-Statistik/OEG_Statistik_2013.pdf [abgerufen am 29.03.2016]; siehe auch GRETA (2015), S. 47, Rn. 179.

Rahmen eines zivilgerichtlichen Verfahrens vor dem Arbeitsgericht eingeklagt werden. Ein grundlegendes Problem ist jedoch, dass ohne Unterstützung einer Beratungsstelle ist der Zugang zu Anwälten und einer gerichtlichen Klage meist versperrt ist. Der Verlust einer Arbeitsstelle ist für viele mit unmittelbarem ökonomischem Druck verbunden, der oft kaum Zeit lässt, Ansprüche gegenüber dem Arbeitgeber geltend zu machen, da er mittellose Betroffene häufig zu einer Rückkehr in ihr Herkunftsland zwingt. Zwar ist die Verfolgung von Lohn- und Schadensersatzansprüchen auch aus dem Ausland möglich, jedoch ungleich schwieriger durchzusetzen.⁶⁷

In einer Studie zu schwerer Arbeitsausbeutung im Auftrag der EU-Grundrechteagentur wurden zwei weitere Probleme genannt:⁶⁸ Zum einen liegt bei arbeitsgerichtlichen Verfahren die Beweislast auf Seiten der Kläger_innen. Der Nachweis der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten gestaltet sich in der Praxis für die Betroffenen oft als sehr schwierig, da häufig undokumentierte Überstunden geleistet wurden. Zum anderen besteht eine Meldepflicht, die öffentliche Stellen, einschließlich der Arbeitsgerichte, verpflichtet, eine Person, die sich ohne gültige Aufenthaltspapiere in Deutschland aufhält, an die Ausländerbehörde zu melden. Dies kann in der Konsequenz dazu führen, dass irregulär aufhältige Personen, die nicht als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden, sich gegen ein Verfahren entscheiden, um eine Strafanzeige oder die Ausweisung zu vermeiden.⁶⁹

3.1.5 Vermittlungsagenturen

Im Zusatz zum OSZE-Aktionsplan gegen Menschenhandel von 2013 wurde als eine Präventionsmaßnahme die Kontrolle von Arbeitsvermittlungsagenturen thematisiert und die „Förderung klarer Kriterien (...) für die offizielle Registrierung von Arbeitsvermittlungs- und Arbeitskräftebereitstellungsagenturen und Überwachung der Tätigkeit dieser Agenturen, um jede Form von Menschenhandel zu verhindern (...)“⁷⁰ beschlossen.

Die Forderung nach Regulierung und Überwachung von Vermittlungsagenturen wurde auch in Deutschland wiederholt geäußert.⁷¹ Besonders im Bereich der Pflege werden zunehmend mehr Personen aus anderen EU-Staaten, allen voran aus Ost-Europa, bundesweit in Privathaushalten beschäftigt. Wie viele Personen das genau sind, ist nicht bekannt. Schätzungen nichtstaatlicher Beratungsstellen liegen zwischen 100.000 bis 300.000 Personen.⁷²

Eine solche Beschäftigung kann durch eine Agentur vermittelt werden; hier gibt es neben der staatlichen Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit eine Reihe von privaten Vermittlungsagenturen. Das Angebot erfasst auch die Länder, deren Bürger_innen bereits die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen, wie z.B. Polen. Die staatliche Agentur prüft anhand schriftlicher Unterlagen die ob die Stelle den gesetzlichen Anforderungen entspricht, also legal ist, bevor eine Vermittlung stattfindet.⁷³ Bei der Vermittlung von Pflege – und Haushaltskräften hat die ZAV jedoch

⁶⁷ Hoffmann, L. (2015), S. 29.

⁶⁸ Hoffmann, U./Rabe, H. (2014), S. 42.

⁶⁹ GRETA (2015), S. 46.

⁷⁰ OSZE (2013), PC.DEC/1107, III. 1.9.

⁷¹ vgl. Rabe, H./Tanis, N. (2014), S. 66.

⁷² www.faire-mobilitaet.de/+co+ff422062-f49c-11e4-9c47-52540023ef1a [abgerufen am 29.03.2016].

⁷³ vgl. Rabe, H./Tanis, N. (2013), S. 66-67.

nur marginale Bedeutung.⁷⁴ Häusliche Betreuungskräfte werden stattdessen häufig von privaten Vermittlungsagenturen nach Deutschland geholt.⁷⁵ Grundsätzlich können Pflegekräfte aus EU-Staaten ein direktes Beschäftigungsverhältnis mit den arbeitgebenden Familien eingehen, oder als Selbständige oder als entsandte Beschäftigte einer im Ausland ansässigen Firma tätig sein.

Nach den Erfahrungen von Beratungsstellen ist derzeit das häufigste Modell die Entsendung, dass eine Partneragentur die Betreuerin im Herkunftsland beschäftigt und sie zur Arbeit nach Deutschland entsendet. Die in Deutschland ansässige Vermittlungsagentur ist formal lediglich für die Akquise der Kunden und deren Betreuung zuständig. Da die Entsendungen meist drei Monate nicht überschreiten, sind die Migrantinnen nicht verpflichtet, sich bei den Meldebehörden anzumelden und bleiben somit Behörden und Meldestellen weitgehend unbekannt.⁷⁶ Kontrollmöglichkeiten der Behörden im Privathaushalt, beispielsweise durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, sind sehr eingeschränkt. Nach Einschätzungen von Expert_innen haben sich bei der Vermittlung von Pflegekräften und Haushaltshilfen Strukturen etabliert, die darauf ausgerichtet sind, bestehenden Arbeitnehmerschutz zu umgehen.⁷⁷ Eine Registrierung der Vermittlungsagenturen findet in Deutschland nicht statt, was zur Folge hat, dass der Bundesregierung hinsichtlich der Anzahl der in Deutschland tätigen privaten Vermittlungsagenturen keine Informationen vorliegen.⁷⁸

3.2 Kinderhandel

Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben den Rechten und Schutz von Kindern bereits 1990 einen besonderen Stellenwert eingeräumt und auf der Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE in Kopenhagen beschlossen, „(...) der Anerkennung der Rechte des Kindes, seiner bürgerlichen Rechte und seiner individuellen Freiheiten, seiner wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und seines Rechts auf besonderen Schutz gegen jede Form von Gewalt und Ausbeutung besondere Aufmerksamkeit zu schenken.“⁷⁹ In den folgenden Jahren haben sich die OSZE-Staaten in verschiedenen Beschlüssen explizit auf Maßnahmen bezüglich Kinderhandel geeinigt. Der OSZE-Aktionsplan nimmt Bezug sowohl auf die Richtlinien des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen für den Schutz unbegleiteter Minderjähriger als auch auf das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, der Kinderprostitution und der Kinderpornografie und fordert die OSZE-Staaten zur Ratifikation und dessen vollständiger Umsetzung auf.⁸⁰ 2005 wurde ein Zusatz zum Aktionsplan verabschiedet, der speziell dem Thema der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit der Opfer von Kinderhandel gewidmet ist. Die besondere Gefährdung von Kindern durch Menschenhandel wurde auch von GRETA im Bericht zu Deutschland 2015 hervorgehoben.⁸¹ Trotz zunehmender Aufmerksamkeit, die das Thema erfährt, ist das Wissen über das Ausmaß und Formen von Kinderhandel in Deutschland nach wie vor beschränkt. Das Fehlen aussagekräftiger Daten hinsichtlich aller im Zusatzprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention erfassten Ausbeutungsformen wurde auch vom VN-Kinderrechtsausschuss in

⁷⁴ Böning, M./Steffen, M. (2014), S. 15.

⁷⁵ Hoffmann, U./Rabe, H. (2014), S. 11ff.

⁷⁶ Böning, M./Steffen, M. (2014), S. 23.

⁷⁷ vgl. Böning, M./Steffen, M. (2014), S. 24.

⁷⁸ BT-Drs. 17/8193, S. 2.

⁷⁹ OSZE (2004), MC.DEC/13/04, S. 38.

⁸⁰ OSZE (2003), PC.DEC/557, V. 10, S. 18.

⁸¹ GRETA (2010), S. 9.

seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland bemängelt.⁸² Zahlen zur Anzahl minderjähriger Betroffener von Menschenhandel gibt es nur sehr eingeschränkt in Form der bereits erwähnten Lagebilder des Bundeskriminalamts, welche jährlich die abgeschlossenen Ermittlungsverfahren bundesweit darstellen. Laut dieser Statistik⁸³ wurden 2013 insgesamt 70 Minderjährige als Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung nach § 232 Strafgesetzbuch (StGB) identifiziert; davon 9 Kinder unter 14 Jahren und 61 Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren.⁸⁴ 2014 waren es insgesamt 57 Minderjährige; 5 davon unter 14 Jahren und 52 im Alter zwischen 14 und 17 Jahren. Wie auch in den Vorjahren wurde die überwiegende Anzahl der Opfer im Kindesalter in Berlin identifiziert, was nach Mutmaßung des BKAs daran liegen könnte, dass Berlin eine Spezialdienststelle für die Bekämpfung von Kinderhandel eingerichtet hat.⁸⁵ Für die genannten Jahre liegen keine Informationen vor, ob Minderjährige auch von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung betroffen waren.⁸⁶ Um das Wissen hinsichtlich des tatsächlichen Vorkommens von Kinderhandel zu verbessern, organisierte das Bundeskriminalamt bereits 2007 einen interdisziplinären Workshop zu Dunkelfelduntersuchungen im Deliktsbereich „Handel mit Kindern.“ Eine geplante wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas „Ausbeutung von Minderjährigen“ wurde bislang jedoch nicht umgesetzt.⁸⁷

3.2.1 Kinderhandel als Straftatbestand

Im Zusatz zum Aktionsplan einigten sich die Teilnehmerstaaten u. a. auf folgende empfohlene Maßnahmen: „Sicherstellung, dass der Kinderhandel, auch innerhalb eines Landes, einen strafrechtlichen Tatbestand darstellt, wie dies im [Palermo-]Protokoll [...] vorgesehen ist, um dem Schutz- und Hilfsbedürfnis der Opfer von Kinderhandel besser nachkommen zu können.“⁸⁸

Wie eingangs beschrieben, ist Kinderhandel in Deutschland strafbar und in die Menschenhandelstatbestände §§ 232, 233 ff. Strafgesetzbuch (StGB) integriert, wonach sich strafbar macht, wer eine Person unter Ausnutzung einer hilflosen Lage oder dem Einsatz von Nötigungsmitteln zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder einer ausbeuterischen Tätigkeit bringt. Um der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern und jungen Erwachsenen gerecht zu werden, wurden die Tatbestände über das Palermo-Protokoll hinausgehend so konzipiert, dass bei Personen unter 21 Jahren kein Zwang angewandt oder eine Notlage ausgenutzt werden muss. Strafverschärfend wirkt sich aus, wenn es sich bei den Betroffenen um Kinder handelt. Hier weicht die Definition „Kind“ von der VN-Kinderrechtskonvention ab und definiert Kinder als Personen unter 14 Jahren.⁸⁹ Eine Anpassung ist

⁸² VN-Kinderrechtsausschuss, VN Dok. CRC/C/OPSC/DEU/CO/1, 24.2.2014, III. Ziffer 7, S. 2.

⁸³ In den Vorjahren waren die Zahlen etwas höher: 2010 wurden 95 Minderjährige, 2011: 90 und 2012 100 Minderjährige identifiziert, vgl. GRETA (2015), S. 13.

⁸⁴ BKA (2013), S. 6.

⁸⁵ vgl. BKA (2014), S. 6; BKA (2013), S. 6.

⁸⁶ BKA (2014), S. 6.

⁸⁷ 198. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 4. – 6.12.2013 in Osnabrück: Beschluss 10; www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf [abgerufen am 29.3.2016]; ECPAT Deutschland (2013), S. 7.

⁸⁸ OSZE (2005), PC.DEC/685, S. 3 Nr. 1.

⁸⁹ Verweis auf § 176 StGB, hier wird „Kind“ als Person unter 14 Jahren definiert.

jedoch geplant.⁹⁰ Der Straftatbestand Kinderhandel nach 236 StGB entspricht nicht dem internationalen Verständnis von Kinderhandel, sondern erfasst lediglich den Adoptionshandel.

Berichten aus der Praxis zufolge wird im Rahmen der Strafverfolgung des §232 StGB bei Minderjährigen häufig auf die Regelung des §180 StGB (Förderung sexuelle Handlungen Minderjähriger) ausgewichen, da dort die Beweisanforderungen geringer sind, und die Täter so leichter bestraft werden können. Die betroffenen Minderjährigen haben bei einem solchen Strafverfahren allerdings nicht dieselben Ansprüche wie Opfer von Menschenhandel in Bezug auf den Aufenthaltstitel oder geschützte Unterbringung. Zudem bleiben die hinter dem eigentlichen Delikt Menschenhandel liegenden Strukturen weiterhin unerkannt.⁹¹ Gegenwärtig werden die Strafverfolgungs- und Opferschutzmaßnahmen zu den Deliktsfeldern Kinderpornographie, Kinderprostitution und sexuelle Ausbeutung von Kindern (bis 18 Jahren) nicht im Zusammenhang mit Menschenhandel ausgewertet. Seitens der Polizei wird eine Bündelung von Informationen zu diesen Deliktsfeldern erwogen.⁹² Eine Ausweitung der im Bundeslagebild „Menschenhandel“ erfassten Informationen wurde von der Innenministerkonferenz 2013 beschlossen⁹³ und soll ab 2017 umgesetzt werden; Einzelheiten hinsichtlich der geplanten Änderungen wurden bislang nicht bekannt gegeben.⁹⁴

3.2.2 Unterstützungs- und Schutzsysteme

In einer Ministerratserklärung 2011 hielten die OSZE-Staaten fest, „dass die Systeme zum Schutz der Kinder verstärkt werden müssen, um eine wirksame Prävention, Identifizierung und Reaktion auf Kinderhandel in allen seinen Formen zu ermöglichen und den Opfern von Kinderhandel oder durch Kinderhandel gefährdeten Kindern unter Beachtung des Kindeswohls Unterstützung und Hilfe angedeihen zu lassen, etwa auch durch entsprechende Leistungen und Maßnahmen für ihr körperliches und seelisches Wohl sowie für ihre Erziehung, Rehabilitation und Wiedereingliederung.“⁹⁵

Viele diese Punkte wurden 2015 auch von GRETA im Bericht zu Deutschland aufgegriffen. Das Expertenkomitee empfahl den deutschen Behörden im Hinblick auf die besondere Gefährdung von Kindern durch Menschenhandel mehr Wert auf Präventions- und Schutzmaßnahmen zu legen und bestehende Kooperationsmaßnahmen zu verbessern. Zudem forderte das Gremium die Behörden dringend dazu auf, Unterstützungsdienste für Opfer des Kinderhandels vorzusehen, die auf deren spezielle Bedürfnisse ausgelegt sind.⁹⁶ Bestehende Beratungsstellen für Betroffene von Menschenhandel betreuen vielfach auch Kinder, sind aber nicht vordergründig auf Kinder und Minderjährige ausgerichtet. Ein besonderes Problem ist hierbei die Unterbringung, da es an Schutzunterkünften und sicheren Wohngruppen für verschiedene Altersgruppen fehlt.⁹⁷ Wichtige Akteure im Bereich Kinderschutz sind

⁹⁰ BT-Drs. 18/4613.

⁹¹ ECPAT Deutschland e.V. (2015), S. 3.

⁹² KOK e.V. (2014), S. 12.

⁹³ 198. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 04. bis 06.12.13 in Osnabrück: Beschluss 10; www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 29.03.2016].

⁹⁴ Bundeskriminalamt, telefonische Auskunft 22.04.2016.

⁹⁵ OSZE (2011), MC.DOC/1/11/Corr.1, S. 47.

⁹⁶ GRETA (2015), S. 9.

⁹⁷ KOK e.V. (2014), S. 19.

unzureichend für das Thema Kinderhandel sensibilisiert.⁹⁸ Kooperation und Vernetzung der Jugendämter, Jugendwohnungen, Beratungsstellen und spezialisierte Missbrauchs-Fachberatungsstellen sind bislang noch unzureichend aufgebaut, was eine Weitervermittlung untereinander erschwert.⁹⁹ Um dies zu verbessern, entwickelt derzeit die Bund-Länder Arbeitsgruppe gemeinsam mit den genannten Akteuren das Kooperationskonzept „Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“.¹⁰⁰

Der Zusatz zum OSZE-Aktionsplan von 2013 nennt asylsuchende Kinder als eine besonders schutzbedürftige Gruppe bei der Bekämpfung von Menschenhandel.¹⁰¹ In Deutschland ist im Zuge des generellen Anstiegs der Flüchtlingszahlen auch die Anzahl der schutzsuchenden Minderjährigen auf ein hohes Niveau gestiegen: In den ersten drei Monaten des Jahres 2016 wurden ca. 30% aller Asylanträge von Personen unter 18 Jahren gestellt.¹⁰² Nach Einschätzungen von Expert_innen sind begleitete geflüchtete Kinder und Jugendlichen in den Gemeinschaftsunterkünften nicht ausreichend vor Ausbeutung geschützt, da es an geschützten Räumen fehlt und weiterhin Lücken bei der Identifizierung bestehen.¹⁰³ Um diesem Problem zu begegnen, werden derzeit im Auftrag des BMFSFJ, unter anderem Schulungen zu besseren Identifizierung von schutzbedürftigen Minderjährigen entwickelt.¹⁰⁴ Besonders gefährdet können auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sein. Seit 2011 ist ein kontinuierlicher Anstieg eben dieser Gruppe zu verzeichnen.¹⁰⁵ Seit 2005 muss für ein ausländisches Kind oder Jugendlicher, der/die unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten, ein Vormund oder Pfleger_in benannt werden.¹⁰⁶ In der Praxis wird jedoch kritisiert, dass Vormünder unzureichend aus- oder weitergebildet sind und auf Grund der hohen Anzahl der zu betreuenden Minderjährigen eine effektive Vertretung nur schwer möglich ist.¹⁰⁷ Im Rahmen der Berichterstattung und Diskussionen um vermisste minderjährige Flüchtlinge im Frühjahr 2016 wird auch vermutet, dass ein Teil der verschwundenen Minderjährigen von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sein könnte.¹⁰⁸ Über das tatsächliche Ausmaß liegen jedoch keine Erkenntnisse vor. In den Jahren 2013 -2015 wurde nur ein einziger Fall von Menschenhandel minderjähriger Asylsuchender an das BKA gemeldet.¹⁰⁹ Wie unter 3.1.2. dargestellt ist jedoch unklar, ob gegenwärtig in allen Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge Sonderbeauftragte für Menschenhandel tätig sind und ob reguläre Entscheider_innen sowie weiteres Personal in diesem Bereich ausreichend geschult ist um Hinweise auf Kinderhandel zu erkennen.

⁹⁸ vgl. Döcker, M./Stamm, I. (2015).

⁹⁹ ECPAT Deutschland e.V. (2013), S. 14.

¹⁰⁰ ECPAT Deutschland e.V. (2015), S. 1.

¹⁰¹ OSZE (2013), III. 1.2, S. 3.

¹⁰² BAMF (2016), S. 7, eigene Berechnung.

¹⁰³ ECPAT Deutschland e.V. (2015): www.ecpat.de/index.php?id=396 [aufgerufen 24.04.2016].

¹⁰⁴ www.unicef.de/presse/2015/schutz-fuer-fluechtlingskinder-deutschland/98698 [aufgerufen am 25.04.2016].

¹⁰⁵ Für 2015 verzeichnete das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Anstieg von über 200% im Vergleich zu 2014; www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/um-zahlen-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen an 23.04.2016].

¹⁰⁶ §42 Aches Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), in der Fassung vom 22.12.2011.

¹⁰⁷ Lauth, M. (2010), S. 139.

¹⁰⁸ BumF (2016).

¹⁰⁹ BT-Drs. 18/8087, S. 8.

3.2.3 Weitere Ausbeutungsformen

Der Zusatz zum OSZE-Aktionsplan von 2013 betont die Bedeutung des Schutzes von Betroffenen von Kinderhandel und hebt die besondere Gefährdung von Kindern als Opfer von erzwungener Betteltätigkeit und erzwungener Straftaten hervor. Die OSZE-Staaten werden zur „Verstärkung der Kapazitäten der Polizei, der Sozialdienste und anderer öffentlicher Dienststellen, die gegebenenfalls mit Kindern und anderen Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung durch erzwungene und organisierte Bettelei in Kontakt kommen, um rasch auf deren besondere Bedürfnisse reagieren zu können, mit dem Ziel, die Opfer wo immer möglich umgehend aus gefährlichen und ausbeuterischen Situationen zu befreien“, aufgefordert.

Gegenwärtig ist Ausbeutung durch strafbare Handlungen oder Bettelei nicht als Menschenhandel durch das deutsche Strafrecht erfasst. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36 wird eine Reform diesbezüglich aktuell vorangetrieben. GRETA monierte im Staatenbericht zu Deutschland, dass sich die Bekämpfung des Kinderhandels häufig auf den Kontext des sexuellen Missbrauchs beschränkt, wobei andere ausbeuterische Zwecke des Kinderhandels vernachlässigt werden.¹¹⁰ Es lässt sich keine Aussage zum tatsächlichen Vorkommen dieser Ausbeutungsformen treffen. Expert_innen aus der Praxis zufolge scheint das bestehende Hilfesystem nicht geeignet, um Kinder, die zum Betteln oder zu Diebstählen und anderen Straftaten gezwungen werden, zu erfassen.¹¹¹

3.3 Datenerhebung/Berichterstattung

3.3.1 Datensammlung und Forschung

Die OSZE erachtet die Erhebung und Auswertung von Daten als wichtigen Baustein der Bekämpfung von Menschenhandel und Unterstützung der Betroffenen und fordert die Teilnehmerstaaten eindringlich auf „[...] die Forschung und das System zur Sammlung und Analyse von Daten unter gebührender Berücksichtigung des vertraulichen Charakters der Daten zu verbessern [...], um Art und Umfang des Problems besser einschätzen und wirksame und zielgerichtete politische Maßnahmen gegen den Menschenhandel entwickeln zu können.“¹¹²

Diese Empfehlung der OSZE ist auch zehn Jahre später aktuell. Sowohl das Monitoringgremium zur VN-Frauenrechtskonvention CEDAW¹¹³ als auch die Expertenkommission zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel¹¹⁴ haben 2008 bzw. 2014 die Datenlage in Deutschland kritisiert. Dabei betonen beide Gremien die Bedeutung eines kohärenten Datenerhebungssystems für eine wirksame Politik und sehen die Schwerpunkte der Datenerfassung gleichermaßen im Bereich der Strafverfolgung als auch bei der Umsetzung der Opferrechte, wie z. B. dem Anspruch auf Schadenersatz, einschließlich Informationen zur Wirkung von Maßnahmen und erzielten Ergebnissen. Bereits 2007 hat die damalige Bundesregierung im Rahmen einer Befragung durch die OSZE-Sonderbeauftragte für Menschenhandel selbst auf die mangelnde Datenlage und die Problematik des Dunkelfeldes in Deutsch-

¹¹⁰ GRETA (2015), S. 25.

¹¹¹ Vgl. Czarnecki, D./Maurer, M. (2015), S. 128.

¹¹² OSZE (2006), MC.DEC/14/06, S. 2, Nr. 3; siehe auch OSZE (2003), IV 1.1, S. 9.

¹¹³ VN, Fachausschuss zur Frauenrechtskonvention, VN Dok. CEDAW/C/DEU/CO/6, 12.2. 2009, Ziffer 47 – 48.

¹¹⁴ GRETA (2015), S. 58.

land hingewiesen.¹¹⁵ Über das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland gibt es dennoch nach wie vor weder umfassende Erhebungen noch seriöse Schätzungen.

Derzeit ist die statistische Datenerhebung auf die Strafverfolgung beschränkt; Informationen darüber hinaus werden nur punktuell, nicht systematisch oder vergleichbar gesammelt. Aussagen, die die Geltendmachung der Rechte von Betroffenen, wie Entschädigung oder Gesundheitsleistungen betreffen, können nicht gemacht werden.

Die umfassendsten Zahlen sind die bereits mehrfach zitierten Daten des Bundeskriminalamts. Das Lagebild „Menschenhandel“ des Bundeskriminalamts bildet jährlich Entwicklungen und Trends im Bereich Menschenhandel aus polizeilicher Sicht auf Grundlage der von den Landeskriminalämtern gemeldeten abgeschlossenen Ermittlungsverfahren ab. Da es sich hierbei nur um Fälle handelt, die der Polizei bekannt wurden, ist die Aussagekraft zwangsläufig beschränkt. Selbiges gilt für die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), die vom Statistischen Bundesamt erstellt wird. Sie enthält die der Polizei bekannt gewordenen rechtswidrigen Straftaten einschließlich der mit Strafe bedrohten Versuche, die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen und eine Reihe weiterer Angaben zu Fällen, Opfern oder Tatverdächtigen.¹¹⁶ Eine dritte Statistik in diesem Bereich ist die Strafverfolgungsstatistik, die Aburteilungen nach Straftatbeständen und aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Alter der Verurteilten enthält.¹¹⁷ Aufgrund verschiedener Erhebungsweisen sind diese Statistiken nicht oder nur bedingt miteinander vergleichbar. Es fehlt eine Verlaufsstatistik aller Formen von Menschenhandel, einschließlich des Kinderhandels.

Ein anderer Ausschnitt von Fällen des Menschenhandels wird in den Statistiken verschiedener nicht-staatlicher Beratungsstellen sichtbar. Diese Fälle sind nur zum Teil deckungsgleich mit denen der Polizei. Betroffene wenden sich mit unterschiedlichen Anliegen zum Beispiel an Flüchtlings-, Migrations-, und Frauenberatungsstellen oder Beratungsstellen für Arbeitsausbeutung. Funktioniert die regionale Vernetzung, werden sie an spezialisierte nichtstaatliche Fachstellen gegen Menschenhandel weitergeleitet. Aber auch hier gibt es bisher keine einheitliche Datenerfassung und die Zählweisen der einzelnen Beratungsstellen unterscheiden sich. Auch andere, staatliche Stellen erfassen in ihren Statistiken Daten zu Menschenhandel, die sich nicht miteinander vergleichen lassen, wie z. B. das bundesweite Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen¹¹⁸ oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.¹¹⁹ Die einzelnen Erhebungen werden zudem nicht zentral zusammengeführt oder ausgewertet. Darüber hinaus gibt es einige weitere Stellen, deren Kernmandat Menschenhandel nicht umfasst, die aber durchaus mit Betroffenen in Berührung kommen, so zum Beispiel der Zoll, die Gewerbeaufsicht, Versorgungsämter oder Ausländerbehörden. Keine dieser Behörden erfasst Fälle von Menschenhandel in einer Art und Weise, die zu einem Gesamtbild beitragen würde

¹¹⁵ OSZE/Office of the Special Representative (2008), S. 62.

¹¹⁶ www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html [abgerufen am 29.3.2016].

¹¹⁷ www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/StrafverfolgungsstatistikDeutschland.html [abgerufen am 29.3.2016].

¹¹⁸ BMFSFJ (2016) Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen Jahresbericht 2015, S. 62, www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/dritter-jahresbericht-hilfetelefon.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf [abgerufen am 29.3.2016].

¹¹⁹ Das BAMF weist in dem jährlichen Migrationsbericht die Anzahl derjenigen aus, die einen speziellen Aufenthaltstitel für Menschenhandel haben: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 29.3.2016] und hält fest, wie viele Personen im Rahmen des Asylverfahrens als Betroffene von Menschenhandel identifiziert werden (nicht öffentlich; schriftl. Anfrage wurde an BAMF gestellt); siehe auch GRETA (2015), S. 39, Rn. 135.

3.3.2 Berichterstattestelle

Eine Datenerhebung, die der verbesserten Bekämpfung von Menschenhandel dient, ist eng mit der Einrichtung einer zentralen Stelle verknüpft, die ein Gesamtkonzept entwickelt und umsetzt und die Entwicklungen im Bereich Menschenhandel und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen messen und auswerten kann. Die OSZE-Staaten haben sich durch verschiedene Beschlüsse darauf verständigt, „die Bestellung nationaler Berichtersteller oder die Einrichtung anderer Mechanismen zur Überwachung der Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels durch staatliche Institutionen sowie der Umsetzung der Auflagen innerstaatlicher Rechtsvorschriften zu erwägen.“¹²⁰

2007 hat die damalige OSZE-Sonderbeauftragte dies weiter ausdifferenziert und den Mehrwert einer solchen Stelle skizziert: die „Einrichtung einer Berichterstattestelle oder eines gleichwertigen Mechanismus ist ein wichtiger Schritt für 1. umfassende qualitative und quantitative Datensammlung, Forschung und Analyse der Lage hinsichtlich Menschenhandel in dem entsprechenden Staat und 2. um eine systematische Analyse der Wirksamkeit der angewandten Maßnahmen und Strategien zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel durchzuführen.“¹²¹ Auch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel empfiehlt die Einrichtung einer solchen Stelle.¹²² Die von Deutschland bislang nicht umgesetzte EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) verpflichtet zur Einsetzung eines solchen Mechanismus.

Die OSZE gibt keine genaueren Vorgaben für eine derartige Stelle, sondern überlässt den Staaten zu entscheiden, welche Form unter den nationalen Gegebenheiten am angemessensten und effektivsten ist.¹²³ Ein Mechanismus muss jedoch eine gewisse Unabhängigkeit besitzen, um staatliche Maßnahmen kritisch bewerten zu können.¹²⁴ Laut der OSZE-Sonderbeauftragten sollten folgende fünf Zwecke erfüllt sein:

- Landesweite systematische und strategische Datensammlung von staatlichen Stellen, Leistungsträgern und, soweit möglich und angemessen, NGOs;
- systematisches Monitoring und Evaluierung der Auswirkungen von Maßnahmen gegen Menschenhandel auf nationaler als auch internationaler Ebene einschließlich einer Bewertung, ob und warum die Maßnahmen wirksam sind, um Menschenhandel zu bekämpfen;
- Expertenanalysen als Grundlagen für die Entwicklung von Maßnahmen gegen Menschenhandel;
- Identifizierung von Forschungslücken, um praktische Probleme zu adressieren;
- Berichterstattung in einer Art und Weise, die es erlaubt, Politik, Strategien und praktische Maßnahmen gegen Menschenhandel zu verbessern.¹²⁵

¹²⁰ OSZE (2003), PC.DEC/557, S. 20.

¹²¹ OSZE/Office of the Special Representative (2008), S. 56.

¹²² So auch der VN-Menschenrechtsrat, der Deutschland in den Abschließenden Bemerkungen 2012 empfohlen hat, regelmäßig die Auswirkung aller Initiativen und Maßnahmen gegen Menschenhandel zu evaluieren, vgl. VN, Menschenrechtsausschuss, VN Dok. CCPR/C/DEU/CO/6 vom 12.11.2012, Ziffer 13.

¹²³ OSZE/Office of the Special Representative (2008), S. 62.

¹²⁴ OSZE (2015), S. 92.

¹²⁵ OSZE/Office of the Special Representative (2008), S. 64.

Bislang wurden in Deutschland seitens der Bundesregierung keine konkreten Maßnahmen ergriffen, um eine Berichterstattstelle oder einen ähnlichen Mechanismus ins Leben zu rufen. Trotz Kritik verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen¹²⁶ sowie des Bundesrates¹²⁷ sieht auch der aktuelle Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU keine Berichterstattstelle vor. Bestehende Gremien — wie die beiden Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu Menschenhandel oder die entsprechenden regionalen Gremien — nehmen nur einzelne Elemente der oben aufgeführten Aufgaben einer Berichterstattstelle wahr. So findet ein Austausch von Informationen sowie eine Identifizierung und Analyse spezifischer Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels statt. Es werden Abfragen und Erhebungen zu einzelnen Themen durchgeführt und Leitlinien und gemeinsame Lösungsansätze erarbeitet. Die Anforderung der OSZE an einen Mechanismus zur Überwachung der Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels erfüllen sie jedoch nicht. Um sicherzustellen, dass der menschenrechtsbasierte Ansatz der OSZE-Beschlüsse in der nationalen Umsetzung gewährleistet ist, benötigt es einer systematischen Auswertung. Auch die GRETA-Kommission kommt in ihrem Bericht zu dem Schluss, dass es derzeit in Deutschland keine „[...] unabhängige Evaluierung der Auswirkungen von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels gibt [...]“¹²⁸

4 Fazit

Viele OSZE-Beschlüsse hinsichtlich Menschenhandel und der Unterstützung der Betroffenen wurden in Deutschland umgesetzt. Wenngleich der Fokus dieses Kapitels auf Bereiche gelegt wurde, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht, sollte nicht vergessen werden, dass insbesondere im Bereich Opferrechte, Unterstützungsstrukturen sowie durch die Kooperation verschiedener Akteure in den vergangenen Jahren viele Verbesserungen erreicht wurden. Auch wird weiter an der Umsetzung der OSZE-Verpflichtung, die vielfach auch in internationalen Verträgen widergespiegelt werden, gearbeitet.

Es lässt sich zusammenfassend festhalten: Menschenhandel ist im deutschen Strafrecht als Straftat gegen die persönliche Freiheit einer Person verankert und wird auch in der Rechtspraxis angewandt, wenn auch insbesondere bei Minderjährigen und im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bislang mit eingeschränktem Erfolg. Diesem Problem soll jedoch mit einer umfassenden Gesetzesreform begegnet werden, die auch weitere Ausbeutungsformen unter Strafe stellen soll. Es existieren etablierte Unterstützungs- und Kooperationsstrukturen, die jedoch für einige Zielgruppen und Ausbeutungsformen weiter aus- und aufgebaut werden müssen. Auch in diesem Bereich sind positive Entwicklungen zu verzeichnen, wenngleich eine Gesamtstrategie bislang nicht entwickelt wurde. Zugang zu entgangenem Lohn und Entschädigung zu erhalten ist grundsätzlich möglich und rechtlich geregelt, faktisch jedoch oft schwierig. Hier ist zumindest für den Bereich der staatlichen Entschädigung eine Verbesserung geplant. Trotz deutlichen Hinweisen auf weitreichende Ausbeutung durch Vermittlungsagenturen unter anderem im Bereich häuslicher Pflege ist wenig staatliches Handeln zur Regulierung der privaten Arbeitsvermittlungsagenturen bemerkbar. Eine wachsende Aufmerksamkeit ist für Betroffene von Kinderhandel erkennbar.

¹²⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

¹²⁷ BR-Drs. 641/13 Beschluss vom 20.9.2013, S. 2.

¹²⁸ GRETA (2015), Rn. 67, S. 26.

Es werden Konzepte entwickelt, um die Zusammenarbeit relevanter Akteure zu verbessern, damit diese Minderjährige in Flüchtlingseinrichtungen besser schützen können. Unterstützungsstrukturen, die auf die besonderen Bedürfnisse der Kinder, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, Rücksicht nehmen und das Kindeswohl in den Vordergrund stellen, sind jedoch bislang unzureichend vorhanden. Deutlicher Handlungsbedarf zeigt sich auch bei der Sensibilisierung aller Berufsgruppen, die möglicherweise mit Betroffenen in Kontakt kommen. Hier ist mangelndes Bewusstsein festzustellen, was eine Identifizierung Betroffener stark erschwert bzw. verhindert. Auch bei der Datenerhebung und Evaluierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel liegt Deutschland bislang hinter den Vorgaben aus den OSZE-Verpflichtungen zurück.

Die OSZE-Staaten haben wiederholt die Wichtigkeit eines menschenrechtsbasierten Ansatzes bei der Bekämpfung von Menschenhandel betont. Wenngleich Menschenrechten in Deutschland ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, ist ein menschenrechtsbasierter Ansatz, der vorsieht, dass die Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel im Mittelpunkt aller Bemühungen um Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie von Schutz und Unterstützung stehen müssen,¹²⁹ bislang nicht hinreichend umgesetzt.

¹²⁹ Vgl. OSZE (2015), S. 37, beziehend auf: Büro des VN-Hohen Kommissars für Menschenrechte (2010): Empfohlene Richtlinien und Grundprinzipien zum Thema Menschenrechte und Menschenhandel.

Literaturverzeichnis

Böning, Marta/Steffen, Margret (2014): Migrantinnen aus Osteuropa in Privathaushalten. Problemstellungen und politische Herausforderungen. Verdi (Hg.)

Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung (2015): Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung — Eine Auswertung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten und gerichtlicher Entscheidungen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess, KOK e.V. (2014): Bericht zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien in Deutschland.

Czarnecki, Dorothea/Maurer, Mechtild (2015), Kinderhandel — die Ausbeutung von Kindern in Deutschland, in: Menschenhandel in Deutschland: eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Praxis. KOK e.V. (Hg.), Berlin: Ruksaldruck GmbH und Co.KG, Berlin: KOK e.V.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2014): Response of the German Institute for Human Rights to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2015): Aktuell 04/2015 Berichterstattung Menschenhandel. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Döcker, Martina/Stamm, Ingo (2015): Kinderhandel in Deutschland — Aufgabe und Herausforderung für die Kinder- und Jugendhilfe. Berlin: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. (NDV)

ECPAT Deutschland e.V. (2015): Unaufgeforderte Stellungnahme von ECPAT Deutschland e.V. zum Entwurf einer Formulierungshilfe für die Empfehlungen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz für ein ... Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches — Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels — und zur Ergänzung des 49. Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 24. Juli 2015

ECPAT Deutschland e.V. (2013): Ergänzender Bericht im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zum Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, betreffend Handel mit Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie.

ECPAT International (2012): Global Monitoring Report Germany, 2. Auflage

Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike (2011): Menschenhandel in Deutschland — die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Hödl, Daniela (2015): Aufenthaltsrecht und Zugang zu Sozialleistungen für Opfer von Menschenhandel, in: Menschenhandel in Deutschland: eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Praxis, KOK e.V. (Hg.), Berlin: Ruksaldruck GmbH und Co.KG

Hoffmann, Lorenz (2015) Von Arbeitsausbeutung bis Menschenhandel. Grundlagen und Praxistipps für die Beratung. Diakonie Deutschland (Hg.), Meckenheim: DCM Druck Center

Hoffmann, Ulrike/Rabe, Heike (2015): Severe forms of Labour Exploitation: Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States Germany, 2014: FRANET. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/severe-labour-exploitation-country_de.pdf [abgerufen am 25.3.2016]

Lauth, Mechtild (2010): Maßnahmen für ein effektives Vorgehen gegen Kinderhandel in Deutschland, in: Kinder und Jugendliche, Jahrbuch Menschenrecht 2010 (Hg). Bielefeldt et al., Wien: Böhlau

Müller-Güldemeister, Susanne (2014): Handel mit Kindern: Ein Überblick über den Ist-Stand in Deutschland 2013. Berlin: IN VIA Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V.

Rabe, Heike/Tanis, Naile (2013): Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung — Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte/KOK e.V.

Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels des Europarates (GRETA) (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland (nicht-offizielle Übersetzung), GRETA (2015)10, Straßburg, 20. März 2015.

Statistisches Bundesamt (2013) Rechtspflege: Strafverfolgung, Fachserie 10 Reihe 3: Wiesbaden.

E. Wahlrecht

Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen

PD Dr. Hendrik Trescher

1 Einleitung

1.1 Thema und Methode

Menschen mit Behinderung haben häufig zu vielen Bereichen des Lebens nur erschwerten Zugang — so auch bei der Partizipation am politischen Leben. In den OSZE-Verpflichtungen und insbesondere der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK), auf welche in den OSZE-Dokumenten ausdrücklich verwiesen wird,¹ wird die volle Gewährleistung des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen und die Stärkung ihrer politischen Partizipation gefordert. Dazu wird der Staat aufgefordert, aktiv zu werden und bestehende Teilhabebarrieren abzubauen.

Die vorliegende Evaluierung erfolgte mittels einer Recherche verfügbaren Datenmaterials, insbesondere von Studien und Stellungnahmen von Selbstvertretungsverbänden. Die Ergebnisse wurden in Telefoninterviews mit Betroffenengruppen² und Leitern von Wohneinrichtungen der stationären Behindertenhilfe abgeglichen. Zudem wurden einige Bundestags- und Landtagsfraktionen³ nach der Anzahl von Abgeordneten mit Behinderungen gefragt.

1.2 OSZE-Verpflichtungen

„Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet“⁴, verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten bereits 1990, „allen erwachsenen Staatsbürgern das allgemeine und gleiche Wahlrecht“⁵ zu gewährleisten. Dabei soll das Recht der Bürger_innen respektiert werden, „sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben“.⁶ Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich ferner, „dafür zu sorgen, dass der Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an der Wahl beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich ist“.⁷

Diese Verpflichtungen wurden in der Charta von Paris für ein neues Europa (1990) noch einmal bestärkt, und es wurde ergänzt: „jeder hat auch das Recht: [...] an freien und gerechten Wahlen teilzunehmen“.⁸ Auf entsprechende Vorschriften des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wird in OSZE-Verpflichtungen allgemein Bezug genommen. Menschen mit Behinderungen werden in der Konferenz von Moskau (1991) das erste Mal als eigene Personengruppe, deren Menschenrechte bedroht sind und die besonderer

¹ OSCE/ODIHR 2015, S. 3

² einschließlich der Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen

³ Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen

⁴ DOKUMENT DES KOPENHAGENER TREFFENS DER KONFERENZ ÜBER DIE MENSCHLICHE DIMENSION DER KSZE , Nr. 7 ff.

⁵ Ebda.

⁶ Ebda.

⁷ Ebda.

⁸ OSZE (1990), Paris, S. 2

Berücksichtigung bedürfen, in den Blick genommen.⁹ Die OSZE-Staaten verpflichteten sich dazu, „Maßnahmen zu treffen, um die Chancengleichheit und die volle Teilnahme solcher Personen am öffentlichen Leben zu gewährleisten“.¹⁰ Der Beschluss des Ministerrats von Porto (2002) zu Verpflichtungen betreffend Wahlen verweist auf die Publikation „Internationale Standards und Verpflichtungen: Ein praktischer Leitfaden zu bewährten Praktiken bei demokratischen Wahlen“, zusammengestellt vom OSZE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).¹¹ Dieser Leitfaden enthält konkrete Empfehlungen für das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen. Das ODIHR hat seinen Einsatz zur politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren verstärkt, insbesondere hinsichtlich der menschenrechtlichen Forderung an die Staaten, uneingeschränkten Zugang zu Wahllokalen zu gewährleisten.¹² Im Rahmen seiner Tätigkeit als Wahlbeobachtungsinstitution¹³ prüft das ODIHR, inwieweit die Staaten den Zugang zum Wahlprozess barrierefrei gestalten.¹⁴ ODIHR empfiehlt den Teilnehmerstaaten, für Wähler_innen mit Behinderungen Maßnahmen zur Unterstützung zu konzipieren und umzusetzen, wie etwa die Stimmabgabe mit Assistenz oder technischer Unterstützung.¹⁵ Darüber hinaus sollen die Parteien ihre Wahlprogramme barrierefrei zur Verfügung stellen.¹⁶ Das ODIHR bemängelt, dass in einem Großteil der Staaten Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen das Wahlrecht immer noch verwehrt wird¹⁷ und bezieht sich explizit auf die VN-Behindertenrechtskonvention (VN-BRK).¹⁸ Die VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen thematisiert Partizipation auf vielfältige Art und Weise und versteht Partizipation als Querschnittsanliegen. Das ODIHR weist darauf hin, dass die VN-BRK zu einem wachsenden Bewusstsein darüber geführt hat und noch führt, dass Menschen mit Behinderungen gleichermaßen am Wahlprozess teilhaben sollen wie Menschen ohne Behinderungen.¹⁹

1.3 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland

Das Wahlrecht ist in Artikel 38 des Grundgesetzes (GG) geregelt. Der Allgemeinheits- und der Gleichheitsgrundsatz spielen eine entscheidende Rolle, die einzige Einschränkung liegt bei der Voraussetzung, das 18. Lebensjahr vollendet zu haben. Artikel 38 GG ist auch in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Artikel 3 GG zu sehen, in dessen Absatz 3 es heißt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“.²⁰ Das Bundeswahlgesetz (BWG) regelt, dass be-

⁹ Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE Nr. 41.1; siehe auch OSCE/ODIHR 2015, S. 2

¹⁰ OSZE (1991), Moskau, Nr. 41.2

¹¹ OSCE/ODIHR 2013

¹² OSCE/ODIHR 2015, S. 3; siehe diesbezüglich auch OSCE/ODIHR 2013

¹³ OSZE/ODIHR 2010

¹⁴ OSCE/ODIHR 2015, S. 3

¹⁵ ebd.

¹⁶ OSCE/ODIHR 2003, S. 62; OSCE/ODIHR 2013

¹⁷ OSCE/ODIHR 2015, S. 3

¹⁸ ebd.

¹⁹ ebd.

²⁰ GG Art. 3, Abs. 3

stimmte Personen, unter anderem Menschen, die unter umfassender Betreuung stehen, vom aktiven (§ 13) als auch passiven (§ 15) Wahlrecht ausgeschlossen sind. In der Bundeswahlordnung (BWO), die das BWG konkretisiert, sind in § 46 (Wahlräume) Bestimmungen über die erforderliche Barrierefreiheit der Wahllokale vermerkt. Nach § 57 (Stimmabgabe behinderter Wähler) haben Menschen mit Behinderungen das Recht, ihre Stimme per Assistenz oder mittels technischer Unterstützung abzugeben. Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) regelt, dass Menschen mit Behinderungen allgemein nicht benachteiligt werden dürfen, sodass ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleistet werden kann. Dies ist auch nach dem Sozialgesetzbuch (SGB IX) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen u. a. in § 1 Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gewährleistet.

Die VN-Behindertenrechtskonvention (VN-BRK) hat Deutschland im Jahr 2009 ratifiziert. Eine staatliche Koordinierungsstelle für die Umsetzung der Konvention wurde an das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen angeschlossen.²¹ Mit der Aufgabe des Kontrollmechanismus nach Artikel 33 Absatz 2 der VN-BRK wurde das Deutsche Institut für Menschenrechte betraut; es hat hierfür die Monitoring-Stelle zur VN-Behindertenrechtskonvention geschaffen.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

Durch die VN-BRK ist Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, ein uneingeschränktes Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Dort heißt es in Artikel 29: „Die Vertragsstaaten garantieren Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich, a) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden“.²² Die Wahrnehmung dieses aktiven und passiven Wahlrechts soll u. a. durch Barrierefreiheit im Wahlprozess oder auch durch die Möglichkeit der Nutzung von Unterstützung gewährleistet werden.²³ In Artikel 29 b verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten zu einem generellen Diskriminierungsverbot und dazu, „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können.“²⁴

Das für die Umsetzung der VN-BRK federführend zuständige Ressort ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).²⁵ Im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK heißt es: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen Leben teilhaben können“.²⁶ Dazu zählt unter anderem der barrierefreie Zugang zu Information und Kommunikation.²⁷ Am partiellen Ausschluss derjenigen Men-

²¹ Behindertenbeauftragte 2016

²² VN-BRK, Art. 29

²³ ebd.

²⁴ ebd.

²⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte 2016

²⁶ BMAS (2011), S. 86

²⁷ ebd., S. 86 f

schen mit Behinderung, die unter Betreuung stehen und derjenigen, die in psychiatrischen Krankenhäusern leben,²⁸ wird jedoch weiterhin festgehalten.²⁹ Behindertenverbände, wie beispielsweise die Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V., sehen darin einen Verstoß gegen die VN-BRK und setzen sich für eine Änderung des Wahlrechts ein.³⁰ Das Bundesministerium des Innern hat eine „Studie zur tatsächlichen Situation behinderter Menschen bei der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts“ in Auftrag gegeben, die Mitte Juni 2016 veröffentlicht werden soll. Ziel der Studie ist zu erfahren, welche Personengruppen von den Wahlrechtsausschlüssen betroffen sind und in welchem Ausmaß.

Menschen mit Behinderungen stoßen in Deutschland bei der Teilhabe am politischen Diskurs auf Barrieren. Diese bestehen nicht nur bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts, sondern auch hinsichtlich des passiven Wahlrechts — des Rechts, gewählt zu werden. Problematisch erscheint auch, dass Betroffene sich erst als „behindert“ kennzeichnen müssen, um entsprechende Unterstützungsleistungen zu erhalten. Hier ist die Frage zu stellen, inwiefern das Wahlprozedere angepasst werden könnte, sodass Wahlen von vorneherein barrierefrei sind.

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

3.1 Zugang zu Informationen

Wahlrecht und politische Partizipation sind nicht auf den Wahlvorgang an sich beschränkt. Vielmehr ist der Schlüssel zur Ausübung dieses Rechts der uneingeschränkte Zugang zu Informationen. Für Menschen mit Behinderungen bestehen faktisch allerdings Barrieren, sich tagesaktuell über das nationale und internationale politische Geschehen zu informieren. Zusätzlich ist der barrierefreie Zugang zu wahlspezifischen Informationen eingeschränkt. Die Wahlwerbspots, die bei der letzten Bundestagswahl (2013) im Fernsehen gezeigt wurden, waren zumeist nicht barrierefrei.³¹ Es gab keine Wahlwerbspots in Deutscher Gebärdensprache oder Leichter Sprache oder solche mit Audiodeskription.³² Wahlprogramme (der großen Parteien) sind primär auf Bundesebene in Leichter Sprache oder auch als Audioversion verfügbar, auf Landes- oder Kommunalebene ist dies — aus Kostengründen — häufig nicht gegeben. Dies erscheint problematisch, da so nur zu bestimmten Programmen bestimmter (großer) Parteien Zugang gewährt wird. Werden Wahl- und Parteiprogramme in Leichter Sprache zugänglich gemacht, so kommt es darüber hinaus bisweilen zu Fehlern bei der Übersetzung. Außerdem werden häufig keine Menschen mit Lernbehinderung bei der Gestaltung mit einbezogen.³³ Auch Nachrichtensendungen im Fernsehen sind oft nicht barrierefrei, sondern auf die audio-visuelle Wahr-

²⁸ gemäß BWG § 13

²⁹ Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention und seinem Fakultativprotokoll, Bundestagsdrucksache 16/10808 vom 13.12.2006, S. 64. Zu dieser Erkenntnis kommt auch eine Studie der European Union Agency for Fundamental Rights bezüglich der politischen Teilhabe von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung (FRA European Union Agency for Fundamental Rights 2014). Dieser partielle Ausschluss ist mit den Empfehlungen des ODIHR vereinbar, in welchen der Entzug des Wahlrechts für bestimmte Personengruppen als Möglichkeit aufgezeigt wird (OSCE/ODIHR 2003, S. 59 ff).

³⁰ Lebenshilfe 2013, S. 2. Siehe auch Palleit 2011, S. 13; Waldschmidt/Karim 2013, S. 18.

³¹ Waldschmidt/Karim 2013, S. 16

³² ebd.

³³ Waldschmidt/Karim 2013, S. 15; Rademacher et al. 2013

nehmung sowie Verbalsprache beschränkt. Für gehörlose Menschen, deren Muttersprache Deutsche Gebärdensprache ist und Deutsch als Schriftsprache dementsprechend eine Fremdsprache, gibt es nur eingeschränkt Möglichkeiten, sich tagespolitisch zu informieren.³⁴ Das gilt auch für Menschen, die auf Informationen in Leichter Sprache angewiesen sind.³⁵ Auch im Internet sind, trotz der Hinweise in der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz,³⁶ tagespolitische Informationen nicht uneingeschränkt zu erreichen. Tatsächlich ist es häufig so, dass entsprechende Internetseiten, wenn überhaupt, nur auf der Startseite barrierefrei sind.³⁷ Auch bestehen hinsichtlich der Möglichkeit, Wahlkampfveranstaltungen zu besuchen, Barrieren. Ebenso ist die Information an Parteiwerbeständen, wie sie beispielsweise in Fußgängerzonen zu finden sind, abhängig von der Barrierefreiheit des Standorts sowie hinsichtlich der dort angebotenen Informationen, die zumeist in Schrift- und Verbalsprache dargeboten werden. Dies betrifft auch Wahlwerbung, die direkt an die Wähler_innen geschickt wird.³⁸

3.2 Aktives Wahlrecht

In der Bundeswahlordnung ist geregelt, dass „[d]ie Wahlräume [...] nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden [sollen], dass allen Wahlberechtigten, insbesondere behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird. Die Gemeindebehörden teilen frühzeitig und in geeigneter Weise mit, welche Wahlräume barrierefrei sind“.³⁹ Die Befragungen ergaben jedoch, dass die größte Hürde bei der Ausübung des aktiven Wahlrechts für Menschen mit Behinderung die nicht immer leicht zu erreichenden und häufig nicht barrierefreien Wahllokale sind. Eine Studie der Aktion Mensch ergab, dass Wahllokale häufig ausschließlich auf physische Barrierefreiheit hin ausgerichtet sind; Blindenleitsysteme oder auch Piktogramme zur besseren Verständlichkeit des Wahlvorgangs stehen häufig nicht zur Verfügung.⁴⁰

³⁴ Diese Problematik besteht auch für andere Menschen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist. Bereits an dieser Stelle zeichnet sich ab, dass es gegebenenfalls sinnvoller sein kann, nach Unterstützungsbedarfen zu fragen anstelle von Behinderungsausprägungen.

³⁵ Beispielsweise wird die Nachrichtensendung Tagesschau nur in der Online-Mediathek oder auf einem Drittsender (Phoenix) in Deutscher Gebärdensprache zur Verfügung gestellt bzw. ausgestrahlt. Nachrichtensendungen mit Audiodeskription, wie sie beispielsweise Menschen mit Sehbehinderung nutzen könnten, fehlen vollständig. Auch Nachrichten in Leichter Sprache sind nicht über die konventionellen Medien zu erreichen. Es gibt spezielle Plattformen wie nachrichtenleicht.de, auf der einmal pro Woche die wichtigsten Meldungen in Leichter Sprache zusammengefasst werden (nachrichtenleicht o. J.). Auch der Norddeutsche Rundfunk hat ein entsprechendes Angebot in Leichter Sprache, allerdings beschränkt auf regionale Nachrichten (Norddeutscher Rundfunk o. J.).

³⁶ Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung – BITV 2.0

³⁷ Kunert 2013; Waldschmidt/Karim 2013, S. 15 f.

³⁸ Problematisch erscheint außerdem, dass Abgeordnete großer Parteien häufig vorformulierte Formbriefe nutzen. Diese sind, wie ein/-e interviewte/-r Politiker_in einer großen Partei ausführte, zumeist in elaborierter Schriftsprache formuliert.

³⁹ BWO, § 46

⁴⁰ u. a. Waldschmidt/Karim 2013, S. 13; Krauthausen 2013. Der Autor ist einer der Wahllokaltester und bemängelt unter anderem die Höhe der Wahlurnen, das Fehlen von Piktogrammen und dass „keine taktilen Leitlinien bzw. Wahlschablonen ausliegen“ (Krauthausen 2013).

Im Dezember 2011 waren in Deutschland 2,5 Millionen Menschen pflegebedürftig.⁴¹ Ein Drittel der Pflegebedürftigen sind in bundesweit 12.400 Heimen vollstationär untergebracht. Befragungen ergaben, dass die Ausübung des aktiven Wahlrechts im Kontext der stationären Behindertenhilfe auch daran geknüpft ist, wie viel Personal gerade verfügbar ist, das die Bewohner_innen beim Aufsuchen des Wahllokals unterstützen könnte. Insgesamt besteht so für institutionalisiert lebende Menschen mit (oft geistiger) Behinderung in der Geschlossenheit ihrer Lebenssituation sowie der starken Abhängigkeit von anderen eine Barriere, am politischen Diskurs teilzuhaben. Laut Bundeswahlordnung gibt es lediglich die Möglichkeit, einen sogenannten beweglichen Wahlvorstand in der Einrichtung selbst zu errichten, sodass die institutionalisiert lebenden Menschen vor Ort wählen können.⁴² In der Bundeswahlordnung finden sich auch Bestimmungen zur Stimmabgabe behinderter Wähler.⁴³ Hier ist unter anderem geregelt, dass Menschen mit Behinderungen bei der Stimmabgabe von einer Hilfsperson unterstützt werden dürfen. Dies sehen auch die OSZE-Verpflichtungen vor.⁴⁴ Problematisch in der Praxis ist das Zurverfügungstellen von informellen Hilfen, wie Stimmzettelschablonen für Wähler_innen mit Sehbehinderungen, die mitunter fehlerhaft sind oder die nicht auf die Wahlzettel passen. Auch wenn die Kosten dafür vom Bund bzw. Land getragen werden, liegt es doch am individuellen Engagement informeller Gruppen, Menschen mit Behinderungen den Gebrauch ihres Wahlrechts zu ermöglichen.

Der Gesetzgeber hat das Problem der Zugangsbarrieren zu Wahllokalen anerkannt und in § 46 Bundeswahlordnung⁴⁵ geregelt. Die Regelung ist jedoch nicht weitgehend und nicht bestimmt genug, um die oben aufgezeigte Problematik beim aktiven Wahlrecht anzugehen, denn: (a) bezieht sich die in dieser Vorschrift geforderte Barrierefreiheit primär auf Mobilitätsbeeinträchtigungen, (b) soll die Wahl lediglich „möglichst“ erleichtert werden und (c) müssen offensichtlich nicht alle Wahlräume grundsätzlich barrierefrei sein — eine generelle Verpflichtung zu Barrierefreiheit ist nicht zu finden. Dies stellt eine gesetzliche Einschränkung des aktiven Wahlrechts dar. Problematisch ist auch, dass Betroffene sich erst als „behindert“ kennzeichnen müssen, um entsprechende Unterstützungsleistungen zu erhalten. Hier ist die Frage zu stellen, inwiefern das Wahlprozedere angepasst werden könnte, sodass Wahlen von vorneherein barrierefrei sind. Das Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit untersuchte 2013 die Barrierefreiheit von Wahllokalen und erstellte auf dessen Grundlage Empfehlungen für Ge-

⁴¹ Monitoringstelle zur BRK (2015): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, S. 24

⁴² BWO, § 8: „Für die Stimmabgabe in kleineren Krankenhäusern, kleineren Alten- oder Pflegeheimen, Klöstern, sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten sollen bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich bewegliche Wahlvorstände gebildet werden“.

⁴³ BWO, § 57

⁴⁴ ODIHR: Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States/ Progress Report, Warsaw, Oct.2003, S. 61

⁴⁵ „1) Die Gemeindebehörde bestimmt für jeden Wahlbezirk einen Wahlraum. Soweit möglich, stellen die Gemeinden Wahlräume in Gemeindegebäuden zur Verfügung. Die Wahlräume sollen nach den örtlichen Verhältnissen so ausgewählt und eingerichtet werden, dass allen Wahlberechtigten, insbesondere Behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird. Die Gemeindebehörden teilen frühzeitig und in geeigneter Weise mit, welche Wahlräume barrierefrei sind.

(2) In größeren Wahlbezirken, in denen sich die Wählerverzeichnisse teilen lassen, kann gleichzeitig in verschiedenen Gebäuden oder in verschiedenen Räumen desselben Gebäudes oder an verschiedenen Tischen des Wahlraumes gewählt werden. Für jeden Wahlraum oder Tisch wird ein Wahlvorstand gebildet. Sind mehrere Wahlvorstände in einem Wahlraum tätig, so bestimmt die Gemeindebehörde, welcher Vorstand für Ruhe und Ordnung im Wahlraum sorgt.“

meinden, wie sie barrierefreie Wahlräume gewährleisten können.⁴⁶ Diese Empfehlungen sollen dazu dienen, die Wahlhelfer_innen für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren und werden auch von Seiten des Bundeswahlleiters verbreitet.⁴⁷ Unter anderem in Anbetracht der Tatsache, dass viele Wahllokale (noch) nicht umfassend barrierefrei sind, empfiehlt das ODIHR, alternative Wahlszenarien zu prüfen, wie etwa den Einsatz von neuen Technologien.⁴⁸ In diese Richtung hat die Bundesregierung bislang keine Schritte unternommen, dabei wäre die Wahl beispielsweise über ein Online-Portal nicht nur für Menschen mit Behinderungen, sondern für alle Wähler_innen eine prüfungswerte Alternative, die gegebenenfalls sogar zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung führen könnte.

3.3 Passives Wahlrecht

Politische Partizipation erfolgt in Deutschland primär über das Engagement in Parteien und diese sind zunächst einmal lokal organisiert. Wer in politische Ämter gewählt werden will, muss sich also in einer Partei engagieren.⁴⁹ Der Zugang zu Parteien und die Wahl in Ämter sind durch die physische Nicht-Barrierefreiheit vieler öffentlicher Orte (Treffpunkte von Parteien, Stadtrat, Ortsbeirat, Teilhabe an politischen Veranstaltungen etc.) sowie dem Fokus auf Verbalsprache⁵⁰ und Schriftverkehr erschwert. Für die Erfüllung ihres verfassungsmäßigen Auftrags in Artikel 21 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, erhalten Parteien eine staatliche Teilfinanzierung. Die Förderung von Menschen mit Behinderungen in den Parteien ist in der staatlichen Finanzierung jedoch nicht als Voraussetzung vorgesehen, und es werden auch keine zusätzlichen Mittel dafür bereitgestellt. Nicht immer stehen genügend Unterstützungsinstrumente zur Verfügung.⁵¹ Unklar ist auch, wer im Wahlkampf die Assistenz für die kandidierenden Menschen mit Behinderungen bezahlt.⁵²

Politische Partizipation findet aber auch als zivilgesellschaftliches Engagement statt, nicht zuletzt als Form von organisierter Vertretung der eigenen Interessen. Die BRK-Allianz, ein Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen, mahnte in ihrem Parallelbericht zum BRK-Staatenbericht der Bundesregierung 2011 jedoch: „Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen werden nicht institutionell gefördert, sondern erhalten allenfalls zeitlich befristete Projektförderungen,

⁴⁶ BKB 2013

⁴⁷ Bundeswahlleiter 2015

⁴⁸ OSCE/ODIHR 2013, S. 5 ff. „NVT [New Voting Technologies] may also have the potential to increase access for voters with disabilities and voters who speak minority languages“ (ebd., S. 5).

⁴⁹ Theoretisch ist es zwar möglich, auch parteilos zu kandidieren (BWG § 20 Abs. 3 Satz 1; Deutscher Bundestag o. J.); die Wahrscheinlichkeit, tatsächlich gewählt zu werden, ist jedoch sehr viel geringer.

⁵⁰ Rhetorik spielt in der Politik eine große Rolle, was für Menschen mit sprachlichen Unterstützungsbedarfen eine Teilhabebarriere darstellt.

⁵¹ So berichtete ein/-e interviewte/-r Politiker_in von einer der großen im Bundestag und im entsprechenden Landtag vertretenen Partei, dass für ein Flächenlandesland lediglich eine mobile induktive Höranlage zur Verfügung steht, welche nach Bedarf landesweit verliehen wird.

⁵² So wurde im Rahmen der Evaluierung der Fall einer Person bekannt, die gehörlos war und letztlich nicht für ein Amt kandidieren konnte, da nicht (rechtzeitig) geklärt werden konnte, wer die Kosten für Assistenzleistungen während des Wahlkampfs übernimmt.

die in der Regel anderen Projektzielen als der politischen Interessenvertretung dienen.“⁵³ Die BRK-Allianz forderte, die Selbstvertretungsorganisationen institutionell zu fördern, damit Menschen mit Behinderungen die in der BRK verankerten Partizipationsrechte ausüben können. Weiter heißt es: „Für die politische Mitwirkung und gesellschaftliche Teilhabe sind neben Regelungen zur Barrierefreiheit auch Möglichkeiten für die Inanspruchnahme von Assistenz und Nachteilsausgleiche zu schaffen.“⁵⁴

3.4 Defizitärer Behinderungsbegriff

Behinderung wird in der Breite der Gesellschaft immer noch primär als ein Defizit wahrgenommen.⁵⁵ So gab beispielsweise ein/-e interviewte/-r Politiker_in an, dass Parteien einer Person mit Lernbeeinträchtigung eher nicht zutrauen, ein Mandat zu gewinnen, da aufgrund der Lernbeeinträchtigung wohl deutliche Vorbehalte seitens der wählenden Bevölkerung vermutet würden. Entgegen dieser defizitär geprägten Wahrnehmung von Behinderung schreibt der (selbst körperlich beeinträchtigte) Politiker Michael Gerr (Mitglied im Stadtrat Würzburg und Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft Behinderertenpolitik): „Seit einem Autounfall vor über 20 Jahren lebe ich mit einer Behinderung, die ich nicht nur als Einschränkung, sondern auch als persönliche Bereicherung erlebe.“⁵⁶ Es muss sich ein gesamtgesellschaftliches Bewusstsein entwickeln, damit Menschen mit Behinderung nicht primär über ihre Beeinträchtigung wahrgenommen werden.

Problematisch ist außerdem eine gewisse Unschärfe des Behinderungsbegriffs. Zudem lässt die Einstufung nach dem Grad der Behinderung noch nicht unbedingt darauf schließen, welche lebenspraktischen Unterstützungsbedarfe die jeweiligen Betroffenen haben. Es ist durchaus möglich, dass Menschen, die denselben Grad der Behinderung haben, unterschiedlicher Unterstützung bedürfen. Deshalb können statistische Erhebungen nur bedingt Aussagen über tatsächliche Barrieren treffen, da unter dem Sammelbegriff „Menschen mit Behinderungen“ sehr viele Personen mit höchst unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen gefasst werden.

Es ist unklar, wie viele Menschen mit Behinderungen in den einzelnen deutschen Parlamenten vertreten sind. Dies hängt an erster Stelle mit der Unschärfe des Behinderungsbegriffs zusammen, welche sich auch auf die Erhebung auswirkte.⁵⁷ Zwar hat die hiesige Recherche ergeben, dass in den Länderparlamenten der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen sowie im Bundestag je weniger als 1 Prozent der Parlamentarier_innen als behindert gilt, dennoch sind diese Zahlen nur bedingt verlässlich.

	Bund	Hessen	NRW	Niedersachsen	Sachsen
Anzahl der Fraktionen	4	5	5	4	5

⁵³ http://www.brk-allianz.de/attachments/article/93/parallelbericht_barrierefrei_layoutfassung.pdf

⁵⁴ http://www.brk-allianz.de/attachments/article/93/parallelbericht_barrierefrei_layoutfassung.pdf

⁵⁵ Siehe diesbezüglich u. a. Trescher 2015, 2016

⁵⁶ Gerr o. J.

⁵⁷ Beispielsweise betonte eine befragte Person, dass in ihrer Fraktion „offiziell“ keine Menschen mit Behinderung vertreten seien. Ob ein/-e Abgeordnete/-r eine Behinderung habe oder nicht, würde im kollegialen Miteinander erfahren und nicht auf Fraktionsebene.

Anzahl der Fraktionen, in denen Menschen mit Behinderung ver- treten sind	1	0	2	1	1
Anzahl der Parlamentarier_innen mit Behinderung	3	0	2	1	1
Gesamtzahl Sitze	630	110	237	137	126
Prozentualer Anteil der Parlamentarier_innen mit Behinderung	0,48 %	0 %	0,84 %	0,73 %	0,79 %

Tabelle 1: Anzahl Parlamentarier_innen mit Behinderung

Behinderung wird als Privatsache behandelt und somit ist es den befragten Fraktionen nicht unbedingt bekannt, ob deren Mitglieder als behindert gelten.

Auf die nicht ganz zufriedenstellende Definition des Begriffs „Behinderung“ in § 3 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) liegt ein Gesetzesentwurf vor, der noch in diesem Jahr (2016) vom Parlament verabschiedet werden soll, um den Begriff an die Anforderungen der VN-BRK anzupassen.⁵⁸ Die Neufassung des Gesetzes hat die stärkere Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben, einschließlich der barrierefreien politischen Partizipation, zum Ziel.⁵⁹ Der Begriff „Behinderung“ soll neu definiert werden: nicht mehr vorwiegend individuell und defizitorientiert, sondern als das Ergebnis von Beeinträchtigungen in Wechselwirkung mit Barrieren, die umwelt- oder einstellungsbedingt sind.⁶⁰ Zur Implementierung dieser neuen gesetzlichen Bestimmungen werden gesamtgesellschaftliche Veränderungen erforderlich sein, um die zum Teil negativ besetzte Wahrnehmung von Behinderung zu beseitigen. Die gleichberechtigte Partizipation aller Menschen an der Gesellschaft ist nur dann möglich, wenn die Lebenssituationen aller Menschen von Anfang an beachtet und alle einbezogen werden. Berührungspunkte zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen müssen zunehmend geschaffen werden, um Ängste und Vorurteile in der Gesellschaft abzubauen.

Im Gesetzesentwurf⁶¹ zum Behindertengleichstellungsgesetz ist zudem die Schaffung eines Partizipationsfonds zur finanziellen Unterstützung von Selbstvertreterverbänden⁶² vorgesehen (auch der Nationale Aktionsplan sieht die Stärkung der Teilhabe von Behindertenverbänden vor). Damit reagiert die Bundesregierung u. a. auf Forderungen der BRK-Allianz in ihrem Parallelbericht zum Ersten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland.⁶³ Damit könnten Ausgleichsmaßnahmen für behinderungsbedingte Mehrbedarfe, also z. B. Kosten für Kommunikationshilfen, die im Rahmen der Wahrnehmung von

⁵⁸ Deutscher Bundestag (2016): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts. Drucksache 18/7824.

⁵⁹ Ebda

⁶⁰ <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/gesetzesentwurf-weiterentwicklung-behindertengleichstellungsrecht.html>;

⁶¹ Deutscher Bundestag (2016): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts. Drucksache 18/7824 vom 9.3.2016

⁶² Ebda

⁶³ BRK-Allianz 2013

Aufgaben für die Organisation von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind,⁶⁴ geschaffen werden.

4 Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass in Deutschland im Sinne der OSZE-Verpflichtungen bereits politische und gesetzliche Bemühungen unternommen werden, um die politische Partizipation und das Wahlrecht von Menschen mit Behinderung zu stärken. Gleichwohl sollte der weitere Abbau der aufgezeigten Barrieren beim aktiven und passiven Wahlrecht inklusive des gesetzlichen Wahlrechtsausschlusses für einen Teil der Menschen mit Behinderungen auf der politischen Agenda bleiben. Die staatliche Parteienfinanzierung könnte als Steuerungsinstrument eingesetzt werden, um das politische Engagement von Menschen mit Behinderungen in den Parteien zu fördern. Es gilt weiterhin, mehr Berührungspunkte zwischen Menschen mit und ohne Behinderung zu schaffen. Wird Partizipation sinnvoll gelebt, kommt darin die Anerkennung von Menschen als Rechtssubjekte und -träger der menschlichen Würde zum Ausdruck. Die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als politisch aktive Menschen ist aus historischen Gründen besonders wichtig. Nicht zuletzt kann Partizipation dazu beitragen, die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu erhöhen.⁶⁵

⁶⁴ Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts. Drucksache 18/7824 vom 9.3.2016

⁶⁵http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf

Literaturverzeichnis

BKB Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit e.V. (2013): Informationen über die Barrierefreiheit von Wahlräumen. Empfehlungen für Gemeinden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Teilhabe — Beeinträchtigung — Behinderung. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-13-teilhabebericht.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.03.2016).

BRK-Allianz (2015): Alliance of German Non-governmental Organisations on the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Antwort der BRK-Allianz zur List of Issues (CRPD/C/DEU/Q/1) in Bezug zum Staatenbericht Deutschlands. www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Parallelberichte/Stellungnahme_der_BRK-Allianz_auf_die_Antwort_der_Bundesregierung.doc (Stand: 21.4.2016).

BRK-Allianz (2013): Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention. Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.

Dahesch, Keyvan (2010): Behinderte in der politischen Arena. In: deutschlandfunk.de. http://www.deutschlandfunk.de/behinderte-in-der-politischen-arena.1184.de.html?dram:article_id=185415 (Stand: 23.03.2016).

FRA European Union Agency for Fundamental Rights (2014): The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-right-political-participation-persons-disabilities_en.pdf (Stand: 24.3.2016).

Gerr, Michael (o. J.): Grüne Fraktion Würzburg. <http://gruene-fraktion-wuerzburg.de/cms/index.php/stadtratsfraktion/michael-gerr> (Stand: 31.3.2016).

Kunert, Heiko (2013): Bundestagswahl und Barrierefreiheit: So zugänglich sind die Webseiten der Parteien. <http://www.hamburger-wahlbeobachter.de/2013/04/bundestagswahl-und-barrierefreiheit-so.html> (Stand: 15.3.2016).

Krauthausen, Raúl (2013): Das Wahllokaltest-Finale. <https://www.aktion-mensch.de/blog/beitraege.html?tags=barrierefreiheit¤tPage=5> (Stand: 15.3.2016).

Kruse, Klemens (2013): Welche Barrieren behindern das selbstbestimmte Wählen? In: Selbsthilfe 1/2013, S. 13. http://www.barrierefreiheit.de/tl_files/bkb-downloads/Projekte/barrierefreie_wahlen/artikel_welche_barrieren_behindern_das_selbstbestimmte_waehlen.pdf (Stand: 24.3.2016).

Monitoringstelle zur VN-Behindertenrechtskonvention (2015): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention.

Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR (2003): Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States/ Progress Report, Warschau. (zit.: OSCE/ODIHR 2003)

Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR (2013): Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2. Auflage, Warschau. (zit.: OSCE/ODIHR 2013)

Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR (2015): Contribution to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights' Study on best practices, experiences and chal-

lenges and ways to overcome them with regard to the promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs. (zit.: OSCE/ODIHR 2015)

Palleit, Leander (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland. In: Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 18, 2., überarbeitete Auflage.

Rademacher, Nina/Lederer, Daniel/Martin, Sarah (2013): Genauer Blick auf Wahl-Programme in Leichter Sprache. URL: <https://www.aktion-mensch.de/blog/beitraege.html?tags=barrierefreiheit¤tPage=5> (Stand: 15.3.2016).

Rösner, Hans-Uwe (2014): Behindert sein — behindert werden. Texte zu einer dekonstruktiven Ethik der Anerkennung behinderter Menschen. Bielefeld: transcript.

Schubert, Klaus/Klein, Martina (2006): Das Politiklexikon, 4., aktualisierte Auflage. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. GmbH.

Schultze, Rainer-Olaf (2010): Partizipation. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2 N-Z, Theorien, Methoden, Begriffe, 4., aktualisierte und ergänzte Auflage. München: C.H. Beck, S. 723 — 725.

Trescher, Hendrik (2015): Inklusion. Zur Dekonstruktion von Diskursteilhabebarrrieren im Kontext von Freizeit und Behinderung. Wiesbaden: VS.

Trescher, Hendrik (2016): Wohnräume als pädagogische Herausforderung. Lebenslagen institutionalisiert lebender Menschen mit Behinderung. Wiesbaden: VS.

Waldschmidt, Anne/Karim, Sarah (2013): ANED 2013 Task 3 and 4 — Country reports on citizenship and political participation. Country: Germany.

F. Transparenz und demokratische Institutionen

Transparenz der Einkünfte von Parteien und Abgeordneten und der politischen Interessenvertretung

Anne Rennschmid, LL.M.

1 Einleitung

1.1 OSZE-Verpflichtungen

Das demokratische Transparenzgebot ist zentral für alle ODIHR-Schwerpunkte im Bereich demokratische Institutionen (politische Parteien, Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlichen Handelns, gute Regierungsführung).

Im Dokument zu Guter Regierungsführung und Transparenz (Dublin 2012)¹ wird Bezug genommen auf einen öffentlichen Sektor, der auf Integrität, Offenheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Rechtsstaatlichkeit gründet. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind der Auffassung, dass ein solcher öffentlicher Sektor einen wesentlichen Anteil daran hat, das Vertrauen der Bürger_innen in die öffentlichen Einrichtungen und die Regierung zu stärken. Dafür seien umfassende Mechanismen zur Offenlegung von Einkünften und Vermögen maßgeblicher Amtsträger zu entwickeln und umzusetzen. Weiter heißt es: „Wir sehen auch in anderen einschlägigen regionalen Mechanismen zur Überwachung der Korruptionsbekämpfung wie der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)² wirksame Instrumente, die die Teilnehmerstaaten im Kampf gegen Korruption unterstützen können.“³ Im Beschluss über die Bekämpfung der Korruption (Sofia 2004)⁴ legt der Ministerrat den Teilnehmerstaaten nahe, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption so rasch wie möglich zu unterzeichnen, zu ratifizieren und vollständig umzusetzen. Transparenz im öffentlichen Sektor wird als grundlegende Bedingung für die Erfüllung der staatlichen Rechenschaftspflicht angesehen (Maastricht 2003).⁵ Bereits im Kopenhagener Dokument von 1990⁶ heißt es: „Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, werden die Teilnehmerstaaten [...] politischen Parteien die notwendigen gesetzlichen Garantien zusichern, damit diese auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz und durch die Behörden miteinander in Wettstreit treten können.“

Interessenvertretung in politischen Entscheidungsprozessen — mit eher negativer Konnotation häufiger als Lobbyismus bezeichnet — ist als Ausdruck des Pluralismus innerhalb von demokratischen Systemen legitim. Interessenvertretung muss aber transparent gestaltet werden, denn die Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Interessen kann das Vertrauen der Gesellschaft in die Politik beeinträchtigen. Die Erwartung der Bevölkerung, dass Regierungsmitglieder ihr Handeln Recht und Gesetz entsprechend am Gemeinwohl ausrichten, ist unabdingbare Voraussetzung für die Akzeptanz und Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie und wirkt damit konfliktverhütend.

Es handelt sich bei dem hier gewählten Thema also um eine Hauptzielsetzung der menschlichen Dimension der OSZE.

¹ MC.DOC/2/12/Corr.1

² Groupe d'Etats contre la Corruption

³ MC.DOC/2/12/Corr.1, S. 4

⁴ MC.DEC/11/04

⁵ MC.DOC/1/03

⁶ DOKUMENT DES KOPENHAGENER TREFFENS DER KONFERENZ ÜBER DIE MENSCHLICHE DIMENSION DER OSZE, <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304?download=true>

Methode

Das Kapitel beruht auf einer Desktoprecherche öffentlich zugänglicher Dokumente, insbesondere die Berichte des Bundestagspräsidenten als nationalem Aufsichtsgremium sowie die Berichte der Staatengruppe GRECO. Des Weiteren wurde auf Informationen zivilgesellschaftlicher Organisationen zurückgegriffen sowie auf Informationsgespräche mit Bundestagsverwaltung und Zivilgesellschaft.

1.2 Rechtlicher und institutioneller Rahmen in Deutschland

1.2.1 Internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben

Das Europarats-Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption (SEV 173) sowie das Zusatzprotokoll dazu (SEV 191) hat Deutschland bereits 1999 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Das Ratifizierungsverfahren ist gerade im Gange und soll bis Ende 2016 abgeschlossen sein.⁷ Deutschland ist Mitglied in der Staatengruppe GRECO, die 1999 zum gegenseitigen Monitoring der Umsetzung von allgemein festgelegten Anti-Korruptionsstandards in den Europarats-Mitgliedstaaten ins Leben gerufen wurde. Deutschland ist von GRECO bereits vier Mal evaluiert worden (2002, 2005 sowie 2009⁸ und 2012⁹); jedes Mal gab GRECO eine Reihe von Handlungsempfehlungen an den deutschen Gesetzgeber und leitete sogar 2011 ein Mahnverfahren ein, weil angemahnte Reformen wiederholt ausgeblieben waren.¹⁰ Im Oktober 2014 wurde der jüngste Bericht veröffentlicht, auf den die deutsche Regierung bis Ende September dieses Jahres antworten muss.

Deutschland ist seit 2014 auch Vertragsstaat des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption. Die späte Ratifikation der bereits 2003 gezeichneten Konvention ist auf das lange Ausbleiben einer Strafrechtsverschärfung bei der Abgeordnetenbestechung zurückzuführen.

Das Transparenzgebot ist auch im deutschen Grundgesetz (GG) verankert. Nach Artikel 20 Absatz 2 GG muss jedes staatliche Organ in Deutschland seine Legitimation auf das Volk zurückführen. Daher sind staatliche Organe der gesamten Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig. Dazu ist Transparenz in der politischen Machtausübung eine wichtige Voraussetzung. In diesem Sinne betonte das Bundesverfassungsgericht:¹¹ „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Willen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ Dazu gehört auch die Möglichkeit der Bürger_innen, die Finanzpraktiken der Parteien und der Volksvertreter_innen zu kontrollieren.

⁷ Aussage Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz, 11.4.2016

⁸ Themen: „Kriminalisierung von Korruption sowie Korruptionsprävention im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung“

⁹ Thema: „Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“

¹⁰ Im Bericht vom 29.12.2011 statuierte Greco (RC-III (2011) 9E), dass nur 4 von 20 Empfehlungen des „Third Round Evaluation Report“ umgesetzt worden waren. Insbesondere die Reform des zu eng gefassten Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung wurde mehrfach angemahnt.

¹¹ BVerfGE 40, 296 (327)

1.2.2 Nationales Recht

- Parteienfinanzierung

Nach Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) wirken Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen müssen die Parteien in einem jährlichen Bericht öffentlich Rechenschaft geben.¹² Näheres ist im Parteiengesetz (PartG) geregelt — so auch die staatliche Teilfinanzierung der Parteien. Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen (§ 25 Absatz 1 PartG), denn ihre Finanzierung erfolgt trotz ihres verfassungsmäßigen Auftrags zur politischen Willensbildung der Bevölkerung (Artikel 21 Abs. 1 GG) durch eine Kombination aus öffentlichen und privaten Mitteln.¹³ Nach dem PartG ist der Präsident des Deutschen Bundestags für die Festsetzung der staatlichen Zuschüsse und die Kontrolle der Parteienfinanzierung insgesamt zuständig. Unterstützt wird er dabei von der Bundestagsverwaltung. Der Bundestagspräsident selbst unterliegt der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 21 Absatz 2 PartG). Der Innenausschuss des Bundestags befasst sich als parlamentarisches Gremium mit dem Thema Parteienfinanzierung. Alle zwei Jahre hat der Präsident des Bundestags über die „Entwicklungen der Parteienfinanzen sowie über die Rechenschaftsberichte der Parteien“ Bericht zu erstatten (§ 23 Abs. 4 PartG). Das PartG wurde zuletzt im Dezember 2015 geändert. Der nächste Bericht des Bundestagspräsidenten ist erst mit einem Jahr Verzögerung im Herbst 2016 zu erwarten.

- Abgeordnete und Regierungsmitglieder

Gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die einzelnen Abgeordneten weisungsfrei und nur dem eigenen Gewissen unterworfenen Vertreter_innen des ganzen Volkes. Sie oder er ist weder Vertreter_in einer Partei noch eines bestimmten Partikularinteresses oder einer bestimmten Bevölkerungsgruppe. Die Rechte und Pflichten der Abgeordneten sind im Abgeordnetengesetz (AbgG) und in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) aufgeführt.

- Verbändebeiträge

Für Verbände gibt es durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine Möglichkeit der Interessenvertretung bei Gesetzgebungsverfahren: Nach § 47 GGO ist das jeweils zuständige Fachministerium gehalten, betroffene Verbände zu einer Stellungnahme aufzufordern. Der Präsident des Bundestages verwaltet eine Liste, in die sich Verbände eintragen lassen können, um ständige Hausausweise für den Bundestag zu erhalten. Darüber hinausgehende politische Interessenvertretung ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt.

2 Problemaufriss anhand der aktuellen Situation in Deutschland

¹² Der letzte Rechenschaftsbericht politischer Parteien wurde am 17.3.2016 durch den Bundestagspräsidenten bekannt gemacht und umfasst das Kalenderjahr 2014; Bundestagsdrucksache 18/7910

¹³ Die jeweilige Höhe der Teilfinanzierung errechnet sich aus dem Anteil der in den jüngsten Wahlen erhaltenen Stimmen in Kombination mit den eingenommenen Mitgliedsbeiträgen, Mandatsträgerbeiträgen und Spenden. Dabei dürfen die staatlichen Zuschüsse die Summe der von der Partei selbst eingenommenen Mittel nicht überschreiten. Für Wahlkämpfe gelten ebenfalls die allgemeinen Regelungen zur Parteienfinanzierung.

2.1 Parteienfinanzierung

Im Jahr 2014 spendeten Unternehmen und Verbände an die im Bundestag vertretenen Parteien rund 15 Mio. Euro. Das geht laut der Nichtregierungsorganisation Abgeordnetenwatch aus der letzten Bekanntmachung der Rechenschaftsberichte der Parteien hervor.¹⁴ Sogar 33 Mio. Euro wurden nach dieser Quelle von den Parteien durch sogenannte Sponsoringverträge eingenommen, etwa durch Standgebühren auf Parteitagungen oder aus Anzeigen in parteieigenen Publikationen.

Parteispenden über 50.000 Euro gelten in Deutschland als Großspenden. Nach § 25 Abs. 3 PartG sind solche Spenden, die „im Einzelfall die Höhe von 50.000 Euro übersteigen, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Dieser veröffentlicht die Zuwendung unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache.“ Diese Formulierung ist unklar, denn sie wirft die Frage auf, was unter „Einzelfall“, unter „unverzüglich“ und unter „zeitnah“ zu verstehen ist. Problematisch ist auch die Stückelung von Großspenden zur Vermeidung einer Sofortanzeigepflicht. Nach Informationen von Abgeordnetenwatch spendeten 2014 sieben Unternehmen und Verbände Beträge an CDU, CSU und SPD, welche 50.000 Euro zum Teil weit überschritten und daher eigentlich unter die Offenlegungspflicht fielen. Die Spenden waren über das Jahr hin jedoch so gestückelt worden, dass jede für sich genommen unterhalb der 50.000 Euro-Grenze blieb.¹⁵

Eine weitere Form finanzieller Einnahmen für die Parteien ist das sogenannte **Sponsoring**, das kein Begriff des Parteiengesetzes ist. Der Sponsor, der etwa eine Parteiveranstaltung finanziert, bezweckt durch seine finanzielle Leistung Marketingvorteile, indem als Gegenleistung sein Name als Sponsor auf der Veranstaltung der Partei, etwa durch Verkaufsstände, öffentlich gemacht wird. Durch ein medienwirksames Ereignis will der Sponsor geschäftsfördernd auf sich aufmerksam machen. Insofern liegt Transparenz bei der Gegenleistung im Interesse des Sponsors. Problematisch wird es aus demokratischer Sicht, wenn die Gegenleistung intransparent ist.

Es gibt keine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung einzelner Sponsoren und der Höhe ihrer Zahlungen. Es ist daher für die Öffentlichkeit in der Regel nicht nachvollziehbar, welche konkreten Einnahmen die Parteien aus Sponsoring erzielen. Der Bundestagspräsident wies in seinem letzten Bericht darauf hin, dass die Bedeutung des Sponsorings für die Einnahme-situation der größeren politischen Parteien insgesamt zugenommen habe.¹⁶ Einnahmen aus Sponsoring werden von den Parteien in ihren Rechenschaftsberichten rein zahlenmäßig und als namenlose Gesamtsumme unter der Kategorie „Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit“ ausgewiesen. Die Parteien sind in der Wahl ihrer Vertragspartner nicht gesetzlich beschränkt, anders als bei Spendern. Es besteht dadurch das Risiko, dass Parteien und Spendende diese Regelungslücken ausnützen, um eine gegebenenfalls bestehende Publizitätspflicht von Spenden zu umgehen.

¹⁴ <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2016-04-06/parteispenden-veroeffentlicht-das-sind-die-grossten-spender-2014#sthash.717SrmIO.dpuf>

¹⁵ Ebda.

¹⁶ BT-Drs. 18/100, S. 41

2.2 Abgeordnete und Regierungsmitglieder

Für Abgeordnete des Bundestags sind berufliche Tätigkeiten neben dem Mandat grundsätzlich zulässig. Abgeordnete sind Teil des Verfassungsorgans Bundestags und gehören nicht zum öffentlichen Dienst.¹⁷ Der demokratisch-repräsentative Status des Abgeordneten erlaubt die Veröffentlichung von Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat.¹⁸ Eine gesetzliche Obergrenze für Nebeneinkünfte gibt es nicht; die Abgeordneten müssen diese auch nicht genau beziffern, sondern einem Stufensystem zuordnen. Können die Nebeneinkünfte auf mögliche Interessenverknüpfungen hinweisen, sind sie dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen, der sie veröffentlicht (§ 44a AbgG).¹⁹ Trotz der Anzeigepflichten ist es möglich, dass Abgeordnete etwa als „freie Berater“ für nicht weiter identifizierbare Kunden tätig werden. Ein von der Nichtregierungsorganisation lobbycontrol veröffentlichtes Beispiel ist ein Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie, der zugleich als Berater tätig ist und seit Mai 2014 pro Monat aus einem unspezifischen Mandat zwischen 7000 und 15.000 Euro im Monat erhält.²⁰ Eine mögliche Interessensverknüpfung kann bei einer solch unspezifischen Angabe der Nebentätigkeit kaum zuverlässig ausgeschlossen werden. Im Oktober 2015 gingen 123 Abgeordnete mindestens einer bezahlten Nebentätigkeit nach.²¹

Zudem wechseln Politiker_innen nicht selten in Positionen als Interessensvertreter in Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Derartige nahtlose Wechsel können den Eindruck erwecken, ehemalige Regierungsmitglieder nutzen das in ihrer Amtszeit erlangte Wissen und privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträger_innen für wirtschaftliche Interessen. In den vergangenen drei Jahren führten einige derartige Wechsel zu öffentlichen Diskussionen (etwa der Wechsel des Bundesgesundheitsministers zu einem Versicherungskonzern, Beratungstätigkeit des Ex-Entwicklungshilfeministers für einen Rüstungskonzern, Wechsel des Kanzleramtsministers als Lobbyist zur Deutschen Bahn und eines Staatsministers im Kanzleramt zu einem Automobilhersteller sowie eines Landesministerpräsidenten zu einem Pharmakonzern).²² Lange Zeit bestand überhaupt keine gesetzliche Regelung über eine Karenzzeit zwischen öffentlichem Amt und einer Tätigkeit in der Wirtschaft.

2.3 Transparenz von Interessenvertretung

Um einen Dauerhausausweis für den Bundestag zu erhalten, können sich Interessensvertreter in eine Verbändeliste eintragen lassen, die in ihrer Struktur noch von 1972 stammt.²³ Diese auf klassische

¹⁷ Pieroth in Jarass/Pieroth, Art. 38, Rn. 25, Grundgesetz-Kommentar, 14. Auflage, 2014

¹⁸ Ebda.

¹⁹ Die Offenlegungspflichten sollen es den Wähler_innen ermöglichen, sich selbst ein Bild über mögliche Interessenverknüpfungen und die Unabhängigkeit der Wahrnehmung des Mandats zu machen, <http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/nebentaetigkeit>

²⁰ Lobbycontrol, Lobbyreport 2015, S. 5, <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2015.pdf>

²¹ <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebeneinkuenfte2014>

²² <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2015.pdf>

²³ Der Präsident des Deutschen Bundestages führt die Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern. Dort eingetragene Verbände konnten für ihre Vertreter bis zu fünf Hausausweise erhalten. Die Verbandsvertreter mit Hausausweis werden in der Liste namentlich genannt.

Verbände zugeschnittene Liste entspricht jedoch, wie auch GRECO feststellte,²⁴ nicht mehr der heutigen Realität der politischen Interessenvertretung. Daher hatte sich die informelle Praxis etabliert, dass Hausausweise über die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen ausgestellt wurden. Es war dadurch nicht mehr transparent, welche Lobbyisten im Bundestag ein- und ausgingen. Die Bundestagsverwaltung legte erst nach einer entsprechenden Verurteilung durch das Verwaltungsgericht Berlin²⁵ offen, welche Lobbyisten über die Fraktionen Hausausweise für die Bundestagsgebäude erhalten hatten.

3 Evaluierung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen

3.1 Parteienfinanzierung

Positiv zu bewerten ist die Existenz einer institutionellen Aufsicht der Parteienfinanzierung durch den Bundestagspräsidenten. Die gesetzlich vorgeschriebenen Rechenschaftspflichten der Parteien sowie die Veröffentlichung der Kontrollberichte sorgen grundsätzlich für Transparenz. Zu bemängeln sind allerdings die geringen Durchgriffsmöglichkeiten der Aufsichtsinstanz. So kann der Bundestagspräsident nur Empfehlungen aussprechen.

Eine Reform der gesetzlichen Anzeigepflicht von Großspenden sowie die gesetzliche Regelung des sogenannten Sponsoring wird seit Jahren von GRECO wie auch vom Präsidenten des Deutschen Bundestags empfohlen. Der Bundestag konnte sich darauf jedoch bisher nicht einigen. In den Gesetzesentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes vom Dezember 2015²⁶ sind sie nicht aufgenommen worden.

Der Bundestagspräsident rügt die Intransparenz bei Großspenden an Parteien ausdrücklich in seinem letzten, 2013 erschienenen, Bericht zur Lage der Parteienfinanzen.²⁷ Dort empfiehlt er dem Gesetzgeber eine strengere Regulierung von Großspenden, um deren Stückelung zur Vermeidung der Anzeigepflicht vorzubeugen. Diesem Missbrauch sei bei den derzeitigen schwachen gesetzlichen Transparenzanforderungen Tür und Tor geöffnet. Bereits seit 2009 hat die Europaratsstaatengruppe gegen Korruption, GRECO, dem deutschen Gesetzgeber wiederholt empfohlen, einen globaleren Ansatz zur Parteienfinanzierung zu entwickeln, der auch sicherstellt, dass Verstöße gegen die Spenden-Offenlegungspflichten sanktioniert werden.²⁸

In Bezug auf das sogenannte Sponsoring mahnte der Bundestagspräsident an, dass „das verbreitete Unbehagen über unzureichende Transparenz in diesem sensiblen gesellschaftlichen Bereich ernst genommen werden“ müsse und Regelungen zum Sponsoring ins Parteiengesetz aufgenommen werden sollte.²⁹ Damit würde es zukünftig gesetzliche Offenlegungspflichten und Begrenzungen auch für diesen Bereich geben. GRECO hatte in ihrer Empfehlung von 2009, das Sponsoring gesetzlich zu

²⁴ GRECOEval4 (2014) Germany, S. 13

²⁵ http://www.lda.brandenburg.de/media_fast/5955/VG_Berlin_2_K_176_14.pdf

²⁶ BT-Drs. 18/6879

²⁷ BT-Drs. 18/100, S. 38

²⁸ Greco Eval III Rep (2009)3E, Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%293_Germany_Two_DE.pdf

²⁹ Ebd.

regeln, die sogenannten „Common Rules“³⁰ der Europaratsstaaten zugrunde gelegt. Auch das ODIHR-Handbuch zu politischen Parteien (Paragraphen 172 —175) nimmt Bezug zu den „Common Rules“ und betont, dass in einer Demokratie die Parteien ihrer Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Das Streben nach politischem Einfluss ist insbesondere beim sogenannten „Mäzenaten-Sponsoring“³¹ intransparent. Der Sponsor meidet die Öffentlichkeit, aber verschafft sich durch materielle Möglichkeiten einen privilegierten Zugang zu Parteien und einflussreichen Politikern. Das kann geschehen durch die nicht publik gemachte Finanzierung von Parteienveranstaltungen oder formellen Abendessen mit Parteien- und Regierungsvertretern. Es besteht das Risiko, dass Zuwendungen dieser Art in den Rechenschaftsberichten der Parteien falsch (oder gar nicht) auftauchen.³²

Geht man von diesen Ausführungen aus, dann ist die bestehende gesetzliche Verpflichtung der Parteien, solche Zuwendungen lediglich als unspezifische Einnahmen verbuchen zu müssen, ungeeignet für die Prävention von missbräuchlichen Finanzpraktiken.

Die Mitglieder des Innenausschusses des Bundestages waren hingegen mehrheitlich der Auffassung, dass eine gesetzliche Regelung zum Sponsoring zu weitreichend sei.³³

3.2 Nebeneinkünfte von Abgeordneten

Im OSZE-Dokument zu Guter Regierungsführung und Transparenz (Dublin 2012) wird gefordert, dass die Öffentlichkeit über die Nebeneinkünfte von Abgeordneten informiert wird.

In diesem Sinne stellte das Bundesverfassungsgericht bereits 2007 in einem Grundsatzurteil³⁴ zur Offenlegungspflicht von Nebeneinkünften fest: „Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird. [Nebentätigkeiten] bieten vielfältige Möglichkeiten, politischen Einfluss durch ein Bundestagsmandat [...] gewinnbringend zu nutzen, und gerade von dieser Möglichkeit gehen besondere Gefahren aus für die Unabhängigkeit der Mandatsausübung und die Bereitschaft, das Mandat in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen.“

Seit Oktober 2014 müssen Abgeordnete ihre Nebeneinkünfte in zehn Stufen angeben³⁵ anstatt wie zuvor nur in drei Stufen. Nach wie vor kann jedoch der Sektor der anzugebenden Nebentätigkeit rela-

³⁰ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states
on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns
(Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies)

³¹ Siehe dazu Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, WD 1-3000-028/11, S. 8

³² Ebda.

³³ Siehe BT-Drs.18/100, S. 7 mit Verweis auf BT-Drs. 17/8200, S. 6 ff.

³⁴ Urteil vom 4.7.2007, [2 BvE 1/06](#)

³⁵ Stufe 1 erfasst einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte von 1.000 bis 3.500 Euro, Stufe 2 Einkünfte bis 7.000 Euro, Stufe 3 Einkünfte bis 15.000 Euro, Stufe 4 Einkünfte bis 30.000 Euro, Stufe 5 Einkünfte bis 50.000 Euro, Stufe 6 Einkünfte bis 75.000 Euro, Stufe 7 Einkünfte bis 100.000 Euro, Stufe 8 Einkünfte bis 150.000 Euro, Stufe 9 Einkünfte bis 250.000 Euro und Stufe 10 Einkünfte über 250.000 Euro.

tiv unspezifisch bleiben (z. B. „Berater“). Aus der Zivilgesellschaft³⁶ kommt daher die Forderung, dass zumindest die Branche der Mandanten, Kunden oder Klienten offengelegt werden müsse. Hier müsste dann aber sichergestellt sein, dass eine solche Offenlegung noch den Anforderungen an das Anwaltsgeheimnis entspricht. Bezahlte Lobbytätigkeit sollte für Abgeordnete gänzlich verboten werden.

Die Feststellung, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach dem Abgeordnetengesetz verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 44 a des AbgG (Ordnungsgeld) als Drucksache veröffentlicht. Der Sanktionscharakter dieser Vorschrift liegt allein in der Veröffentlichung des Regelverstößes. Der intendierte politische Sanktionsmechanismus kann aber nur greifen, wenn Sanktionen von den Bürger_innen wahrgenommen werden³⁷. Daher sollte die Feststellung einer Verletzung zusätzlich direkt bei den Angaben zu den Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Bundestages beziehungsweise auf dessen Webseite veröffentlicht werden.

Die Nichtregierungsorganisation *abgeordnetenwatch* fordert eine Beschränkung der beruflichen Tätigkeit von ausgeschiedenen Regierungsmitgliedern und Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären, wenn diese unmittelbar nach Beendigung ihrer Amtszeit in einem Bereich tätig werden, der in Zusammenhang mit der früheren dienstlichen Tätigkeit steht. Es bestehe ein Risiko, dass sich Politiker in hohen Staatsämtern durch Gefälligkeiten für gewisse Unternehmen und Institutionen Karriereoptionen erschließen.³⁸ Schon der Anschein der Käuflichkeit von Regierungsmitgliedern muss vermieden werden. Der Gesetzgeber hat dieses Problem erkannt und im Juni 2015 eine neue gesetzliche Karenzzeit eingeführt. Die Regelungen befinden sich im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der parlamentarischen Staatssekretäre sowie im Bundesministergesetz. Nun kann der Bundestagspräsident im Falle eines befürchteten Interessenkonflikts eine Sperrfrist von bis zu zwölf Monaten verhängen, in Ausnahmefällen bis zu 18 Monaten. Während dieser Sperrfrist wird den Betroffenen dann ein Übergangsgeld gezahlt. Die Zivilgesellschaft kritisiert die Beschlüsse als unzureichend und fordert eine Karenzzeit von drei Jahren.

3.3 Transparenz bei der Interessenvertretung

Die Institutionen des demokratischen Staates lassen sich als eine Art Wettbewerbsordnung der politischen Willensbildung auffassen, die sicherstellen soll, dass bei der Auseinandersetzung um das Gemeinwohl möglichst viele Interessen chancengleich Berücksichtigung finden können.³⁹ Die möglichst gleichwertige Partizipation aller Teile der Bevölkerung an der politischen Entscheidungsfindung - bzw. die gleichwertige Vertretung ihrer Interessen - ist wichtige Voraussetzung für die Konfliktverhütung. Problematisch ist jedoch, dass finanziell starke Akteure ihre Interessen effektiver durchsetzen können als finanziell schwächere Interessengruppen. Gerade letztere setzen sich aber häufig für öffentliche Belange ein, die im Sinne der menschlichen Dimension der OSZE ein möglichst friedvolles, gleichberechtigtes Miteinander fördern. – wie etwa die Verwirklichung von Menschenrechten und die Unterstützung sozial schwächerer oder diskriminierter Gruppen.

GRECO fordert, „die Transparenz im parlamentarischen Verfahren zu verbessern, indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakt mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parla-

³⁶ <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2015.pdf>

³⁷ Van Aaken, ZaöRV 65 (2005), S.437

³⁸ https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2016-04-05/wer_auf_einen_gesetzgebungsvorschlag_einfluss_nehmen_will#sthash.pN0OnrQe.dpuf

³⁹ Fritzsche, Alexander, Die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“, HFR 8/2004, S. 37

mentarische Arbeit anstreben“.⁴⁰ Die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters sowie eines sogenannten legislativen Fußabdrucks wurden im Bundestag bereits in der letzten Legislaturperiode diskutiert.⁴¹ Ein solcher „Fußabdruck“ soll in einem Gesetzesentwurf darüber informieren, welche externen Personen (Lobbyisten, Verbände, Anwälte, Unternehmen) an dessen Ausarbeitung mitgewirkt haben. Auch hierfür wurde im Parlament keine Einigung für eine entsprechende Regelung erzielt. Laut Bundesverfassungsgericht⁴² ist es für die Transparenz im Gesetzgebungsprozess wichtig, dass der gesamte Willensbildungsprozess für die Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Es gelte, das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Bundestag und seine Mitglieder zu stärken.⁴³

Im Februar 2016 hat der Ältestenrat beschlossen, die Zugangsregeln für Verbände zum Parlament zu verschärfen und die Anzahl der Hausausweise einzuschränken. Die ungeprüfte Ausstellung von Hausausweisen über die parlamentarischen Fraktionsgeschäftsführer soll damit zukünftig unterbunden werden. Jeder Verband muss sich neu registrieren lassen. Er darf diesen Antrag nur stellen, wenn er eine Repräsentanz in der Hauptstadt hat und erhält nun höchstens zwei anstatt wie zuvor fünf Hausausweise.⁴⁴ Ziel der Neuregelung ist es, das Verfahren transparenter zu gestalten und Hausausweise künftig nur an solche Interessensvertreter zu vergeben, die im freiwilligen Verbändeverzeichnis eingetragen und damit als solche auch erkennbar sind. Einzelnen Unternehmen ist eine Registrierung im Verbänderegister nicht möglich. Da die Ausgabe von Hausausweisen über die Fraktionen mit der Einführung der neuen Verbändeliste unterbunden werden soll, ist insgesamt für mehr Transparenz gesorgt.

4 Fazit

Mit der Einführung neuer gesetzlicher Regelungen innerhalb der letzten beiden Jahre hat die Bundesregierung nur zum Teil die o. g., wiederholten Empfehlungen der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption und des Bundestagspräsidenten aufgegriffen. Wichtige Themen wie das Sponsoring oder die effektive Kontrolle von Offenlegungspflichten und Sanktionen bei Verstoß gegen solche bleiben ungeregelt, denn es konnte sich im Parlament darauf nicht geeinigt werden. Dies wird bei der letzten Änderung des Parteiengesetzes, das in der neuen Fassung seit Januar 2016 in Kraft ist, besonders deutlich. Hier findet sich kaum eine der Empfehlungen der Gremien wieder. Die Forderungen nach mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung und im Lobbying bleiben damit bestehen. Die bisher geltenden Regelungen in dem Bereich können nicht als voll dem entsprechend angesehen werden, was die eingangs geschilderten OSZE-Beschlüsse vorsehen, denen sich Deutschland als Teilnehmerstaat verpflichtet hat. Dazu gehört die Umsetzung der GRECO-Empfehlungen. Verbesserungsbedarf besteht weiterhin in der Gewährung von Chancengleichheit für die Artikulierung unterschiedlicher politischer Interessen in der Gesellschaft.

⁴⁰ GRECOEval4(2014) Germany, S. 14

⁴¹ Z.B. BT-Drs. 17/2486

⁴² BVerfGE 40, 296 (327)

⁴³ Ebda.

⁴⁴ Deutscher Bundestag, Merkblatt zum geänderten Antragsverfahren von Bundestagsausweisen an Mitarbeiter von Verbänden und deren Interessenvertreter, 19.2.2016

<https://www.bundestag.de/blob/409838/b1b7767b2ec708e4f26b55870329a71c/merkblatt-data.pdf>

Literaturverzeichnis

Van Aaken, Anne (2005): Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der UN-Konvention gegen Korruption? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65 (2005), S.406 -446

Bundestagsdrucksache 18/100, 18.12.2013: Bericht über die Rechenschaftsberichte 2010 und 2011 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes

Bundestagsdrucksache. 18/7910, 17.3.2016: Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2014 (1. Teil — Bundestagsparteien)

Bundestagsdrucksache 18/6879, 1.2.2015: Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes

Fritzsche, Alexander (2004): Die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“, Humboldt Forum Recht (HFR 8/2004), <http://www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/8-2004/index.html>

Groupe d'Etats Contra la Corruption (GRECO), 2009: Dritter Erhebungszeitraum Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung (SEV Nrn. 173 und 191, Leitlinie 2), (Thema I), Verabschiedet durch GRECO bei ihrer 45. Vollversammlung (Straßburg, 30. November — 4. Dezember 2009)

Groupe d'Etats Contra la Corruption (GRECO), 2014: Dritter vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland: „Kriminalisierung (SEV Nrn. 173 und 191, Leitlinie 2)“, „Transparenz der Parteienfinanzierung“, von GRECO verabschiedet auf ihrer 65. Vollversammlung (Straßburg, 6. — 10. Oktober 2014)

Jarass, Hans-D. (2014), Kommentar zum Grundgesetz, 14.Auflage

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags (2011), WD 1-3000-028/11, <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2016-01-22/wir-veroeffentlichen-die-liste-mit-allen-gutachten-des-wissenschaftlichen-dienstes>

G. Anhang: Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren

Eva Küblbeck ist Referentin beim Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK e.V.). Seit 2012 arbeitet sie zudem als freie/wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Deutschen Institut für Menschenrechte mit den Schwerpunkten Opferrechte/Be-richterstattung an die EU-Grundrechteagentur. Sie studierte Human Rights mit den Abschlüssen Bachelor (BSc.) und Master of Laws (LL.M).

Dr. Kati Lang ist in Dresden als Rechtsanwältin mit den Schwerpunkten Migrations- und Strafrecht tätig und vertritt in zahlreichen Verfahren Opfer rechter Gewalt. Sie promovierte zu den strafrechtlichen Aspekten von Vorurteils kriminalität. Als Sachverständige trat sie im NSU-Untersuchungsausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen auf.

Anne Rennschmid koordinierte die Erstellung dieses Berichts als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Zuvor war sie in den Bereichen Flucht/Migration, Sicherheit sowie Entwicklungspolitik u. a. beim Deutschen Roten Kreuz, der Diakonie und im OSZE-Büro in Tadschikistan tätig. Sie hat ihr juristisches Studium und Referendariat in Berlin absolviert und machte einen Master im Völkerrecht an der University of London.

Dr. Britta Schellenberg ist Senior Researcher am Centrum für angewandte Politik-forschung und Lehrbeauftragte am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sie war u. a. Sachverständige im NSU-Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag und Wahlbeobachterin in Bosnien-Herzegowina. Sie studierte in Heidelberg, London und Berlin Germanistik, Anglistik, Judaistik und Neuere Geschichte.

Dr. Monika Schröttle ist Sozialwissenschaftlerin/Politologin mit dem Schwerpunkt Interdisziplinäre Frauen-, Gewalt- und Behinderungsforschung. Seit 2014 ist sie Vertretungsprofessorin an der Fakultät Rehabilitationswissenschaften der TU Dortmund und Leiterin des Forschungsschwerpunkts „*Genderforschung, Behinderungsforschung, Menschenrechte und Gewalt*“ am Institut für empirische Soziologie (IfeS) an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Seit 2012 koordiniert sie das europäische Forschungsnetzwerk „European Network on Gender and Violence“.

PD Dr. phil. Dipl.-Päd. Dipl.-Soz. Hendrik Trescher lehrt und forscht derzeit am Institut für Sonderpädagogik der Goethe-Universität Frankfurt zu den Themen Disability Studies, Inklusion und Partizipation von Menschen mit Behinderungen sowie Pädagogik bei kognitiven Beeinträchtigungen.