



PARALLELBERICHT DER ALLIANZ FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE IN DEUTSCHLAND

zum fünften Staatenbericht der
Bundesrepublik Deutschland zum
Internationalen Pakt über wirtschaftliche,
soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)

IMPRESSUM

MITWIRKENDE ORGANISATIONEN AN DEM BERICHT

Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
Ban Ying e.V.
Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin (bzfo)
Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (BRJ)
BPE - Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V.
Bund demokratischer WissenschaftlerInnen (BdWi)
Diakonisches Werk der EKD
FIAN Deutschland e.V.
Forum Menschenrechte
Frauenhauskoordinierung e.V.
Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde (GBM)
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)
GEW Landesverband Bayern
Humanistische Union e.V.
Intersexuelle Menschen e.V.
IPPNW, Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges / Ärzte in sozialer Verantwortung e.V.
KOK e.V. (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess)
Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD) e.V.
Unter Druck – Kultur von der Straße e.V.
Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit e.V. Berlin (ZPSA)

KOORDINIERUNGSGRUPPE

Sibylle Gurzeler, ZPSA e.V.
Ute Hausmann, FIAN Deutschland e.V.
Ingo Stamm, Diakonisches Werk der EKD
Frank Uhe, IPPNW
Michael Windfuhr, Diakonisches Werk der EKD „Team Menschenrechte“ (bis 31.12.2010)

KONTAKT

wskallianz@googlemail.com
www.wsk-allianz.de

Gestaltung & Layout: Anne Tritschler

VORWORT

Die Allianz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Deutschland (kurz wsk-Allianz) ist ein ad-hoc Netzwerk bestehend aus 20 zivilgesellschaftlichen Organisationen aus diversen Arbeitsbereichen. Die Entstehung des Netzwerks geht auf eine Initiative des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Herbst 2008 zurück. Die wsk-Allianz gründete sich im März 2009 mit dem Ziel, einen koordinierten, gemeinschaftlichen Parallelbericht zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland über die Implementierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verfassen. Das erste Produkt der Allianz war eine gemeinsam erarbeitete „List of Issues“, die im November 2010 von Vertretern und Vertreterinnen der wsk-Allianz vor dem UN-Sozialausschuss in Genf präsentiert wurde.

Der Arbeitsprozess zu dem vorliegenden Bericht bestand aus zahlreichen Plenumsitzungen sowie in der intensiven Zusammenarbeit der beteiligten Organisationen, die zu bestimmten Paktartikeln oder Themen Arbeitsgruppen gebildet hatten.

Der vorliegende Bericht versteht sich als kritische Kommentierung und aktuelle Ergänzung des fünften Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland. Die Querschnittsthemen Gleichberechtigung von Frau und Mann sowie Migration werden in zahlreichen Kapiteln des Berichts behandelt. Grundsätzlich orientiert sich der Bericht an der Struktur des UN-Sozialpakts bzw. an den Ausführungen des Staatenberichts.

SALVATORISCHE KLAUSEL

Die Ausführungen und Forderungen des Berichtes werden von den diesen Bericht tragenden NGOs entsprechend ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und ihrer Zielsetzung getragen. Die beteiligten NGOs eint die Intention einer gemeinsamen Berichterstattung aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Dennoch können nicht alle beteiligten NGOs jede hier geäußerte Beurteilung und Empfehlung mittragen.

DANKSAGUNG

Ein solches Projekt lebt vom Engagement der beteiligten Personen und Organisationen. Ihnen gilt ein besonderer Dank.

Der Parallelbericht der Allianz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Deutschland entstand durch die finanzielle Unterstützung des Bildungs- und Förderwerks der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Brot für die Welt, dem Forum Menschenrechte, Amnesty International, dem IPPNW, der Humanistischen Union und dem Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener e.V.

INHALTSVERZEICHNIS

IMPRESSUM, MITWIRKENDE ORGANISATIONEN, KONTAKT	2
VORWORT, SALVATORISCHE KLAUSEL, DANKSAGUNG	3
1. ALLGEMEINE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER INNERSTAATLICHEN ANWENDUNG DES PAKTES	7
1.1. Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des Berichts	7
1.2. Probleme der Umsetzung der Menschenrechtsverträge im föderalen System	7
1.3. Ausstehende Ratifizierung des Zusatzprotokolls	8
2. NICHTDISKRIMINIERUNG (ARTIKEL 2)	9
2.1. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	9
2.2. Residenzpflicht für Asylbewerberinnen und geduldete Flüchtlinge	9
3. GLEICHBERECHTIGUNG VON FRAU UND MANN (ARTIKEL 3)	12
3.1. Einleitung	12
3.2. Menschen- und Frauenhandel	12
3.2.1. Zu den Ausbildungsprogrammen zum Thema Menschenhandel	12
3.2.2. Kooperationskonzept und Betreuungskonzept	12
3.2.3. Aufenthaltsgesetz	13
3.2.4. Zugang zu den Gerichten	14
4. RECHT AUF ARBEIT UND BERUFSAUSBILDUNG (ARTIKEL 6)	15
4.1. Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben	15
4.2. Recht auf Arbeit von Asylbewerberinnen und geduldeten Personen	15
4.2.1. Räumliche Beschränkungen	16
4.3. Recht auf Berufsausbildung von Asylbewerberinnen und geduldeten Personen	16
4.3.1. Räumliche Beschränkungen	17
4.3.2. Berufsfördernde Maßnahmen	17
4.3.3. Folgen	17
5. RECHT AUF GERECHTE UND GÜNSTIGE ARBEITSBEDINGUNGEN (ARTIKEL 7)...	19
5.1. Gleichberechtigung von Frau und Mann	19
5.1.1. Entgeltgleichheit	19
5.1.2. Berufliche Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen	19
5.1.3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf	19
5.2. Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse Ost-West	20
5.3. Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden	23
5.4. Situation von MigrantInnen in DiplomatInnenhaushalten	23
5.5. Situation von Menschen ohne Papiere	23

6. RECHT AUF GEWERKSCHAFTLICHE BETEILIGUNG (ARTIKEL 8)..... 25

6.1. Streikrecht für Beamtinnen und Beamte	25
6.1.1. Debatte um Streikrecht	25
6.1.2. Streikrecht durchsetzen	25
6.1.3. Streiks von Beamtinnen und Beamten	26

7. RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT (ARTIKEL 9)..... 27

7.1. Das Recht auf soziale Sicherheit und die Sozialpolitik Deutschlands	27
7.1.1. Besorgnis und Empfehlung des Sozialausschusses von 2001	27
7.1.2. Folgen der Agenda 2010 - Reform des Systems der sozialen Sicherheit in der BRD	27
7.1.3. Umverteilung von Arm zu Reich - Zunahme der Alters- und Kinderarmut	28
7.2. Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen	30
7.2.1. Bedarfsgemeinschaft	30
7.2.2. Rechtsansprüche im SGB II	30
7.2.3. Fazit	30
7.3. Amtswillkür im Umgang mit Arbeitslosengeld II- EmpfängerInnen	31
7.3.1. Die wichtigsten Ergebnisse	31
7.3.2. Zusammenfassung	32
7.4. Das Recht auf soziale Sicherheit von Flüchtlingen, AsylbewerberInnen und Geduldeten.....	33

8. RECHT DER FAMILIEN, DER MÜTTER SOWIE DER KINDER UND JUGENDLICHEN AUF SCHUTZ UND BEISTAND (ARTIKEL 10)..... 34

8.1. Kinder, Jugendliche und Familien, die öffentliche Jugendhilfe benötigen	34
8.1.1. Kinder- und Jugendhilfegesetz	34
8.1.2. Probleme bei der Inanspruchnahme des Gesetzes	34
8.1.3. Unabhängige Ombudsstellen im Jugendhilfebereich	35
8.2. Gleichgeschlechtliche Familien	35
8.2.1. Gewährleistung des Rechts auf Familiengründung für alle	36
8.2.2. Steuerliche Diskriminierung von Regenbogenfamilien beenden	37
8.3. Flüchtlingskinder und -familien	37
8.3.1. Besondere Schutzbedürftigkeit unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.....	37
8.3.2. Ausreichende soziale Hilfe auch für Flüchtlingskinder	38
8.3.3. Familieneinheit auch im Kontext von Flucht und Asylsuche schützen	38

9. RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD (ARTIKEL 11)..... 40

9.1. Reform der Grundsicherung.....	40
9.2. Berichte über einen „angemessenen Lebensstandard“ aus der Sicht von SozialhilfeempfängerInnen ...	41
9.2.1. Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II).....	41
9.2.2. Der Alltag von ALG II-BezieherInnen	42
9.2.3. Zusammenfassung	45
9.3. 100 % Sanktionen bei SozialhilfeempfängerInnen	45
9.4. Kinderarmut in Deutschland – das Recht auf Nahrung in Gefahr	46
9.5. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen.....	47
9.5.1. Recht auf Wohnen	47
9.5.2. Angemessener Lebensstandard, Recht auf Nahrung	47

10. RECHT AUF GESUNDHEIT (ARTIKEL 12)	49
10.1. Psychiatrische Zwangsbehandlungen von Menschen mit und ohne Behinderungen.....	49
Fußnoten zu Artikel 12, Kapitel 10.1.	53
10.2. Situation von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Menschen ohne Papiere.....	55
11. RECHT AUF BILDUNG (ARTIKEL 13 UND 14)	59
11.1. Allgemeinbildendes Schulwesen	59
11.1.1. Zugänglichkeit zur Schulbildung	59
11.1.2. Allgemeine Zugänglichkeit des höheren Schulwesens.....	59
11.1.3. Chancengleichheit	60
11.1.4. Schulformwechsel und Sonder-/Förderschulsystem	60
11.1.5. Unentgeltlichkeit und Lehr-/Lernmittelfreiheit	61
11.1.6. Schülerbeförderung	61
11.1.7. Föderale Ordnung der Bundesrepublik.....	61
11.1.8. Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB).....	62
11.1.9. Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund	62
11.1.10. Maßnahmen zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund	62
11.1.11. Schlussbemerkung	63
11.2. Hochschulzugang und Studiengebühren	63
11.2.1. Zugangsbeschränkungen.....	63
11.2.2. Finanzielle Restriktionen	63
11.2.3. UN-Sozialpakt und Staatenbericht.....	64
11.2.4. Recht auf Bildung beim Hochschulzugang?	65
11.3. Menschenrechtsbildung	66
11.3.1. Menschenrechtsbildung im allgemeinbildenden Schulsystem.....	66
11.3.2. Inhalte der Menschenrechtsbildung	66
11.3.3. Ressourcen für Menschenrechtsbildung	67
11.3.4. Umfang der Menschenrechtsbildung	67
11.4. Recht auf Bildung von AsylbewerberInnen, Flüchtlingen und Geduldeten	68
12. RECHT AUF KULTURELLE TEILHABE (ARTIKEL 15)	70
12.1. Verteilung von Flüchtlingen im Bundesgebiet	70
13. ANHANG: BETROFFENENBERICHTE	71
13.1. Bezug auf Artikel 11 - Recht auf Wohnen	71
13.2. Bezug auf Artikel 12 - Recht auf Gesundheit	73
QUELLENVERZEICHNIS	77

1. ALLGEMEINE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER INNERSTAATLICHEN ANWENDUNG DES PAKTES

1.1. BETEILIGUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT BEI DER ERSTELLUNG DES BERICHTS

Die Bundesregierung trifft in ihrem Staatenbericht folgende Aussage:

„Die Bundesregierung hat bei der Vorbereitung des fünften Staatenberichts auch die Zivilgesellschaft sehr frühzeitig in den Erarbeitungsprozess einbezogen. Bereits seit Dezember 2005 wurden mit VertreterInnen vom Forum Menschenrechte intensive Gespräche geführt, die jedoch im weiteren Verlauf schließlich von Seiten der zuständigen Dachorganisation der Nichtregierungsorganisationen (Deutsches Forum Weltsozialgipfel) nicht fortgesetzt wurden. Hintergrund waren Schwierigkeiten in den Verfahren interner Koordination unter den zuständigen Nichtregierungsorganisationen.“

Diese Aussage ist in dieser Form nicht korrekt. Es ist zutreffend, dass es im Dezember 2005 zu einem Gespräch zwischen einer Vertreterin des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Forum Menschenrechte kam. Die Vertreter des Forum Menschenrechte haben bei diesem Treffen eine Reihe von Themen benannt, die ihrer Ansicht nach Berücksichtigung im Staatenbericht finden sollten. Sie haben zudem darauf hingewiesen, dass das Forum Menschenrechte sich nicht an der Kommentierung des Staatenberichts vor Veröffentlichung beteiligen werde, sondern dem Ausschuss zusätzliche Informationen vorlegen werde, wie es mit diesem Parallelbericht der Fall ist.

Die Mitglieder der wsk-Allianz weisen darauf hin, dass es in Deutschland keine „zuständige Dachorganisation der Nichtregierungsorganisationen“ für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) gibt. Vielmehr ist es ein Anliegen der Mitglieder der wsk-Allianz, dass sich zivilgesellschaftliche Organisationen aus den unterschiedlichsten Arbeitsbereichen auf den Sozialpakt berufen und in ihre Arbeit integrieren. Die Form des Zusammenschlusses der wsk-Allianz als ad-hoc Netzwerk spiegelt dieses Verständnis wider.

Der 5. Staatenbericht ist weder auf der Website des federführenden Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) noch auf anderen Websites der Bundesregierung verfügbar und somit ausschließlich über die Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte zugänglich. Die Bundesregierung kommt damit ihrer Informationspflicht gegenüber der Bevölkerung nicht nach.

1.2. PROBLEME DER UMSETZUNG DER MENSCHENRECHTSVERTRÄGE IM FÖDERALEN SYSTEM

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 9. Oktober 1968 unterzeichnet, die innerstaatliche Geltung wurde durch ein Zustimmungsgesetz vom Bundestag 1973 verabschiedet. Der Vertrag hat somit durch das Vertragsgesetz den Rang eines formellen Bundesgesetzes. Es gilt damit für die gesamte Bundesrepublik, ist aber bezüglich der Umsetzung durch die Länder materiell und formell unbestimmt.

Da Deutschland als föderaler Bundesstaat organisiert ist, sind die anderen sechzehn Akteure, die Regierungen der Bundesländer, nicht unmittelbar verpflichtet. Vielmehr stellt sich trotz der Unterzeichnung des Vertrages und der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes die Frage, welche der föderal-staatlichen Akteure, Bund oder die Bundesländer (im Grundgesetz „Länder“ genannt), die mit der Vertragsunterzeichnung eingegangenen Verpflichtungen jeweils zu erfüllen haben.

Bezüglich der innerstaatlichen Gesetzgebung ist die Zuständigkeit im Grundgesetz geregelt: Die Gesetzgebungskompetenz liegt überwiegend bei dem Bund, die Länder haben jedoch die für die Verwirklichung von Menschenrechten wichtigen Bereiche Jugend, Kultur und Bildung, Gewaltschutz und Beratung, Gleichstellung und Antidiskriminierung ganz oder teilweise in ihrer Kompetenz. Zudem obliegen den Ländern Verwaltungszuständigkeiten und erhebliche Kompetenzen bei der Entscheidung über die öffentlichen Ausgaben. So kann sich die Bundesrepublik den Verpflichtungen des Vertrages an vielen Stellen durch den Verweis auf die föderale Struktur entziehen.

Statt einen politischen und finanziellen Rahmen etwa für den Bereich der Menschenrechtsbildung, Beratung und Menschenrechtspolitik zu entwickeln, statt breite gesellschaftliche Diskurse zu Gleichstellung und gegen Ausgrenzung zu entwickeln, wird der Bund in der Regel gar nicht tätig, sondern verweist auf die Zuständigkeit der Länder. Teilweise ist nicht einmal das Wissen darüber vorhanden, in welchem Umfang die sechzehn Bundesländer ihrer Verantwortung für die Verpflichtungen aus den Verträgen nachgekommen sind. So scheitern die Verwirklichung der Rechte und insbesondere die Arbeit gegen Gewalt, Diskriminierung und Ausgrenzung an vielen Stellen an der mangelnden Verzahnung zwischen Bund und Ländern. Aus Sicht der Zivilgesellschaft ist daher ein „Föderalismus-Gap“ der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zu beklagen.

FORDERUNGEN:

- Die Bundesregierung sollte einen politischen und finanziellen Rahmen für den Bereich der Menschenrechtsbildung entwickeln.
- Die Bundesregierung sollte in den Punkten Menschenrechtsbildung, Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen, Asylrecht, Jugendarbeit und Jugendschutz sowie Kultur und Bildungspolitik erläutern, wie sie die Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen gestalten will.
- Die Bundesregierung sollte verpflichtet werden, die Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen durch die Länder zu dokumentieren.

1.3. AUSSTEHENDE RATIFIZIERUNG DES ZUSATZPROTOKOLLS

Am 10. Dezember 2008 verabschiedete die UN-Generalversammlung das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), das dem UN Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Möglichkeit eröffnet, Beschwerden von Einzelpersonen und Gruppen von Einzelpersonen entgegen zu nehmen, die ihre durch den Sozialpakt geschützten Rechten verletzt sehen.

Obwohl die Bundesregierung im letzten Jahr der Verhandlungen über das Zusatzprotokoll eine sehr konstruktive Rolle einnahm, steht die Ratifizierung des Zusatzprotokolls aus. Die Auslegung des Zusatzprotokolls zur Ratifizierung durch die Staaten am 24. September 2009 fiel mit den Bundestagswahlen und dem Regierungswechsel zusammen. Die neue Regierung begann frühzeitig mit dem Prozess der Prüfung der Ratifizierung und hat mehrfach ausgesagt, dass sie aktiv die Ratifizierung prüfe. Bei mehreren Gelegenheiten hat die Regierung betont, das Zusatzprotokoll so schnell wie möglich ratifizieren zu wollen. Im Aktionsplan Menschenrechte 2010-2012 wurde angekündigt, die Ratifizierung mit dem Ziel zu prüfen, das Zusatzprotokoll zügig zu ratifizieren. Augenblicklich scheint es jedoch möglich, dass die Ratifizierung aufgrund mangelnder Bereitschaft in Teilen der Regierung unangemessen verzögert wird.

Die Mitglieder der wsk-Allianz rufen die Bundesregierung auf, das Staatenberichtsverfahren zu nutzen, um gegenüber dem UN-Ausschuss sowie der deutschen Zivilgesellschaft ein starkes Zeichen zu setzen, dass sie das Zusatzprotokoll so schnell wie möglich und ohne weitere Verzögerung ratifizieren wird.

2. NICHTDISKRIMINIERUNG (ARTIKEL 2)

2.1. ALLGEMEINES GLEICHBEHANDLUNGSGESETZ

Die Bundesrepublik Deutschland verweist in ihrem Staatenbericht (S. 21) auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Zunächst ist zu begrüßen, dass wichtige Schritte in Richtung auf Gleichbehandlung durch die Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) erfolgt sind. Allerdings sind damit noch nicht alle Vorgaben aus dem UN-Sozialpakt erfüllt.

Erstens zeigen dies die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom Februar 2009¹. Dort wird zu Recht gefordert, dass folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- genaue Prüfung der Umsetzung des AGG,
- Ergreifen der geeigneten Maßnahmen zur wirksamen Beseitigung der Diskriminierung,
- (Prüfung der) Novellierung des AGG im Hinblick auf
 - die Anwendung im häuslichen und privaten Bereich,
 - die Umkehr der Beweislast,
 - die volle Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, z.B. die Einbeziehung von Kündigung in den Geltungsbereich des AGG,
- Ausstattung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit den angemessenen Personal- und Finanzmitteln, Ausweitung ihrer Befugnisse im Hinblick auf Untersuchungs- und Sanktionsmöglichkeiten, die Möglichkeit Klagen zu unterstützen und zu initiieren, Stärkung der Unabhängigkeit der Leitung.

Auch wenn die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts – des höchsten Gerichts in Arbeitsachen in Deutschland – bestimmte Mängel in Bezug auf den Kündigungsschutz inzwischen korrigiert hat, so wurden zumindest auf gesetzgeberischer Ebene noch keinerlei entsprechende Maßnahmen ergriffen. Der Anmerkung der Bundesregierung, der Schutz vor ethnischer Diskriminierung (Randnr. 49) sei auch bei der Anmietung von Wohnraum garantiert, ist entgegen zu halten, dass § 19 (3) AGG die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung einräumt, die im ‚Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse‘ somit Einschränkungen des Schutzes vor Diskriminierung erlaubt. Das CERD Komitee hat in seinen Abschließenden Bemerkungen vom 13. August 2008 zum deutschen Staatenbericht empfohlen, diesen Passus im Gesetz zu überdenken, um Artikel 5 des ICERD zu entsprechen. Eine Änderung ist bislang nicht vorgenommen worden.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass das AGG grundsätzlich nur acht Diskriminierungsmerkmale umfasst. Die in Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpakts weiter genannten Merkmale der Sprache, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt sind nicht berücksichtigt. Bei der ebenfalls zu berücksichtigenden „politischen oder sonstigen Anschauung“ geht der zuständige UN-Ausschuss davon aus, dass darunter auch gewerkschaftliche Mitgliedschaft zählt². Weiter sieht er in der ebenfalls erforderlichen Berücksichtigung jedes „sonstigen Status“ die Merkmale Nationalität, Familienstand, Gesundheitszustand umfasst (Randnr. 30, 31 und 33). Dies alles bedeutet, dass das AGG um (zumindest) diese Merkmale erweitert werden müsste, um Gleichbehandlung im Hinblick auf diese Rechte herzustellen.

Drittens zeigt schon die Aufspaltung in vom AGG erfasste und nicht erfasste Diskriminierungsmerkmale, dass es an einer kohärenten Gleichbehandlungspolitik fehlt. Die vom UN-Sozialausschuss in „General Comment“ Nr. 20 verlangten Politiken, Pläne und Strategien (Randnr. 38) sind auf jeden Fall in Deutschland nicht ausreichend.

2.2. RESIDENZPFLICHT FÜR ASYLBEWERBERINNEN UND GEDULDETE FLÜCHTLINGE

Die Regelung der so genannten „Residenzpflicht“ bestimmt in Deutschland seit Inkrafttreten des Gesetzes über Asylverfahren (AsylVfG) im Jahr 1982, dass sich AsylbewerberInnen und geduldete MigrantInnen nur in einem näher bestimmten Bezirk aufhalten dürfen. Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung gilt für AsylbewerberInnen gem. §§ 56, 85 AsylVfG sowie für Geduldete gem. §§ 61 Abs. 1, 95 Aufenthaltsgesetz. In Deutschland unterliegen derzeit knapp 200.000 Menschen der Residenzpflicht³, hiervon rund 88.000 mit einer Duldung, 70.000 sonst ausreisepflichtige Personen (faktische Duldung) sowie 37.500 Asylsuchende mit einer Gestattung.

Ein Überschreiten der Residenzzone ist ausnahmsweise möglich, sofern eine Erlaubnis der Ausländerbehörde vorliegt. Eine solche Verlassenserlaubnis („Urlaubsschein“) ist dort vorher persönlich zu beantragen, wobei Grund und Ziel der Reise angegeben werden müssen. Neben Fahrtkosten und Zeitaufwand fallen in einzelnen Bundesländern hierfür Gebühren an, die für viele MigrantInnen eine erhebliche Belastung darstellen. Hierzu hat das Verwaltungsgericht Halle mit Urteil vom 26.02.2010 in erster Instanz entschieden, dass für solche Gebühren (hier: 10 Euro) keine Rechtsgrundlage besteht. Verstöße gegen die Residenzpflicht können mit Geldstrafe und im Wiederholungsfall auch mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr bestraft werden. Kriminalpolitisch bedenklich ist die schlichte Übernahme solcher Fallzahlen in die Kriminalstatistik und die immer wieder auf solche Zahlen gestützte, undifferenzierte Argumentation einer (angeblich) erhöhten Ausländerkriminalität.

Die Festlegung der Residenzzone bedeutet in der Praxis erhebliche Einschränkungen für AsylbewerberInnen und Geduldete (siehe auch die Kapitel 4.1.1. und 4.2.1. – Recht auf Arbeit und Berufsausbildung sowie Kapitel 12 – Recht auf kulturelle Teilhabe): Besuche bei Verwandten oder Freunden außerhalb des Aufenthaltsbereichs – und sei es nur im Nachbarbezirk – werden ebenso erschwert, wie z.B. der Besuch eines Gottesdienstes, einer kulturellen Veranstaltung, die Teilnahme an Sportveranstaltungen oder die Wahrnehmung von Informationsangeboten in einer nahegelegenen Stadt. In besonderem Maße betroffen sind AsylbewerberInnen und Geduldete mit Aufenthaltssorten im ländlich geprägten Raum mit einer geringeren Anzahl kultureller Angebote und oft eingeschränkten sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten für MigrantInnen.

Kein anderer Mitgliedsstaat der EU regelt das Aufenthaltsgebiet von MigrantInnen in dieser Weise und über den Zeitraum des gesamten Asylverfahrens. Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Beschluss vom 10.04.1997 (BVerfG 96, 10) keinen Grundrechtsverstoß für diese räumliche Aufenthaltsbeschränkung für AsylbewerberInnen sowie der entsprechenden Strafbewehrung gesehen. Auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof konnte in der Entscheidung vom 20.11.2007 (44294/04: Sunday E. Omweneke gegen die Bundesrepublik Deutschland) keine Unvereinbarkeit der Residenzpflichtregelung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention feststellen.

In der praktischen Handhabung der Residenzpflicht durch Ausländer- und Polizeibehörden wird „Racial Profiling“^a angewandt. Hierzu gehört z.B. die gezielte Kontrolle der Aufenthaltspapiere „fremd“ aussehender Personen durch die (Bundes-) Polizei im Öffentlichen Personenverkehr mit erheblichen diskriminierenden und stigmatisierenden Auswirkungen. Nicht zu unterschätzen sind auch die alltäglichen Probleme der Residenzpflicht und ihrer Umsetzung in der Praxis. Eine Fülle einzelner Fallbeispiele wurden 2009 in Form einer Bestandsaufnahme aus menschen- und bürgerrechtlicher Perspektive zur Praxis der Residenzpflicht veröffentlicht⁴. In diesem Zusammenhang dokumentiert wurden ebenfalls die stigmatisierenden Folgen einer rigiden Genehmigungs- und Kontrollpraxis zum Nachteil der betroffenen Flüchtlinge.

Aktuell (August 2010) gibt es Bestrebungen in mehreren Bundesländern zur Lockerung der Residenzpflicht. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 15.07.2010 eine Ausweitung der Aufenthaltsmöglichkeit auf das gesamte Bundesland, eine Prüfung von Möglichkeiten für eine länderüberschreitende Verlassenserlaubnis und die sofortige Abschaffung der Verwaltungsgebühr beschlossen (Landtags-Drucksache NRW 15/46). Berlin und Brandenburg haben per gleichlautendem Erlass in beiden Ländern die Möglichkeit einer „Dauererlassenerlaubnis“ geschaffen, die eine Überschreitung der Landesgrenzen zwischen beiden Ländern einräumt. Seit 28.07.2010 können AsylbewerberInnen und Geduldete in Berlin und Brandenburg eine Dauererlaubnis beantragen, die einen Aufenthalt im jeweiligen Nachbarland ermöglicht. Diese Genehmigung ist gebührenfrei, nicht zweckgebunden und so lange gültig wie die zugrundeliegende Aufenthaltsgestattung des oder der Antragstellerin. Allerdings bestehen hier etliche Ausnahmen: Die Lockerung der Residenzpflicht gilt nicht für verurteilte Straftäter, sowie „Personen, die gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen haben“ und Flüchtlinge, die „ihre Rückführung vorsätzlich verzögern“.⁵ Vor allem für die zuletzt (relativ unbestimmt) umschriebene Personengruppe dürfte es hier bei der bisherigen Genehmigungspraxis mit unter Umständen diskriminierenden Wirkungen bleiben. Dieser Vorwurf betrifft in der Praxis bis zu 50 Prozent der Geduldeten - in sehr vielen Fällen zu Unrecht. Schon bei Fehlen eines gültigen Reisepasses werfen die Ausländerbehörden den Betroffenen in der Regel mangelnde Mitwirkung vor. Sehr oft ist aber die Beschaffung eines Passes gar nicht möglich. Manche Herkunftsstaaten wollen Flüchtlinge aus politischen Gründen nicht zurücknehmen, einige Botschaften arbeiten nicht ordnungsgemäß, manche Botschaften stellen Pässe nur gegen hohe Schmiergelder aus und in vielen Fällen wird für den Passantrag auf die Zuständigkeit der Behörden im Herkunftsland verwiesen. Nicht selten - häufiger z.B. bei den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion - will keine

a [Das Identifizieren von Menschen entlang einer ethnischen Zuordnung bei Polizeikontrollen](#)

der in Frage kommenden Botschaften die Staatszugehörigkeit bestätigen. Eine mutwillige Behinderung des ausländerrechtlichen Verfahrens verhindert sicherlich eine Dauererlaubnis. Noch nicht absehbar ist dabei, in welchem Ausmaß künftig auch eine aktive Mitwirkung bzw. „Wohlverhalten“ zur Voraussetzung werden könnten. Zudem haben Berlin und Brandenburg eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel angekündigt, die „...Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern und Duldungsinhabern in angrenzenden Bundesländern allgemein zu erlauben...“ (Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Inneres Berlin vom 28.07.2010). Diese Bundesratsinitiative beschränkt sich somit lediglich auf das Gebiet des benachbarten Bundeslandes. Damit bliebe es bei bilateralen bzw. lokalen Lösungen ohne bundesweite Perspektive.

Die aktuell beschlossenen oder diskutierten Lockerungen einzelner Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg) greifen aus den genannten Gründen zu kurz. Bürger- und Menschenrechtsinitiativen sowie Migrantenorganisationen fordern nach wie vor, die in Europa beispiellose Residenzpflicht aus dem Asyl- und Ausländerrecht zu streichen. Eine ersatzlose Streichung der Residenzpflicht wurde Anfang 2010 in einer Online-Petition an den Bundestag von ca. 11.000 Bürgerinnen und Bürgern gefordert. Die Petition ist seit Ende April 2010 im Stadium der parlamentarischen Prüfung. Dem Text der Petition ist insoweit nichts hinzuzufügen. Er lautet:

Der Deutsche Bundestag möge beschließen, dass die „Residenzpflicht“ (...) abgeschafft wird, die es AsylbewerberInnen und geduldeten Flüchtlingen verbietet, ihren Meldelandkreis ohne behördliche Ausnahmegenehmigung zu verlassen.

3. GLEICHBERECHTIGUNG VON FRAU UND MANN (ARTIKEL 3)

3.1. EINLEITUNG

Als einem Hindernis für die Gleichstellung von Männern und Frauen setzt sich die Bundesregierung in ihrem fünften Staatenbericht unter Art. 3 des UN-Sozialpakts nur mit dem Mangel an Kindertagesstätten auseinander⁶. Andere, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen betreffende Fragen werden im Staatenbericht unter den entsprechenden einzelnen Artikeln behandelt. Im Rahmen dieses Parallelberichts werden jene Fragen bezüglich der Gleichbehandlung von Frau und Mann ebenfalls aufgegriffen (siehe Kapitel 4.1. – Recht auf Arbeit sowie Kapitel 5.1. – Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen).

3.2. MENSCHEN- UND FRAUENHANDEL

Der fünfte Staatenbericht greift die Thematik des Menschen- und Frauenhandels sowie die Empfehlungen des Ausschusses zum vierten Staatenbericht auf. Zu den Ausführungen der Bundesregierung sind folgende Anmerkungen zu machen:

3.2.1. ZU DEN AUSBILDUNGSPROGRAMMEN ZUM THEMA MENSCHENHANDEL

In Bezug auf die Ausführungen der Bundesregierung zu den genannten „zahlreichen Fortbildungsprogrammen“ für deutsche RichterInnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen bei der Deutschen Richterakademie und der Europäischen Rechtsakademie verweisen wir darauf, dass diese Fortbildungen sicherlich stattfinden, jedoch folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- Fraglich ist, ob von zahlreichen Fortbildungen gesprochen werden kann. Das Jahresprogramm 2010 der Deutschen Richterakademie sieht lediglich eine Fortbildungsveranstaltung zum Thema „Internationaler Menschenhandel“ in einem Zeitrahmen von vier Tagen vor⁷; die Europäische Rechtsakademie eine weitere zum Thema „Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Menschenhandel“⁸. Ferner ist zu berücksichtigen, dass für die RichterInnen keine Verpflichtung besteht an den Fortbildungen teilzunehmen. Auch sind die Programme offen, so dass nicht gewährleistet ist, dass die für das Themenfeld zuständigen RichterInnen bzw. Staatsanwälte und Staatsanwältinnen „Menschenhandel“ an den Fortbildungen teilnehmen.
- Ferner möchten wir darauf hinweisen, dass der Ausschuss Ausbildungsprogramme empfiehlt. Die genannten Veranstaltungen sind allerdings Fortbildungen und gehören nicht zur verpflichtenden Ausbildung der jeweiligen Berufsgruppen. Sie werden den komplexen und vielfältigen Anforderungen des Themas Menschenhandel nicht gerecht.
- In diesem Zusammenhang gilt es, die bisherigen Ausbildungskonzepte zu überprüfen. Diese sollten sich regelhaft mit dem Thema Menschenhandel beschäftigen und dabei alle Formen berücksichtigen. Der Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung aber auch themenübergreifende Bereiche wie Entschädigungsrechte und Aspekte des entgangenen Lohns für Betroffene des Menschenhandels finden sich bislang in den Programmen nicht wieder. Bei der Aus- und Fortbildung von RichterInnen und StaatsanwältInnen in der Zeugenbefragung sollte besonders die eventuelle Minderjährigkeit und geringe Schulbildung von Opfern von Menschenhandel berücksichtigt werden.
- Die Empfehlung Nr. 43 weist allgemein auf die Verbesserung der Ausbildungsprogramme hin. Die Verbesserung dieser Programme betrifft auch die Ausbildung der MitarbeiterInnen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels. Eine spezialisierte Betreuung setzt voraus, dass die Gewährleistung von Supervision und Fortbildung der MitarbeiterInnen zur weiteren Qualifizierung in der Betreuung von traumatisierten KlientInnen gegeben ist. Die Finanzierung solcher Fortbildungen ist nicht gewährleistet und sollte von staatlicher Seite sichergestellt werden.

3.2.2. KOOPERATIONSKONZEPT UND BETREUUNGSKONZEPT („MANGELNDE ANGEMESSENE BETREUUNG VON OPFERN“)

Das existierende Bundeskooperationskonzept ist zu begrüßen und der KOK e.V.^b hat an diesem, neben dem Bundeskriminalamt, federführend mitgewirkt. Bezüglich der von der Bundesregierung ausgeführten Punkte weisen wir auf folgende Punkte hin:

^b Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.

- Das Bundeskooperationskonzept hat lediglich einen Empfehlungscharakter für die Bundesländer.
- Bislang haben nur 12 von 16 Bundesländern in Deutschland dieses Konzept umgesetzt. Wesentlich ist es jedoch, neben der Erarbeitung von Kooperationsvereinbarungen, diese in der Praxis konkret umzusetzen.
- Das Bundeskooperationskonzept erfasst nicht § 233 StGB.

In der Empfehlung Nr. 43 wird darauf hingewiesen, dass eine angemessene Betreuung für Betroffene von Menschenhandel wesentlich ist, worauf wir stetig aufmerksam machen und auch wissenschaftliche Studien wiederholt hinweisen⁹. Diese notwendige Betreuung kann allerdings nur dann gewährleistet werden, wenn die Unterstützungsstruktur nachhaltig und dauerhaft abgesichert ist. „Die Durchsetzung menschenrechtlich wirksamer politischer und praktischer Veränderungen bedarf ein hohes Maß an Kontinuität und Präsenz der Nichtregierungsorganisationen“. „Die Ressourcen sind jedoch meist äußerst knapp bemessen, da die finanzielle Ausstattung der Fachberatungsstellen (FBS) in vielen Bundesländern unzureichend ist.“¹⁰ Fachberatungsstellen müssen in der Regel jährlich von Neuem Finanzierungsanträge stellen, mit der Unsicherheit, ob das weitere Bestehen gesichert ist, und den negativen Auswirkungen, die dieser Umstand auf langfristige und nachhaltige Planung hat.

Eine solche Finanzierung von ausreichenden Beratungs- und Unterbringungsmöglichkeiten ist nach unserem Erachten staatliche Aufgabe. Hierfür gilt es, neue Konzepte zu erarbeiten. Auf Anfragen an die Bundesregierung hinsichtlich der notwendigen Finanzierung der Fachberatungsstellen wird häufig auf das Föderalismusprinzip (siehe auch Kapitel 1.2.) verwiesen und damit auf die Zuständigkeit der Länder. Hierbei ist jedoch Folgendes zu berücksichtigen: Auch wenn die Länder für die Finanzierung der FBS zuständig sind, so obliegt es jedoch dem Bund, hierfür den Ländern politische und finanzielle Handlungsmöglichkeiten oder Konzepte aufzuzeigen bzw. mit zu entwickeln. Dies wurde auch im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel angesprochen und diese Maßnahmen sollten mit Unterstützung der Bundesregierung verstärkt werden.

3.2.3. AUFENTHALTSGESETZ („RISIKEN UND GEFAHREN“)

Bezug nehmend auf die Besorgnis Nr. 25 des Ausschusses, in welcher die Sorge um die Risiken und Gefahren für Betroffene bei der Abschiebung in die Heimatländer ausgedrückt werden, verweist die Bundesregierung darauf, dass sie die Richtlinie 2004/81/EG bezüglich Drittstaatenangehöriger vom 29. April 2004 in nationales Recht umgesetzt habe.

Mehrfach wurde in verschiedenen Stellungnahmen¹¹ darauf hingewiesen, dass das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 nur teilweise den Anforderungen der rechtmäßigen Umsetzung der zugrunde liegenden Richtlinie nachkommt. Die aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Betroffene des Menschenhandels weisen noch vielfältige Lücken auf. Eine dieser Lücken ist der Umgang mit den Gefahren und Risiken bei der Rückkehr bzw. Abschiebung. Nach Beendigung der Strafverfahren endet der Aufenthaltstitel und die Betroffenen müssen grundsätzlich ausreisen bzw. werden abgeschoben. Lediglich beim Nachweis konkreter Gefährdungsgründe in den Herkunftsländern für Leib, Leben oder Freiheit gemäß § 25 Absatz III iVm § 60 Absatz 7 AufenthaltsgG kann ein längerfristiger Aufenthalt in Deutschland durchgesetzt werden. Die Praxis zeigt, dass die Gefährdung der Betroffenen auf Grund der ZeugInnenaussagen in aller Regel immanent und es äußerst schwierig ist, die konkreten Gefahren nachzuweisen. Zudem bringt die Rückkehr in die Herkunftsländer für die Betroffenen viele Probleme mit sich. Der soziale Kontakt muss neu aufgebaut werden und aus Angst vor Verurteilungen und Vorurteilen sind die Betroffenen oftmals nicht in der Lage, über das Erlebte zu sprechen. Es wird daher in der Praxis immer wieder darüber berichtet, dass die Betroffenen erneut in Abhängigkeitsverhältnisse geraten oder Opfer von MenschenhändlerInnen werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen minderjährig bzw. unter 21 Jahre alt ist (siehe BKA-Lagebericht 2009), teilweise marginalisierten Minderheiten im Herkunftsland angehört, und in vielen Fällen kaum oder nur geringe Schulbildung genossen hat. Die Abschiebung von Betroffenen ohne die reale Möglichkeit einer schulischen/beruflichen Qualifizierung in Deutschland oder dem Herkunftsland erhöht das Risiko, wiederum in Abhängigkeitsverhältnisse zu geraten und steht dem Ziel der Prävention von Menschenhandel entgegen.

Ferner betrifft die so genannte Opferschutzrichtlinie lediglich Drittstaatsangehörige. Gesetzliche Regelungen für UnionsbürgerInnen, welche von Menschenhandel betroffen sind, fehlen. Die Folgen in der Praxis sind gravierend. Viele Fragestellungen für die UnionsbürgerInnen sind immer noch nicht geklärt. Wir haben festgestellt, dass es bei den Behörden große Unsicherheiten und unterschiedliche Handhabungen sowohl

bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als auch bei der Gewährung von staatlichen Leistungen für Betroffene des Menschenhandels aus den neuen Unionsländern gibt. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob Frauen, die Betroffene von Menschenhandel und Staatsangehörige von EU-Staaten sind, Leistungen entweder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder nach dem Sozialgesetzbuch im Rahmen von SGB II oder SGB XII erhalten. Es gibt keine bundesweite einheitliche Handhabungspraxis bei der Alimentierung von OpferzeugInnen aus den EU-Ländern. Dies geht so weit, dass in einigen Bundesländern erhebliche regionale Unterschiede bei der Leistungsvergabe herrschen. Die Betroffenen werden zum Teil nach SGB II, zum Teil nach SGB XII, zum Teil nach AsylbLG und zum Teil gar nicht alimentiert. Demnach profitieren EU-BürgerInnen weder von bestehenden gesetzlichen oder untergesetzlichen Strukturen noch von ihrer Unionsbürgerschaft und sind im Ergebnis sogar schlechter gestellt als Drittstaatsangehörige. In vielen Fällen erhalten die Betroffenen aus den neuen Unionsländern einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz und nicht nach dem Freizügigkeitsgesetz, welches grundsätzlich vorrangig für UnionsbürgerInnen anzuwenden ist.

Für Drittstaatsangehörige erfolgt zwar die Alimentierung nach dem AsylbLG. Dies ist gesetzlich geregelt. In der Praxis hat sich jedoch immer wieder bestätigt, dass diese Leistungen nicht ausreichend sind, um eine angemessene und bedarfsgerechte Betreuung zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Unterbringung, die medizinische Versorgung und den Lebensunterhalt. Die Betroffenen benötigen oft therapeutische Unterstützung, um sich zu stabilisieren. Therapeutische Leistungen sind jedoch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur im Einzelfall möglich.

3.2.4. ZUGANG ZU DEN GERICHTEN

In der Empfehlung Nr. 43 wird ausgeführt, dass gewährleistet sein muss, dass die Opfer die Gerichte anrufen können. Grundsätzlich ist der Zugang zu deutschen Gerichten für Betroffene möglich. Allerdings ist die praktische Umsetzung schwierig. Beispielsweise steht den Betroffenen der Zugang zu den Arbeitsgerichten für die Geltendmachung von entgangenem Lohn und Entschädigungsrechten offen. Dies ist erstens zwar auch bei einem irregulären Aufenthaltsstatus möglich. Oftmals ist dies jedoch den Betroffenen nicht bekannt oder sie sind bereits in ihre Herkunftsländer gereist und es ist für sie praktisch und finanziell kaum durchführbar, ihre Ansprüche aus dem Ausland geltend zu machen. Zweitens wird ein solcher Anspruch sehr häufig bei ZeugInnen nach dem Strafprozess vor dem Arbeitsgericht geltend gemacht. Für das arbeitsgerichtliche Verfahren wird allerdings der ZeugInnenaufenthalt nicht verlängert und die oben bereits angeführten Probleme treten auf. Wir fordern, dass Betroffene die Möglichkeit erhalten müssen, in einem gesicherten Rahmen (das betrifft sowohl den Aufenthalt als auch die Finanzierung) ihre Rechte auch vor dem Arbeitsgericht einklagen zu können.

4. RECHT AUF ARBEIT UND BERUFSAUSBILDUNG (ARTIKEL 6)

4.1. TEILHABE VON FRAUEN AM ERWERBSLEBEN

Noch im Februar 2009 hat der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau sich besorgt gezeigt, dass die erzielte Zunahme der Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben nicht zu einem Anstieg des Anteils der Frauen am Gesamtvolumen der Erwerbstätigkeit, sondern nur zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung geführt hat. Er hat mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, dass Frauen vor allem in Teilzeit-, befristeten und gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und entsprechende Gegenmaßnahmen empfohlen.¹²

Im Schulbereich in Deutschland zeigt sich, dass die Teilzeitarbeit im Wesentlichen weiblich ist: mit 85,4 Prozent Frauenanteil kann die Teilzeitarbeit an Schulen als Frauendomäne gelten. Etwa jede zehnte Lehrkraft ist stundenweise beschäftigt, auch hier stellen die Frauen mit 66,4 Prozent die Mehrheit.¹³ Bei einer Differenzierung nach Schularten zeigt sich ein noch erheblich ungleicheres Verhältnis. Während der Anteil der Frauen an den Teilzeitbeschäftigten an allen Schulen bei 85,7 Prozent liegt, liegt er bei den Grundschulen mit 95,7 Prozent noch höher. Hier ist nur ein verschwindend geringer Anteil der Teilzeitbeschäftigten männlich. An den Gymnasien zeigt sich dagegen ein etwas anderes Bild. Hier ist etwa jede vierte teilzeitbeschäftigte Lehrkraft ein Mann¹⁴.

4.2. RECHT AUF ARBEIT VON ASYLBEWERBERINNEN UND GEDULDETEN PERSONEN

Für AsylbewerberInnen und geduldete Personen besteht im ersten Jahr ihres Aufenthaltes in Deutschland ein Arbeitsverbot (§ 61 Abs. 2 AsylVfG, § 10 Abs. 1 BeschVerfV). Nach Ablauf des Jahres besteht nur ein nachrangiger Arbeitsmarktzugang, der von der Zustimmung der Arbeitsagentur abhängig ist. Die Bundesagentur für Arbeit prüft, ob bevorrechtigte Arbeitnehmer, d.h. Deutsche, EU-BürgerInnen oder bevorrechtigte AusländerInnen, für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen (§ 39 Abs. 2 BeschVerfV). Diese Vorrangprüfung wirkt sich faktisch wie ein Arbeitsverbot aus. Einzelne Beschäftigungsfelder (§§ 2, 3, 4, 6 BeschVerfV iVm BeschV) sind zwar von der Vorrangprüfung ausgenommen, besitzen allerdings keine große Relevanz für die meisten Flüchtlinge.

Die Härtefallregelung gemäß § 7 BeschVerfV könnte z.B. für traumatisierte geduldete Flüchtlinge einen verbesserten Arbeitsmarktzugang im Rahmen eines Therapieplanes ermöglichen. Nach § 7 BeschVerfV kann von der Vorrangprüfung abgesehen werden, wenn im Einzelfall die Versagung der Beschäftigung einen besonderen Härtefall darstellen würde. Allerdings wird § 7 BeschVerfV in Berlin in der Praxis selten angewandt, da die Vorschrift den Sachbearbeitern nur unzureichend bekannt ist oder am Willen zur Ermessensausübung scheitert. Zudem gilt sie nicht für AsylbewerberInnen.

Ein Beispiel aus der Praxis:

Herr X ist ein traumatisierter Flüchtling und befindet sich seit über einem Jahr in regelmäßiger, psychologischer Behandlung in einem Behandlungszentrum in Berlin. Das Behandlungszentrum stellt für ihn einen Antrag auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis zu therapeutischen Zwecken gem. § 7 BeschVerfV bei der zuständigen Arbeitsagentur mit einer Bescheinigung der behandelnden Psychotherapeutin, aus der hervor geht, dass die angestrebte Beschäftigung Teil des Therapieplans ist. In der Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit bezüglich des Verfahrens zu § 7 BeschVerfV heißt es wie folgt: Traumatisierte Flüchtlinge, denen die Ausländerbehörde eine Duldung/Aufenthaltserteilung wegen eines behandlungsbedürftigen Traumas erteilt hat, erhalten einen Arbeitsmarktzugang, wenn der behandelnde Facharzt oder ein psychologischer Psychotherapeut bestätigt, dass die angestrebte Beschäftigung Bestandteil der Therapie ist.

Obwohl die Agentur für Arbeit keine fachärztliche Abteilung zur Bearbeitung des Antrages einschaltet, besteht sie auf Angaben zu den Krankheitsursachen des Klienten. Auch der Hinweis des behandelnden Zentrums, die Angaben könnten aus Datenschutz nur an zuständige Ärzte weitergegeben werden, genügen zunächst nicht. Der Antrag wird mit dem Hinweis, es stünden vorrangberechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung, abgelehnt. Auch die Rechtsabteilung der Bundesstelle der Bundesagentur für Arbeit sieht zunächst keinen Verstoß gegen den Datenschutz. Erst nach mehrmaliger Intervention der Geschäftsführung des Zentrums und die Berufung auf die Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit, wird die Arbeitserlaubnis nach fünf Monaten erteilt.

Bei geduldeten Personen entfällt die Vorrangprüfung gemäß § 39 Abs. 2 AufenthG nach vier Jahren Aufenthaltsdauer. Vielen Personen ist diese Vorschrift nicht bekannt. Zudem dauert die Bearbeitung der Anträge zu lang, so dass die Stellen oft nicht mehr verfügbar sind. Die Regelung gilt nicht für AsylbewerberInnen. Sie gilt auch nicht für Geduldete, denen die Behörden - häufig zu Unrecht - vorwerfen, keinen Pass zu besitzen um so ihre Abschiebung zu verhindern. Das Arbeitsverbot wegen „fehlender Mitwirkung“ wird vielfach auch verfügt, wenn die zuständige(n) Botschaft(en) gar nicht dazu bereit ist/sind, einen Pass auszustellen, oder die Behörde von der Abschiebung aus anderen Gründen (Krankheit, politische Gründe etc.) derzeit ohnehin absieht. In beiden Fällen ist ein dauerhaftes (bei Asylsuchenden faktisches) Arbeitsverbot die Folge.

Ein faktisches Arbeitsverbot (Vorrangprüfung) gilt auch für die ersten drei Jahre des Aufenthaltes für aus politischen, völkerrechtlichen oder humanitären Gründen bleibeberechtigten Flüchtlingen mit Aufenthaltserlaubnis, z.B. mit subsidiärem Schutz (Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 I, 24, 25 III - V). Ausgenommen sind nur Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge (Aufenthaltserlaubnis nach § 25 I und II), sowie die (wenigen) im „Resettlement“ aufgenommenen Flüchtlinge (Aufenthaltserlaubnis nach § 23 II).

4.2.1. RÄUMLICHE BESCHRÄNKUNGEN

Eine Erschwernis bei der Arbeitssuche stellt die Residenzpflicht dar, die Asylsuchenden und Geduldeten die Wohnsitznahme und den Aufenthalt nur in einem räumlich festgelegten Bereich gestattet, der in der Regel nur das Gebiet des dem Flüchtling im Verteilungsverfahren von Amts wegen zugewiesenen Landkreises umfasst (ca. 30 km Umkreis). Sie kann für Geduldete aufgehoben werden, sobald sie nach vier Jahren eine Beschäftigungserlaubnis erhalten. Dies gilt jedoch nicht für Geduldete, denen die Behörden - vielfach zu Unrecht, siehe oben - vorwerfen, keinen Pass zu besitzen um so ihre Abschiebung zu verhindern. Sie können auch bei einer Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren keine Beschäftigungserlaubnis erhalten, auch an der Residenzpflicht wird dann festgehalten.

Wohnsitzauflagen werden auch für aus politischen, völkerrechtlichen oder humanitären Gründen bleibeberechtigte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis, z.B. mit subsidiärem Schutz, verfügt (AE nach §§ 22, 23, 23a, 24, 25a, 25 III - V). Die Betroffenen müssen dann weiterhin an dem Ort bzw. in dem Landkreis verbleiben, dem sie bereits als Asylsuchende zugewiesen wurden, ausgenommen sind lediglich Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge (Aufenthaltserlaubnis nach § 25 I und II). Sie dürfen zwar - anders als bei der „Residenzpflicht“ - reisen, ihnen ist es aber weiterhin untersagt, anderswo eine Wohnung zu beziehen. Sie erhalten nur dann eine Erlaubnis, außerhalb des Landkreises eine Wohnung zu nehmen, wenn sie anderswo ein Arbeitsplatzangebot nachweisen, mit dem sie ein dauerhaftes Einkommen erzielen können, das den Sozialhilfebedarf bzw. das Arbeitslosengeld aller Familienmitglieder übersteigen wird. Am Genehmigungsverfahren werden die Ausländerbehörden des bisherigen und des künftigen Wohnsitzes und wegen der Berechnung des Sozialhilfesatzes häufig auch die Sozialbehörden beteiligt. Der potentielle Arbeitgeber muss deshalb den Behörden detaillierte Angaben zu Arbeitsvertrag, Einkommen, erwarteter Höhe von Sozialabgaben und Steuern vorlegen. Das Verfahren dauert in der Praxis mehrere Monate und ist somit für interessierte Arbeitgeber viel zu lange, zumal auch die Erfolgsaussichten für den Arbeitgeber naturgemäß nicht einschätzbar sind. Die Aufnahme einer Arbeit wird auf diese Weise durch die Praxis der „Wohnsitzauflagen“ vielfach auch bei bleibeberechtigten Flüchtlingen auf Dauer verhindert. Zudem wird im Falle von Krankheit/Behinderung/Pflegebedürftigkeit und Traumatisierung des Flüchtlings oder seiner Angehörigen der notwendige regelmäßige Kontakt zu und die Unterstützung der oft viele 100 km entfernt an einem anderen Ort in Deutschland lebenden Familienangehörigen be- und verhindert.

4.3. RECHT AUF BERUFSAUSBILDUNG VON ASYLBEWERBERINNEN UND GEDULDETEN PERSONEN

Die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf ist AsylbewerberInnen erst nach einem Jahr rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet und nach Zustimmung der Arbeitsagentur gestattet (Vorrang von Ausbildung suchenden Inländern und Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen mit Inländern gemäß § 39 Abs. 2 BeschV). Nach Ablauf des Jahres besteht ein nachrangiger Ausbildungszugang, der von der Zustimmung der Arbeitsagentur abhängig ist. Faktisch führt die Vorrangprüfung der Arbeitsagentur für viele AsylbewerberInnen zu einem weitgehenden Ausschluss vom Ausbildungsmarkt. Auch auf Grund der für jeweils nur drei bis sechs Monate erteilten und verlängerten Aufenthaltsgestattung ist es oftmals schwierig, einen Ausbildungsplatz zu finden.

Für Geduldete besteht die Möglichkeit, mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Erlaubnis für die Aufnahme einer Berufsausbildung zu erhalten, wenn sie sich seit einem Jahr erlaubt, geduldet oder mit Aufenthaltsgestattung in Deutschland aufgehalten haben. Sofern den Betroffenen jedoch vorgeworfen wird, ihren Aufenthalt in Deutschland absichtlich hinauszuzögern, dürfen sie nach Beendigung der Schule keine Ausbildung beginnen. Häufig verweigert die Ausländerbehörde dann selbst die Genehmigung für unentgeltliche Praktika.

Begrüßenswert ist die seit 01.01.2009 geltende Neureglung für Geduldete, nach vierjährigem Voraufenthalt in Deutschland ohne Vorrangprüfung die Erlaubnis für die Aufnahme einer Berufsausbildung, sowie eine Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (§ 8 Abs 2a BAföG) bzw. Berufsausbildungsbeihilfe (BAB, § 63 Abs 2a Sozialgesetzbuch - SGB III) zu erhalten. Die Förderung nach dem SGB III gilt jedoch nur für eine betriebliche Ausbildung. Überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen sind danach nicht förderungsfähig, § 245 II SGB III. Für rein schulische Ausbildungen kann - ebenso wie für ein Studium - Ausbildungsbeihilfe nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gewährt werden. Durch die lange Wartezeit wird die Altersgrenze für die Förderung aber oftmals überschritten.

Für bleibeberechtigte Flüchtlinge aus politischen, völkerrechtlichen oder humanitären Gründen mit Aufenthaltserlaubnis besteht weiterhin ein faktisches Arbeitsverbot (Vorrangprüfung) für die ersten drei Jahre.

4.3.1. RÄUMLICHE BESCHRÄNKUNGEN

Ein Erschwernis bei der Ausbildungssuche stellt die Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete, bzw. die Wohnsitzauflage für bleibeberechtigte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis dar, insbesondere wenn in strukturschwachen Regionen am Zuweisungsort kein geeigneter schulischer oder betrieblicher Ausbildungsplatz zu finden ist, oder ein den Begabungen des jungen Flüchtlings entsprechendes Studium nur an einer Hochschule an einem anderen Ort bzw. Bundesland aufgenommen werden kann. Folge hiervon ist eine nachhaltige berufliche Dequalifizierung und soziale Verelendung begabter junger Menschen, sowie ein Abgleiten nicht nur in psychische Krankheit, sondern gerade bei jungen Menschen auch in delinquentes/kriminelles Verhalten und illegale Erwerbsquellen als Folge des Frusts aus dem Verbot legaler Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten.

4.3.2. BERUFSFÖRDERNDE MASSNAHMEN

Ein Problem ist auch die Inanspruchnahme von berufsfördernden Maßnahmen für Flüchtlinge. Auf S. 37 des Staatenberichts werden zwar Maßnahmen wie das „bundesweite Informations- und Beratungsnetzwerk für die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund“ („IQ – Integration durch Qualifikation“) erläutert, die dazu führen sollen, dass Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Ausbildungsmarkt bessere Chancen erhalten. Es wird aber nicht auf die Situation von Asylsuchenden und Geduldeten eingegangen. Für diese stehen solche Programme nicht zur Verfügung, § 245 II iVm § 63 SGB III. Es gibt in wenigen Städten von Nichtregierungsorganisationen angebotene Maßnahmen, die für die genannten Personengruppen Berufsvorbereitung anbieten. Diese sind jedoch nicht staatlich, sondern z.B. durch EU-Projektmittel zeitbefristet gefördert und können das bestehende Defizit nicht ausfüllen.

4.3.3. FOLGEN

Da in vielen Fällen die Aufenthaltsverfestigung die Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen verbietet und die finanzielle Deckung des Lebensunterhaltes voraussetzt, erschweren oder verhindern die Beschränkungen des Zugangs zum Arbeits- und zum Ausbildungsmarkt, sowie der fehlende Zugang zu Deutschkursen dauerhafte Aufenthaltsrechte und spätere Integrationschancen. Die Betroffenen werden zur Untätigkeit gezwungen, was zu der Entwicklung oder Verschlimmerung psychischer Störungen wie Depressionen oder Chronifizierung psychischer Störungen führen kann.

FORDERUNGEN/EMPFEHLUNGEN:

- Unbeschränkter Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt nach dreimonatigem Aufenthalt sowie unbeschränkter Zugang zu Ausbildungsförderung nach dreimonatigem Aufenthalt
- Unbeschränkter Zugang zu Ausbildung, Arbeitsmarkt und Ausbildungsförderung sofort für MigrantInnen mit einer Aufenthaltserlaubnis
- Berufsvorbereitende Programme für AsylbewerberInnen und Geduldete sowie MigrantInnen mit Aufenthaltserlaubnis nach dreimonatigem Aufenthalt
- Schnelle Bearbeitungszeiten bei der Prüfung des Arbeitsmarkt- und Ausbildungszuganges sowie beim Zugang zu Deutschkursen ab Einreise
- Beratungs- und Informationspflichten durch Sprachmittlung sicherstellen
- Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen
- Abschaffung der Wohnsitzauflagen, der Zwangsverteilung und der Residenzpflicht

5. RECHT AUF GERECHTE UND GÜNSTIGE ARBEITSBEDINGUNGEN (ARTIKEL 7)

5.1. GLEICHBERECHTIGUNG VON FRAU UND MANN

5.1.1. ENTGELTGLEICHHEIT

Es ist bekannt, dass immer noch ganz erhebliche Unterschiede in der Bezahlung für gleichwertige Arbeit bestehen. Die Bundesregierung räumt selbst ein, dass Frauen in Deutschland „rund 22 Prozent weniger als Männer“ verdienen (Staatenbericht, S. 41) und dies obwohl schon seit langem viele verbindliche internationale und europäische Verpflichtungen bestehen¹⁵ und auch der Ausschuss in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen ausdrücklich auf dieses Problem hingewiesen hatte.¹⁶ Deswegen musste sich auch der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau mit der Bundesrepublik noch im Februar 2009 befassen. Er hat die Bundesrepublik nachdrücklich aufgefordert, konkrete proaktive Maßnahmen zu ergreifen und sicherzustellen, dass nicht diskriminierende Arbeitsplatzbewertungen und Arbeitsplatzvergabesysteme eingeführt und umgesetzt werden.¹⁷

Auch im Bildungsbereich gibt es immer noch Entgelt-Differenzen: die Bezahlung im Bereich der Grundschulen, in denen ganz überwiegend Frauen beschäftigt sind, ist in den meisten Bundesländern niedriger als im Bereich der Gymnasien, bei dem bei den Vollzeitbeschäftigten überwiegend mehr Lehrer beschäftigt werden. Außerdem werden teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte, die weit überwiegend Frauen sind, in manchen Bereichen immer noch nicht – trotz entsprechender Urteile des Europäischen Gerichtshofs¹⁸ – gleich wie Vollzeitbeschäftigte vergütet.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Pressemitteilung 331 vom 08.09.2009) verdienen Frauen im Bereich „Erziehung und Unterricht“ im 4. Quartal 2008 rund 15 Prozent weniger als Männer. Mitverantwortlich für den vergleichsweise hohen Verdienstabstand im Bildungsbereich ist das hierarchische Bildungssystem in Deutschland, das eine ungleiche Verteilung weiblicher und männlicher Beschäftigter auf unterschiedliche berufliche Tätigkeiten zur Folge hat. So sind in den eher niedrig bezahlten Erziehungsberufen fast ausschließlich Frauen anzutreffen, während die vergleichsweise hoch entlohnten Tätigkeiten (zum Beispiel Lehrpersonal an Fachhochschulen und Universitäten) überdurchschnittlich häufig von Männern ausgeübt werden.

5.1.2. BERUFLICHE AUFSTIEGSMÖGLICHKEITEN VON FRAUEN

Ebenso wie die Entgeltgleichheit ist der berufliche Aufstieg von Frauen weiterhin mit vielen Problemen behaftet. So hatte auch hier der Ausschuss in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen Besorgnisse geäußert und der Bundesrepublik entsprechende Aktivitäten empfohlen.¹⁹ Auch im Bildungsbereich lässt sich die Notwendigkeit für Maßnahmen erkennen, denn aufgrund einer näheren Untersuchung im Jahr 2006 hat sich gezeigt: „Je höher die Besoldungs- und Vergütungsgruppe desto kleiner fällt der Frauenanteil aus“²⁰. Der Frauenanteil bei den Schulleitungen ist generell geringer als bei den anderen Funktionsstellen insgesamt.

5.1.3. VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF

Der UN-Sozialausschuss äußert seine Besorgnis über die Knappheit an Kindertagesstätten. Die Bundesregierung räumt immerhin ein, dass „nicht nur mehr, sondern teilweise auch bessere Kinderbetreuung“ (Staatenbericht, S. 28) erforderlich ist. Hier besteht ein ganz erheblicher sowohl quantitativer als auch qualitativer Nachholbedarf.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamts gab es im März 2009 in Deutschland bei den unter Dreijährigen eine Betreuungsquote von 20 Prozent (45 Prozent im Osten und 15 Prozent im Westen), auch der Sozialausschuss meldet ein Besorgnis über die Knappheit an Kindertagesstätten an. Der von der Bundesregierung festgeschriebene Rechtsanspruch ab 2013 auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom ersten Lebensjahr an droht zu scheitern, wenn nicht ab sofort die Realisierung vorbereitet wird. Der Bund, die Bundesländer und Kommunen sind gefordert, für ausreichendes qualifiziertes Personal und Ausstattung in den Kindertageseinrichtungen zu sorgen und hierfür die erforderlichen finanziellen Mittel bereit zu stellen.

Noch im Februar 2009 hat sich der UN-Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau besorgt gezeigt, dass häusliche und familiäre Verpflichtungen nach wie vor in erster Linie von Frauen übernommen werden, von denen viele ihre berufliche Karriere unterbrechen oder eine Teilzeitbeschäftigung annehmen, um die Aufgaben in der Familie zu erfüllen.²¹ Darüber hinaus empfiehlt er der Bundesrepublik, ihre Anstrengungen zur Sicherstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur Förderung der gerechten Aufteilung der häuslichen und familiären Aufgaben zwischen Frauen und Männern unter anderem durch die Schaffung stärkerer Anreize für Männer zur Inanspruchnahme ihres Rechts auf Elternzeit zu verstärken.²²

EMPFEHLUNGEN:

- Investitionen in Ganztagschulen müssen erheblich erhöht werden.
- Die Dienstleistungsstruktur für pflegebedürftige Menschen muss so ausgebaut werden, dass Pflegebedürftige die Dienste in Anspruch nehmen können und für die Familienangehörigen die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ermöglichen.
- Die Berufe/Tätigkeiten im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen müssen aufgewertet werden in der Entlohnung und in der gesellschaftlichen Anerkennung.

5.2. ANGLEICHUNG DER EINKOMMENS- UND LEBENSVERHÄLTNISSE OST-WEST

Im Gegensatz zu den im Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland formulierten Aussagen ist eine dynamische Zunahme von Arbeitsverhältnissen mit Entgelten im sogenannten Niedriglohnsektor zu verzeichnen, die nicht mehr bzw. ohne zusätzliche staatliche Leistungen einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern vermögen (working poor). In Deutschland gehen gegenwärtig rund fünf Millionen Beschäftigte einer Arbeit nach, mit deren Entlohnung sie nicht einmal über die offiziell definierte Armutsgrenze hinauskommen²³. Besonders stark davon betroffen sind immer mehr Frauen. Von den 1,3 Millionen Beschäftigten, die Anfang 2007 auf Antrag einen „Arbeitslosengeld II“ genannten staatlichen Zuschuss erhielten, um ein Existenz sicherndes Einkommen zu erhalten, waren nach Gewerkschaftsangaben über 600.000 Vollzeitbeschäftigte²⁴. Bemühungen von Gewerkschaften und weiteren Teilen der Zivilgesellschaft, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten, zum Beispiel über Festlegung Existenz sichernder Mindestlöhne, setzt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) einen entschiedenen Widerstand entgegen. Sie fördert staatlich subventioniertes Lohndumping und ermöglicht so unter dem Signum der „Tarifautonomie“ über Niedriglöhne ein stetes Anwachsen der Unternehmensgewinne. Als Resultat verringerte sich die Lohnquote sukzessive von 72,9% im Jahre 1993 auf 65% 2007 bei entsprechendem Anstieg der Gewinnquote, wobei, absolut betrachtet, die Reallöhne in der BRD Anfang 2008 auf dem Stand von 1991 verharrten²⁵.

Diese Entwicklung betrifft die gesamte BRD. Zusätzlich treten graduelle Unterschiede zwischen den Bundesländern im Süden und dem Norden bzw. dem Westen und dem Osten auf. Als besonders signifikant erweisen sich dabei die Differenzen im allgemeinen Lebensstandard bzw. in der Vergütung zwischen alten und neuen Bundesländern, also Westen und Osten.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte in der Vergangenheit mehrfach Gelegenheit genommen, größere Anstrengungen zur Angleichung der Lebensbedingungen in Ostdeutschland an die in Westdeutschland anzumahnen. Auch bei der Behandlung des vierten Staatenberichts griff er dieses Thema erneut auf:

„Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass trotz der großen Bemühungen des Vertragsstaates um eine Verringerung der Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern weiterhin große Differenzen bestehen, insbesondere in Form von allgemein geringeren Lebensstandards, höherer Arbeitslosigkeit und geringerer Vergütung für Staatsbedienstete in den neuen Bundesländern“. (Besorgnis Nr.17)

„Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat zur weiteren Verfolgung von Maßnahmen zur Verringerung der Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern hinsichtlich des Lebensstandards, der Beschäftigung und der Vergütung von Staatsbediensteten auf.“ (Empfehlung Nr. 35)

In ihrer Antwort (Staatenbericht, S. 38/39) teilt die Bundesregierung bezüglich der Vergütung im öffentlichen Dienst mit, dass dieses Problem zum Teil bereits gelöst ist und sich ansonsten auf dem Wege der Lösung befindet. Sie greift noch eine Einzelfrage heraus: Die Höhe des aktuellen Rentenwertes Ost. Er liegt nach

Auskunft der Regierung bei 88 % des Westwertes und „die Angleichung der Renten in den neuen Ländern ist von der Angleichung der Löhne und der Einkommen der aktiv Beschäftigten abhängig.“

Zieht man in Betracht, dass unabhängig von bestehenden deutlichen Unterschieden der „Löhne und der Einkommen der aktiv Beschäftigten“ auch zwischen den westdeutschen Bundesländern (z.B. Bayern und Schleswig-Holstein) in allen westdeutschen Ländern der gleiche Rentenwert gilt, kann die seit fast 20 Jahren der ostdeutschen Bevölkerung verweigerte Anpassung des dort geltenden Rentenwertes an das allgemeine Niveau der BRD nicht anders als eine offene Diskriminierung gewertet werden.

Auf die generelle Forderung nach „Maßnahmen zur Verringerung der Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern hinsichtlich des Lebensstandards (und) der Beschäftigung“ geht die Bundesregierung nicht ein. Die Begründung dafür findet sich auf Seite 30 des Berichts: „Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist in Deutschland auch Jahre nach der Wiedervereinigung noch schwierig... Dabei zeigt sich aber, dass es im Osten Deutschlands zusehends Wachstumszentren gibt, während sich im Westen einige Problemregionen herausbilden, in denen die Arbeitslosigkeit zum Teil fast so hoch ist wie im ostdeutschen Durchschnitt. Wegen dieser Entwicklung und der mittlerweile nach der Wiedervereinigung vergangenen Zeit macht eine weitere Differenzierung Deutschlands in alte und neue Bundesländer nur noch eingeschränkt Sinn...“.

Dieser Sicht der Bundesregierung muss entschieden widersprochen werden: Eine Vielzahl von Studien belegen, dass es in den neuen Bundesländern übergreifende Probleme und Defizite gibt, durch die der Abstand zu den alten Ländern nicht abgebaut, sondern zum Teil sogar vergrößert wird. Die nach wie vor im Osten doppelt so hohen Arbeitslosenquoten gegenüber denen im Westen der BRD belegen die Haltlosigkeit der Leugnung offensichtlicher Differenzen zwischen alten und neuen Bundesländern. Ohne spezifische Lösungen in der Wirtschafts- und Strukturpolitik, in der Bevölkerungspolitik und auch beim weiteren Finanzausgleich wird das Zurückbleiben Ostdeutschlands in ökonomischer Hinsicht noch über Jahrzehnte hinweg andauern, denn die zunehmende Differenzierung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse in den neuen Ländern vollzieht sich auf einem anderen Niveau, als gleiche Entwicklungen im Westen Deutschland. Die Diskrepanzen zwischen den „Flächenländern“ in Ost und West - die „Stadtstaaten“ Berlin, Hamburg und Bremen blieben wegen ihrer Besonderheiten außen vor – belegen folgende Tatsachen²⁶:

Die Arbeitslosenquote in der BRD betrug im Mai 2009 8,2 %. Der West-Ost-Vergleich (6,9 % im Westen und 13,12 % im Osten) zeigt für den Osten eine doppelt hohe Quote.

Das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde betrug 2008 25,27 € im Bundesdurchschnitt. Betrachtet man wiederum alte und neue Bundesländer, ergibt dies ein Gefälle von 25,84 € zu 19,43 €.

Die „Armutsgefährdungsquote“ lag in der BRD im Jahr 2007 bei 11,7%. Gegenüber den westlichen Bundesländern (10,16 %) weist auch hier der Osten mit 19,34 % eine fast genau doppelt so hohe Quote auf.

Angesichts dieser Situation davon zu sprechen, dass „eine weitere Differenzierung Deutschlands in alte und neue Bundesländer nur noch eingeschränkt Sinn“ macht, zeugt von einem beträchtlichen Realitätsverlust. Obwohl bis zur Mitte der neunziger Jahre ein wirtschaftlicher Aufholprozess zu verzeichnen war – in dieser Zeit wurde vor allem die Infrastruktur Ostdeutschlands rekonstruiert - muss man sagen, dass es kein wirksames Konzept der nachhaltigen Heranführung der Wirtschaftskraft und der Lebensverhältnisse in den ostdeutschen Ländern an das Niveau Westdeutschlands gab. Und es gibt ein solches Konzept auch heute nicht. Die Rückstände bei Löhnen, Renten, im Steueraufkommen und in der Wirtschaftsleistung der Unternehmen pro Kopf liegen seit zehn Jahren nahezu konstant bei 20% und mehr gegenüber Westdeutschland.

Bereits 2004 stellte eine Studie der Deutschen Bank „Perspektiven Ostdeutschlands - 15 Jahre danach“ fest, dass die neuen Länder „aufgrund einer Reihe kaum änderbarer Faktoren zukünftig nicht die wirtschaftliche Dynamik entfalten können, die ihnen einen Anschluss an die westlichen Länder sichern würde.“ Zu diesen Faktoren gehören nach Meinung der Autoren der Studie neben den demografischen Bedingungen vor allem die Ausgangsbedingungen im Jahre 1990 und falsche Weichenstellungen im Prozess der wirtschaftlichen Wiedervereinigung. Zu einem ähnlichen Urteil kommt der Präsident des IFO-Wirtschaftsforschungsinstituts München: „Statt eines Wirtschaftswunders ist ein zweites Mezzogiorno in Europa entstanden, eine lahrende Wirtschaftsregion, die es nicht schafft, an die besser entwickelten Regionen des Landes Anschluss zu finden.“²⁷

Die finanziellen Transferleistungen aus Westdeutschland lagen zwischen 1991 und 2005 bei etwa 100 Mrd. Euro jährlich – insgesamt eine gigantische Summe. Aber mehr als zwei Drittel dieser Mittel mussten auf

Grund des zu geringen Steuer- und Abgabenaufkommens in Ostdeutschland für gesetzlich vorgeschriebene Sozialleistungen und für den Unterhalt der öffentlichen Hand eingesetzt werden, knapp 20 % flossen in die Rekonstruktion und den Ausbau der Infrastruktur, nur etwa 10 % wurden für die Wirtschaftsförderung direkt eingesetzt, d.h. die Masse der für Investitionen verfügbaren Transferleistungen floss in „Beton“ und nicht in „Arbeitsplätze“.

Investitionen aller Wirtschaftsbereiche je Einwohner (Ost-West Vergleich in Euro) ²⁸							
	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
Neubauten							
Neue Bundesländer	5100	4600	3900	3000	2700	2450	2410
Alte Bundesländer	2800	2600	2800	2800	2600	2490	2760
Ausrüstungen und sonstige Anlagen							
Neue Bundesländer	2000	1900	2200	1900	1500	1670	1870
Alte Bundesländer	1900	2000	2400	2700	2500	2620	2840

Das Zurückbleiben der Ausrüstungsinvestitionen pro Einwohner in den neuen Bundesländern im Zeitraum von 1997 bis 2006 ist ursächlich für eine anhaltend höhere Arbeitslosigkeit. Die westdeutsche Industrie achtete sorgfältig darauf, dass ihr aus der staatlichen „Förderung Ost“ keine Konkurrenz erwuchs. Da die an sich schon zu geringen Fördermittel für den Ausbau der Wirtschaft auch noch über lange Zeit nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilt wurden, blieb ihre Wirkung sehr begrenzt.

Die „Deindustrialisierung“ Anfang der neunziger Jahre zementierte den Rückstand Ostdeutschlands in ökonomischer und sozialer Hinsicht. Die letztlich daraus resultierende Abwanderung eines bedeutenden Teils der qualifizierten jugendlichen Bevölkerung ist kaum mehr zu korrigieren. Die „demographische Falle“ wird jetzt zum größten Hindernis für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und für das Angleichen der Lebensverhältnisse Ost und West – die „Abwanderer“ sind mehrheitlich jung, weiblich (der Frauenanteil beträgt 63%) und qualifiziert. Ostdeutschland hat im Zeitraum zwischen 1989 und 2007 nicht nur mehr als 1,5 Mio. (etwa 10 %) seiner Einwohner verloren – es wurde hiermit zugleich der Grundstein für sinkende Geburtenraten in der Zukunft gelegt.

Die Faktoren, die zur Überalterung und zum Schrumpfen der Bevölkerungszahlen führen, verstärken sich wechselseitig – die Perspektivlosigkeit in zahlreichen Gebieten Ostdeutschlands führt zur Abwanderung vorwiegend jüngerer Menschen und die Abwanderung wiederum verstärkt die Perspektivlosigkeit. Fachkräftemangel macht sich in verschiedenen Orten bemerkbar und schon heute liegt das Durchschnittsalter der Bevölkerung in jedem der neuen Bundesländer höher, als in jedem alten Bundesland. Alle neuen Bundesländer weisen für den Zeitraum von 1991 bis 2008 rückläufige Bevölkerungszahlen auf – im Gegensatz zu den alten Bundesländern, die mit Ausnahme Bremens und des Saarlandes von der Migration profitierten und in diesem Zeitraum Bevölkerungszuwachs zwischen 3,1 % (Nordrhein-Westfalen) und 8,6% (Baden-Württemberg und Bayern) verbuchen konnten²⁹. Die Abwanderung hält bis in die jüngste Zeit unvermindert an: 2007 zogen 138.100 Menschen von Ostdeutschland nach Westdeutschland, 2008 waren es 136.500. Bis 2020 geht die Projektion des Statistischen Bundesamtes von einem weiteren Rückgang der Bevölkerung in den neuen Bundesländern von 1,3 Mio. aus.

Trotz Rückgang des Potentials im arbeitsfähigen Alter blieb die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern weiterhin sehr hoch. Noch negativer wird die Bilanz wenn man berücksichtigt, dass es per Saldo 400.000 regelmäßige Pendlerinnen und Pendler gibt, die ihren Arbeitsplatz in Westdeutschland oder im Ausland haben.

Mit der Migration haben die an sich schon schweren strukturellen Defizite Ostdeutschlands einen neuen Höhepunkt erreicht – sie dürften nunmehr irreparabel sein. Was bleibt, sind partielle Verbesserungen, nicht ausreichend, um einen selbsttragenden „Wirtschaftsaufschwung Ost“ herbeizuführen.

5.3. SITUATION VON FLÜCHTLINGEN UND ASYLSUCHENDEN

Flüchtlinge, die nur nach Vorrangprüfung Arbeit aufnehmen können, finden eine solche oft nur unter prekären Arbeitsbedingungen und zu niedrigen Löhnen, an Arbeitsplätzen die von deutschen MitbürgerInnen abgelehnt werden (siehe Staatenbericht ab S. 38).

Für Flüchtlinge, die einem (faktischen) Arbeitsverbot unterliegen, gilt das Gesagte ebenso, mit der Einschränkung, dass sie Sozialleistungen und medizinische Versorgung erhalten, allerdings auf einem Niveau weit unter dem anerkannten Existenzminimum (siehe auch Kapitel 9.5. – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard). Da Asylsuchende in Deutschland jedenfalls faktisch in der Praxis keinerlei Rechtshilfe erhalten können, sehen sich viele bereits deshalb gezwungen, „illegal“ zu arbeiten, um ihren Anwalt für das Asylverfahren zu finanzieren. Abgeschobene MigrantInnen werden nicht über die Möglichkeit informiert, auch vom Ausland her ein Gerichtsverfahren gegen den Arbeitgeber wegen Ausbeutung oder Missbrauch führen zu können.

FORDERUNGEN:

- Flüchtlinge und Asylsuchende müssen von allen öffentlichen Stellen über die Möglichkeit aufgeklärt werden, dass sie gegen Arbeitgeber auch aus der Schwarzarbeit klagen können, wenn sie in ihrem Arbeitsverhältnis ausgebeutet worden sind.
- Gewährung von Rechtshilfe für mittellose Asylsuchende.

5.4. SITUATION VON MIGRANTINNEN IN DIPLOMATINNENHAUSHALTEN

Jährlich reisen MigrantInnen nach Deutschland ein, um hier als Hausangestellte von DiplomatinInnen zu arbeiten. So gab es im März 2008 laut Auswärtigem Amt angeblich 284 Hausangestellte von DiplomatinInnen in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig wurde eine Liste veröffentlicht, aus der hervorgeht, dass sich zur selben Zeit 5.955 Mitglieder von Botschaften und Konsulaten in der BRD aufhielten, was die Zahl von nur 284 Hausangestellten eher unwahrscheinlich erscheinen lässt.³⁰ Zwar müssen ihre Arbeitgeber vorab zusichern, dass sie die Hausangestellten gemäß den deutschen Standards für ArbeitnehmerInnen behandeln werden.³¹ Nach Einreise wird die Einhaltung dieser Normen aber zu keinem Zeitpunkt kontrolliert, was zur Folge hat, dass diese gesetzlichen Vorgaben unterlaufen und in manchen Fällen sogar komplett ignoriert werden. Erschwerend kommt hinzu, dass es auf Grund der diplomatischen Immunität der Arbeitgeber nicht möglich ist, diese Dispute juristisch zu klären. Im Ergebnis wird das Recht auf gerechte, günstige Arbeitsbedingungen für diese Gruppe von MigrantInnen regelmäßig verletzt bzw. die Verletzung ihrer Rechte strukturell begünstigt.

FORDERUNG:

Die Bundesregierung wird daher aufgefordert Maßnahmen zu ergreifen, die die Einhaltungen dieser Arbeitsnormen kontrollieren und Strukturen aufzubauen, die im Falle von Verletzungen Betroffene bei der Inanspruchnahme ihrer (arbeitsrechtlicher) Ansprüche unterstützen.

5.5. SITUATION VON MENSCHEN OHNE PAPIERE

Schon in der Stellungnahme von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zum vierten Staatenbericht im Mai 2001 ist auf das systematische Unterlaufen von Arbeitsrechten und damit die wirtschaftliche Ausbeutung von „Menschen ohne Papiere“ in verschiedenen Wirtschaftsbranchen wie z.B. in Privathaushalten, in der Landwirtschaft, fleischverarbeitenden Industrie, im Pflegebereich, in der Sexindustrie sowie der Baubranche hingewiesen worden. Daran hat sich seitdem nichts geändert. Eine 2005 durchgeführte Untersuchung der deutschen Situation durch die „International Labour Organization“ (ILO) hat die damals konstatierte Rechtsverletzung erneut bestätigt.³²

Die Bundesregierung geht in ihrem fünften Staatenbericht davon aus, dass eine etwaige Stärkung von Arbeitnehmerrechten in der Schattenwirtschaft das Problem nicht lösen würde, da auch für Menschen ohne Papiere bereits alle Arbeitsrechte gelten.

Dabei verkennt sie, dass es für Menschen ohne Papiere in Deutschland faktisch erschwert ist, ihre Lohnansprüche vor Arbeitsgerichten durchzusetzen. Nur selten gehen sie gerichtlich gegen Missbrauch durch die Arbeitgeber vor, zum einen, weil sie kaum Informationen über die entsprechenden Verfahren haben und zum anderen, weil der Gang zu einer Behörde oder zu einem Gericht mit der Gefahr der Meldung an die Ausländerbehörde gem. § 87 Abs. 2 AufenthG verbunden ist. Die Meldung an die Ausländerbehörde hat in der Regel die Einleitung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, also die Abschiebung, zur Folge.

Eine Reihe von Studien, die in den letzten Jahren die Lebenssituation von Menschen ohne Papiere in deutschen Großstädten³³ untersucht haben, befassen sich auch mit dem Bereich Arbeit. Diejenigen, die die Durchsetzung von Arbeitsrechten näher untersucht haben, kritisieren die Übermittlungspflicht als eine hohe Zugangshürde zu den Arbeitsgerichten.

2007 hat die Bundesregierung in einem aus einem Koalitionsvertrag resultierenden Prüfauftrag festgestellt, dass die Übermittlungspflicht auch für RichterInnen in einem Arbeitsgerichtsprozess gilt und erneut erklärt, dass sie an dieser Pflicht als notwendiges Instrumentarium der Migrationskontrolle festhalten wird.³⁴

FORDERUNGEN:

- Abschaffung der Meldepflicht gem. § 87 Abs. 2 AufenthG für Gerichte und für Behörden, die das Recht auf Arbeit und das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen gewährleisten.
- Die Bundesregierung ist aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Personen ohne Papiere ihre Arbeitsrechte ohne Gefährdung durchsetzen können.

6. RECHT AUF GEWERKSCHAFTLICHE BETEILIGUNG (ARTIKEL 8)

6.1. STREIKRECHT FÜR BEAMTINNEN UND BEAMTE

Internationale Übereinkommen, die auch von Deutschland ratifiziert und damit wirksam geworden sind, sehen für Beamtinnen und Beamte ein uneingeschränktes Streikrecht vor. Dazu gehören unter anderem die Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) und Nr. 98 (Recht auf Kollektivverhandlungen) der „International Labour Organization“ (ILO). Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fordert unmissverständlich, „dass Staatsbedienstete, die keinen unentbehrlichen Dienst erbringen, ein Streikrecht (...) erhalten“, was die Bundesregierung zurückweist (Staatenbericht, S. 47).

6.1.1. DEBATTE UM STREIKRECHT

Zuletzt am 05.12.1994 hat die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) mit Unterstützung des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) eine Beschwerde an die ILO in Genf gerichtet. Darin wurde kritisiert, dass das behauptete Streikverbot für Beamtinnen und Beamten nicht in Übereinstimmung mit den genannten ILO-Übereinkommen steht. Die ILO hatte bereits vorher mehrfach festgestellt, dass das Streikverbot für Beamtinnen und Beamten, soweit es Lehrkräfte betreffe, den internationalen Abkommen widerspricht.

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der ILO hatte sich Anfang des Jahres 1996 mit der Beschwerde der GEW befasst und festgestellt, dass durch die Verweigerung von Verhandlungsrechten von der Bundesregierung ganz eindeutig das Übereinkommen Nr. 98 verletzt wird. Im März 1996 hat der Verwaltungsrat der ILO die Bundesregierung aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, die für die Beamtinnen und Beamten umfassende Verhandlungsrechte gewährleisten.

Die Bundesregierung hat bisher keine Maßnahmen ergriffen und eine Umsetzung der ILO-Entscheidung mit dem Hinweis auf die entgegenstehende verfassungsrechtliche Gesetzeslage abgelehnt. Auch im fünften Staatenbericht (siehe S. 47ff.) bleibt die Bundesregierung bei einem Streikverbot für Beamtinnen und Beamte. Sie folgt argumentativ dabei der Linie, die bereits bei der Befassung der ILO-Beschwerde vorgetragen wurden. Dabei weist die Bundesregierung darauf hin, dass es im öffentlichen Dienst zwei Statusgruppen gibt: Die Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fällt dabei unter das Tarifrecht und verfügt über ein uneingeschränktes Streikrecht. Beamtinnen und Beamten hingegen stehe ein Streikrecht nicht zu, da ihre Rechte und Pflichten per Gesetz geregelt werden. (vgl. ebd.).

Die dargestellten Gründe der Bundesregierung können nach wie vor nicht überzeugen und sind nicht ausreichend, um ein Streikverbot zu begründen. Die Bundesregierung und auch die Rechtsprechung beziehen sich dabei auf eine veraltete und überholte Argumentation, die sich wie folgt darstellt:

Das in Artikel 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsrecht, das auch das Recht, sich zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammenzuschließen und das Streikrecht beinhaltet, gelte grundsätzlich für Beamte, allerdings nur in seinem Kernbereich. Im Klartext bedeutet dies, dass Beamtinnen und Beamte zwar eine Vereinigung gründen, sich dieser anschließen und sich in dieser auch betätigen dürfen. Ausgeschlossen sei aber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Beamte als Mittel zur Durchsetzung von wirtschaftlichen Zielen streiken dürfen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sprechen gegen ein Streikrecht für Beamte sowohl die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Artikel 33 Abs. 5 GG als auch die aus Artikel 33 Abs. 4 GG resultierende Treuepflicht.

6.1.2. STREIKRECHT DURCHSETZEN

Die Bundesrepublik Deutschland ist grundsätzlich an die internationalen Abkommen gebunden. Trotzdem ignoriert sie seit 1996 die entgegenstehende rechtliche Situation auf internationaler Ebene und verweigert den Beamtinnen und Beamten im Bund und in den Ländern das Streikrecht auch weiterhin. Zuletzt hatte auch der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angemerkt, dass er die Auffassung der Bundesregierung, ein Streikverbot für Beamtinnen und Beamte würde sich aus der Treuepflicht ergeben, nicht teilt (Staatenbericht, S. 47).

Die GEW setzt sich auch weiterhin dafür ein, dass das uneingeschränkte Streikrecht für Beamtinnen und Beamten eingefordert wird, denn trotz entgegenstehender europäischer Rechtsprechung und

Entscheidungen der ILO sowie der Besorgnisse des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hält die Bundesregierung ihre ablehnende Haltung aufrecht. Es scheint, als ob allein der Weg vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Bundesrepublik zu einer Umkehr in ihrer Auffassung bringen kann.

Bei der Umsetzung der kollektiven Rechte von Beamtinnen und Beamten bildet die Bundesrepublik mit sehr wenigen Staaten – darunter auch die Türkei – das Schlusslicht in Europa. In den meisten Staaten ist das Streikrecht für Beamtinnen und Beamten anerkannt. Auf internationaler Ebene werden die absoluten Streikrechtsverbote für Beamtinnen und Beamten von einer zunehmenden Zahl internationalen Überwachungsorganen kritisiert. Am 12.11.2008 und 21.04.2009 hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinen zwei Urteilen gegen die Türkei festgestellt, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht von Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention als Menschenrecht geschützt ist. Die Bundesrepublik hat neben anderen internationalen Übereinkommen und Pakten auch die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. Diese Verträge sind völkerrechtlich verbindlich. Das gilt insbesondere für die Europäische Menschenrechtskonvention, die durch ein absolutes Streikverbot verletzt wird. In der juristischen Literatur wird die Auffassung vertreten, dass das Recht auf Kollektivverhandlungen für Beamtinnen und Beamten auf die Bundesrepublik übertragbar ist. Die obersten Gerichte der Bundesrepublik, insbesondere das Bundesverfassungsgericht selbst, sollten diese völkerrechtlichen Vorgaben beachten und dementsprechend Art. 9 Abs. 3 iVm Art. 33 Abs. 4 und 5 GG so auslegen, dass das uneingeschränkte Beamtenstreikverbot aufgehoben wird und die Zulässigkeit von Streikmaßnahmen nach der jeweiligen Aufgabe bzw. Funktion des Beamten bzw. der Beamtin beantwortet werden muss.

6.1.3. STREIKS VON BEAMTINNEN UND BEAMTEN

Verletzungen des Streikrechts in der Bundesrepublik gab es in der Vergangenheit mehrfach, diese sind der ILO in der Beschwerde der GEW auch zur Kenntnis gebracht worden. Allerdings ist zu betonen, dass die Beamtinnen und Beamten in Deutschland selten von ihrem Streikrecht Gebrauch machen, da sie immer wieder auf die angeblich entgegenstehende verfassungsrechtliche Gesetzeslage verwiesen und damit unter Druck gesetzt werden.

Verletzungen neueren Datums war der Streik von beamteten Lehrerinnen und Lehrern im Jahr 2000 in Berlin, bei dem sich gegen die Erhöhung der Pflichtstunden gewehrt worden war. Trotz einer entgegenstehenden Entscheidung der ILO, die sich mit der einseitigen Erhöhung der Arbeitszeit durch den Dienstherrn beschäftigt hatte, mussten die Beamtinnen und Beamten sich gegen die verbotene Erhöhung in einem Streik wehren.

Im Jahr 2009 fanden in Bremen Streikaktionen statt, die im Zusammenhang mit den Tarifverhandlungen für die Tarifbeschäftigten standen. Aktuell findet eine Auseinandersetzung in Schleswig-Holstein statt. An den entsprechenden Streiks beteiligen sich auch beamtete Lehrerinnen und Lehrer. Regelmäßig sind bei diesen Streikaktionen auch Disziplinarmaßnahmen ergriffen worden, die allerdings nicht bis in letzter Konsequenz durchgehalten werden, wie das aktuelle Vorgehen der Dienstherrn in Bremen gezeigt hat. Jedenfalls lassen es sich die Dienstherrn nicht nehmen, immer wieder angekündigte Streiks von Beamtinnen und Beamten zu untersagen und bedienen sich dabei einer bereits seit Jahrzehnten bekannten Argumentation. Sowohl die ILO als auch der UN-Ausschuss für wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte haben dieses Vorgehen scharf kritisiert, Deutschland hält im fünften Staatenbericht jedoch an der veralteten Sichtweise fest.

An den Streikaktionen seit 2000 haben sich in den Bundesländern insgesamt knapp 40.000 Beamtinnen und Beamten beteiligt.

7. RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT (ARTIKEL 9)

7.1. DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT UND DIE SOZIALPOLITIK DEUTSCHLANDS

7.1.1. BESORGNIS UND EMPFEHLUNG DES SOZIALAUSSCHUSSES VON 2001

Im Artikel 9 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahre 1966 heißt es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit an; dieses schließt die Sozialversicherung ein.“³⁵

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte bereits 2001 die Befürchtung, dass die Reform der sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland zur Benachteiligung von Personengruppen führen könnte und formulierte dementsprechend Besorgnis Nr. 23 und Empfehlung 41: „Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das System der sozialen Sicherung nach seiner Reform und das in einem Reformprozess befindliche Rentensystem des Vertragsstaats die Bedürfnisse von Familien, Frauen, älteren Menschen und der benachteiligten Gruppen der Gesellschaft nicht ausreichend berücksichtigen. (...) Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf sicherzustellen, dass das System der sozialen Sicherheit nach seiner Reform und das in einem Reformprozess befindliche Rentensystem die Lage und Bedürfnisse der benachteiligten und gefährdeten Gesellschaftsgruppen berücksichtigen...“³⁶

Unter Bezugnahme auf Artikel 9 (Recht auf soziale Sicherheit) des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden im 5. Staatenbericht der Bundesregierung die Regelungen zu den Sozialreformen der „Agenda 2010“ dargelegt. Der Bericht geht auf die Besorgnisse und Empfehlungen des Ausschusses nicht ein. Da im Bericht der Bundesregierung weder die Frage nach dem Anlass der Reformen, noch die Frage nach absehbaren bzw. bereits eingetretenen gesellschaftlichen Folgen der Reformen zureichend beantwortet wird, wollen wir das im Folgenden nachholen.

7.1.2. FOLGEN DER AGENDA 2010 - REFORM DES SYSTEMS DER SOZIALEN SICHERHEIT IN DER BRD

Das zentrale gesellschaftliche Problem in Deutschland ist nunmehr bereits seit Jahrzehnten eine tendenziell weiter steigende Massenarbeitslosigkeit: In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre waren etwa 1 Million Erwerbstätige arbeitslos, in den achtziger Jahren stieg ihre Zahl auf knapp 2,5 Millionen und nach der „Wiedervereinigung“ Mitte der neunziger Jahre auf mehr als 3,5 Millionen. Das sind die offiziellen Arbeitslosenzahlen der Statistik. Unter Einberechnung der „stillen Reserve“, d.h. der Menschen, die die Arbeitssuche nach längerer Erfolglosigkeit aufgegeben haben, und derjenigen, die zwar arbeitslos sind, aber aus verschiedenen Gründen nicht als arbeitslos gezählt werden, dürfte die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen um mindestens 20 bis 30 % höher liegen.

Die wachsende Zahl von Arbeitslosen führte zu einer größeren Belastung der Sozialversicherungen, sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite. Hinzu kommt, dass nicht zuletzt unter dem Einfluss der Massenarbeitslosigkeit das „Normalarbeitsverhältnis“ erodiert – an die Stelle der „Vollzeitarbeit“ treten „Teilzeitarbeit“ und „Minijobs“ und die Einnahmen der Sozialversicherung gehen zurück – sei es, weil die neuen Arbeitsverhältnisse nicht „Sozialversicherungspflichtig“ sind, sei es, weil die Arbeitnehmer weniger verdienen. Die anhaltende Arbeitslosigkeit ist nicht nur das gravierendste sozialpolitische Problem – sie schlägt auch finanzpolitisch und gesamtwirtschaftlich negativ zu Buche.

Da sich um die Jahrhundertwende bereits die nächste Welle steigender Arbeitslosigkeit abzeichnete (siehe den fünften Staatenbericht der Bundesregierung: „Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg von 2000 bis 2005 von 3.890 Mio. um 971 000 auf 4,861 Mio.“, Seite 30), entschloss sich die damalige Bundesregierung das gesamte System der sozialen Sicherung auf den Prüfstand zu stellen.

Es gibt dabei im Prinzip nur zwei Möglichkeiten: Man stellt die Finanzierung der Sicherungssysteme auf eine neue Grundlage, erschließt neue bzw. zusätzliche Quellen zur stabilen Finanzierung der Sozialversicherungen (dafür gab und gibt es zahlreiche gut fundierte Vorschläge in Deutschland und Erfahrungen in Vergleichsländern) oder man baut die Leistungen der Sicherungssysteme ab. Die Bundesregierung hat sich für den zweiten Weg entschieden. Damit folgte sie zugleich jener neoliberalen Doktrin, wonach Sozialausgaben für die „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ eines Landes nur von

Schaden sein können. Die Konsequenzen sind verheerend, es droht die Gefahr, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung zu „Verlierern“ der weiteren Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung in Deutschland wird.

Mit den „Reformen“ der „Agenda 2010“ wurde ein Paradigmenwechsel bezüglich der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland vollzogen: Während in den vorangehenden Jahrzehnten die Sicherungssysteme so ausgelegt waren, dass Arbeitnehmer bei Eintritt des „Risikofalles“ ihr Lebensniveau ohne existenzbedrohende Abstriche über einen längeren Zeitraum erhalten konnten, werden sie jetzt rasch in die Armut bzw. Sozialhilfe entlassen.

Zugleich wurde der größte Sozialabbau in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands eingeleitet: Betroffen von Leistungskürzungen sind in erster Linie Arbeitslose, in zweiter Linie die Beschäftigten, die durch den Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt und die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik zur Annahme prekärer und unterbezahlter, befristeter, ungeschützter Arbeitsverhältnisse gezwungen sind. So ist innerhalb eines Jahrzehnts der Niedriglohnsektor in Deutschland von 15% aller Beschäftigten auf 22% gestiegen – damit liegt Deutschland auf diesem Gebiet knapp hinter den USA und vor Großbritannien auf Platz 2 der OECD-Länder³⁷. Im Ergebnis der Reformen hat sich eine Schicht von Lohnabhängigen in Deutschland herausgebildet, die „working poor“, wie wir sie in den neunziger Jahren nur aus den angelsächsischen Ländern kannten. Diese Entwicklung des Niedriglohnsektors in Deutschland wurde durch die Tatsache begünstigt, dass Deutschland eines der wenigen Länder in der Europäischen Union ist, das keinen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn hat. Korrespondierend zum Niedriglohnsektor entwickelte sich die Teilzeitquote – soweit es für die Unternehmen günstiger ist, werden immer mehr Beschäftigte in die Teilzeitbeschäftigung gedrängt: Waren es Mitte der neunziger Jahre etwa 15% aller Beschäftigten, so betrug 2007 die Teilzeitquote bereits 33,5%.³⁸

Mit der Kürzung der Arbeitslosenunterstützung, der Verkürzung der Zeiträume, in denen überhaupt Arbeitslosengeld I gezahlt wird, und der Einführung des Arbeitslosengeldes II – einer Grundsicherung auf dem Niveau der Sozialhilfe - wurde ein gewaltiger Druck auf abhängig Beschäftigte erzeugt, Lohnverzicht zu üben, um den eigenen Arbeitsplatz um jeden Preis zu behalten, denn Arbeitslosigkeit führt jetzt schnell in die Armut. Im Zeitraum von 2004 bis 2008 sanken trotz eines durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von 1,9% jährlich, die Reallöhne pro Jahr um 0,8%.³⁹

Lohnsenkung und Abbau sozialer Sicherungen in Deutschland ergänzen und bedingen sich wechselseitig.

7.1.3. UMVERTEILUNG VON ARM ZU REICH - ZUNAHME DER ALTERS- UND KINDERARMUT

Die Reformen der Bundesregierung leiteten eine beträchtliche Umverteilung „von unten nach oben“ ein: Eines der auffälligsten Merkmale der sozialökonomischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum nach 2000 war die rasche Verschiebung beim Volkseinkommen zwischen der Lohnquote und der Quote der Unternehmens- und Vermögenseinkommen - von 72,2 : 27,9 (2000) zu 64,8: 35,2 (2007).⁴⁰

Eine solche Umverteilung von Volkseinkommen zu Gunsten von Unternehmern und Kapitaleigentümern innerhalb von wenigen Jahren hat es bisher in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben.

Es ist vor allem ein Teil aus der „Mitte der Gesellschaft“ – d.h. derjenigen, die mit ihrem Einkommen zwischen 70% und 150% des Durchschnittseinkommens liegen – die vom Paradigmenwechsel in den sozialen Sicherungssystemen betroffen sind. So ist es keineswegs überraschend, dass die Mittelschicht, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung vor dem Jahre 2000 lange Zeit relativ konstant zwischen 64 und 62% der Gesamtbevölkerung lag, von 2000 bis 2006 um ca. fünf Millionen Personen auf ein Anteil von 54% zurückging, während die Einkommensunterschicht um sieben Prozentpunkte wuchs. Der soziale Abstieg eines Teils der Mittelschicht war und ist mit den Maßnahmen des Abbaus der sozialen Sicherungssysteme programmiert.⁴¹

Durch Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglöhne und „Rentenreform“ wurde darüber hinaus der Grundstein für einen massiven Anstieg von Altersarmut in den nächsten Jahrzehnten gelegt – die Rentenansprüche von zunehmend mehr Neurentnern werden dann, vor allem durch die wachsende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse, durch immer wieder von Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochenen Arbeitsbiographien und durch die mit der Rentenreform eingeführte Absenkung des Rentenniveaus, unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegen, d.h. sie fallen in den Bereich der staatlichen „Grundsicherung für Rentner“, für

die es sich erübrigt, Rentenansprüche durch eigene Rentenbeiträge zu erwerben. Damit wird zugleich die staatliche Rentenversicherung so diskreditiert, dass künftig wachsende Teile der Bevölkerung sich weigern könnten, überhaupt noch in dieses Rentensystem einzuzahlen. Die staatliche Förderung privater „Eigenvorsorge“ fürs Alter, mit der Verluste aus der Absenkung der staatlichen Rente ausgeglichen werden sollen, geht am Kern der Sache vorbei, weil dabei außer acht bleibt, dass es der Einkommensunterschicht schlichtweg an Einkommen mangelt, um eine solche private Vorsorge zu betreiben.

Sozialverbände und Nichtregierungsorganisationen weisen neben der Altersarmut auch auf eine zunehmende Kinderarmut hin (siehe Kapitel zu Artikel 11):

- Die OECD -Kinderstudie geht davon aus, dass jedes sechste Kind in Deutschland unter der Armutsgrenze lebt, im OECD- Schnitt „nur“ jedes zehnte.
- Laut dem deutschen Kinderschutzbund leben ca. 2, 5 Millionen Kinder auf Sozialhilfeniveau.⁴²
- Alleinerziehende mit Kindern im Alter bis zu drei Jahren unterliegen einem weit überdurchschnittlichen Armutsrisiko von mehr als 50 Prozent. Auch unter jungen Erwachsenen bis zu einem Alter von 25 Jahren lebt knapp ein Viertel mit einem Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze.⁴³

Die finanziellen Leistungen der Grundsicherung decken nicht das soziale Existenzminimum ab, Gesellschaftliche Verantwortung reduziert sich für wirtschaftlich und sozial Benachteiligte mehr und mehr auf eine Art Armen- als Almosenfürsorge, deren EmpfängerInnen sich auf keinen Rechtsanspruch berufen können: Suppenküchen, Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser und Wärmestuben haben Hochkonjunktur.

Ein Ausdruck des Rückzuges des Staates aus sozialer Verantwortung, von zunehmender sozialer Ungleichheit und wachsender Armut ist die „Tafelbewegung“: Überschüssige Lebensmittel werden durch Sozialeinrichtungen und sozial engagierte Bürger eingesammelt und kostenlos an bedürftige Menschen und soziale Einrichtungen verteilt. Heute versorgen in der Bundesrepublik rund 800 Lebensmitteltafeln – etwa dreimal so viele wie noch im Jahre 2000 – fast eine Million Menschen mit dem Notwendigsten. Dabei gibt es auch hier eine soziale Ungleichheit: Im vergleichsweise reichen Bayern gibt es mehr „Tafeln“ als in den neuen Bundesländern des Nordens.

Die Gewerkschaften wenden sich mit Nachdruck gegen die zunehmende Tendenz der Polarisierung von arm und reich: Das reichste Zehntel der Bevölkerung konnte sein Einkommen im Zeitraum von 2000 – 20008 um 18% steigern, während das ärmste Zehntel einen Verlust um 18% hinnehmen musste.⁴⁴ Die Polarisierung beim Vermögen dürfte dadurch weiter verfestigt werden und obwohl über den Reichtum in der Gesellschaft in Deutschland nur relativ ungenaue Daten vorliegen, kann man davon ausgehen, das sich 60% des privaten Nettovermögens in Deutschland in den Händen des einkommensstärksten Zehntels der Bevölkerung befinden, während die untere Hälfte auf der Einkommensskala über kein nennenswertes Vermögen verfügt.

Der Abbau sozialer Sicherungen in der Bundesrepublik Deutschland ist unseres Erachtens auch ein klarer Verstoß gegen Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.“

Im Zuge von „Reformen“ wurden für zahlreiche Bevölkerungsgruppen (Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen und im Niedriglohnsektor, Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und Kinder in Familien, die auf die „Grundsicherung“ angewiesen sind, Empfänger von „Minirenten“ u.a.m.) die Lebensbedingungen nicht verbessert, sondern verschlechtert. Die politische Opposition spricht in Bezug auf die „Reformen“ von „staatlich verordneter Armut“.

FORDERUNG:

Staat und Politik sind gefordert, der Polarisierung von Einkommen und Vermögen entgegen zu wirken, für mehr sozialen Ausgleich zu sorgen und neue Konzepte zur Bekämpfung der Armut in Deutschland zu entwickeln und umzusetzen. Angesichts der desolaten Lage auf dem Arbeitsmarkt ist es höchste Zeit, die „Reformen“ zum Abbau des Sozialstaates durch Reformen zum Ausbau des Sozialstaates zu ersetzen, um so der sozialen Spaltung der Gesellschaft entgegen zu wirken.

7.2. ZUR RECHTSSTELLUNG EINKOMMENSARMER MENSCHEN

Die Rechtsposition einkommensarmer Menschen hat sich seit der Einführung des Sozialgesetzbuches (SGB) II zum 01.01.2005 deutlich verschlechtert. Diese Tatsache wird in dem Bericht der deutschen Bundesregierung verschwiegen. Menschen, die finanziell unabhängig sind und keine Leistungen vom Jobcenter^c beziehen, haben eine wesentlich bessere Rechtsstellung als Leistungsbezieher – so entsteht eine Zweiklassengesellschaft. Oft erhalten erwerbslose Menschen die gesetzlich vorgesehenen Leistungen nicht in vollem Umfang und ihnen wird der Rechtsweg erschwert. Erfahrungen aus der praktischen Arbeit mit Menschen, die vom Jobcenter abhängig sind, zeigen, dass diese zunehmend als Menschen zweiter Klasse behandelt werden (siehe auch Kapitel 7.3.).

Folgende Beispiele dokumentieren die Verschlechterung der Rechtsposition einkommensarmer Menschen:

7.2.1. BEDARFSGEMEINSCHAFT

Früher war die Überwindung der Hilfsbedürftigkeit des Einzelnen das Ziel der Sozialhilfe. Heute werden mehrere Personen, die in einem Haushalt leben, in einer so genannten „Bedarfsgemeinschaft“ zusammengefasst (siehe § 7 Absatz 3 SGB II). Dies bedeutet, dass das Einkommen des Einzelnen in der Regel nicht mehr dem individuellen Bedarf, sondern dem Bedarf der gesamten Gruppe zugeordnet wird. Es kommt also zu einer Entindividualisierung der Betrachtung der Hilfebedürftigkeit. Zieht beispielsweise eine erwerbstätige Frau, die unabhängig vom Jobcenter ist, mit einem alleinerziehenden, erwerbslosen Mann zusammen, der Leistungen vom Jobcenter bezieht, muss diese ihr Einkommen für Partner und Kind einsetzen. So entsteht eine zusätzliche Abhängigkeit der Frau vom Jobcenter und eine scheinbare Unterhaltspflicht gegenüber dem Kind, obwohl nach § 1601ff BGB (Bürgerliches Gesetzbuch) keine Unterhaltspflicht besteht. Im schlimmsten Fall ist das Existenzminimum der Bedarfsgemeinschaftsmitglieder nicht gedeckt, wenn sich ein Mitglied mit Einkommen weigert, für die anderen zu „sorgen“, d.h. die unterstellten Zahlungen zu leisten. Umgekehrt haben auch Sanktionen des Jobcenters (dazu ausführlicher unter Art. 11) negative Auswirkungen auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft.

7.2.2. RECHTSANSPRÜCHE IM SGB II

Ein Rechtsanspruch besteht im SGB II lediglich auf Leistungen zum Lebensunterhalt. Bei Eingliederungshilfen, die das Ziel der Integration in Arbeit haben, und einigen zusätzlichen Leistungen wie Darlehen, besteht kein Rechtsanspruch. Besonders im Hinblick der fehlenden Einklagbarkeit der Eingliederungshilfen wird deutlich, dass erwerbslosen Menschen kein Recht auf Förderung eingeräumt wird. Die Kunden des Jobcenters werden an dieser Stelle zu Bittstellern, es entsteht ein Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Behörde und Hilfebedürftigen und die Empfänger und Empfängerinnen werden zum Objekt staatlichen Handelns. Dies wird auch bei der Wahl von Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen deutlich. Auch hier entscheidet meist das Jobcenter über Art, Umfang und Qualität der Leistung. Dies vor dem Hintergrund, dass das so genannte Wunsch- und Wahlrecht im SGB I fest verankert ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten für Leistungsbezieher sukzessive eingeschränkt wurden. Dies bezieht sich besonders auf die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage. Der Zugang zum Rechtsschutz, wie in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz garantiert, ist nicht mehr gewährleistet. Dieser Grundsatz gilt im gesamten Sozial- und Verwaltungsrecht – für alle Leistungs- und Überleitungsbescheide des Jobcenters wurde dieser Grundsatz jedoch aufgehoben (siehe § 39 SGB II). Dies ist angesichts der Tatsache, dass im Rahmen des SGB II rund 60 % der Widersprüche ganz oder teilweise stattgegeben wird und die Erfolgsquote bei Klagen bei ca. 50 % liegt, ein besonders eklatanter Missstand. Auch bezüglich der Beratungs- und Prozesskostenhilfen wurden die Rechte erwerbsloser Menschen weiter beschnitten.

7.2.3. FAZIT

Die Verschlechterung der Rechtsstellung von einkommensarmen Menschen, die häufig Leistungen nach dem SGB II beziehen, kann als eine „systematische Entrechtung von unterstützungsbedürftigen Bürgern“ bezeichnet werden. Auch die praktische Arbeit mit Leistungsbeziehern zeigt vielfach, dass diese nicht wie mündige Bürger und damit unwürdig behandelt werden. Sie haben nicht die gleichen Rechte, wie Menschen ohne Leistungsbezug vom Jobcenter. Dies verstößt klar gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Dieser ist nicht nur unter Art. 2 (2) des UN-Sozialpakts festgeschrieben, sondern wird auch im Allgemeinen Kommentar Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit⁴⁵ ausführlich dargelegt.

^c Jobcenter sind regionale Einrichtungen, in denen es zu einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit (Bund) und den Kommunen kommt. Zu ihren Aufgaben zählt die Beratung und Vermittlung von Erwerbslosen und Geringverdienenden sowie die Auszahlung von Leistungen. Die Jobcenter entstanden im Zuge der Einführung des Sozialgesetzbuches II.

FORDERUNG:

Leistungsberechtigte müssen als Individuen, als Träger subjektiver Rechte, behandelt werden. Das bedeutet, dass das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft abgeschafft werden muss. Die Rechtsposition der Betroffenen muss wieder gestärkt werden, indem auch auf Eingliederungs- oder Qualifizierungshilfen und auf weitere Leistungen ein Rechtsanspruch eingerichtet wird. Sanktionen dürfen nicht automatisch und für einen festgelegten Zeitraum einsetzen, sondern müssen im Einzelfall unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit geprüft und nach Erreichung des Ziels wieder ausgesetzt werden. Eine komplette Streichung des Existenzminimums ist als klarer Verstoß gegen die Menschenwürde zu werten. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die Rechtsschutzmöglichkeiten und die Rechtsposition der Leistungsempfänger nach dem SGB II durch eine Änderung der gesetzlichen Vorgaben zu stärken.

7.3. AMTSWILLKÜR IM UMGANG MIT ARBEITSLOSENGELD II- EMPFÄNGERINNEN

Grundlage dieser Ausführungen ist ein Projekt im Rahmen des Masterstudiengangs „Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession“ auf der Basis teilnehmender Beobachtung mit dem Titel: Die Würde des Menschen ist unantastbar (2009). In insgesamt acht Protokollen wurden die Jobcenterbesuche von ALG II-EmpfängerInnen dokumentiert und anschließend ausgewertet. Dies erfolgte aufgrund der Fragestellung: Wie werden die Ansprüche von Arbeitslosengeld II (ALG-II) EmpfängerInnen von den Jobcentern in Berlin unter menschenrechtlichen Aspekten umgesetzt?

7.3.1. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

- Lediglich in einem von acht Fällen kam es zu einer freundlichen Begrüßung von Seiten der Jobcentermitarbeiter.
- Trotz teilweise langer Wartezeiten unter schlechten Bedingungen hat der Hilfeempfänger nicht immer die Möglichkeit bei einem Sachbearbeiter seine Angelegenheiten zu besprechen, sondern wird am Empfang abgewiesen mit dem Hinweis auf einen Rückruf, der nicht immer stattfindet.
- Der Inhalt der Gespräche mit den JobcentermitarbeiterInnen wurde von den Hilfeempfängern nicht vollständig verstanden in vier von acht Fällen.
- In vier von acht Fällen wurden überflüssige Unterlagen von den Jobcentern angefordert.
- In einem Fall wurde die Antragsannahme verweigert und nur nach meiner Frage nach der Rechtmäßigkeit wurde der Antrag schließlich angenommen. Dies kann als Verhinderung des Rechtes auf soziale Sicherheit gewertet werden.
- Unterlagen werden mehrfach angefordert, unzulässige Fragen gestellt (z.B. nach Schwangerschaft).

Im Folgenden werden zwei Beispiele etwas ausführlicher dargestellt:

Erstes Beispiel:

Eine Projektteilnehmerin hat im Mai 2009 einen Antrag auf ALG II beim zuständigen Jobcenter in Berlin gestellt. Daraufhin werden Unterlagen angefordert, die sie einreicht, worauf diese erneut zur Vorlage angemahnt werden. Nach mehrfachem, erfolglosem, nachfragen erhält sie im August 2009 von der zuständigen Sachbearbeiterin die Mitteilung, dass sie nicht leistungsberechtigt ist. Aus ihrer Ausbildungsbescheinigung gehe hervor, dass sie behindert sei und deshalb das Amt für Grundsicherung zuständig sei. Die lange Bearbeitungszeit wird mit der Urlaubszeit der Sachbearbeiterin begründet. Es geht jedoch aus keiner Unterlage hervor, dass bei der Klientin eine Behinderung vorliegt, die Behauptung der Sachbearbeiterin gründet auf Unkenntnis der Sachlage und ihrer daraus resultierenden Vermutung. Eine entsprechende Erklärung der Antragsstellerin wird nicht ernst genommen. Erst eine Klage vor dem Sozialgericht sorgt dafür, dass diese im Januar 2010 zu ihrem Recht kam und der Antrag bewilligt wurde.

Zu beanstanden ist hier:

- die lange Bearbeitungszeit,
- die wiederholte Anforderung von Unterlagen die bereits vorgelegt wurden,
- die fehlende Sachkenntnis der Sachbearbeiterin,
- die daraus resultierende Stigmatisierung der Antragsstellerin,
- die fehlende Bereitschaft, deren Erklärungen und Richtigstellungen anzuhören und somit die falsche Einschätzung der Sachlage zu korrigieren.

Durch solche Vorgehensweisen wird es Hilfebedürftigen erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht, selbstständig die Ihnen zustehenden Leistungen zur Existenzsicherung zu erhalten.

Zweites Beispiel:

Eine andere Projektteilnehmerin stellt aufgrund ihres anstehenden Umzuges in einen anderen Berliner Bezirk einen neuen Antrag auf ALGII beim zukünftig für sie zuständigen Jobcenter. Um sicher zu gehen, dass der Antrag auch rechtzeitig bearbeitet wird, gibt sie diesem bereits etwa sechs Wochen vor dem Zuständigkeitswechsel bei der entsprechenden Stelle ab. Die Sachbearbeiterin bricht die Bearbeitung plötzlich ab und erklärt, die Antragsabgabe sei zu früh. Bevor der Antrag bearbeitet würde, müsse die Antragstellerin zunächst, laut einer internen Regelung, bei einem Arbeitsvermittler vorsprechen und mit diesem eine Eingliederungsvereinbarung für den Arbeitsmarkt treffen. Dafür sei es jedoch ebenfalls zu früh, sie müsse zunächst ihr Ausbildungsende in wenigen Wochen abwarten, erst dann könne der Arbeitsvermittler für sie tätig werden. Ich weise als Begleiterin darauf hin, dass die Antragsannahme aus rechtlichen Gründen nicht verweigert werden könne und frage nach der präzisen Rechtsgrundlage für ihr Handeln. Die Bearbeiterin zögert, wird unsicher und fragt bei einem Vorgesetzten nach der Erlaubnis, den Antrag annehmen zu dürfen. Dieser war „zum Glück“ da und gibt sein Einverständnis.

Dies kann als Versuch der Verweigerung der Antragsannahme gewertet werden, ohne eine Hilfebedürftigkeit geprüft zu haben und damit als Verweigerung des Rechts auf Soziale Sicherheit. Es ist fraglich, ob die Hilfeempfängerin sich dagegen alleine hätte wehren können und nach dieser Ablehnung in der Lage gewesen wäre, einen erneuten Anlauf zu starten. Es ist davon auszugehen, dass sich Hilfebedürftige, z.B. aus Scham, fehlenden Rechtsinformationen oder falschem Verständnis, durch solche bürokratischen Hürden und Pseudo-Vorschriften, die auch die JobcentermitarbeiterInnen kaum mehr überblicken, von weiteren Antragsstellungen abhalten lassen und damit von ihrem Recht auf soziale Sicherheit abgehalten werden. Das Einverständnis des Vorgesetzten, der „zum Glück“ vor Ort war, nachdem nach der Rechtmäßigkeit des Vorgehens gefragt wurde, unterstreicht den Eindruck der Willkür.

7.3.2. ZUSAMMENFASSUNG

Die Ergebnisse des Projektes lassen sich wie folgt verallgemeinern:

1. Die Ansprüche der ALG II–Empfänger, die sich aus den Menschenrechtsdokumenten ergeben, werden im Rahmen des in der BRD derzeit existierenden Systems der Grundsicherung für Erwerbsfähige (ALGII) nicht immer gewährleistet
2. Viele Hilfeempfänger sind nicht in der Lage, ihre Leistungsansprüche ohne Hilfe von außen durchzusetzen.
3. Das derzeitige System der ALG II Leistungen ist zu kompliziert, um von allen Beteiligten vollständig verstanden zu werden und rechtzeitige Hilfeleistungen zu zulassen, sodass z.B. Schulden oder Verlust der Wohnung die Folgen sein können.
4. Die JobcentermitarbeiterInnen werden im Umgang mit den HilfeempfängerInnen nicht geschult.
5. Es herrscht wenig Verständnis von Seiten der JobcentermitarbeiterInnen hinsichtlich der Situation der Hilfeempfänger.

EMPFEHLUNGEN/FORDERUNGEN:

- Die bürokratischen Hürden beim Zugang zum System der Grundsicherung für Erwerbsfähige müssen abgebaut und transparent gemacht werden um Benachteiligten überhaupt Zugang zu verschaffen.
- Dementsprechend sind die MitarbeiterInnen der Jobcenter und Argen zu schulen, die ALG II-Berechtigten als Rechtsträger und nicht als Bittsteller zu behandeln.
- Um Verfahrenswillkür und unwürdige Behandlung einzudämmen, braucht es die Gründung von unabhängigen Ombudsstellen, welche den Betroffenen nicht nur helfen, sich gegen unrechtmäßige Behandlung durch öffentliche Stellen zur Wehr zu setzen, sondern auch die völlig überlasteten Sozialgerichte entlasten zu können.

7.4. DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT VON FLÜCHTLINGEN, ASYLBEWERBERINNEN UND GEDULDETEN

Asylbewerber und Geduldete, sowie bleibeberechtigte Flüchtlinge mit Aufenthalt aus humanitären Gründen nach §§ 24, 25 IV S. 1, § 25 V und 25a AufenthG erhalten an Stelle von Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Diese liegen um ca. 38 % unter den das Existenzminimum darstellenden Regelsätzen der Sozialhilfe und des von Arbeitslosengeld II.

Die Betroffenen erhalten keinen Krankenversicherungsschutz. Erst wenn sie gemäß § 2 AsylbLG mindestens 48 Monate in Deutschland Sozialleistungen nach AsylbLG bezogen haben (die Aufenthaltsdauer ist z.B. bei zwischenzeitlicher Erwerbstätigkeit oft länger), und zudem weitere Voraussetzungen erfüllen, können sie eine gesetzliche Krankenversicherung wählen, von der sie eine Versichertenkarte und Leistungen zur medizinischen Versorgung im gleichen Umfang wie gesetzlich Krankenversicherte erhalten. Da sie keine Mitglieder der Krankenversicherung sind, erhalten sie gemäß § 33 SGB XI auch keine Leistungen der Pflegeversicherung (zum Recht auf Krankenversicherung siehe Kapitel 10.2. - Recht auf Gesundheit). Schwangere Frauen und Mütter erhalten Leistungen, die nach Art und Umfang unter denen der Sozialhilfe liegen. Kinder- und Elterngeld werden überhaupt nicht gewährt.

Nach 48 Monaten Leistungsbezug nach AsylbLG besteht ein Anspruch auf Leistungen in Höhe und im Umfang der Leistungen des SGB XII nur dann, wenn der längere Aufenthalt nicht rechtsmissbräuchlich selbst herbeigeführt worden ist.

Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, vorbeugende Gesundheitshilfe, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Blindenhilfe, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Altenhilfe werden in der Praxis häufig nicht gewährt. Der Zugang zu weiteren Sozialleistungen ist in der Regel versperrt.

FORDERUNGEN:

- Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) muss abgeschafft werden. Es muss zu einer vollen sozialrechtlichen Gleichstellung mit Inländern kommen, hilfsweise müssen die Leistungen nach AsylbLG auf das Niveau des Arbeitslosengeldes II bzw. der Sozialhilfe angehoben werden;
- Der Zugang zu den Sprach-, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt-Integrationsleistungen nach SGB II und III muss unter den gleichen Voraussetzungen wie für Inländer gewährleistet werden und der Zugang zu regulärem Kranken- und Pflegeversicherungsschutz nach SGB V und XI muss Asylsuchenden ermöglicht werden.

8. RECHT DER FAMILIEN, DER MÜTTER SOWIE DER KINDER UND JUGENDLICHEN AUF SCHUTZ UND BEISTAND (ARTIKEL 10)

Die Bundesregierung Deutschland verweist in ihrem Bericht auf den hohen und weiter wachsenden Stellenwert der Familien. Sie betont die Bedeutung und die Vielfalt der familienbezogenen Angebote. Wir begrüßen diese Maßnahmen, müssen jedoch darauf verweisen, dass Personengruppen durch das Familien- und Abstammungsrecht rechtlich ausgeschlossen werden, dass berechnigte Personen, die aus sozial oder ökonomisch benachteiligten Gruppen stammen in der Wahrnehmung ihre Rechte nicht ausreichend unterstützt werden, es an Angeboten zum „Empowerment“ fehlt und zudem eine Reihe von Maßnahmen die Diskriminierungen verstärken statt zu lindern. Wir möchten diese ausgrenzenden Formen der Familienpolitik der Bundesregierung an drei Beispielen erläutern:

- Kinder, Jugendliche und Familien, die öffentliche Jugendhilfe benötigen
- Gleichgeschlechtliche Familien
- Flüchtlingskinder und -familien

8.1. KINDER, JUGENDLICHE UND FAMILIEN, DIE ÖFFENTLICHE JUGENDHILFE BENÖTIGEN

8.1.1. KINDER- UND JUGENDHILFEGESETZ

Die Teilnehmerstaaten des Pakts erkennen laut Vertragstext an, dass die Familie den größtmöglichen Schutz und Beistand genießen soll. Der tatsächlichen Wahrnehmung und Realisierung staatlich garantierter Rechte kommt dabei ein besonderer Stellenwert zu.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch - SGB VIII) in Deutschland bietet Familien und jungen Menschen Unterstützung und Chancen, vorhandene Benachteiligungen auszugleichen oder abzuschwächen. Es richtet sich in erster Linie an Personengruppen, die in besonderem Maße der staatlichen Unterstützung bedürfen, insbesondere an Kinder und Jugendliche, die unter schwierigen Bedingungen aufwachsen. Der Kinder- und Jugendhilfebereich in Deutschland verfügt damit über eine sehr gute bundeseinheitliche Gesetzgebung.

Gewährt werden Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz von staatlichen Institutionen, den Jugendämtern. Dort wird entschieden, ob und in welchem Umfang Hilfesuchende Leistungen erhalten. Die Entscheidung der Jugendämter ist verwaltungsrechtlich überprüfbar und kann auf diesem Weg von den Antragstellenden angefochten werden. Junge Menschen und Familien haben somit einen ausgeprägten individuellen Rechtsanspruch auf professionelle Unterstützung.

8.1.2. PROBLEME BEI DER INANSPRUCHNAHME DES GESETZES

Ungeachtet dieser guten Rahmbedingungen sind Kinder, Jugendliche und deren Eltern, die öffentliche Erziehungshilfe benötigen oder beantragen wollen, mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert, Grundrechte, die durch das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) formal gewährleistet werden, auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.⁴⁶

Denn bei der konkreten Umsetzung des Rechtsanspruchs ergibt sich in diesem Verfahren ein enormer Machtunterschied zwischen den Hilfe suchenden Menschen und der Hilfe gewährenden Instanz. Die Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz wird erschwert durch⁴⁷:

- unangemessen lange Prüfungen von Anträgen
- rechtswidrige Verfahrensanordnungen der Verwaltung zur Reduzierung von Kosten (dokumentiert für Berlin-Reinickendorf und Halle)
- Hilfeanträge werden unrechtmäßig aus Kostengründen abgelehnt (keine statthafte Begründung nach SGB VIII)
- junge Menschen an der Schwelle zur Volljährigkeit werden nicht darüber aufgeklärt, dass ihnen Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz auch über das 18. Lebensjahr hinaus zustehen
- Uneindeutigkeiten bei Zuständigkeiten werden von den staatlichen Instanzen dahingehend genutzt, um Hilfesuchende an andere Stellen weiterzuleiten oder gar abzuweisen.

Die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel des verfahrensrechtlichen Widerspruchs und der Klage sind den meisten Betroffenen nicht zugänglich.
Gründe sind u.a.:

- Es gibt keine unabhängigen Beratungs- oder Beschwerdeinstanzen, die es den Betroffenen ermöglicht, sich unparteiisch über die Rechtslage bei der Inanspruchnahme bzw. Ablehnung öffentlicher Erziehungshilfe zu informieren.
- Die Hilfesuchenden kennen sich mit den komplexen rechtlichen Grundlagen nicht aus und sind über ihre Rechte nicht informiert.
- Die Hilfesuchenden befinden sich häufig in Krisen- oder Notsituationen, wenn sie sich an das Jugendamt wenden.
- Die Möglichkeit, Bescheide des Jugendamtes anzufechten, können von den Betroffenen ohne Unterstützung in der Regel nicht wahrgenommen werden.

Damit wird die Verpflichtung des Staates das Recht auf Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz zu ermöglichen nicht erfüllt.

Die notwendige und im Gesetz festgeschriebene Orientierung am Bedarf der Hilfesuchenden wird nicht umgesetzt, wenn die beratende Instanz gleichzeitig die Kosten, die aus dieser Beratung entstehen, zu verantworten hat. Das Verfahren der Hilfgewährung wird dadurch in hohem Maße anfällig für ideologische oder finanzielle Steuerungsbestrebungen.

8.1.3. UNABHÄNGIGE OMBUDSSTELLEN IM JUGENDHILFEBEREICH

Notwendig sind daher unabhängige Ombuds- und Beschwerdestellen, an die sich Hilfesuchende wenden können. Bereits 2007 hat der Kommissar für Menschenrechte beim Europarat, Thomas Hammarberg, der Bundesrepublik Deutschland empfohlen, die Möglichkeiten der außergerichtlichen Beschwerdewege zu unterstützen, auszubauen sowie transparent und bürgernah zu gestalten.⁴⁸

Zudem muss die Arbeit der unabhängigen Ombuds- und Beschwerdestellen rechtlich durch entsprechende gesetzliche Ergänzung abgesichert werden. Eine solche mögliche Gesetzesergänzung könnte lauten: „Junge Menschen und ihre Familien haben Anspruch auf einen vom Jugendamt unabhängigen Zugang zu in ombudshaftlicher Jugendhilfeberatung ausgewiesenen Fachkräften.“⁴⁹

Die Berichte und Dokumentationen des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. zeigen, dass für unabhängige und unparteiische Ombuds- und Beschwerdestellen laufend und in hohem Umfang ein dringender Bedarf besteht. In weiteren Bundesländern haben sich acht ähnliche Initiativen gebildet.⁵⁰ Eine nachhaltige infrastrukturelle und finanzielle Absicherung dieser Beratungseinrichtungen steht jedoch aus und es bedarf dringend der weitergehenden Unterstützung durch die Politik.

FORDERUNGEN:

- Die Bundesregierung muss aufgefordert werden, die rechtmäßige Anwendung des gesetzlichen Anspruchs auf Jugendhilfeleistungen durch die staatlichen Behörden kontinuierlich zu überprüfen.
- Die Bundesregierung muss aufgefordert werden, unabhängige Ombuds- und Beschwerdestellen rechtlich zu verankern und die notwendigen infrastrukturellen Maßnahmen zu gewährleisten, damit Kinder, Jugendliche und Familien ihre Rechtsansprüche wahrnehmen können.
- Die Bundesregierung muss aufgefordert werden, den Betroffenen besseren Zugang zu unabhängigen Informationen über ihren Rechtsanspruch zu ermöglichen.

8.2. GLEICHGESCHLECHTLICHE FAMILIEN

Laut Vertragstext erkennen die Teilnehmerstaaten des Pakts an, dass größtmöglicher Schutz und Hilfe insbesondere bei der Gründung von Familien gewährt werden muss. Das gilt ausdrücklich dann, wenn es dabei um die Betreuung und Erziehung minderjähriger Kinder geht. Auch die Bundesregierung erkennt das an und betont in ihrem Bericht den hohen und weiter wachsenden Stellenwert der Familien. Dabei

wird verschwiegen, dass (1) die Familiengründung von gleichgeschlechtlichen Paaren in Deutschland systematisch behindert wird, es nach wie vor keine rechtliche Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Paaren mit Kindern gibt und diese Diskriminierung (2) vor allem zu Lasten der Kinder in den sogenannten Regenbogenfamilien geht.

8.2.1. GEWÄHRLEISTUNG DES RECHTS AUF FAMILIENGRÜNDUNG FÜR ALLE

Obwohl der Gesetzgeber mit der Eingetragenen Lebenspartnerschaft⁵¹ ein Rechtsinstitut geschaffen hat, das den zivilrechtlichen Gehalt der Ehe hat, sind Eingetragene Lebenspartnerschaften weder bei der Familiengründung, nicht im Abstammungsrecht und auch nicht im Familienrecht gleichberechtigt.

Faktisches Verbot der ärztlich assistierten Reproduktion durch die Bundesärztekammer:

Nach der Richtlinie des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesärztekammer zur Durchführung der assistierten Reproduktion sollen Methoden der assistierten Reproduktion unter Beachtung des Kindeswohls grundsätzlich nur bei Ehepaaren angewandt werden. Außerdem können Methoden der assistierten Reproduktion bei einer nicht verheirateten Frau angewandt werden, wenn die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt zu der Einschätzung gelangt ist, dass die Frau mit einem nicht verheirateten Mann in einer fest gefügten Partnerschaft zusammenlebt und dieser Mann die Vaterschaft an dem so gezeugten Kind anerkennen wird. Bei Lebenspartnerinnen dürfen die Ärzte dagegen bei einer künstlichen Befruchtung nicht assistieren, obwohl die Partnerschaft der Frauen dieselbe Verbindlichkeit hat wie eine Ehe und der Gesetzgeber inzwischen die Stiefkindadoption zugelassen hat.

Zuordnung zu den Familien ist rechtlich nicht geregelt:

Inseminationskinder, die während einer Ehe geboren werden, gelten nach § 1592 Abs. 1 Nr. 1 BGB rechtlich auch dann als Kinder des Ehemanns, wenn sie mit dem Samen eines anderen Mannes (heterologe Insemination) gezeugt worden sind. Der Ehemann kann die Vaterschaft nicht anfechten, wenn er in die heterologe Insemination eingewilligt hat (§ 1600 Abs. 5 BGB)

Inseminationskinder von Lebenspartnerinnen gelten dagegen rechtlich nur als Kinder der leiblichen Mutter. Die rechtliche Elternbeziehung zur Co-Mutter muss durch eine „Stiefkindadoption“ hergestellt werden. Das ist der Lebenssituation in den Familien nicht angemessen, da ja die Co-Mutter in die Insemination eingewilligt hat.

Verbot der Stiefkindadoption bei adoptierten Kindern:

Bisher ist bei Lebenspartnern nur die Stiefkindadoption von leiblichen Kindern des Partners zulässig, nicht dagegen auch die von adoptierten Kindern. Das widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Man braucht sich nur den Fall vorzustellen, dass die Mutter eines adoptierten Kindes an Krebs erkrankt und deshalb wünscht, dass ihre Partnerin, die von Anbeginn an zur „Familie“ gehört hat, das Kind adoptieren soll. Es liegt auf der Hand, dass in einem solchen Fall die Adoption des Kindes durch die Partnerin dem Wohl des Kindes entspricht. Sie ist aber zu Zeit nur möglich, wenn die kranke Mutter vorher auf ihre Elternrechte verzichtet. Wäre das Kind nicht adoptiert, sondern durch Insemination gezeugt worden, bräuhete sie das nicht. Dann wäre eine Stiefkindadoption ohne weiteres möglich.

EMPFEHLUNGEN/FORDERUNGEN:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Einschränkungen des Rechts auf Familiengründung und bei der Familienplanung zu korrigieren. Dazu gehören insbesondere:

- der freie Zugang zu medizinischen Leistungen der Familienplanung für alle Frauen, unabhängig von der sexuellen Orientierung
- die Erweiterung des Abstammungsrechtes auf eingetragene Lebenspartnerschaften durch eine Ergänzung des § 1591 BGB und § 1600 Abs. 5 BGB und somit die rechtliche Zuordnung von Inseminationskindern zum Zeitpunkt der Geburt zu beiden Lebenspartnerinnen.
- die Ausdehnung der Stiefkindadoption auf Kinder, die von einer der beiden Lebenspartner/innen adoptiert wurden.
- das gemeinsame Adoptionsrecht für eingetragene Lebenspartner/innen.

8.2.2. STEUERLICHE DISKRIMINIERUNG VON REGENBOGENFAMILIEN BEENDEN

Tausende Kinder wachsen derzeit in Deutschland bei ihren lesbischen Müttern und schwulen Vätern auf. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie zur Lebenssituation der Kinder⁵² belegt, dass sich diese Kinder in jeder Hinsicht gut entwickeln. Aber die Rechte, die für Familien, in denen die Eltern verheiratet sind, selbstverständlich sind, werden Eingetragenen Lebenspartnerinnen mit Kindern weiterhin vorenthalten. Auch im Finanz- und Steuerrecht besteht eine eklatante Ungleichbehandlung von homo- und heterosexuellen Familien, die speziell zu Lasten der Versorgung und Absicherung der Kinder geht. Während einem heterosexuellen Paar ohne Kinder das Steuersplitting zusteht, haben Familien mit Kindern, die von zwei Müttern gegründet werden, keine Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung im Einkommenssteuerrecht. So stehen dann einer Familie aus zwei verpartnerten Frauen mit einem monatlichen Brutto-Einkommen von 3.000 Euro etwa 300 Euro weniger pro Monat zur Verfügung. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich und rechtlich unbegründet, denn die Lebenspartnerschaft ist zivilrechtlich der Ehe vollkommen gleichgestellt. Das Geld fehlt für die Betreuung und Versorgung der Kinder.

Der soziale Elternteil gilt auch wenn die Mütter verpartnert sind und die Kinderbetreuung und -erziehung gleichberechtigt aufgeteilt werden in allen gesellschaftlich und finanziell relevanten Kontexten (z. B. Gesundheits- oder Rentenwesen) als kinderlos. Für die Kinder bedeutet diese Konstellation eine große Schutzlücke, etwa hinsichtlich des Unterhalts- und Erbrechts sowie im Falle des Todes des rechtlichen Elternteils. Den Kindern vermittelt sich darüber zudem der Eindruck, von der Gesellschaft nicht gewollt zu sein. Das ist nicht länger hinnehmbar. Zudem werden Regenbogenfamilien auch die steuerlichen Unterstützungen bei der Altersversorgung versagt.

EMPFEHLUNGEN/FORDERUNGEN:

- Die Bundesregierung wird aufgefordert, Lebenspartnerschaften mit Ehegatten bei der Einkommenssteuer gleich zu stellen;
- Die Bundesregierung wird aufgefordert, Lebenspartner und Stiefkinder in die steuerliche Unterstützung der Altersversorgung einzubeziehen.

8.3. FLÜCHTLINGSKINDER UND -FAMILIEN

8.3.1. BESONDERE SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT UNBEGLEITETER MINDERJÄHRIGER FLÜCHTLINGE

Für alle Kinder und Jugendlichen sind laut Vertragstext Sondermaßnahmen zum Schutz und Beistand vorgesehen, und zwar ohne Diskriminierung aufgrund der Abstammung oder aus sonstigen Gründen. In der Praxis findet jedoch die Schutzbedürftigkeit von Kindern auf der Flucht – u. a. unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMF) – keine ausreichende Berücksichtigung.

UMF sind in hohem Maße gefährdet. Schon die Feststellung ihres Alters erfolgt mit untauglichen Methoden, da in Deutschland die entsprechenden medizinischen Vergleichswerte von Kindern und Jugendlichen aus westlichen Industriestaaten stammen, die nicht ohne weiteres auf Kinder und Jugendliche aus anderen Herkunftsregionen übertragbar sind. Zweifel gehen häufig zu Lasten der betroffenen Person.

Den Kindern und Jugendlichen zugeordnete Beistände und Vormünder sind oftmals überlastet. Mit 16 Jahren sind die Jugendlichen „asylmündig“, d.h. sie werden ausländerrechtlich als handlungsfähig und nicht wie Minderjährige behandelt (§ 80 AufenthG; § 12 AsylVfG), müssen ihr Asylverfahren selbst betreiben und in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, obwohl dies nicht mit einer Inobhutnahme i.S.d. § 42 I (3) SGB VIII in Einklang steht. Ehemalige Kindersoldaten erhalten keine spezielle Förderung oder Behandlung.

Im Asylverfahren werden Fluchtberichte von Kinder und Jugendlichen häufig von vornherein für unglaubwürdig gehalten, kindertypische Fluchtgründe und Altersangaben werden nicht akzeptiert. Die Relevanz kinderspezifischer Arten von Verfolgung kommt im Asylverfahren nur dann zum Tragen, wenn Kindern auch der entsprechende Rahmen gewährt wird, ihre Fluchtgründe vorzutragen. UNHCR fordert deshalb sowohl kindgerechte Befragungen als auch eine vorgezogene Behandlung der Asylanträge von Kindern.⁵³ Zudem ist es von wesentlicher Bedeutung, kinderspezifische Informationen zum Herkunftsland zu berücksichtigen.

Abschiebehaft, auch minderjähriger Jugendlicher, erfolgt unter Haftbedingungen, die dem Kindeswohl nicht entsprechen, bis zu einer Dauer von 18 Monaten, in letzter Zeit zunehmend als Zurückschiebungshaft im Rahmen der EU-Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (Dublin-II-Verordnung).⁵⁴ Deutschland hat kein System der Alternativen zur Abschiebehaft entwickelt, obwohl Haft, insbesondere bei Jugendlichen, zu dauerhaften Schädigungen und psychischen Fehlentwicklungen führen kann.

Zwar hat sich die Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in Deutschland in den letzten Jahren leicht verbessert.⁵⁵ In fast allen Bundesländern können Kinder und Jugendliche im Asylverfahren Schulen und andere Bildungseinrichtungen besuchen (dies soll im Übrigen auch für Kinder gelten, deren Eltern ohne Papiere in der BRD leben). Die Praxis im Umgang mit Flüchtlingskindern ist jedoch nicht bundeseinheitlich geregelt. So gibt es in einigen Bundesländern keine Clearingstellen für UMF.

Ob unbegleitet oder mit der Familie geflohen: In der sozialen Isolation, Armut und der drangvollen Enge der Gemeinschaftsunterkünfte während des Asylverfahrens entwickeln sich zwangsläufig Gewaltstrukturen. Kinder lernen Gewalt als Überlebensmechanismus. Insbesondere Kinder sind einer solchen Lebenssituation hilflos ausgeliefert. Ein Leben unter solchen Umständen ist nicht am Wohl des Kindes ausgerichtet. Entsprechend ihrer belastenden Vorerfahrungen in den Herkunftsländern bedürfen die Betroffenen vielmehr der kind- und jugendgerechten Förderung, Nachreifung und Entwicklung. In spezialisierten Beratungsstellen und Therapieeinrichtungen wird eklatant, welche schädigenden Auswirkungen die täglichen Belastungen, der permanente Stress, die Lebensunsicherheit bei drohender Abschiebung und die unterlassene Zuwendung haben. Darüber hinaus schränkt § 6 SGB VIII Jugendhilfeleistungen für Flüchtlingskinder ein. Die UN-Kinderrechtskonvention fordert demgegenüber u. a. die Unterlassung jeglicher Diskriminierung (Art. 2), den Vorrang des Kindeswohls (Art. 3), die Sicherung des Lebens und der Entwicklung des Kindes (Art. 6) sowie die Respektierung der vom Kind geäußerten Problemsicht (Art. 12).

8.3.2. AUSREICHENDE SOZIALE HILFE AUCH FÜR FLÜCHTLINGSKINDER

Kinder und Jugendliche, für die ein Asylverfahren durchgeführt wird, oder die eine Duldung oder eine bestimmte Aufenthaltserlaubnis besitzen, erhalten – zumindest in den ersten 48 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland - keine Hilfen nach den allgemeinen Regeln des deutschen Sozialhilferechts, sondern nur solche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Hilfen liegen generell weit unterhalb des offiziellen Existenzminimums (siehe auch Kapitel 7.1. – Recht auf soziale Sicherheit). Im vorliegenden Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Asylbewerberleistungsgesetz an keiner Stelle ausreichend auf die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen eingeht. Damit verweigert Deutschland auch insoweit Flüchtlingskindern, -jugendlichen und ihren Familien den ihnen nach Art. 10 des Sozialpaktes zustehenden Beistand.

Das gilt besonders für die Höhe des nach § 3 AsylbLG zu gewährenden Hilfesatzes. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu „Hartz IV“ festgestellt: „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen. Sein vorgenommener Abschlag von 40 % gegenüber der Regelleistung für einen Alleinstehenden beruht auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung.“⁵⁶ Diese Kritik lässt sich unverändert auf die Höhe der Hilfe nach dem AsylbLG übertragen, da auch hier pauschal Kindern und Jugendlichen ein geringerer Anspruch zugestanden wird, ohne dass dies methodisch nachvollziehbar wäre.⁵⁷

8.3.3. FAMILIENEINHEIT AUCH IM KONTEXT VON FLUCHT UND ASYLSUCHE SCHÜTZEN

Auch der im Sozialpakt wie auch in anderen Menschenrechtsabkommen vorgesehene „größtmögliche Schutz der Familie“ wird im Zusammenhang mit Flucht und Asylsuche allzu oft leichtfertig missachtet. Materielle Sicherheit, Unterstützung, Rückhalt und Geborgenheit finden keine ausreichende Berücksichtigung bei der Wohnortverteilung und in der Unterkunft. Es bestehen große Schwierigkeiten z.B. bei der Zusammenführung der Familienmitglieder, sofern sie nicht gleichzeitig einreisen und/oder getrennte Asylanträge stellen. Das unmittelbare Lebensumfeld ist restriktiv eingeschränkt, der Wohnraum während des Asylverfahrens stark beschränkt (1-2 kleine Zimmer für eine mehrköpfige Familie), so dass Intimsphäre und Rückzugsmöglichkeiten aller Mitglieder und die Entwicklung der Kinder stark beeinträchtigt sind. Häufige, teils erzwungene, Ortswechsel schmälern die Möglichkeiten der Kinderbetreuung, des Besuchs von Schule oder Ausbildung sowie das Finden eines Arbeitsplatzes oder der ärztlichen Betreuung und Behandlung.

Speziell im Zusammenhang mit dem Dublin II-Verfahren kommt es häufig zu vorübergehender oder dauerhafter Familientrennung. Weiterhin ist bei Geduldeten, Gestatteten und Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG der Familiennachzug nicht möglich, die Trennung dauert oft Jahre.

FORDERUNGEN:

- Die Bundesregierung ist aufzufordern, dem Kindeswohl in der Ausländergesetzgebung durchgängig Vorrang einzuräumen, die Durchführung von kindgerechten Asylverfahren zu gewährleisten und die notwendigen Konsequenzen aus der Rücknahme des Ausländervorbehalts zur Kinderrechtskonvention im Mai 2010 ziehen. Die Abschiebehaft von minderjährigen Flüchtlingen muss verboten werden.
- Die Bundesregierung ist aufzufordern, regelhaft Clearingstellen für UMF einzurichten, die nach bundesweiten Standards arbeiten und ein „Screening“ vulnerabler Gruppen sicherstellen; die Altersfeststellungspraxis muss verändert, eine regelmäßige Inobhutnahme minderjähriger Flüchtlinge sowie die medizinische und schulische Versorgung von Flüchtlingskindern mit oder ohne Papiere muss gewährleistet werden.
- Die Bundesregierung ist aufzufordern, den Zusammenhalt von Flüchtlingsfamilien bei der Zuordnung von Wohnraum, bei Umverteilungsgesuchen sowie im Rahmen von Dublin II-Verfahren zu berücksichtigen sowie den Familiennachzug zu ermöglichen.

9. RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD (ARTIKEL 11)

Gemäß Artikel 11 Abs. 1 des UN-Sozialpaktes „erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten [...]“. Die unverzichtbare Basis für gleichberechtigte Teilhabe- und Verwirklichungschancen ist laut der Bundesregierung „die Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums und die Sicherung der Grundbedürfnisse, wie dies [...] vor allem die seit 2005 neu bestehende Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und die Sozialhilfe (SGB XII) gewährleisten“⁵⁸. Die folgenden Teilkapitel zu Artikel 11 belegen, dass die Sozialleistungen keinen angemessenen Lebensstandard für SozialhilfeempfängerInnen ermöglichen. Gleiches gilt für Flüchtlinge, deren monatlicher Leistungsanspruch noch geringer ausfällt.

9.1. REFORM DER GRUNDSICHERUNG

Am 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein wegweisendes Urteil zur Ausgestaltung und Umsetzung des Sozialgesetzbuches (SGB) II gesprochen. Aus Art. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG leitet das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdiges Existenzminimums ab. Geklagt hatten ursprünglich drei Familien, die der Ansicht waren, dass die Leistungen für Kinder, die sich aus dem SGB II ergeben, unzureichend und nicht auf den wirklichen Bedarf von Kindern abgestimmt sind. Nach einem Urteil des Bundessozialgerichts im Januar 2009 wurde das Verfahren an das Bundesverfassungsgericht weitergeleitet. Das BVerfG hat den klagenden Familien recht gegeben. Die Grundsicherung, für deren Auszahlung die Jobcenter zuständig sind, muss nicht nur für die Sicherstellung der physischen Existenz ausreichen, sondern auch ein Mindestmaß an gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe gewährleisten. Im fünften Staatenbericht Deutschlands ist das Urteil nicht benannt, da der Bericht bereits 2008 eingereicht wurde. Der Behauptung der Bundesregierung, dass die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II das soziokulturelle Existenzminimum gewährleistet (siehe oben), widersprach das Bundesverfassungsgericht in einigen Punkten deutlich. In der Begründung geben die Verfassungsrichter und Richterinnen an, dass die Vorschriften des SGB II, die die Regelleistung für Erwachsene und Kinder betreffen, verfassungsrechtlichen Ansprüchen nicht genügen. Insbesondere die Leistungen für Kinder wären in unzulässiger Weise von den Erwachsenenleistungen abgeleitet worden. „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen“⁵⁹, mahnte das Gericht. Ein individueller Bedarf wäre nicht festgestellt worden. Dies muss der Gesetzgeber nun nachholen. Er muss in einem transparenten, sach- und realitätsgerechten Verfahren ermitteln, was Kinder tatsächlich brauchen. Beispielsweise ist in der aktuellen Berechnung kein Geld für den Bereich Bildung vorgesehen. Diesen Bedarf muss der Gesetzgeber bei der Festlegung der Regelsätze auf jeden Fall berücksichtigen⁶⁰. Auch die Regelsätze für Erwachsene müssen auf den Prüfstand. Die Leistungen sind insgesamt durch den Gesetzgeber zu konkretisieren und ständig zu aktualisieren. Einmalige und besondere Bedarfe sind zusätzlich zu decken. Es muss also geprüft werden, ob die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wirklich für eine soziale und kulturelle Teilhabe ausreichen. Diese Teilhabe setzt sich unter anderem aus dem Zugang zu Bildung, Kommunikation und Mobilität zusammen und anerkennt außerdem kulturelle Vielfalt und akzeptiert unterschiedliche Lebensentwürfe⁶¹. Für die notwendigen Änderungen hat das Gericht dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2010 gesetzt.

Anfang 2010 bezogen ca. sieben Millionen Menschen Leistungen nach dem SGB II, darunter 1,7 Millionen Kinder, 600.000 Alleinerziehende und 1,3 Millionen Erwerbstätige, deren Einkommen nicht für ein Leben oberhalb der Armutsgrenze ausreicht, so genannte „working poor“. Wie der UN-Sozialausschuss in seiner Stellungnahme⁶² zum Zusammenhang von Armut und UN-Sozialpakt klarstellt, ist Armut nicht nur ein Problem der so genannten Entwicklungsländer. Es steht zu befürchten, dass der Gesetzgeber seinen Kernpflichten, die sich bei der Bekämpfung von Armut menschenrechtlich ergeben, mit der jetzigen Ausgestaltung des SGB II nicht nachkommt⁶³. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erhärtet diese Besorgnis.

Die Neuregelung des SGB II, die nach langer Verhandlung im Vermittlungsausschuss Ende Februar endgültig vom Bundesrat verabschiedet wurde, erfüllt nur in Ansätzen den Auftrag, der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erteilt wurde⁶⁴. In manchen Bereichen kommt es sogar zu einer Verschlechterung der Situation einkommensarmer Menschen. So wurde die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Bedarfe von Alleinstehenden dahingehend geändert, dass nur noch die unteren 15 und nicht mehr 20 Prozent der Haushalte, die als Bezugsgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

herangezogen werden, als Grundlage dienen. Einige Bereiche wurden einfach aus der Berechnung herausgestrichen. Dies führt zu einer weiteren Absenkung der Bedarfe in bestimmten Bereichen. Entgegen der Forderung der VerfassungsrichterInnen ist keine transparente und methodisch plausible Herleitung der Regelsätze erkennbar. Außerdem kommt es zu keiner Erhöhung bei den Leistungen für Kinder. Es soll lediglich ein Gutscheinsystem eingeführt werden, dessen Ausgestaltung noch unklar ist und bei dem es zu keiner tatsächlichen Bedarfserhebung gekommen ist.

FORDERUNGEN:

- Die soziale Infrastruktur ist ein wichtiger Bestandteil der sozialen Sicherung. Sie muss ausgebaut und gesichert werden. Dies ist vor allem für die Inklusion sozial benachteiligter Kinder und Jugendliche elementar wichtig.
- Die Bundesregierung sollte einen Sachverständigenrat einrichten, um sicherzustellen, dass die Festsetzung der Leistungen der Grundsicherung sich am tatsächlichen Bedarf orientiert. Einbezogen werden sollten Vertreter und Vertreterinnen der Tarifparteien, der Wissenschaft und der Wohlfahrts- und Sozialverbände.
- Die Regelsätze müssen ein eigenverantwortliches Wirtschaften auf der Grundlage einer realitätsgerechten Bedarfsermittlung zulassen. Deshalb müssen Geldleistungen Vorrang vor Sachleistungen haben. Die nach wie vor bestehenden Missstände bei der Berechnung der Regelsätze müssen behoben werden.

9.2. BERICHTE ÜBER EINEN „ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD“ AUS DER SICHT VON SOZIALHILFEEMPFÄNGERINNEN

Aufgrund der jüngsten Sozialhilfereform von 2005 geht die Bundesregierung davon aus, dass 359 Euro pro Monat SozialhilfeempfängerInnen einen angemessenen Lebensstandard und darüber hinaus die Teilhabe an der Gesellschaft gewährleisten. Wie es zu dieser Zahl kam, genauer: wer an der Festlegung dieses Betrags aufgrund welcher Argumente mitwirkte und letztlich entschied, wäre eine eigene Untersuchung wert. Einen Hinweis dazu gibt das jüngste Bundesverfassungsurteil vom 9. Februar 2010, das die Bemessung von der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II) und die Sozialhilfe, insbesondere was die Entwicklung der Bedürfnisse von Kindern betrifft, als bar jeder seriösen Grundlage bezeichnete. Dieser Bericht soll auf der Basis von ausführlichen Interviews mit ALG II-EmpfängerInnen aufzeigen, welche Auswirkungen dieser willkürlich festgelegte Betrag für den Alltag und die Lebenssituation von Sozialhilfeabhängigen hat.

9.2.1. LEISTUNGEN DER GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSSUCHENDE (ALG II) – WEITERHIN WILLKÜR BEI DER DEFINITION VON ARMUT

Auf der Grundlage des vierten Deutschen Staatenberichtes forderte der UN-Sozialausschuss im Jahre 2001 die Bundesregierung „nachdrücklich dazu auf eine Armutsgrenze für das Bundesgebiet festzulegen [...]“. Insbesondere fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf zu gewährleisten, dass die im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes geleistete Sozialhilfe einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.“⁶⁵ Jedoch nimmt die Bundesregierung auch im Fünften Staatenbericht im Jahre 2008 keine Armutsgrenze vor und erklärt, dass die seit 2005 neu bestehende Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und die Sozialhilfe (SGB XII) sowohl die Sicherung der Grundbedürfnisse als auch ein soziokulturelles Existenzminimum gewährleisten.⁶⁶ Im Zuge der von der Bundesregierung angesprochenen Sozialhilfereform wurden die Leistungen für Arbeitssuchende jedoch gekürzt. Zwar erhöhte sich der Regelsatz bei der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) für eine allein lebende erwachsene Person von 319 (inkl. Bekleidungspauschale) auf 345 Euro, faktisch müssen die Betroffenen aber mit weniger Geld auskommen. Dies weil die Beträge für einmalige Beihilfen, die der vorherige Sozialhilfeträger gewährte, nicht mehr mit berechnet wurden: z.B. bei Bedarf Kühlschrank, Waschmaschine, Möbel, Bettwäsche und Renovierung der Wohnung. Im SGB II werden einmalige Beihilfen nur noch für wenige Erstausrüstungen gewährt (z.B. Erstausrüstung bei Schwangerschaft). Höhere Bedarfe werden in bestimmten Fällen nur mit Darlehen finanziert und mit monatlich bis zu 10% der Regelleistung abgezogen. Die Leistungen des ALG II sind also deutlich unter dem Niveau des Bundessozialhilfegesetzes.⁶⁷

Gemäß §19 SGB II umfasst das ALG II die „Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung“. Weiter definiert das SGB II in § 20. Abs. 1 was die Regelleistung

beinhaltet: „Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf Heizung entfallenden Anteile, Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“⁶⁸ Die Höhe des monatlichen ALG II beträgt aktuell 359 Euro für eine allein lebende Person. In Deutschland leben 4,92 Millionen Menschen bzw. 8% aller EinwohnerInnen, die Leistungen nach dem SGB II beziehen. Rechnet man allerdings die Familienangehörigen in den Bedarfsgemeinschaften mit ein, so handelt es sich um 6,78 Millionen Menschen und um ca. 10% der Bevölkerung.⁶⁹

9.2.2. DER ALLTAG VON ALG II-BEZIEHERINNEN

Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen Studie „Leben mit Hartz IV“⁷⁰ dargestellt. Die Autorinnen sind folgender Fragestellung nachgegangen: „Reicht die Höhe des ALG II als soziokulturelles Existenzminimum aus, um die biopsychosozialen Bedürfnisse von Menschen in Einpersonenhaushalten zu befriedigen?“ Zu diesem Zwecke wurden zehn offene und Leitfaden gestützte Interviews mit allein lebenden ALG II-BezieherInnen in Berlin durchgeführt. Davon konnten sieben ausgewertet und zusammengefasst werden:

Ernährung: Die Ergebnisse machen deutlich, dass sich alle sieben Befragten keine gesunde Ernährung leisten können. Sie essen Billig- und Fertigprodukte, da Frischprodukte nicht erschwinglich sind. Auch können sie sich nicht ausreichend Nahrung kaufen, so dass sie einige Tage im Monat oft gar kein Essen zur Verfügung haben. Dazu sagte Interviewpartnerin 9: „Seit 8 Tagen ist mein Kühlschrank leer. Wo ist mein Essen bitte schön? Ich kann mich da erstmal an Gott wenden.“ Zudem sind sie ständig auf der Suche nach Sonderangeboten, was mit viel Stress verbunden ist. So sagt Interviewpartnerin 9: „Ich ging zu Lidl, ich habe die Sachen so ängstlich genommen, die Leute in der Filiale haben gedacht, ich klaue was!“ Alle GesprächspartnerInnen sind auf Hilfsangebote (z.B. Suppenküchen), Geld leihen oder gar auf das Durchsuchen von Containern angewiesen.

Physische Gesundheit: Auch die physische Gesundheit ist bei allen Interviewten beeinträchtigt, die durch die ungesunde Ernährung und den eingeschränkten Zugang zu medizinischer Versorgung ausgelöst oder mindestens verschlechtert wird. Aufgrund der nicht erschwinglichen Praxisgebühr, Eigenbeteiligung bei Medikamenten und Vorsorgeuntersuchungen halten die Betroffenen Schmerzen aus, verschieben oder verzichten vollständig auf eine Behandlung. Interviewpartner 1 erklärt: „Ich müsste seit Wochen einen Asthmaspray geholt haben aber die 10 Euro plus die 5 Euro, das ist alles Irrsinn.“ Als Interviewpartnerin 8 ein noch unerkanntes Hämatom im Gehirn hatte und die Symptome bemerkte, hat sie folgendermaßen reagiert: „Ich habe den Notarzt gerufen, weil zum normalen Arzt konnte ich zu diesem Zeitpunkt nicht, weil ich hab kein Geld dafür gehabt.“ Interviewpartnerin 9 erklärt: „Zum Beispiel bekomme ich seit 10 Tagen keine Luft. Es wurde vom Arzt eine Bronchitis festgestellt. Ich habe aber kein Geld [um mir die Medikamente zu kaufen].“

Psychische Befindlichkeit: Weiter leiden alle Betroffenen aufgrund des Geldmangels an psychischen Belastungen wie depressiven Verstimmungen, Verzweiflung, Dauerstress, Ohnmachtsgefühlen und Existenzängsten. Interviewpartner 7 äußert: „Mit diesem wenigen Geld kann man leicht verzweifeln, da kann man schon auch mal durchdrehen, da kann man Panik bekommen.“ Weiter werden auch Persönlichkeitsveränderungen benannt. Interviewpartnerin 8 sagt hierzu: „Ich war kreativ, ich war unternehmungslustig und begabt in vielerlei Hinsicht. Vier Jahre Hartz IV haben gereicht [um dies zu zerstören]. Ich kenn mich so gar nicht.“ Auch Suizidgedanken werden erwähnt: So erklärt Interviewpartner 2: „Man erkennt sich selber auf einmal nicht wieder. Dann fällt man in dieses Loch [...]. Man hat auch oft schon mit dem Gedanken gespielt ‚Feierabend, vorbei, keine Lust mehr‘.“

Kleidung: Auch die angemessene Kleidung ist für alle sieben InterviewpartnerInnen ein Problem. Es kann sich kaum jemand neuwertige Kleidung leisten. Alle Befragten sind auf Angebote wie Kleiderkammern angewiesen. Interviewpartnerin 5 sagt hierzu: „Ich kann mir NICHTS leisten! Zum Beispiel mit den Kleidern, wissen Sie, das kann ich mir nicht leisten. Ich geh in die Kleiderkammern, um mich zu bekleiden.“ Interviewpartnerin 3 sucht sogar nach auf der Strasse liegenden Kleidungsstücken.

Wohnen: Weiter haben die Befragten nur das Nötigste an Wohnausstattung, was sie bei Flohmärkten oder beim Sperrmüll besorgt haben. Ihre teilweise renovierungsbedürftigen Wohnungen können sie nicht instand setzen und defekte Einrichtungsgegenstände können nicht ersetzt werden. Interviewpartnerin 9 sagte in diesem Zusammenhang: „Ich habe meinen Fernseher seit 13 Jahren und jetzt ist er kaputt [...]. Also soll ich

hier als kranker Mensch sitzen und an die Wand starren? Das ist alles keine Gerechtigkeit. Ja wirklich, sehr bitter und traurig.“ Und Interviewpartnerin 5 sagt über die Anschaffung einer neuen Waschmaschine: „Was soll ich denn tun? So was kann ich mir wirklich nicht leisten. Dann muss ich wirklich im Lotto gewinnen, dann kann ich mir eine neue kaufen.“ Zudem müssen alle GesprächspartnerInnen bei den Nebenkosten sparen und sind beim Waschen, Heizen, Duschen und bei der Benutzung des Lichts stark eingeschränkt.

Freizeit und kulturelle Teilhabe: Ähnlich sieht es bei der Freizeit und der kulturellen Teilhabe aus. Die meisten der InterviewpartnerInnen können sich keine Veranstaltung, kein Eintrittsgeld geschweige denn ein Hobby nach Wahl leisten. So sagt Interviewpartner 7: „Irgendwann hat man ja auch mal die Schnauze voll, man will mal kurz raus. Man kann ja nicht immer nur zuhause sitzen [...]. Also ich mein da sitzt man ja auch da und das jeden Tag oder Monat für Monat.“ Ermäßigte Eintritte wirken sich oft problematisch auf das Selbstwertgefühl aus. Interviewpartner 1 sagt hierzu: „[...] oder in den Tierpark gehen. Da gibt es ja auch Ermäßigung. Da darf man dann immer schön seinen Hartz IV-Bescheid mitnehmen, was auch ein Stigma ist und wirklich auch diffamierend und ekelhaft genau genommen fürs Selbstwertgefühl.“

Mobilität: Freizeitbeschäftigungen und kulturelle Teilhabe scheitern oft schon an der eingeschränkten Mobilität, da sich die meisten Befragten keine Tickets der BVG leisten können. So sagt Interviewpartnerin 8: „Wenn man eingeladen wird zum Essen oder ins Kino oder irgendwo mitzugehen und man fängt schon an zu überlegen wie man die U-Bahn bezahlen soll [...]. Das ist illusorisch! [...] Sich von anderen Menschen zurückziehen zu müssen, weil man an nichts mehr teilnehmen kann, bringt eine Isolation, die wirklich schwer zu verkraften ist.“ Für diejenigen die sich eine Monatskarte leisten, wirkt sich dies drastisch auf andere wichtige Lebensbereiche aus. Für die Befragten ist ein eigenes intaktes Fahrzeug wie ein Fahrrad nicht erschwinglich. Interviewpartner 2 meint hierzu: „Manchmal hat man das Glück, dass ein Bekannter Ersatzteile zu liegen hat. [...] Ich fahre jetzt ein halbes Jahr ohne Bremsen.“

Soziales Umfeld und Familie: Unterstützung erhalten viele Interviewte durch ihr soziales Umfeld, dies jedoch eher im emotionalen und nicht im finanziellen Sinne, da der Bekanntenkreis meist ebenfalls aus ALG II-EmpfängerInnen besteht. Es wird vereinzelt jedoch auch von Rückzug aus dem sozialen Umfeld aufgrund von Schamgefühlen und von sozialer Isolation gesprochen. Interviewpartner 2 sagt in diesem Zusammenhang: „Wenn die merken, das dauert zu lange, also man ist lange Hartz IV, dann fangen sie an, sich abzuschotten, aus Angst davor, dass man sie mit runterzieht. [...] Die denken automatisch, man sei ein fauler Hund, [...]. Dabei gehe ich jeden Tag arbeiten.“

Arbeitssituation: Die Interviewten haben unterschiedliche Arbeitsbiografien und ein unterschiedliches Niveau an Bildung. Auch sind nicht mehr alle Befragten arbeitsfähig. Interviewpartnerin 9, die unter Osteoporose leidet, sagt: „Wegen meinem Gesundheitszustand bin ich nicht in der Lage zu arbeiten. Ich möchte arbeiten. Ich habe 40 Jahre lang gearbeitet und reichlich Steuern bezahlt. [...] Und jetzt habe ich in meinem Kopf: Was soll ich essen? Der Kühlschrank ist leer, weil ich mit dem Geld Medikamente kaufen muss. [...] Das ist eine große Ungerechtigkeit.“ Bei den arbeitsfähigen GesprächspartnerInnen ist der Wunsch dominant, nach einer sinnstiftenden und den eigenen Fähigkeiten entsprechenden Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Neben der Hoffnung auf eine berufliche Perspektive sprechen die Betroffenen von Resignation, Zukunftsängsten und im Zusammenhang der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE-Maßnahmen) wie „1-Euro-Jobs“ auch von Ausbeutung. Interviewpartner 2 sagt: „Ich fühle mich nicht wirklich wie ein Arbeitsloser, aber ich merke es halt an der Kasse. Ich gehe arbeiten, wie jeder normale Mensch auch, aber bei Hartz IV, [ist man im zweiten Arbeitsmarkt] Billigsklave halt.“

Erfahrungen mit dem Jobcenter: Umgang, Auflagen, Regelungen und Gesetze: Die Interviewten fühlen sich von den Jobcenter-MitarbeiterInnen nicht kompetent beraten und unterstützt. Allgemein kann gesagt werden, dass die Befragten die Strukturen des Jobcenters und den Umgang der JobcentermitarbeiterInnen fast ausnahmslos als negativ und sehr belastend bewerten. So nimmt die Beantwortung der Briefe und Anträge der Betroffenen zu viel Zeit in Anspruch oder sie werden, auch nach mehrmaliger Aufforderung, überhaupt nicht beantwortet. Zudem werden viele Unterlagen mehrmals angefordert, weil sie angeblich nicht eingetroffen oder nicht mehr auffindbar sind. Auch problematisieren die Befragten den häufigen Wechsel der zuständigen SachbearbeiterInnen, bedingt durch ein internes Rotationssystem. Dadurch haben die ALG II-EmpfängerInnen keine AnsprechpartnerInnen und erhalten z. T. widersprüchliche und verwirrende Aufforderungen. „Beim Jobcenter hat man das Gefühl, man rennt dauernd gegen eine Gummwand“, beschreibt Interviewpartnerin 8. Zudem sind die MitarbeiterInnen auch telefonisch nicht erreichbar und versenden unpersönliche und vorgedruckte Briefe, die immer eine Kürzungsandrohung enthalten. Interviewpartnerin 8 sagt hierzu: „Auf einmal von Ämtern und Behörden so entwürdigt zu werden, darauf

war ich in keiner Weise vorbereitet. [...] Ich hab das so persönlich genommen obwohl das ein vorgefertigter Brief war. Es war jedes Mal ein Angriff auf den Wert des Menschen an sich. Es war plötzlich, als würde ich in einem anderen Land leben.“

Auch wird seitens der Betroffenen gesagt, dass sie nicht über ihre Rechte aufgeklärt wurden und viele Berechnungsfehler und Fehlentscheidungen seitens des Jobcenters vorkommen. Weiter sind sie dem Willen bzw. Unwillen der einzelnen MitarbeiterInnen ausgesetzt. Letzterer kann auch in einem persönlichen Angriff oder in einer Beleidigung seitens der MitarbeiterInnen münden. Im Interview 9 wird folgende Situation erwähnt: „Ich bin mit den Nerven fertig. Seit einem Jahr werde ich da ausgelacht. Er gibt mir einen Termin, sitzt in ein anderes Zimmer und sagt, er hat mir keinen Termin gegeben. Dann sage ich: ‚Ich habe doch einen Terminzettel in der Hand!‘ Dann sagt er: ‚Ne ich bin in Urlaub.‘ Und dann habe ich gesagt: ‚Wo sind Sie in Urlaub?! Zuerst sind Sie in dem einen Zimmer und dann gehen Sie ins andere Zimmer und sind dort in Urlaub?!‘“. Die Befragten bezeichnen den Umgang der JobcentermitarbeiterInnen allgemein als unmenschlich, herablassend, entwürdigend, unzuverlässig, niveaulos und willkürlich. Dies wiederum löst Stress, Angst, Orientierungslosigkeit und Resignation aber auch Wut und Aggression aus. Die Angst vor Sanktionen (Kürzungen) steht dabei im Vordergrund. Interviewpartner 2 beschreibt: „Man wird wehrlos, man traut sich nicht mehr zu wehren.“

Auch durch die ständigen Arbeitsaufforderungen, den damit verbundenen Kürzungsandrohungen und dem Zwang zur Aufnahme von schlecht bezahlten Arbeitsmaßnahmen wird Druck ausgeübt. Diese werden als nicht hilfreich für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt beschrieben. Weiter werden drohende Zwangsumzüge genannt, die ebenfalls existenzbedrohend wirken. Interviewpartnerin 9 erklärt: „Eine Wohnung darf bis zu 360 kosten. Meine Wohnung kostet mittlerweile 390 Warmmiete. Wegen 30 Euro haben die mich so terrorisiert. Die haben meine Gesundheit terrorisiert. Jedes Mal wenn ich vom Jobcenter raus bin, ist mein Blutdruck hoch, mein Zucker hoch, da bin ich umgekippt auf der Strasse.“

Nutzung von Unterstützungsangeboten: Da die Probleme im Zusammenhang mit dem Jobcenter für die Betroffenen nicht mehr zu bewältigen sind, nehmen fast alle der Befragten Hilfsangebote wie soziale Beratungsstellen oder vereinzelt auch Anwälte in Anspruch. Interviewpartnerin 5 sagt: „Man muss Hilfe kriegen, sonst geht das überhaupt nicht. Man braucht Unterstützung.“

Eigener Status und Kritik an der aktuellen Politik: Die Ursache ihrer prekären Lage sehen alle Interviewten in der hiesigen Politik. Sie fühlen sich im Stich gelassen und verraten, da ihre Anliegen und Interessen nicht vertreten werden und sie die politische Linie als brutal empfinden. Das Geld wird laut den Befragten so ungerecht verteilt, dass die Reichen immer reicher und die Armen ihrer Existenzgrundlage beraubt werden. Interviewpartner 7 sagt: „Wenn man eine Million hat, kriegt man noch eine Million dazu, wenn wir jetzt mal von den Oberen reden. Und wenn man gar nichts hat, wollen sie einem das auch noch nehmen.“ Interviewpartnerin 9 drückt sich noch schärfer aus: „Die armen Menschen sollen weg, sterben. Und die Reichen sollen leben.“ Viele Leiden unter dem Stigma selbstverschuldete und faule Arbeitslose zu sein und fühlen sich in irgendeiner Form als Menschen zweiter Klasse. Interviewpartnerin 3 stößt sich diesbezüglich an den diffamierenden Äußerungen von Politikern und Medienberichten und sagt: „Das löst in mir Wut und Hass aus. [...] Und das ist echt schlimm, weil ich hasse Gewalt. Und wenn in mir Gewaltfantasien entstehen, das ist ganz schlimm. Weil das ist irgendwie ein Gradmesser für wie menschenverachtend das ist.“ Die Befragten wünschen sich von den PolitikerInnen mehr Verständnis und Empathie, eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und eine gerechtere Umverteilung, sprich eine Erhöhung des Regelsatzes. Unter den jetzigen Umständen nämlich, äußern die Interviewten so gut wie keine Perspektiven für die Zukunft zu haben.

Finanzen: Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass laut allen sieben Befragten der Regelsatz (mit oder ohne Zusatzverdienst) nicht zum Leben reicht. Viele haben über einen längeren Zeitraum im Monat überhaupt kein Geld mehr zur Verfügung. Alle sind aus diesem Grunde verschuldet und können sich nichts ansparen. Dazu sagt Interviewpartnerin 3: „Ich möchte einfach nicht mit dem Gefühl dastehen, dass ich mit durchgeschliffen werde. Also dann ziehe ich es wirklich traurigerweise vor, [...] irgendwann kriminell dazustehen.“ Entscheiden sie sich in einem Lebensbereich das existentiell Notwendige zu kaufen (z.B. Medikamente) wirkt sich das sofort zu deren Ungunsten auf andere Bereiche (wie Ernährung) aus, für die sowieso schon ohne diesen Einschnitt zu wenig Geld da wäre. Aufgrund dessen nehmen viele der Interviewten vergünstigte oder unentgeltliche Hilfsangebote im Bereich Ernährung, Kleidung oder Freizeit an, was jedoch meist mit großer Unzufriedenheit, Frustration, Scham und sogar Demütigung verknüpft ist. Interviewpartnerin 8 sagt hierzu: „Man muss aufpassen, was man mit sich machen lässt und wie

tief man sich selber sinken lässt. Ich wäre lieber jemand, der die Tafeln unterstützen kann, als jemand der als Bittsteller erscheint. Ich kann mich in diesem Licht nicht auch noch sehen, [...] lieber würde ich verhungern.“

9.2.3. ZUSAMMENFASSUNG

Entgegen der Behauptungen der Regierung, machen die Ergebnisse der qualitativen Studie „Leben mit Hartz IV“ deutlich, dass ein angemessener Lebensstandard nach Artikel 11 des WSK-Paktes für ALG II-BezieherInnen nicht gewährleistet ist. Auffällig ist, dass der Regelsatz als soziokulturelles Existenzminimum nicht einmal ausreicht, um die grundlegenden physischen Grundbedürfnisse zu befriedigen, ohne dass bei der Befriedigung des einen, die Beeinträchtigung eines anderen, meist ebenso existentiellen Bedürfnisses erfolgt. Die Betroffenen können sich nicht in einer ausreichenden Masse ernähren, mit Medikamenten versorgen, medizinischen Behandlungen unterziehen und einkleiden. Die Betroffenen leiden unter Existenzängsten und müssen auf Kosten anderer grundlegender Bedürfnisse versuchen diese physischen Bedürfnisse zu befriedigen, dabei ist das Bedürfnis nach Nahrung am dringendsten. Genau dieser Sachverhalt ist gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 des Sozialausschusses nicht zulässig. Dieser bezeichnet den wirtschaftlichen Zugang zu Nahrungsmitteln als notwendig, ohne dass andere grundlegende Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt werden. Für eine möglichst realitätsnahe Berechnung des Regelsatzes des ALG II empfehlen wir die Berücksichtigung der empirischen Analyse Was der Mensch braucht von Lutz Hausstein. Er hat in seinen Berechnungen eine „eklatante Unterdeckung“ beim derzeitigen Regelsatz festgestellt und fordert einen monatlichen Betrag von 685 Euro.⁷¹

FORDERUNGEN:

- Es soll aufgrund einer empirisch nachvollziehbaren, lebensweltlich abgestützten Armutsdefinition eine Armutsgrenze für das Bundesgebiet festgelegt werden.
- Der Regelsatz des Arbeitslosengeldes II ist so anzuheben, dass ein soziokulturelles Existenzminimum und ein angemessener Lebensstandard nach Artikel 11 des Sozialpakts gewährleistet ist.

9.3. 100% SANKTIONEN BEI SOZIALHILFEEMPFÄNGERINNEN

Durch eine Gesetzesänderung zum 01.01.2007 können Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe sämtliche Leistungen gestrichen werden. Bei der ersten Pflichtverletzung^d entfällt wie zuvor die Regelleistung vollständig. Neu war, dass bei wiederholter Pflichtverletzung auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung für drei Monate entfallen können. Die Sperrungen sämtlicher Leistungen (Einstellung der Zahlung von Arbeitslosengeld 2, Einstellung der Zahlung der Mietkosten, Einstellung der Kostenübernahme der Krankenversicherung) erfolgt für drei Monate und kann unter bestimmten Bedingungen auf sechs Wochen verkürzt werden. Die Zahl der in Deutschland ausgesprochenen Totalsanktionen wird auf nationaler Ebene statistisch nicht erfasst. Allein in München lag die Zahl der Totalsanktionen im Oktober 2009 bei 217.⁷²

Wie die Studie von Sozialwissenschaftlerin Anne Ames zeigt, können Sanktionen zu Obdachlosigkeit, schwerwiegenden psychosomatischen Erkrankungen, Mangelernährung führen.⁷³ Probleme bei der gesundheitlichen Versorgung und drohende Wohnungslosigkeit werden auch in einer Studie von Dipl. Sozialpädagogen Nicolas Griebmeier bestätigt, der ebenfalls Betroffeneninterviews durchgeführt hat.⁷⁴ Beide Studien stellen fest, dass Betroffene zu illegalen Mitteln greifen, um den Alltag finanziell bewältigen zu können.

Die Möglichkeiten Lebensmittelgutscheine zu beantragen, werden nicht transparent vermittelt.⁷⁵ Presseartikel und Filmdokumentationen dokumentieren immer wieder Einzelfälle, in denen Personen durch Totalsanktionen wohnungslos geworden sind.⁷⁶ In einem Fall wurde auch ein Todesfall wegen Verhungern dokumentiert.⁷⁷

Nach Meinung der VerfasserInnen wird durch Totalsanktionen das verankerte Recht auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung verletzt.

^d Wie z.B. Terminversäumnis, Ablehnung eines sogenannten Ein-Euro-Jobs, einer Bildungsmaßnahme etc.

FORDERUNG:

100%-Sanktionen sind abzuschaffen, um das soziokulturelle Existenzminimum und einen angemessenen Lebensstandard nach Art. 11 des Sozialpaktes zu gewährleisten.

9.4. KINDERARMUT IN DEUTSCHLAND – DAS RECHT AUF NAHRUNG IN GEFAHR

Die Zahl der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen in Deutschland hat in den letzten Jahren eine alarmierende Höhe eingenommen. Laut 3. Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung⁷⁸ müssen 12 % der Kinder und Jugendlichen in Deutschland mit einem Armutsrisiko aufwachsen. In dem Bericht behauptet die damalige Bundesregierung, dass der Sozialstaat wirke und die Regelsätze nach SGB II den Bedarf von Kindern und Jugendlichen decken würden. Zahlreiche Studien der Wohlfahrtsverbände, Kinderrechtsorganisationen und Betroffeneninitiativen belegen das Gegenteil. So stellt beispielsweise das Deutsche Kinderhilfswerk in seinem Kinderreport 2010 zum wiederholten Male fest, dass angesichts 3 Millionen von Armut betroffenen Kindern dringender Handlungsbedarf besteht⁷⁹. Auch Studien, die Kinder und Jugendliche direkt zu Wort kommen lassen, machen die Dringlichkeit der Situation deutlich. Die 2. World Vision Kinderstudie beschreibt die Entstehung einer 4/5 Gesellschaft unter Deutschlands jüngster Generation: 20% der befragten Kinder und Jugendlichen gaben an, sich sozial ausgegrenzt zu fühlen⁸⁰. Den akuten Handlungsbedarf hat im Februar 2010 auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass die Vorschriften des SGB II, die die Regelleistungen für Erwachsene und Kinder betreffen, nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot aus Art. 20 GG erfüllen. Besonders in Bezug auf die so genannten Kinderregelsätze müssen die Regierenden deutlich nachbessern. Hierzu fanden die Richter deutliche Worte: „Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen zur Feststellung des kindlichen Bedarfs unterlassen – obwohl schon Alltagserfahrungen darauf hinwiesen, dass bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern Besonderheiten gelten“. Bis zum Ende des Jahres 2010 muss eine kindgerechte Bedarfsermittlung installiert werden, die nicht nur den individuellen Bedarf zur physischen Existenzsicherung deckt, sondern auch eine Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglicht. Die Dimension der Menschenrechte fehlt allerdings auch in diesem wegweisenden Urteil des BVerfG. Kinderarmut ist auch ein menschenrechtliches Problem, welches eine Reihe von elementaren Rechten in Gefahr bringt. Unter anderem ist das Recht auf Nahrung nicht gewährleistet. Wie zahlreiche Studien ermittelt haben, werden die derzeit geltenden Regelsätze den Ernährungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen nicht gerecht⁸¹. Zwischen 2,76 € und 3,68 € steht Kindern und Jugendlichen unter „Hartz IV-Bedingungen“ für Nahrung und Getränke täglich zur Verfügung. Für eine angemessene, das heißt ausgewogene und gesunde Ernährung ist dies völlig unzureichend und führt zu einer Chancenungleichheit beim Zugang zu einer gesunden Ernährung. Oft kommt es dabei auch zu einer Kollision verschiedener Rechtsbereiche: Beispielsweise ist für den Bereich Bildung kein Geld in der Zusammensetzung der Regelsätze vorgesehen. Das heißt in vielen Fällen: Nur wer am Essen spart, hat zusätzliches Geld für notwendige Bildungsausgaben zur Verfügung. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 des CESCR stellt jedoch klar, dass die Staaten Maßnahmen ergreifen müssen, um den Zugang zu Nahrungsmitteln „in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte“ zu gewährleisten. Zwar muss der Gesetzgeber den Bedarf von Kindern allgemein neu berechnen; ob die Dimension der Menschenrechte dabei ausreichend zur Geltung kommt, ist allerdings fraglich.

FORDERUNGEN:

Die Regelsätze nach SGB II müssen für alle in Deutschland lebenden Menschen, insbesondere für Kinder, unter Einbeziehung der konkreten Erfahrungen von Betroffenen und Interessensvertretungen neu berechnet werden. Die Eignung des bisherigen Statistikmodells muss dabei auf den Prüfstand. Die Würde des Menschen und die Achtung und Gewährleistung der Menschenrechte müssen bei der Berechnung des Existenzminimums im Mittelpunkt stehen.

9.5. DAS RECHT AUF EINEN ANGEMESSENEN LEBENSSTANDARD VON ASYLBEWERBERINNEN UND FLÜCHTLINGEN

9.5.1. RECHT AUF WOHNEN

Flüchtlinge im Asylverfahren müssen in vielen Bundesländern über einen langen Zeitraum in staatlichen Unterkünften leben (Bezugnahme zum Staatenbericht (ab S. 72)). Die Wohn- und Lebenssituation in solchen Unterkünften bedeutet eine Unterbringung auf engstem Raum. Für eine Familie mit zwei Kindern steht z.B. ein Raum von 12 – 16 qm im Container zur Verfügung. Dieser dient sowohl als Ess-, Wohn-, Schlaf-, Spiel- als auch Hausaufgabenraum. Das ganze Familienleben spielt sich darin ab. Es gibt weder für die Eltern noch für die Kinder Rückzugsmöglichkeiten. Die Küche, die Toiletten und die Duschen müssen mit vielen Menschen geteilt werden. Auch sind die hygienischen Verhältnisse vielfach desolat. Schimmel an Wänden kommt immer wieder vor. Der bauliche Zustand der Unterkünfte führt zu großer Hitze im Sommer und Kälte im Winter. Der Lärmpegel in der Unterkunft ist extrem hoch. Ferner werden die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bewohner, z.B. Nutzungszeiten von Küche und Sanitärräumen, sowie unterschiedliche Freizeit- und Ruhebedürfnisse etc., nicht hinreichend berücksichtigt.

Das Leben in der Unterkunft hat durch die Konfrontation mit Gewalt, sexuellen Übergriffen, Schlägereien u.a. mehr gefährliche Situationen als in einer normalen Wohnung. Insbesondere Frauen und Kinder haben vielfach Angst, die Sanitärräume nachts zu nutzen. Eimer im Zimmer sind eine Notlösung oder die Kinder nassen ein. Die Kinder als die Schwächsten im Haus sind zudem oft die Zielscheibe von verbalen und tätlichen Aggressionen. Spezielle Einrichtungen zum Schutz von Frauen und Kindern existieren kaum.

Die Folge dieses erzwungenen Wohnens in den Gemeinschaftsunterkünften ist Unsicherheit, Aussichtslosigkeit, Hoffnungslosigkeit und Ausgrenzung, was zu Depression oder Aggression und psychischen Belastungen der Eltern bis hin zur Psychiatrisierung führt. Die Isolation und Aussichtslosigkeit ist besonders in Gemeinschaftsunterkünften auf dem Land ein großes Problem, da es dort selten Fördermöglichkeiten für die Kinder, und Integrations-, Lern- und Arbeitsmöglichkeiten für Jugendliche und Erwachsene gibt.

9.5.2. ANGEMESSENER LEBENSSTANDARD, RECHT AUF NAHRUNG

AsylbewerberInnen, Geduldete und bleibeberechtigte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach §§ 24, 25 IV S. 1, § 25 V und 25a AufenthG erhalten Grundleistungen nach den §§ 3ff AsylbLG. Die Grundleistungen sollen den Bedarf an Kleidung, Ernährung, Unterkunft, Heizung, Hausrat und Möbel decken.

Die Grundleistungen werden prinzipiell in Form von Gutscheinen oder Sachleistungen erbracht. Nur wenn es den Umständen entsprechend erforderlich ist, soll vom Sachleistungsprinzip abgewichen werden. Von dieser Möglichkeit macht derzeit die Mehrzahl der Bundesländer, z.B. auch Berlin, Gebrauch (anders jedoch Bayern, Baden-Württemberg und Saarland > Pakete, und Thüringen, Niedersachsen > Gutscheine). Nicht nur, dass die Sachleistungen oft von minderer Qualität sind, den Betroffenen wird hierdurch auch das Recht auf eine eigenständige Lebensgestaltung verwehrt.

Neben den Grundleistungen wird den Betroffenen ein in bar auszuzahlendes „Taschengeld“ gewährt. Der Barbetrag beträgt 40,90 EUR/Monat (1,36 EUR / Tag) und soll den gesamten „persönlichen“ Bedarf an beispielsweise öffentlichem Nahverkehr (Mobilität), rechtlichem Beistand, Telefon, Porto, Informationen, Internet, Zusatzernährung usw. decken. In Fällen eines Missbrauchsvorwurfs nach § 1a AsylbLG wird der Barbetrag ganz gestrichen. Die Begrenzung des Barbetrags auf 1,36 EUR/Tag führt zu einer Einschränkung und vielfach Unmöglichkeit des Zugangs zu Flüchtlingsberatung, kulturellen und religiösen Angeboten, Post, Telefon und Internet, einem Rechtsbeistand etc. Das Geld zum Besuch von Freunden und Verwandten und zur Erlangung anwaltlichen Rechtsschutzes sowie für notwendige Fahrtkosten kann häufig nur durch illegale Arbeit beschafft werden.

Der Bargeldanteil ist bei Kindern auf 20,45 EUR/Monat gekürzt, der Sollwert der Grundleistung auf etwa 60 % des Betrags für Erwachsene. Der laufende Schulbedarf kann hiervon nicht bezahlt werden, ebenso wenig die Essensbeiträge von Schule und Kindergarten oder der sonstige persönliche Bedarf von Babypflege bis hin zu erforderlichen Fahrtkosten.

	Haushalts- vorstand	Angehörige 0-5 Jahre	Angehörige 6 Jahre	Angehörige 7-13 Jahre	Angehörige ab 14 Jahren	zwei Partner ab 18 Jahren
AsylbLG bar	40,90 €	20,45 €	20,45 €	20,45 €	40,90 €	2 x 40,90 € 158,50
AsylbLG § 3 II	184,07 €	112,48 €	112,48 €	158,50 €	158,50 €	184,07 €
AsylbLG gesamt	224,97 €	132,93 €	132,93 €	178,95 €	199,40 €	199,40 224,97 €
SGB II/XII	359,- €	215,- €	251,- €	251,- €	287,- €	2 x 323,- €
Kürzung in %	37,33 %	38,17 %	47,04 %	28,71 %	30,52 %	34,31 %

Die Leistungen nach dem AsylbLG sind seit dessen Einführung 1993 kein einziges Mal an die Preisentwicklung angepasst worden. Sie liegen zwischen 28 und 47 % unter dem Leistungsniveau des Arbeitslosengeldes II.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 die Berechnung der Regelsätze des Arbeitslosengeldes II als mit dem Grundgesetz für nicht vereinbar erklärt (AZ: BVerfG 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09). Aus Art 1 GG leitet das BVerfG – in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art 20 GG – ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab. Dieses Grundrecht ist unverfügbar, vom Staat einzulösen und nicht auf Inländer beschränkt. Nunmehr hat das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (LSG), unter Berufung auf dieses Urteil, dem BVerfG die Frage der Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG zur Entscheidung vorgelegt (Beschluss vom 26.07.2010 - L 20 AY 13/09). Zur Begründung führt das LSG aus, dass bei einem so deutlichen Abweichen der Leistungen für AsylbewerberInnen von den Leistungen nach SGB II davon ausgegangen werden könne, dass die Leistungen offensichtlich nicht ausreichen, um das menschenwürdige Existenzminimum sicherzustellen.

EMPFEHLUNGEN/FORDERUNGEN:

- Abschaffung der Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte gemäß AsylbLG, AsylVfG, AufenthG und Landesaufnahmegesetze. Die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft sollte nicht länger als sechs Monate dauern, (z.B. Recht auf Mietkostenübernahme für selbst gemietete Wohnung nach drei Monaten, in Härtefällen auch vorher);
- Traumatisierte Eltern müssen frühzeitig als solche erkannt und einer adäquaten Versorgung und Behandlung zugeführt werden;
- Förderung von geeigneten, ggf. betreuten Wohnmöglichkeiten mit entsprechend ausgebildetem Personal für hierauf angewiesene, besonders schutzbedürftige Personen (z.B. für geistig oder körperlich Behinderte);
- Abschaffung der Sachleistungen;
- Abschaffung des AsylbLG bzw. Anpassung der Höhe und Form der Leistungen an die Regelsätze nach SGB XII (siehe Urteil des BVerfG vom 9. Februar 2010), die Neudefinition des Existenzminimums nach dem SGB II/XII wird vom BVerfG bis Ende 2010 gefordert. Erforderlich ist zumindest eine wesentliche Aufstockung der Leistungen (Anpassung an das Niveau des SGB II/XII), eine Verkürzung der Bezugsdauer und die Herausnahme bleibeberechtigter MigrantInnen mit Aufenthaltserlaubnis aus dem AsylbLG.

10. RECHT AUF GESUNDHEIT (ARTIKEL 12)

10.1. PSYCHIATRISCHE ZWANGSBEHANDLUNGEN VON MENSCHEN MIT UND OHNE BEHINDERUNGEN

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.“

In Kenntnis von General Comment Nr.14 und Nr.15 der ICESCR und der Dokumente der Generalversammlung der Vereinten Nationen: A/HRC/10/48 vom 26.01.2009 und A/63/175 vom 28.07.2008.

Der fünfte Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland geht nicht auf die stark wachsende Zahl der Menschen ein, die in psychiatrischer Behandlung sind. Er befasst sich auch nicht mit der seit 1970 angestiegenen Mortalitätsrate von Menschen mit psychiatrischen Diagnosen, die mit Psychopharmaka zwangsbehandelt¹ oder ohne informierte Zustimmung behandelt wurden.

Der Bundesregierung ist die WHO-Strategie bekannt (siehe Seite 80), jedoch sieht sie ihre Aufgaben nur beim Bundesgesundheitsministerium verortet.

Die Bundesregierung berichtet ferner, dass der Zugang der Bevölkerung zu Wasser, landesweit sichergestellt ist (siehe Seite 83). Sie vergisst jedoch den kleinen aber wachsenden Personenkreis der fixierten und isolierten Menschen, für diese dies nicht sichergestellt werden kann.

Dieser Bericht zur psychiatrischen Zwangsbehandlung¹ des Bundesverbands Psychiatrie-Erfahrener (BPE) e.V., Mitglied im Weltverband WNUSP, befasst sich mit Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und alten Menschen. Er beschäftigt sich insbesondere mit Menschen, die kurzfristige seelische Behinderungen haben oder falsch diagnostiziert wurden (nicht behinderte Menschen). Er befasst sich ferner mit Menschen, die langfristige seelische Behinderungen haben. Zusätzlich kann auch eine körperliche oder geistige Behinderung vorhanden sein.

Die Fußnoten zu diesem Kapitel finden Sie auf S. 53f

Angesichts neuerer Erkenntnisse aus der pharmunabhängigen Forschung und der Epigenetik, sowie hoher Suizidraten und der voraussichtlich wesentlich erhöhten Mortalitätsrate durch langjährige Psychopharmakaeinnahme, ist die Heilwirkung in Frage zu stellen. Somit ist die Gesetzeslage zu überprüfen und anzupassen. Ferner sind Alternativen zur psychiatrischen Zwangsbehandlung flächendeckend zu schaffen.

Die Zahl der gerichtlich genehmigten Zwangseinweisungen in Psychiatrien von Menschen mit und ohne Behinderungen wird 2008 in Deutschland auf insgesamt ungefähr 150.000 Menschen pro Jahr geschätzt, also 175/100.000 Menschen.

Es werden nur Zwangseinweisungen erfasst, die auch Zwangsbehandlungen mit Psychopharmaka¹ nach sich ziehen. Notfallmäßige Zwangseinweisungen, also kurzzeitige Zwangsbehandlungen mit Psychopharmaka, die zu sogenannten freiwilligen Weiterbehandlungen² am Folgetag führen, werden nicht erfasst. Besonders oft trifft es ältere Frauen, arbeitslose Menschen, jüngere Männer und bereits mehrfach hospitalisierte Menschen; überrepräsentiert ist auch die Diagnose Schizophrenie.³ Das Risiko für behinderte Frauen, Opfer von Gewalt zu werden, ist statistisch gesehen ungefähr dreimal so hoch wie für nicht behinderte Frauen.

Zwangsmaßnahmen, besonders Zwangsbehandlungen mit Psychopharmaka, sind zu verhindern⁴, da sie immer zu Symptomverschlimmerungen und zu erheblichen Traumatisierungen⁵ führen, aus denen langfristig meist chronische psychosoziale Behinderungen erwachsen. Nach Zwangsbehandlungen werden neben dem Recht auf Gesundheit auch andere Sozialpaktrechte stark eingeschränkt, besonders Artikel 6, 9 und 11, sodass auch Sozialpaktrechte direkter Angehöriger eingeschränkt werden.

Langzeitstudien zeigen, dass sich die Quote der Behandlungserfolge nach Einführung von Psychopharmaka nicht grundsätzlich verändert hat.⁶

Auch im interkulturellen Vergleich haben schizophran diagnostizierte Menschen in Entwicklungsländern (Indien, Nigeria, Kolumbien) bei wesentlich seltener Psychopharmaka-Verabreichung (2,6% -16,5% der Diagnostizierten), insgesamt deutlich weniger psychotische Episoden und mehr vollständige Remissionen.⁷ Nach Schätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) werden bei chronischen Krankheiten lediglich 50% der verordneten Medikamente tatsächlich eingenommen. Die Nichteinnahme verordneter Medikamente stellt daher keine Ausnahme dar.⁸

Trotzdem wird besonders Patienten mit der Diagnose einer Schizophrenie meistens unterstellt, dass sie grundsätzlich keine Krankheitseinsicht hätten und somit einer Nötigung zu einer meist hochdosierten

Psychopharmaka-Verabreichung oder einer Zwangsbehandlung mit Psychopharmaka bedürften. Empfehlung: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 16, 17 und 18

Laut Bundesärztekammer betreffen nur 0,5% der Klagen auf Kunstfehler die Psychiatrie. Tanja Afflerbach, Psychopharmakageschädigte⁹, klagt beispielsweise bereits seit 2005 auf Landesebene. Die Ursachen für die geringe Anzahl der Klagen liegen in den Traumatisierungsfolgen⁵ durch Zwangsbehandlungen oder Nötigungen zur Einnahme von Psychopharmaka, der besonders schlechten Lebensqualität durch Psychopharmakaabhängigkeit¹⁰, der rechtlich äußerst ungünstigen Ausgangslage¹¹ und der meist nicht gegebenen Alternativen zur stationären Behandlung, sodass ein jahrelanges Klageverfahren angesichts der besonders schlechten Erfolgsaussichten und weiteren Gesundheitsrisiken kaum infrage kommt. Empfehlung: 4, 6, 10 und 11

Bei freiheitseinschränkenden Maßnahmen¹², besonders bei Fixierungen und Isolierungen, werden die menschenrechtlichen Kernverpflichtungen, wie der Zugang zu Trinkwasser oder angemessenen Sanitäreinrichtungen oder die angemessene Versorgung mit Nahrung, durch Ärzte und Pflegepersonal häufig nicht umgesetzt und dadurch Krankheitssymptome manifestiert. Empfehlung: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13 und 18

Auch der Rechtsverkehr in unbekannter und unverständlicher Rechtsfachsprache, der zu einer Zwangsbehandlung mit Psychopharmaka notwendig ist, kann deutlich symptomverschlimmernd wirken. Notwendige juristische Hilfen zur Unterstützung, um selbstbestimmt und eigenverantwortlich am Rechtsverkehr teilzunehmen, werden den Patienten meist verwehrt. Empfehlung: 1, 2, 4 und 7

Während geschlossener oder halbgeschlossener Unterbringungen, die für Zwangsbehandlungen meist gerichtlich angeordnet werden, sind Behandlungen somatischer Krankheiten oder Beschwerden aus organisatorischen oder ökonomischen Gründen häufig nicht möglich oder werden seitens der Ärzte ignoriert.¹³ Empfehlung: 1, 3, 17 und 18

Hinzu kommt, dass eine angemessene Ausbildung des Personals im psychiatrischen Gesundheitswesen, die auch Kenntnisse zum Verhältnis von Gesundheit und Menschenrechten vermittelt, bisher in Deutschland fehlt. Empfehlung: 5 und 7

Nach Zielsetzung der WHO – Regionalbüro für Europa soll sich bis zum Jahr 2020 die psychische Gesundheit der Bevölkerung verbessern. Die Suizidraten sollten um mindestens ein Drittel zurückgehen... Dieses Ziel lässt sich erreichen, wenn die Menschenrechte respektiert werden und für Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen, insbesondere Personen mit chronischen Störungen, die Lebensqualität verbessert wird.¹⁴

Jedes Jahr nehmen sich nach offiziellen Daten¹⁵ ungefähr 10.000 Menschen in Deutschland das Leben, die Suizidziffer für Männer beträgt 19,7/100.000 und für Frauen 6,6/100.000. Die Anzahl der Suizidversuche liegt um ein Zehnfaches höher. Verglichen mit der Allgemeinbevölkerung haben Menschen mit der Diagnose einer Schizophrenie ein fast dreizehnfach erhöhtes Suizidrisiko (SMR 12,86).¹⁶ Analoge epidemiologische Studien liegen bislang für Deutschland nicht vor, obwohl diese künftige Verbesserungsmaßnahmen im psychiatrischen Gesundheitswesen hinterlegen könnten. Ein flächendeckendes Register von Suiziden¹⁷, das den Zusammenhang mit psychiatrischen Behandlungsmaßnahmen darstellt, also auch mit Zwangsbehandlungen und illegalen Maßnahmen, wie zum Beispiel ungenehmigten Zwangsbehandlungen und ungenehmigten freiheitseinschränkenden Maßnahmen sowie off-label¹⁸ Medikationen, wurde bisher nicht angelegt. Empfehlung: 9

Neuroleptika, sogenannte antipsychotische Psychopharmaka, lösen häufig Depressionen aus und können eine Suizidalität bewirken oder verstärken.¹⁹ Depressionen, Suizidalität, Erregungszustände und Delirien unter Pharmaka treten im allgemeinen unter Dosierungen auf, die durch den behandelnden Arzt therapeutisch verordnet wurden²⁰ und werden. Neuroleptika behandeln die eigentliche Ursache, die zur Psychiatrisierung führte, meist schwerwiegende Konflikte, jedoch nicht. Sie erzeugen als Positivsymptom eine postsynaptische Blockade.²¹ Risiken wie zum Beispiel irreversible Spätdyskinesien, Neurodegeneration, Übergewicht²², Diabetes mellitus, metabolisches Syndrom und Kardiotoxizität²³ werden unterbewertet und damit einhergehende Folgen wie die voraussichtlich erhöhte Mortalität²⁴ ignoriert.

Industriefinanzierte Forschung, Werbung, Weiterbildung und Lobbyarbeit²⁵ führen dazu, dass die Risiken und Gefahren von Psychopharmaka gesellschaftlich unterschätzt und diese als Heilmittel verkannt werden. Der Zugang zu gesundheitsbezogenen Informationen²⁶ bezüglich vorgenannter Problemstellungen wird einem Großteil der Bevölkerung dadurch verwehrt. Empfehlung: 10 und 17

Am 16.10.2002 wurde die Charta der Patientenrechte in Deutschland vorgelegt, um schon lange geltendes Recht in die Praxis umzusetzen. Sie beschreibt auch die Rechte der Patienten auf Beratung, ärztliche Versorgung, Information und Aufklärung. Der Patient ist für seine Gesundheit mitverantwortlich und kann

durch eine gesundheitsbewusste Lebensführung, durch frühzeitige Beteiligung an gesundheitlichen Vorsorgemaßnahmen sowie durch aktive Mitwirkung an Krankenbehandlung und Rehabilitation dazu beitragen, den Eintritt von Krankheit und Behinderung zu vermeiden oder ihre Folgen zu überwinden. Der Patient hat grundsätzlich das Recht, Arzt und Krankenhaus frei zu wählen und zu wechseln.

Bei Zwangsbehandlungen können die Patienten der Regelversorgung, Arzt und Krankenhaus nicht frei wählen. Über die unerwünschten und gravierenden Wirkungen sowie Spätfolgen der Psychopharmaka werden sie nicht aufgeklärt. Dosierungsrichtlinien werden durch Polymedikation umgangen oder ignoriert. Geschlechtsspezifische Obergrenzen existieren nicht, epigenetische Belange und gesundheitliche Risikofaktoren werden nicht berücksichtigt. Erhebliche gesundheitliche Risiken werden in Kauf genommen. Obwohl effizienter²⁷ und risikoarm, wird den Patienten keine langfristige psychosoziale Behandlung ohne Psychopharmaka oder mit niedriger Dosierung angeboten, da die bisherigen Abrechnungssysteme der Versorgungsstruktur dies nicht zulassen. Interaktionen mit anderen Medikamenten sind wenig erforscht und unkalkulierbar, es besteht ein erhöhtes Mortalitätsrisiko unter antipsychotischer Polypharmazie.²⁸ Die Patienten, ihre Betreuer und auch die zuständigen Richter sind somit nicht in der Lage, der Behandlung kompetent zuzustimmen oder gar eine gesundheitsbewusste Wahl zu treffen. Somit liegt es nur im Machtbereich der behandelnden Ärzte, welche Gefahren als erheblich einschätzt werden und welche nicht. Erhebliche psychische und somatische Nebenwirkungen, auch die Versagung sexueller Selbstbestimmung und Spätfolgen sowie ein erhöhtes Mortalitätsrisiko werden meist in Kauf genommen. Die sogenannte psychiatrische Psychotherapie dient der Sicherung der Krankheitseinsicht (Psychoedukation) und der damit verbundenen langjährigen Psychopharmakatreue (Compliance).

Wesentliche genesungsfördernde Recovery-orientierte Ansätze²⁹ sind Ärzten meist unbekannt. Das traumatische Erleben der Zwangsbehandlung und die aktuellen problematischen Lebensumstände finden keine oder nur sehr geringe Beachtung. Die Patienten werden in aller Regel nicht darüber aufgeklärt, welche verheerenden Folgen ein unqualifiziertes Absetzen oder Reduzieren von Psychopharmaka³⁰ meist nach sich zieht. Qualifiziertes, nachhaltiges Absetzen³¹ der Psychopharmaka ist ein absolutes Tabuthema fast aller Ärzte. Da die meist hochdosierten Patienten vermehrt durch die Krankenkassen einem Entlassdruck ausgesetzt werden, kommt es vielfach zu einer Wiederaufnahme. Empfehlung: 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 17 und 18

Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Vermeidung von Klinikaufhalten wird seit zehn Jahren unterlaufen, indem die präventive Soziotherapie³² im Sinne von Sozialtherapie bei den verschreibenden Ärzten meist unbekannt ist und die Krankenkassen nur sehr wenige SGB-Leistungsverträge abgeschlossen haben. Sogenannte Soziotherapeuten werden von einigen Kliniken eingesetzt, um ambulant eine Therapietreue zu Psychopharmaka zu sichern. Gemäß Art.74 Nr.19 GG ist die Berufsbezeichnung Soziotherapeut nicht gesetzlich normiert.³³ Empfehlung: 12 und 17

Die vom Gesetzgeber ermöglichte Integrierte Versorgung nach SGB V ermöglicht grundsätzlich, Alternativen zur stationären Unterbringung zu schaffen. Sie könnte nutzerorientierte Behandlung bei koordiniertem, kooperativem, trägerübergreifendem und engmaschigem Ausbau mit durchgehend verlässlichen Strukturen bewirken. Die Versorgungsrealität steckt jedoch in den Anfängen und wird nur von sehr wenigen Krankenkassen getragen. Im Rahmen der Pflegeversicherung nach SGB XI wurden bisher nur sehr vereinzelt Soteria-Konzepte³⁴ und präventives, qualifiziertes Hometreatment unter Beachtung von Need-Adapted-Treatment³⁵ und Open Dialogue³⁶ angeboten, da nur sehr wenige Krankenkassen SGB-Leistungsverträge abgeschlossen haben. Die bisherigen Finanzvolumina sind im Vergleich zu klinischen Behandlungskosten als marginal zu bezeichnen. Die Medikation der Klienten³⁷ könnte reduziert werden.

Die finanzielle und berufliche Anerkennung von ausgebildeten Genesungshelfern ist nicht gegeben, sodass eine bedarfsgerechte psychiatriekritische Genesungsbegleitung (Peer support³⁸) bisher kaum ermöglicht wurde. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Psychiatrie-Erfahrenen an der Gestaltung der Peer-support-Ausbildung sind mangelhaft. Empfehlung: 1, 3, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 und 17

Die hohen Anforderungen an die Fachkompetenz gesetzlicher und ehrenamtlicher Betreuer wurde bisher seitens des Gesetzgebers nicht verbindlich geregelt. Dies ist jedoch von großer Bedeutung, sollte Rechtslage mit Rechtspraxis in Einklang stehen und Verhältnismäßigkeiten gewahrt werden. Empfehlung: 2 und 13

Der Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener (BPE) e. V. empfiehlt, der Ausschuss möge bei der Erstellung einer „list of issues“ und im Dialog mit der Bundesregierung über den 5. Staatenbericht folgende Themenbereiche aufgreifen und vertiefen:

1. Schaffung eines effektiven Netzwerks rechtlicher und sozialer Unterstützung, das ein zeitgerechtes und angemessenes Gesundheitsfürsorgesystem befördert, Recovery²⁹ (Gesundung), Rehabilitation und auch Habilitation ermöglicht und in Einklang mit Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 12(3), 13, 14, 19, 25, 26(1) UN-BRK steht. Siehe auch Artikel 74, Abs.1 Nr. 7 GG.
2. Prüfung der Rechtspraxis der freiheitsentziehenden Maßnahmen zur Zwangsbehandlung durch das Betreuungsrecht § 1906 BGB, das Vormundschaftsrecht § 1631b BGB sowie die 16 Psychisch-Kranken-Gesetze, Freiheitsentziehungs- bzw. Unterbringungsgesetze der Bundesländer und Präzisierung deren Rechtsbegriffe, sodass auch Habilitation und Rehabilitation ermöglicht werden und die vorgenannten Gesetze in Einklang mit Art. 12 Sozialpakt und Art. 4, 5, 12(3), 13, 14, 16, 19, 25, 26(1) UN-BRK stehen (Artikel 74, Abs.1 Nr. 7 GG).
3. Überprüfung jeglicher Form von Zwangsbehandlung (Fixierung, Isolierung, Zwangsmedikation, Verbot / Beschränkung des Aufenthalts im Freien) bezüglich eines zeitgerechten und angemessenen Gesundheitsfürsorgesystems und Schaffung eines flächendeckenden Netzes von zwangsbehandlungsfreien Rückzugsräumen auch im Freien³⁹ gemäß Art. 12 Sozialpakt und Art. 4, 5, 16, 19, 25 UN-BRK und gemäß Artikel 74, Abs.1 Nr. 7 GG.
4. Flächendeckende Verankerung von Patientenfachanwälten im Arzthaftungsrecht, die bezüglich des Rechts auf Gesundheit und industrieunabhängiger Pharmaforschung geschult werden, damit behinderte und zeitweise behinderte, also nicht behinderte Menschen, ihr Recht auf Gesundheit wahrnehmen können gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 5, 12(3), 13, 14, 25, 26(1) UN-BRK.
5. Flächendeckende Sicherstellung der Ausbildung und Fortbildung des psychiatrischen Personals in der Praxis der Menschenrechte, industrieunabhängiger Pharmaforschung und der gesellschaftlichen Bedeutung des Rechts auf Gesundheit gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 4, 14, 16, 25, 26(1) UN-BRK.
6. Veranlassung von flächendeckenden Schulungen für die im Justizwesen tätigen Personen einschließlich des Personals von Polizei und Strafvollzug bezüglich des Menschenrechts auf Gesundheit und industrieunabhängiger Pharmaforschung gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 4, 13, 14, 26(1) UN-BRK.
7. Flächendeckende Sicherstellung des qualifizierten, nachhaltigen Reduzierens und Absetzens von Psychopharmaka, von Recovery-Ansätzen, Peer-Ansätzen sowie der Praxis der Menschenrechte im Curriculum und der Fortbildung der Ärzte gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 25, 26(1) UN-BRK.
8. Veranlassung der Überarbeitung der nationalen Versorgungsrichtlinie der Schizophreniebehandlung unter Beachtung von Recovery-Ansätzen, Peer-Ansätzen und neuerer Kenntnisse aus der pharmunabhängigen Forschung gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 4, 5, 12(3), 14, 16, 19, 25, 26(1) UN-BRK.
9. Einführung eines nationalen betroffenenorientierten Suizidregisters unter Mitwirkung unabhängiger Psychiatrie-Erfahrener und unter besonderer Berücksichtigung von beteiligten Psychopharmaka, Elektroschocks, Isolierungen und vorangegangener Fixierungen und anderen Formen vorangegangener psychiatrischer Maßnahmen sowie illegaler Maßnahmen gemäß Art. 12 Sozialpakt und Art. 14, 16, 25, 26(1), 31 UN-BRK.
10. Einführung eines Studienregisters zur Qualitätssicherung von Medikamenten, das negative Studienergebnisse publiziert gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 16, 25, 26(1), 31 UN-BRK.
11. Entwurf eines Patientenrechtegesetzes, das sicherstellt, dass Psychiatriepatienten gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 2, 12(3), 16 UN-BRK, gleiche Rechte wie Patienten mit nicht-psychiatrischen Diagnosen genießen.
12. Veranlassung der Normierung der Qualitätsstandards für das Hometreatment und der Normierung der Berufsbezeichnung und der Qualitätsstandards der Soziotherapeuten und der Genesungshelfer³⁸ unter Beachtung des Need-Adapted-Treatment, neuerer Kenntnisse aus der pharmunabhängigen Forschung und des Menschenrechts auf Gesundheit gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 14, 16, 25, 26(1) UN-BRK.

13. Flächendeckende verbindliche Regelung der Fachkompetenz gesetzlicher und ehrenamtlicher Betreuer unter Beachtung neuerer Kenntnisse aus der pharmanabhängigen Forschung und des Menschenrechts auf Gesundheit gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 5, 12(3), 16, 26(1) UN-BRK.
14. Schaffung eines bundesweit einheitlichen Präventionsgesetzes, das dazu beiträgt, ein flächendeckendes Hilfenetz auf- und auszubauen, das Behinderungen minimiert und Recovery²⁶ sowie Rehabilitation und auch Habilitation ermöglicht gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 5, 16, 19, 25, 26(1) UN-BRK.
15. Erstellung eines nationalen Aktionsplans zum flächendeckenden, trägerübergreifenden koordinierten, kooperativen und engmaschigen Ausbau der Integrierten Versorgung, das Behinderungen minimiert, Recovery²⁹ sowie Rehabilitation und auch Habilitation ermöglicht gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 2, 14, 16, 19, 25, 26(1) UN-BRK.
16. Veranlassung der flächendeckenden Zuweisung von Mitteln an private und nicht-staatliche Organisationen zum Aufbau eines flächendeckenden, nutzerorientierten, präventiven Gesundheitshilfenetzes gemäß Art. 2, 12 Sozialpakt und Art. 16, 19, 26(1) UN-BRK.
17. Abgleichung der Vorgaben und Umsetzung der Richtlinien des gemeinsamen Bundesausschusses nach SGB V beziehungsweise SGB IX und SGB XI mit den Anforderungen gemäß Art. 12 Sozialpakt und Art. 2, 25 UN-BRK.
18. Umgehende Schaffung einer Länderkommission zur flächendeckenden Verhütung von Gewalt, Missbrauch sowie erniedrigender Behandlung oder Strafe für Einrichtungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, gemäß Art. 15, 16 UN-BRK.

FUSSNOTEN ZU ARTIKEL 12, KAPITEL 10.1.

- 1 Zwangsbehandlung: Zwangsmedikation oral oder durch Injektion, mit oder ohne Anwendung körperlichen Zwangs
- 2 Pieters, V. (2003). Macht – Zwang - Sinn. Subjektives Erleben, Behandlungsbewertungen und Therapieerfolge bei gerichtlichen Unterbringungen schizophrener Menschen. Bonn: Psychiatrie-Verlag.
- 3 Bruns, G. (1997). Die psychiatrische Zwangseinweisung. In: Eink, M. (Hrsg.). Gewalttätige Psychiatrie, Bonn: Psychiatrie-Verlag, 62.
- 4 Pro Mente Sana Aktuell (2006). Gewalt und Zwang vermeiden, (1).
- 5 Rufer, M. (2005). Traumatisierung in der Psychiatrie. BPE-Rundbrief 2005 (4), 11. http://www.antipsychiatrieverlag.de/artikel/gesundheitsrufer_trauma.htm [27.03.2010]
- 6 Rufer, M. (2007). Psychiatrie – ihre Diagnostik, ihre Therapien, ihre Macht. In: Lehmann P.; Stastny P. (Hrsg.). Statt Psychiatrie 2. Berlin, Eugene, Shrewsbury: Antipsychiatrieverlag, 400-418.
- 6 Bockhoven, J. S. ; Solomon, H.C. (1975). Comparison of two five-year follow-up studies: 1947 to 1952 and 1967 to 1972. American Journal of Psychiatry 132, 796-801.
- 7 Jablensky, A.; Sartorius, N.; Ernberg, G.; Anker, M.; Korten, A.; Cooper, J. E.; Day, R.; Bertelsen, A. (1992). Schizophrenia: manifestations, incidence and course in different cultures. A World Health Organization ten-country study. Psychological Medicine, Monograph Supplement (20), 1-97.
- 8 Sabaté, E. (2003). Adherence to Long-Term Therapies – Evidence for Action. Genf: WHO 2003.
- 9 Joeres, A. (2010). Aus Versehen verrückt. Berliner Zeitung, 28 (3. Februar 2010), 3.
- 10 Wagner, F.-J. (2009). Psychopharmaka – subjektiv erlebt. Kerbe 2009 (3), 28. Und: BPE-Rundbrief 2010 (1), 19. Lehmann, P. (Hrsg.) (2008). Psychopharmaka absetzen. Erfolgreiches Absetzen von Neuroleptika, Antidepressiva, Phasenprophylaktika, Ritalin und Tranquilizern. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin, Eugene, Shrewsbury: Antipsychiatrieverlag.
- 11 Seehafer, W. (1995). Typische Fehler bei der gerichtlichen Durchsetzung von Arzthaftpflichtansprüchen. In: Rundbrief der GesundheitsAkademie, 30-34. <http://www.bpe-online.de/infopool/recht/andere/seehafer.htm> [29.07.2010]
- 12 Freiheitseinschränkende Maßnahmen: Zwangseinweisung in psychiatrischer Klinik oder in Wohnheim, gerichtliche Unterbringung in Klinik, geschlossene Station oder halbgeschlossene Station, Fixierungen, Isolierungen, Bettgitter, restriktive Alltagsorganisation, zum Beispiel die Verweigerung von nächtlicher Nahrungsausgabe unter Missachtung der Wichtigkeit des natürlichen Schlafs. Seibt, M. (2004). Die Wichtigkeit des Schlafs. <http://www.psychiatrie-erfahrene-nrw.de/wichtigkeitSchlaf.html> [30.07.2010]
- 13 Kempker, K. (2004). Diskriminierung von Psychiatriebetroffenen im Gesundheitswesen – Eine europäische Studie. In: BPE-Rundbrief, 2004 (3), 20-22. <http://www.antipsychiatrieverlag.de/artikel/recht/harassment.htm> [03.08.2010]
- Empfehlungen des europäischen Harassmentprojekts zur Überwindung der Diskriminierung von Psychiatriebetroffenen im Gesundheitswesen. <http://www.enusp.org/documents/harassment/empfehlungen.pdf> [27.03.2010]
- 14 WHO Gesundheitsprogramm (2005). Gesundheit für alle - 21 Ziele für das 21. Jahrhundert, Ziel 6. Bonn: UNO Verlag.
- 15 Finzen, A. (1988). Der Patientensuizid. Bonn: Psychiatrie-Verlag.
- 16 Saha, S.; Chant, D.; McGrath, J. (2007). A systematic review of mortality in schizophrenia. Is the differential mortality gap worsening over time? Archives of General Psychiatry, 64 (10), 1123-1131. National Association of State Mental Health Program Directors (NASMHPD) (2006) Medical Directors Council: Morbidity and mortality in people with serious mental illness. 13th Technical report. <http://www.nasmhpd.org/> [0kt. 2006]
- 17 World Health Organization / European Commission (1999). Balancing mental health promotion and mental health care: A joint World Health Organization / European Commission meeting. Brochure MNH/NAM/99.2, Brussels: World Health Organization. <http://www.peter-lehmann-publishing.com/articles/others/consensus.htm> [30.07.2010]

- Lehmann, P. (2010). Das betroffenenorientierte Suizidregister als Maßnahme der Suizidprävention. In: Hahn, S.; Schulz, M.; Schoppmann, S.; Abderhalden, C.; Harald, S.; Needham, I. (Hrsg.) (2010). *Depressivität und Suizidalität Prävention – Früherkennung – Pflegeinterventionen – Selbsthilfe*. Unterostendorf: Ibicura Verlag 152-157. http://www.antipsychoverlag.de/artikel/gesundheits/pdf/suizidprophylaxe_2010.pdf [05.11.2010]
- Lehmann, P. (2010). Ein Suizidregister unter Mitwirkung von Psychiatriebetroffenen? BPE-Rundbrief, 2010 (3), 7-9. <http://www.antipsychoverlag.de/artikel/bpe-rundbrief/2010.3.7-9.pdf> [03.11.2010]
- 18 Unter Off-Label-Use versteht man die Verordnung eines zugelassenen Fertigarzneimittels außerhalb des in der Zulassung beantragten und von den nationalen oder europäischen Zulassungsbehörden genehmigten Gebrauchs.
- 19 Müller, P. (1981). *Depressive Syndrome im Verlauf schizophrener Psychosen*. Stuttgart: Enke Verlag.
- 20 Benkert, O.; Hippus, H. (1980). *Psychiatrische Pharmakotherapie*. 3. Auflage. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag, 258.
- 21 Aderhold, V. (9/2008). Zur Notwendigkeit und Möglichkeit minimaler Anwendung von Neuroleptika, 2. <http://www.bgsp-ev.de/pdfs/Aderholdmini6.2.pdf> [20.02.2010]
- 22 Alvarez-Jiménez, M.; González-Blanch, C.; Crespo-Facorro, B.; Hetrick, S.; Rodríguez-Sánchez, J. M.; Pérez-Iglesias, R.; Vázquez-Barquero, J. L. (2008). Antipsychotic-induced weight gain in chronic and first-episode psychotic disorders: a systematic critical reappraisal. *CNS Drugs*, 22 (7), 547-562.
- 23 Correll, C. U.; Frederickson, A. M.; Kane, J. M.; Manu, P. (2006). Metabolic syndrome and the risk of coronary heart disease in 367 patients treated with second-generation antipsychotic drugs. *Journal of Clinical Psychiatry*, 67 (4), 575-583.
- 24 Aderhold, V. (9/2010). Neuroleptika zwischen Nutzen und Schaden – Minimale Anwendung von Neuroleptika – ein Update. http://www.bgsp-ev.de/pdfs/Aderhold_09_10.pdf [23.10.2010]
- Waddington, J. L.; Youssef, H. A.; Kinsella, A. (1998). Mortality in schizophrenia. Antipsychotic polypharmacy and absence of adjunctive anticholinergics over the course of a ten-year prospective study. *British Journal of Psychiatry*, 173, 325-329.
- Joukamaa, M.; Heliövaara, M.; Knekt, P.; Aromaa, A.; Raitasalo, R.; Lehtinen, V. (2006). Schizophrenia, neuroleptic medication and mortality. *British Journal of Psychiatry*, 188 (2), 122-127. <http://ahrp.org/risks/antipsychotic/joukamaa2006.pdf> [30.07.2010]
- Henderson, D. C.; Nguyen, D. D.; Copeland, P. M.; Hayden, D. L.; Borba, C. P.; Louie, P. M.; Freudenreich, O.; Evins, A. E.; Cather C. Goff D.C. (2005). Clozapine, diabetes mellitus, hyperlipidemia, and cardiovascular risks and mortality: results of a 10-year naturalistic study. *Journal of Clinical Psychiatry*, 66 (9), 1116-1121.
- Straus, S. M.; Bleumink, G. S.; Dieleman, J. P.; van der Lei, J.; Jong, G.; Kingma, J. H.; Sturkenboom, M. C.; Stricker, B. H. (2004). Antipsychotics and the risk of sudden cardiac death. *Archives of Internal Medicine*, 164 (12), 1293-1297.
- 25 Rosenheck, R. A. (2005). The growth of psychopharmacology in the 1990s: evidence-based practice or irrational exuberance. *International Journal of Law and Psychiatry*, 28, 467-483.
- Memorandum der Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie zur Anwendung von Antipsychotika (1/2010). http://psychiatrie.de/data/pdf/68/0a/00/Broschuere_Neuroleptika.pdf [26.06.2010]
- 26 Selbsthilfeinformationen Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener: <http://www.bpe-online.de/>
 Peter Lehmanns internationales Internet-Portal Statt Psychiatrie: <http://www.antipsychoverlag.de/info1/stattpsychiatrie.htm> [29.07.2010]
 Sozialpsychiatrie: <http://www.psychiatrie.de/dgsp/>
- 27 Aderhold, V. (2007). Antwort auf die Stellungnahme der Arbeitsgruppe „Biologische Psychiatrie“ der Bundesdirektorenkonferenz, Enttäuschung über die Atypika. http://psychiatrie.de/data/pdf/24/07/00/Aderhold_Antwort_an_BDK_Langversion.pdf [27.03.2010]
- 28 Aderhold, V. (2007). Antwort auf die Stellungnahme der Arbeitsgruppe „Biologische Psychiatrie“ der Bundesdirektorenkonferenz, Polypharmazie. http://psychiatrie.de/data/pdf/24/07/00/Aderhold_Antwort_an_BDK_Langversion.pdf [27.03.2010]
- 29 Baker, K. (2007). Psychiatriebetroffene Familien. In: Lehmann P.; Stastny P. (Hrsg.). (2007). *Statt Psychiatrie 2*. Berlin, Eugene, Shrewsbury: Antipsychoverlag, 264-270.
- Watkins, P. N. (2009). *Recovery – wieder genesen können. Ein Handbuch für Psychiatrie-Praktiker*. Bern: Huber.
- 30 Aderhold, V. (9/2008). Zur Notwendigkeit und Möglichkeit minimaler Anwendung von Neuroleptika, Schritte zu einer angemessenen Neuroleptikabehandlung. <http://www.bgsp-ev.de/pdfs/Aderholdmini6.2.pdf> [20.02.2010]
- 31 Positive Erfahrungen mit dem Ausschleichen:
 Südland, N. (2003-2005). Die optimale Medikation unter Berücksichtigung des Weber-Fechnerschen Gesetzes. <http://www.norbert-suedland.de/Deutsch/Medizin/Medikation.pdf> [30.07.2010]
- 32 Reumschüssel-Wienert, C. (2002). *Soziotherapie in Recht und Psychiatrie*. Bonn: Psychiatrie-Verlag, 156-159.
- 33 Crefeld, W. (2010). Alarmruf der Soziotherapeuten. *Psychosoz. Umschau*, 25 (1), 31.
- 34 Aderhold, V.; Stastny, P.; Lehmann, P. (2007). Soteria: eine alternative psychosoziale Reformbewegung. In: Lehmann, P.; Stastny, P. (Hrsg.). *Statt Psychiatrie 2*. Berlin, Eugene, Shrewsbury: Antipsychoverlag, 150-165.
 Krisenpension: <http://www.krisenpension.de> [14.05.2010]
- 35 Alanen, Y. O. (2001). *Schizophrenie, Entstehung, Erscheinungsformen und die bedürfnisangepasste Behandlung*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- 36 Seikkula, J.; Alakare, B. (2007). Offene Dialoge. In: Lehmann, P.; Stastny, P. (Hrsg.). *Statt Psychiatrie 2*. Berlin, Eugene, Shrewsbury: Antipsychoverlag, 234-249.
- Greve, N. (2009). Offener Dialog u. eigene Verantwortung. *Soziale Psychiatrie*, 33 (2) 14-18.
- 37 BGSP-Projekt: Abschlussbericht über die Erhebung der verordneten Medikation von Psychopharmaka an Klientinnen und Klienten des außerklinischen psychiatrischen Hilfesystems der Eingliederungshilfe in Berlin 2009. <http://www.bgsp-ev.de/pdfs/Abschlussbericht.pdf> [27.11.2010]
- 38 Mead, S. (2006). *Peer Support: an Alternative Approach*. Plainfield: self publication.
- 39 siehe EU-Projekt COST E39

10.2. SITUATION VON FLÜCHTLINGEN, ASYLSUCHENDEN UND MENSCHEN OHNE PAPIERE

Im fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland ist auf S. 87 vermerkt, dass „sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen ...häufiger von Krankheiten, Beschwerden, Verletzungen und Behinderungen betroffen“ sind, „sie berichten eher von gesundheitlichen Einschränkungen in der Alltagsbewältigung und der soziokulturellen Teilhabe und unterliegen außerdem einem höheren Sterberisiko“. Im Staatenbericht wird hier und auf den Folgeseiten jedoch nicht darauf eingegangen, wie erheblich eingeschränkt der Zugang - insbesondere für Flüchtlinge - zur adäquaten gesundheitlichen Versorgung ist.

Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen ist im Asylbewerberleistungsgesetz geregelt und unterliegt deutlichen Einschränkungen gegenüber den Leistungen, die Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkassen zur Verfügung stehen. Die medizinische Versorgung ist nach § 4 AsylLG auf akute oder schmerzhafte Erkrankungen beschränkt, nach § 6 können zur Sicherung der Gesundheit unerlässliche Behandlungen vorgenommen werden. In der Praxis heißt das, dass chronifizierte organische und psychische Krankheiten häufig nicht behandelt werden, präventive Maßnahmen sind nicht vorgesehen. Unzureichende psychosoziale, medizinische, psychologische Beratung und Behandlung besteht insbesondere im ländlichen Raum und den neuen Bundesländern. Die Bestimmungen des AsylbLG stehen insoweit nicht in Übereinstimmung mit den EU-Aufnahmerichtlinien (Richtlinie 2003/9/EG des Rates), welche besagen, dass Personen, die besondere Bedürfnisse haben, wie beispielsweise Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt bekommen sollen.

MigrantInnen ohne einen legalen Aufenthaltsstatus stellen eine besonders benachteiligte Gruppe dar. Alle öffentlichen Einrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, die Identität eines irregulär aufhältigen „Ausländers“ (Personen, die ohne Aufenthaltstitel eingereist sind oder deren Aufenthaltstitel möglicherweise erloschen ist) an die Ausländerbehörde zu melden. Dies führt dazu, dass durch die Gefahr der Abschiebung bei Inanspruchnahme medizinischer Leistungen keine Hilfe in Anspruch genommen wird, obwohl grundsätzlich ein rechtlicher Anspruch auf medizinische Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz besteht.

Dies stellt einen Verstoß gegen Artikel 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dar, wo u.a. festgelegt ist, dass die Vertragsstaaten in ihrem Hoheitsgebiet die Voraussetzungen zu schaffen haben, „die für jedermann im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen“. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 14 über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit ausgeführt: „[...] Insbesondere unterliegen die Staaten der Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu achten, in dem sie es zum Beispiel unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für Gefangene oder Inhaftierte, Minderheiten, Asylsuchende und illegale Immigranten....“⁸².

Gemäß Aufenthaltsgesetz ist die Weitergabe von Daten, die im Zuge medizinischer Behandlung durch schweigepflichtige Personen erhoben wurden, an die Ausländerbehörden nicht zulässig (Verlängerter Geheimnisschutz, basierend auf dem Schweigepflichtartikel §203 StGB). Am 18.09.2009 ist eine Änderung der Allgemeinen Ausführungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz veröffentlicht worden. Hierin wurde klargestellt, dass auch die Verwaltungen und Abrechnungsstellen der öffentlichen Krankenhäuser dem verlängerten Geheimnisschutz unterliegen und infolgedessen auch die Sozialämter entsprechende Daten nicht an die Ausländerbehörden weiterleiten dürfen.

Zu kritisieren ist, dass diese Art des verlängerten Geheimnisschutzes bisher keine einheitliche praktische Anwendung findet und dass es keine Instanz gibt, die die Einhaltung kontrolliert. Der Geheimnisschutz kommt nicht zur Anwendung, wenn die Sozialämter Daten von Nicht-schweigepflichtigen Personen erhalten (z.B. von den kranken Flüchtlingen selbst). In diesem Fall sind die Sozialämter zur Datenweitergabe an die Ausländerbehörden verpflichtet. Da sich für die Flüchtlinge hieraus keine Sicherheit ergibt, werden de facto medizinische Leistungen weiterhin kaum in Anspruch genommen.

Flüchtlingsorganisationen fordern daher die Abschaffung des Übermittlungsparagraphen §87 Aufenthaltsgesetz um eine eindeutige Gesetzeslage zu schaffen, die eine anonyme Behandlung ermöglicht.

Dies wäre ein wichtiger Schritt, auch weil irreguläre MigrantInnen in besonderem Maße am Arbeitsplatz gefährdet sind. Sie sind vorwiegend im Baugewerbe, in der Sexindustrie und als Haushaltshilfen beschäftigt und häufig unter unsicheren und gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen tätig. Jeder Gang zu einer Behörde oder zu einem Gericht ist mit der Gefahr der Meldung an die Ausländerbehörde verbunden. Die Bestimmung zur Übermittlungspflicht ist vielfach von Amnesty International (2009) und anderen Institutionen (Deutscher Gewerkschaftsbund, 2009; Diakonisches Werk, 2009) kritisiert worden, da es den Zugang der Menschen zu medizinischer Versorgung, Schulen und anderen Bildungseinrichtungen, sowie rechtlichem Schutz vor Verstößen gegen Arbeitsrechte erheblich einschränkt.

Frühzeitige Ablehnung des Asylgesuchs, fehlende Identifizierung als besonders schutzbedürftige Personen und eingeschränkter Zugang zur medizinischen Versorgung bedeutet verschleppte Erkrankungen, Folgeschäden bis hin zu Suizidalität; es fehlt die Sicherheit des sozialen Umfeldes. Zu den gesetzlichen Einschränkungen des Zuganges zu gesundheitlichen Leistungen, die neben Menschen ohne Aufenthaltsstatus insbesondere AsylbewerberInnen in den ersten vier Jahren ihres Aufenthaltes und Geduldete treffen, kommt für Flüchtlinge hinzu, dass sie wegen der Sprachbarriere oftmals keinen Zugang zu adäquater medizinischer und psychotherapeutischer Versorgung finden. Letzteres gilt auch für MigrantInnen, wenn sie der Deutschen Sprache noch nicht ausreichend mächtig sind. In vielen Gegenden Deutschlands scheitert schon die Kommunikation mit einem Hausarzt oder einem Psychiaterin am Sprachproblem, da es in den Regionen keine Pools von für medizinische Belange speziell geschulten Dolmetschern gibt. Zudem ist es aufwendig, Termine mit Dolmetschern zu organisieren und Dolmetscherkostenübernahmen zu erreichen, weshalb nur wenige niedergelassene ärztliche und psychologische Kollegen mit Flüchtlingen arbeiten und insbesondere auch Psychotherapie anbieten. Prinzipiell ist die Kostenübernahme für Psychotherapie (für akute Störungen) auch bei AsylbewerberInnen und Geduldeten möglich, auch Dolmetscher- und Anfahrtskosten können prinzipiell beim Sozialamt beantragt werden, werden aber oftmals nicht bewilligt, bei den „Kann-Bestimmungen“, auch des Sozialgesetzbuches, scheitert die Versorgung an der Verwaltungspraxis, die auch regionale Unterschiede aufweist.

Hinzu kommt, dass ärztliche und psychologische Psychotherapeuten nicht nur aus Zeit- und Kostengründen davor zurückschrecken, psychisch belastete Flüchtlinge zu behandeln, sondern dass diese auch wegen der oft schwer traumatischen Vorgeschichten, der Interferenz mit aktuellen Belastungen durch die Exilbedingungen, des häufigen Bedarfes an flankierender Sozialarbeit sowie des ungewohnten interkulturellen Settings keine traumatisierten Flüchtlinge in Behandlung nehmen. Die Kapazitäten spezialisierter interkulturell arbeitender Behandlungszentren sind aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen eingeschränkt. Das Behandlungszentrum in Berlin hatte z.B. im Jahr 2009 10x mehr Anfragen nach Behandlungsplätzen als Aufnahmekapazität (siehe Jahresbericht bzfo 2009). Bestehende psychosoziale- und Behandlungszentren mussten bereits wegen mangelnder öffentlicher Finanzierung geschlossen werden, andere sind von Schließung bedroht, da die EU die Förderungen einstellen möchte und darauf verweist, dass die Länder zuständig seien. EFF^e-Mittel, die relativ geringen Umfang haben und über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verteilt werden, stellen aber keine ausreichende und nachhaltige Finanzierung für die Behandlungen zur Verfügung. Die Behandlungseinrichtungen sind - auch wenn Ermächtigungen durch die Kassenärztliche Vereinigung bestehen - für Beratungsangebote, „Casemonitoring“, Sozialarbeit, niederschwellige präventive und therapeutische Gruppenangebote sowie die Dolmetscherkosten auf Drittmittelfinanzierung angewiesen, solange die BRD nicht ihrer Verpflichtung nachkommt, die erforderliche Behandlung zu finanzieren.

Exemplarisch einige Fallbeispiele:

1. Ein Mann, Folteropfer aus der Türkei, untergebracht im Land Brandenburg mit schwerer posttraumatischer Belastungsstörung, bekommt vom dortigen Sozialamt weder eine Kostenübernahme für die beantragte Psychotherapie, noch Fahrtkosten zur Behandlung nach Berlin gestattet. Psychotherapie oder selbst eine rein psychiatrische Behandlung ist am Unterbringungsort nicht möglich, da keine Sprachmittlung möglich ist. Die dolmetschergestützte psychotherapeutische Behandlung in einem Behandlungszentrum in Berlin wird dann drittmittel- und spendenfinanziert durchgeführt. Teilweise bekommt der Patient jedoch keine Erlaubnis, den Landkreis zu verlassen, so dass in diesen Fällen die Behandlung nicht stattfinden kann.
2. Ein junger Afrikaner, HIV-infiziert, kommt über die AIDS-Hilfe in ein Behandlungszentrum in Süddeutschland mit Verdacht auf Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS), depressive Episode,

^e EFF = Europäischer Flüchtlingsfond

Angststörung, sowie soziale Entwurzelung. Einen Antrag auf Verlassen der Landkreisgrenze zwecks Behandlung wird von der zuständigen Ausländerbehörde mit der Begründung abgelehnt, in dem ihm zugewiesenen Landkreis gäbe es auch Therapieplätze. Vier Wochen später lenkt die Ausländerbehörde vorläufig ein, da sie keinen Therapieplatz im zugewiesenen Landkreis finden kann. Hierdurch hat sich aber die weitere Abklärung und Behandlung bereits deutlich verzögert.

3. Ein Kurde, schwer gefoltert, kommt nach einem Klinikaufenthalt mit einer Psychose in ein Behandlungszentrum in Süddeutschland. Da die zuständige Ausländerbehörde keine Erlaubnis zum Verlassen des Landkreises gibt, muss er fast ein Jahr unerlaubt mit Bus zum Behandlungszentrum fahren. Erst mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 III AufhG kann er rechtmäßig den Landkreis verlassen. Das zuständige Sozialamt weigert sich aber bis heute die Fahrtkosten zu erstatten.

Die Einschränkungen der Gesundheitsversorgung im Rahmen des AsylbLG betreffen auch ernstzunehmende körperliche Erkrankungen und Behinderungen. Flüchtlingsinitiativen kritisieren, dass es in der Praxis durch rechtsfehlerhafte Handhabung der Einschränkungen der medizinischen Versorgung immer wieder zu Verstößen gegen menschenrechtliche Grundsätze komme. Als Beispiele genannt werden eine schwere Hüftgelenksnekrose, die mit Opiaten statt einer Operation behandelt werden sollte, eine Dialysebehandlung auf Dauer an Stelle einer Nierentransplantation, keine Hörgeräte für ein Kind trotz massiver Schädigung der Sprachentwicklung (Dyslalie) sowie die Verweigerung einer Lebertransplantation unter Inkaufnahme des Todes des Patienten.

Als weiteres Beispiel sei hier aufgeführt:

Ein junger Iraner, untergebracht im Land Brandenburg, vor wenigen Monaten im Heimatland gefoltert u.a. durch Aufhängung an den oberen Extremitäten, klagt über anhaltende heftige Schmerzen in den Schultergelenken beim Heben der Arme. Der hinzugezogene Orthopäde am Zuweisungsort führt weder eine Ultraschalluntersuchung durch noch setzt er die notwendige Tomographie (MRT) an aus der Annahme heraus, solche Kosten würden nach dem AsylbLG nicht übernommen. Die notwendige Diagnostik und Behandlung zögert sich damit über Monate hinaus bis der Betroffene eine Asylanererkennung hat und dann auf Krankenkassenkosten behandelt werden kann.

EMPFEHLUNGEN/FORDERUNGEN:

- Normale, gesetzliche Krankenversicherung ist von Anfang an erforderlich, Öffnung der Regelversorgung für Flüchtlinge/MigrantInnen, Dolmetscherbereitstellung und Dolmetscherkostenübernahme, Zugang zu adäquater Versorgung (räumlich, kapazitätsmäßig; insbesondere auch in den neuen Bundesländern).
- Umsetzung der Europäischen Vorgaben, so z.B. der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von AsylbewerberInnen in Mitgliedsstaaten. Das Recht auf Gesundheit ist insbesondere für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen, wie etwa begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen, behinderten und älteren Menschen, schwangere Frauen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, von besonderer Bedeutung. So besagen:
 - Artikel 15: Asylbewerber erhalten die erforderliche medizinische Versorgung oder sonstige Hilfe bei Bedarf.
 - Artikel 17: In den nationalen Rechtsvorschriften zu den materiellen Aufnahmebedingungen sowie der medizinischen Versorgung wird die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen berücksichtigt, die nach einer Einzelprüfung als besonders hilfebedürftig anerkannt werden.
 - Artikel 18: Geeignete psychologische Betreuung und Beratung bei Bedarf für Minderjährige, die Opfer von Gewalt waren
 - Artikel 20: Behandlung bei Bedarf für Personen, die Folter, Vergewaltigung oder schwere Gewalt erlitten haben
 - Dem tragen Art. 7 Absatz 1 und Art. 9 Absatz 1 der Opferschutzrichtlinie⁸³ und Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz Rechnung.⁸⁴



- Identifizierung/Feststellung von besonders schutzbedürftigen Gruppen vor der Anhörung durch besonders geschulte und fortgebildete Heilberufler, wie dies in anderen europäischen Ländern bereits der Fall ist (nach Art. 15/17 EU-Aufn-RI., siehe auch Rüge im Bericht an EU-Kommission 2008 sowie Ärztagtsbeschluss 2008). Ab Ende 2009 auf Initiative von Nichtregierungsorganisationen Pilotprojekt Berliner Netzwerk bzfo-zfm und Xenion (in Kooperation mit staatlichen Stellen, teilweise finanziert durch Mittel Europäischen Flüchtlingsfonds).
- Finanzierung der notwendigen komplexen Behandlungsformen: adäquate Versorgung von Opfern von Folter und Gewalt beinhaltet komplexe Leistungen (eingehende Vorgeschichte/Diagnostik/Begutachtung der Schäden, psychosomatisch orientierte und psychiatrische Medizin, Psychotherapie, Sozialarbeit, Familieninterventionen, niederschwellige Angebote, Integrationsfördernde Maßnahmen).
- Dolmetscher müssen bei Bedarf bereitgestellt werden (Kostenübernahme/Pools) zur Sicherung gesundheitlicher Leistungen für MigrantInnen und auch für Personen, die normal krankenversichert sind (Krankenversicherungskarte) sofern keine adäquaten muttersprachlichen Behandlungsangebote vorhanden sind.
- Keine Abschiebung kranker, nach der EU-Richtlinie besonders schutzbedürftiger und in Behandlung stehender Menschen. Die nicht qualifizierte Untersuchung und Reduzierung der Untersuchung auf reine (Flug-)Reisetauglichkeit verstößt gegen elementare Grundrechte wie z.B. das Recht auf Leben und körperliche und psychische Unversehrtheit, da es durch die Abschiebung zu einer schwerwiegenden Gefahr für Leib und Leben der betroffenen Person kommen kann. Trotz zuvor festgestellter Suizidalität wird oft die Abschiebung unter Begleitung eines Arztes oder von Sicherheitskräften durchgesetzt. Traumabedingt erkrankte Menschen weisen erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen auf und zeichnen sich durch eine lebenslange Vulnerabilität aus. Eine Begutachtung muss durch qualifiziertes Fachpersonal in der jeweiligen Muttersprache in einer angstfreien Atmosphäre erfolgen.
- Abschaffung der Datenübermittlungspflicht an die Ausländerbehörde gem. § 87 Abs. 2 AufenthG für alle öffentlichen Stellen, die für die Gewährleistung und Erfüllung sozialer Rechte und den Zugang zu Gerichten zuständig sind.

11. RECHT AUF BILDUNG (ARTIKEL 13 UND 14)

11.1. ALLGEMEINBILDENDES SCHULWESEN

Die Einlassungen des Staatenberichts zum Recht auf Bildung sind in hohem Maße kritikwürdig. Das Recht auf Bildung wird sehr eigenwillig interpretiert und mit Einschränkungen versehen, die im Widerspruch zu internationalen Konventionen stehen. Während etwa die Kinderrechtskonvention in Artikel 29 unmissverständlich formuliert: „Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen“ heißt es im Staatenbericht relativierend: „In diesem Zusammenhang (Benachteiligungen auszugleichen – d. Verf.) hat jeder Mensch, unabhängig von seiner Herkunft und seinem sozialen Stand, das Recht auf eine für ihn angemessene (Hervorhebung durch Verf.) Bildung und Erziehung“ (Staatenbericht, S. 94). Aus der „vollen Entfaltung“ der Kinderrechtskonvention wird so unter der Hand eine angemessene Bildung und Erziehung. Und was angemessen ist, wird im selektiven deutschen Schulsystem bekanntlich über die Köpfe der Kinder hinweg bereits im Alter von 10 Jahren entschieden, wenn sie einer anspruchsvollen oder weniger anspruchsvollen Schulform zugewiesen und so lebenswichtige Vorentscheidungen hinsichtlich ihres sozialen Status getroffen werden.

11.1.1. ZUGÄNGLICHKEIT ZUR SCHULBILDUNG (VERPFLICHTENDER GRUNDSCHULUNTERRICHT)

Auf ca. zwei Seiten beschäftigt sich der fünfte Staatenbericht mit den allgemein bildenden Schulen. Nach Artikel 13 (2) des Sozialpakts haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, dass im Hinblick auf die „volle Verwirklichung“ des Rechts auf Bildung „der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss“. Im fünften Staatenbericht wird dazu so knapp wie falsch behauptet: „Die Kinder werden vom Grundschulunterricht vollständig erfasst“ (siehe S. 96). Richtig ist vielmehr – und darauf hat der UN-Sonderberichterstatter ebenso aufmerksam gemacht wie vor ihm die GEW und verschiedene Flüchtlingsorganisationen – dass dies für die Kinder sog. Illegaler nicht zutrifft.

Im Bericht des UN-Sonderberichterstatters heißt es dazu: „Von den ausländischen Bevölkerungsgruppen sehen sich insbesondere illegale Einwanderer erheblichen Problemen im Bildungsbereich ausgesetzt. Wie dem Sonderberichterstatter mitgeteilt wurde, hat laut der Erklärung der Bundesregierung anlässlich der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte des Kindes die Einstufung als Asylbewerber Vorrang vor der grundsätzlichen Betrachtung des Kindes als Träger von Rechten. Nach den dem Sonderberichterstatter vorliegenden Informationen trifft die Tatsache zu, dass Kinder mit einem Flüchtlingshintergrund nicht vom Pflichtschulsystem erfasst werden“.⁸⁵ Konkret bedeutet das: Die Kinder unterliegen nicht der Schulpflicht, haben kein Recht auf Lehr- und Lernmittelversorgung und auf kostenfreie Schülerbeförderung. Häufig wissen die Eltern nicht, dass es stattdessen ein „Schulbesuchsrecht“ gibt. In einigen Bundesländern werden Schulleitungen darüber hinaus verpflichtet, illegal Eingewanderte den Einwanderungsbehörden anzuzeigen, so dass Eltern aus Angst vor Entdeckung von vorhandenen Rechten keinen Gebrauch machen. Derzeit leben Schätzungen zufolge zwischen 400.000 und 600.000 Menschen ohne Papiere in Deutschland, davon ca. 30.000 Jugendliche unter 16 Jahren.

11.1.2. ALLGEMEINE ZUGÄNGLICHKEIT DES HÖHEREN SCHULWESENS

Die Hürden zum Besuch des höheren Schulwesens sind nicht nur für die Kinder sog. Illegaler kaum zu überwinden sondern auch für solche Flüchtlinge, die einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben, obgleich auch hier der Sozialpakt (Art 13 (2)b) unmissverständlich formuliert: „...dass die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen.“ Geduldete Flüchtlinge bekommen in der Regel keine Arbeitserlaubnis, sodass geduldeten Jugendlichen über 16 Jahren nur allgemeinbildende oder vollzeitschulische berufliche Ausbildungsgänge offen stehen, nicht jedoch duale Ausbildungsgänge, da diese eine Arbeitserlaubnis voraussetzen. Erschwert wird die Lage der jungen Menschen zusätzlich dadurch, dass sie jederzeit abgeschoben werden können, weil sie durch das Abkommen zur UN-Kinderrechtskonvention nicht geschützt sind. Die Bundesregierung hat in einer Vorbehaltserklärung zum Ratifizierungsabkommen dem deutschen Ausländerrecht Vorrang vor der Kinderrechtskonvention eingeräumt. Nach deutschem Ausländerrecht gilt der Kindstatus nicht bis zum 18. sondern nur bis zum 16. Lebensjahr, was die Abschiebung von Jugendlichen ermöglicht.

Zwar hat die Bundesregierung am 3. Mai 2010 die Rücknahme aller Vorbehaltserklärungen zur Kinderrechtskonvention beschlossen. Allerdings bestehen die einschränkenden Rechtsvorschriften in den Bundesländern so lange fort bis die einschlägigen Bestimmungen in den sechzehn Bundesländern geändert worden sind.

11.1.3. CHANCENGLEICHHEIT (SELEKTIVES SCHULSYSTEM)

Der UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Bildung hat mit dankenswerter Klarheit auf zahlreiche Probleme des Schulwesens in Deutschland aufmerksam gemacht und auf dessen selektiven und „teilweise diskriminierenden Charakter“ hingewiesen.⁸⁶ Mit dieser, die Fundamente des Rechts auf Bildung betreffenden Problematik, fehlt im Staatenbericht jegliche (selbst) kritische Auseinandersetzung. Muñoz weist vor allem auf die institutionell hervorgerufene Benachteiligung für Migrantinnen und Migranten und sozial benachteiligte Kinder hin, die er in engem Zusammenhang mit der frühen Aufteilung der Schülerinnen und Schüler in unterschiedliche Schulformen sieht: „Indeed, the Special Rapporteur believes that the classification process which takes place at lower secondary level (average age of students is 10, depending on each Land’s regulation) does not assess students in an adequate manner and instead of being inclusive, is exclusive; since he could verify during the visit that, for example, poor and migrant children – as well as children with disabilities – are negatively affected by the classification system“⁸⁷. Diese Befunde werden im Berichtszeitraum durch die Befunde zahlreicher internationaler Schulleistungsstudien wie PISA und der Grundschulstudie IGLU bestätigt.

Neben dieser prinzipiellen Problematik soll auf das Problem der Segregation durch sozialräumliche Entwicklungen hingewiesen werden, das durch die frühe Aufteilung der Kinder auf unterschiedlich anspruchsvolle Schulformen in der Sekundarstufe I noch verstärkt wird und zu dem in der Literatur als „doppelte Benachteiligung“⁸⁸ bekannten Phänomen führt: Primär durch Geburt oder Behinderung benachteiligte Schülerinnen und Schüler werden durch die Selektions- und Segregationsprozesse im deutschen Schulsystem intentionswidrig ein weiteres Mal benachteiligt. Für die Schulleistungen bedeutet dies z.B., dass in den problematischen Milieus von Haupt- und Sonderschulen die Entwicklung der Lesekompetenz vom fünften Schuljahr bis zum Ende der Schulpflicht sehr viel ungünstiger verläuft als in Schulen mit einer sozial und ethnisch günstigen Schülerzusammensetzung. Baumert und andere haben zeigen können, dass sog. statistische Zwillinge, die zu Beginn des fünften Schuljahres über einen identischen sozioökonomischen Status und gleiche kognitive Grundfähigkeiten verfügen, am Ende der Pflichtschulzeit z.B. in ihrer Mathematikkompetenz um 49 Testpunkte differieren, wenn sie statt einer Hauptschule ein Gymnasium besuchen.⁸⁹ Dieser Unterschied ist größer als die Differenz von 46 Testpunkten, die zwischen dem Durchschnitt aller deutschen und dem aller finnischen Schülerinnen und Schüler liegt und entspricht in etwa dem Lernfortschritt von 1,5 Schuljahren.

11.1.4. SCHULFORMWECHSEL UND SONDER-/FÖRDERSCHULSYSTEM

Es ist schwer verständlich, dass der fünfte Staatenbericht auf die oben genannten gravierenden Probleme nicht eingeht, obwohl sie im Berichtszeitraum Gegenstand zahlreicher offizieller Dokumente und öffentlicher Debatten waren. Stattdessen wird die Ehrenrettung des hochproblematischen Systems der Sekundarstufe I versucht, indem auf die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen hingewiesen wird (vgl. Staatenbericht, S. 97). Durch Schulformwechsel – dies ist durch zahlreiche Forschungen belegt – lassen sich jedoch keine Fehlentwicklungen vermeiden, sondern Schulformwechsel sind vielmehr ein Merkmal eines systemischen Problems. Sie können das Ende einer Fehlentwicklung markieren, aber ebenso der Beginn einer Fehlentwicklung sein. Nicht selten werden Schüler/innen nämlich vom Gymnasium „nach unten durchgereicht“, weil Frustrationen und die Erfahrung des Scheiterns nicht verarbeitet werden und dann bis hin zu völliger Apathie und Schulabstinenz führen können. Die Möglichkeit des Schulsystems, den Wechsel der Schulform zu erzwingen, begünstigt eine „Entsorgungsmentalität“ (Helmut Fend) im deutschen Schulwesen. So ist zum Beispiel die Abwärtsmobilität durchschnittlich etwa dreimal so groß wie die Aufwärtsmobilität. Es wechseln etwa fünfmal so viele Schüler/innen in Sonder-/Förderschulen als von dort ins allgemeine Schulsystem.⁹⁰ Der Wechsel in eine statushöhere Schulform ist in der Regel zudem mit Zeitverlust verbunden. Ohne Zeitverlust ist nur die Abwärtsmobilität.

Dass es in Deutschland für ca. 5 Prozent eines Schülerjahrgangs ein Sonder-/Förderschulsystem neben dem allgemeinbildenden Schulsystem gibt, dass die Integrationsrate von Kindern und Jugendlichen mit Handicaps in das Regelschulsystem mit ca. 15 Prozent im internationalen Vergleich denkbar niedrig ist, dass der UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Bildung während seines Deutschlandbesuchs

das chancengleiche Recht auf Bildung gerade auch für diese Gruppe besonders betont hat und dass im Berichtszeitraum die UN-Behindertenrechtskonvention verabschiedet wurde – all dies wird im fünften Staatenbericht nicht einmal am Rande erwähnt. Dass es diese ca. 80.000 jungen Menschen im Sonder-/Förderschulsystem überhaupt gibt, ist nur einer Tabelle im Anhang des Staatenberichts zu entnehmen.

11.1.5. UNENTGELTLICHKEIT UND LEHR-/LERNMITTELFREIHEIT

Die wenigen Hinweise im fünften Staatenbericht, wie das chancengleiche Recht auf Bildung verwirklicht werden soll, wirken hilflos, verharmlosend oder sogar peinlich. Zur Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts heißt es: „Der Unterricht ist unentgeltlich. Lehrmittelfreiheit besteht nicht mehr in allen Ländern. Die Eltern werden jedoch zumindest teilweise von den Kosten für die Beschaffung der benötigten Lernmittel befreit. Schulbücher werden in der Regel ausgeliehen, zum Teil wird eine Selbstbeteiligung von den Eltern verlangt, wobei deren soziale Verhältnisse berücksichtigt werden“ (Staatenbericht, S. 96). Richtig müsste es heißen: „Der Unterricht ist nicht vollständig unentgeltlich.“ Zum einen wird die Lehr-/Lernmittelfreiheit seit Jahren immer stärker ausgehöhlt, zum anderen lässt sich Unterricht nicht auf den Aufenthalt in einem Klassenraum reduzieren. Für Eltern fallen teilweise erhebliche Kosten für Klassenfahrten, Exkursionen und sonstige Aktivitäten außerhalb des Unterrichtspensums an. Hier sei vor allem auch auf die Kosten hingewiesen, die im Ganztagsbetrieb für Mittagessen und häufig auch für Nachmittagsaktivitäten anfallen. Diese Aktivitäten werden formal nicht als Unterricht/Bildung sondern als „Betreuung“ klassifiziert, womit die Schulträger dann rechtlich in der Lage sind, Beiträge zu erheben. Diese zu entrichtenden Beiträge variieren in ihrer Höhe von Kommune zu Kommune. Dies hat zur Folge, dass in einkommensschwachen Kommunen, in denen in der Regel auch viele bedürftige Familien leben, diese Betreuungskosten sehr viel höher sind als in wohlhabenden Kommunen. Kinder und Jugendliche aus ärmeren Familien in armen Kommunen nehmen daher seltener oder gar nicht am Schulesen und Nachmittagsprogramm teil. Die Chancenungleichheit wird vergrößert, obwohl die Maßnahmen eigentlich das Gegenteil bewirken sollen.

11.1.6. SCHÜLERBEFÖRDERUNG

Vergleichsweise ausführlich wird im fünften Staatenbericht versucht, den Nachweis zu erbringen, dass Chancengleichheit umfassend durch die Regelungen zur Schülerbeförderung erreicht werden könnte. So wichtig es ist, dass auf Eltern nicht auch noch durch die unterschiedliche Entfernung zur Schule unterschiedliche und teilweise erhebliche Kosten zukommen, so widersinnig ist es anzunehmen, allein durch diese Maßnahme ließe sich Chancengleichheit erreichen. Diese Annahme scheint jedoch den Ausführungen zu diesem Thema im Staatenbericht zugrunde zu liegen (vgl. Staatenbericht, S. 97). Zudem wird verkannt, dass auch die Beförderungskosten höchst unterschiedlich geregelt sind. In den meisten Bundesländern sind landesgesetzlich nur wenige Einzelheiten geregelt. Die Ausführungszuständigkeit ist mit teilweise erheblichen Spielräumen der kommunalen Ebene übertragen. Unterschiede bestehen in mehrfacher Hinsicht: Ab welcher Entfernung eine kostenfreie Beförderung erfolgt (variiert von 1,5 bis 2 km im Grundschulalter; 2,5 bis 6 km für Schüler/innen der Sekundarstufe I), ob eine Kostenbeteiligung der Eltern vorgesehen ist (in 10 Bundesländern ist kein Eigenanteil vorgesehen; in den übrigen kann der Eigenanteil bis zu 55 € monatlich betragen), ob die Kosten für den Besuch von Privatschulen und beim Besuch der Sekundarstufe II (nach Erfüllung der Schulpflicht) von den Schüler/innen bzw. den Erziehungsberechtigten übernommen werden müssen (Übernahme oder Beteiligung in der Hälfte der Bundesländer).

11.1.7. FÖDERALE ORDNUNG DER BUNDESREPUBLIK

Auf die nicht vorhandene Chancengleichheit aufgrund der föderalen Ordnung der Bundesrepublik und die damit verbundenen Hindernisse hat der UN-Sonderberichtersteller ebenfalls aufmerksam gemacht. Hinsichtlich der Bildungsfinanzierung konstatierte er in seinem Bericht: „So variieren beispielsweise die Pro-Kopf-Zuweisungen im Bildungsbereich zwischen den Bundesländern erheblich, ohne dass die Bundesregierung entscheidend zugunsten einer Angleichung intervenieren kann“. Und in Bezug auf die 16 unterschiedlichen Schulsysteme in Deutschland schrieb Muñoz: „In der Praxis stellt die fehlende Einheitlichkeit beispielsweise Schülerinnen und Schüler, deren Familien von einem Bundesland in ein anderes ziehen müssen, jedoch vor erhebliche Probleme“.⁹¹ Auch diese Problematik findet im fünften Staatenbericht keine Erwähnung.

11.1.8. INVESTITIONSPROGRAMM „ZUKUNFT BILDUNG UND BETREUUNG“ (IZBB)

Große Erwartungen für die Verbesserung von Chancengleichheit wurden nach Bekanntwerden der PISA-Ergebnisse mit Ganztagschulen verbunden.⁹² Der Staatenbericht greift dies auf und formuliert als Ziel, dass es durch Ganztagschulen gelingen könne, „durch frühe und individuelle Förderung die Bildungsqualität zu verbessern und zugleich durch eine neue Lern- und Lehrkultur und mehr Zeit für gemeinsames Lernen den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg abzubauen“ (Staatenbericht, S. 101). Allerdings gibt es für Ganztagsangebote keine verbindlichen Qualitätsstandards, weder hinsichtlich der Rahmenbedingungen noch der pädagogischen Konzepte. Es ist zu befürchten, dass gerade das Ziel der Verbesserung von Chancengleichheit nicht zuverlässig erreicht wird, weil infolge schlechter Rahmenbedingungen bestenfalls eine Betreuung sicher gestellt werden kann, jedoch keine individuelle Förderung. Vergleichsweise detailliert wird in diesem Zusammenhang auf das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) Bezug genommen, mit dem die rot-grüne Bundesregierung (1998 bis 2005) den Ausbau schulischer Ganztagsangebote im Umfang von vier Milliarden Euro unterstützt hat. Es ist einer der wenigen Bereiche, für die im Staatenbericht für das allgemein bildende Schulwesen konkrete quantitative Angaben enthalten sind.

11.1.9. INTEGRATION VON KINDERN UND JUGENDLICHEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND

Im fünften Staatenbericht wird die Situation von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien verkürzt, verharmlosend und wenig präzise dargestellt, wenn es heißt: „Kinder aus Zuwandererfamilien sind in ihren Rechten und Pflichten den Kindern ohne Migrationshintergrund formal gleichgestellt. Aufgrund ihrer besonderen sprachlichen, sozioökonomischen und kulturellen Situation haben es Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund vielfach schwerer, Bildungserfolge zu erzielen, die denen der Kinder und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund vergleichbar sind“ (Staatenbericht, S. 96). Die formale Gleichstellung trifft jedoch nur für solche Kinder und Jugendlichen zu, die selbst oder deren Eltern über einen gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland verfügen. Für Menschen ohne Papiere stellt sich die Situation völlig anders dar.

Beim Übergang in die unterschiedlichen beruflichen Schulformen scheitern vor allem die Schüler mit türkischer, iranischer und afghanischer Staatsangehörigkeit bei der Suche nach einer dualen Berufsausbildung an schlechten Schulnoten, während Schüler aus der EU, Russland und Südostasien bessere Fachleistungen erbringen.⁹³ Verglichen mit Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund besuchen Kinder und Jugendliche ohne deutschen Pass seltener eine Kindertagesstätte, werden seltener frühzeitig und häufiger verspätet eingeschult. Jugendliche mit türkischen Wurzeln besuchen dreimal so häufig Haupt- oder Förderschulen und entsprechend seltener Realschulen oder Gymnasien. Sie durchlaufen ihre Schullaufbahn deutlich häufiger mit Verzögerungen, in einigen Bundesländern ist der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, die eine verzögerte Schullaufbahn aufweisen, doppelt so hoch wie der von Kindern ohne Migrationshintergrund. Mehr als doppelt so viele Jugendliche mit Migrationshintergrund haben keinen Schulabschluss.⁹⁴ Selbst mit guten Zeugnissen ist es für Migrant/innen schwieriger, einen Ausbildungsplatz zu bekommen als für die einheimische Bevölkerung. Bei gleichem Niveau der allgemeinen Fachleistungen ist die Chance, eine voll qualifizierende Berufsfachschule oder Berufsschule zu besuchen, für deutsche Jugendliche ohne Migrationshintergrund mehr als doppelt so groß wie für ausländische Jugendliche; ohne Kontrolle der Fachleistung ist sie sogar mehr als fünfmal so hoch.⁹⁵ Sowohl beim Übergang in die berufliche Ausbildung wie beim Übergang von der Grundschule in die Schulen der Sekundarstufe I sprechen alle Anzeichen dafür, dass Diskriminierung vorliegt.⁹⁶

11.1.10. MASSNAHMEN ZUR INTEGRATION VON KINDERN UND JUGENDLICHEN MIT MIGRATIONS HinterGRUND

Nicht nur für die junge Migrantenbevölkerung, auch für sozial benachteiligte deutschstämmige Kinder und Jugendliche liegt eine Vielzahl von Befunden vor, die eine Einschränkung des chancengleichen Rechts auf Bildung bis hin zu Diskriminierung signalisieren und auf die der fünfte Staatenbericht nicht eingeht. Um so ärgerlicher ist es, dass im Staatenbericht die Aufzählung einer Fülle von Maßnahmen zum Erlernen der deutschen Sprache wohl signalisieren soll, es werde alles getan, damit benachteiligte Bevölkerungsgruppen bessere Bildungserfolge erzielen können. Dabei wird verschwiegen, dass es mittlerweile eine breite wissenschaftliche Diskussion über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gibt und dass deren Evaluation noch am Anfang steht. Nach den bisherigen „Erfolgen“ bzw. Misserfolgen zu schließen, bedürfen die eingesetzten Ressourcen und Programme zur Sprachförderung jedoch dringend der Überprüfung auf ihre

Wirksamkeit. Schließlich hat sich gezeigt, dass der Anteil der so genannten Risikogruppe, die höchstens Kompetenzstufe 1 im Lesen erreicht, in Deutschland mit 42 % für die 1. Generation und 44 Prozent für die 2. Generation der Migranten extrem hoch ist. Zum Vergleich: International gehören im Durchschnitt 25 % der jungen Migranten zur sog. Risikogruppe. In Deutschland zählen bei den Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund 14 % zur Risikogruppe.⁹⁷ Schließlich ist im Staatenbericht die im Hinblick auf Chancengleichheit bedeutsame Frage der Gleichstellung der Sprachen der Migranten mit anderen Fremdsprachen ausgespart, während dem gesamten Komplex „Unterrichtssprache Deutsch“ und der Berücksichtigung der Sprachen der Minderheiten (Sinti und Roma, dänische und sorbische Minderheit) sehr viel Raum zugestanden wird.

11.1.11. SCHLUSSBEMERKUNG

Im fünften Staatenbericht der Bundesrepublik wird weder auf den Deutschlandbesuch des UN-Sonderberichterstatters Vernor Muñoz im Frühjahr 2006 noch auf die zahlreichen internationalen Vergleichsstudien Bezug genommen, die im Berichtszeitraum erschienen sind. Dies ist angesichts der dadurch ausgelösten intensiven öffentlichen Diskussionen über den Zustand des Schulsystems in Deutschland ein erstaunlicher Vorgang. Die Nicht-Erwähnung des Muñoz-Besuchs kann zudem nur als Ausdruck von bewusster Missachtung gewertet werden.

11.2. HOCHSCHULZUGANG UND STUDIENGEBÜHREN

Das deutsche Bildungssystem ist durch zahlreiche Schwellen gekennzeichnet, zudem sind einmal getroffene Bildungswegentscheidungen nur schwer revidierbar. Isserstedt et al.⁹⁸ nennen als erste Schwelle den Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen (in den meisten Bundesländern im Alter von zehn Jahren), den Übergang in die Sekundarstufe II als zweite Schwelle, als dritte Schwelle wird der Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung genannt, als vierte Schwelle die Aufnahme eines Studiums, also das Einlösen der Hochschulzugangsberechtigung und als fünfte Schwelle das Erreichen eines Hochschulabschlusses. Im folgenden geht es ausschließlich um die Frage des Einlösen der Hochschulzugangsberechtigung. Dabei werden einerseits Zugangsbeschränkungen, andererseits finanzielle Hürden näher betrachtet.

11.2.1. ZUGANGSBESCHRÄNKUNGEN (NUMERUS CLAUSUS)

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits 1972 angesichts der großen Zahl der Studierenden, die angesichts fehlender Ausbildungskapazitäten keinen Studienplatz erhalten haben, festgestellt, „daß sich der absolute numerus clausus am Rande des verfassungsrechtlich hinnehmbaren Bereiches“ bewegt (BVerfGE 33, 303, vgl. auch Achelpöhl 2009). Um dennoch möglichst vielen Studieninteressierten einen Studienplatz zur Verfügung zu stellen, wurde in Deutschland mit der Kapazitätsverordnung eine Regelung geschaffen, die eine möglichst hohe Auslastung der Hochschulen in den Mangelstudiengängen sicherstellen soll.⁹⁹ Entgegen der Intention einer Öffnung der Hochschulen ist der Anteil der zulassungsbeschränkten Studienfächer jedoch weiter gestiegen. Derzeit sind 54 % der (neuen) Bachelorstudiengänge zulassungsbeschränkt sowie 49,7 % der Studiengänge, die zu einem traditionellen Hochschulabschluss führen.¹⁰⁰ Damit jedoch wird der Wert einer Hochschulzugangsberechtigung faktisch untergraben und so eine weitere Hürde in das Bildungssystem eingezogen.

11.2.2. FINANZIELLE RESTRIKTIONEN (GEBÜHREN UND STIPENDIEN)

Aus dem UN-Sozialpakt lässt sich eine Art Doppelstrategie zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung ableiten. Einerseits ist die Forderung nach Unentgeltlichkeit formuliert, zum anderen wird der Auftrag zur Einrichtung eines Stipendiensystems festgeschrieben. Damit sollen finanzielle Restriktionen beim Bildungszugang vermieden werden.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war das Studium an einer Hochschule in Deutschland gebührenfrei. Die Einführung von Studiengebühren ging schleichend voran: Zunächst führte das Bundesland Baden-Württemberg Studiengebühren für so genannte Langzeitstudierende ein. Hier wurden Gebühren fällig, wenn eine bestimmte Anzahl an Semestern überschritten wurde. Diesem Beispiel folgten andere Bundesländer. In die zunehmende Debatte um die Einführung allgemeiner Studiengebühren griff im Jahr 2002 die damalige Bundesregierung mit einem Gesetz

ein, welches ein allgemeines Gebührenverbot im Erststudium festschreiben sollte. Die Kompetenz hierzu wurde dem Bund jedoch mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 abgesprochen und das Gebührenverbot aus kompetenzrechtlichen – nicht aus inhaltlichen – Gründen für nichtig erklärt (vgl. BverfGE 112, 226; vgl. auch Keller 2005)¹⁰¹.

In seinem Urteil (BverfGE 112, 226) verwies das Bundesverfassungsgericht auf den UN-Sozialpakt und seine Geltung als Bundesgesetz und ging mit Blick auf den Sozialpakt und andere gesetzliche Regelungen davon aus, dass „bei einer Einführung von Studiengebühren den Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung“ getragen werde.

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes haben sieben Länder allgemeine Studiengebühren bereits eingeführt, und zwar Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Hessen hat die Studiengebühren im Jahr 2008 wieder abgeschafft. Die Einführung von Studiengebühren wird in den Ländern unter anderem damit begründet, dass die Studiengebühren sozialverträglich seien. In erster Linie wird auf die Möglichkeit einer Kreditaufnahme verwiesen. Die Studiengebühren – so die Logik – werden erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig, dann nämlich, wenn der Kredit samt Schuldzinsen zurückbezahlt werden muss. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer unterscheiden sich teilweise stark voneinander, zum Teil ist die Schuldenhöhe gedeckelt. Unabhängig von der Problematik einzelner Regelungen stellt sich die Frage, inwieweit ein zeitliches Verschieben der – um die Zinsen erhöhten – Studiengebühreneinzahlung das Problem der sozialen Selektivität beheben kann. Als zweiter Punkt der angeblichen Sozialverträglichkeit wird angeführt, dass es Befreiungstatbestände für soziale Härten gibt. Hierzu ist einerseits festzustellen, dass diese kaum einheitlich sind. Neben Problemen bei der Umsetzung besteht hierbei das Problem, dass für die Betroffenen oft nicht abzusehen ist, ob der Antrag auf Befreiung von den Gebühren bewilligt wird. Zudem sind die Befreiungstatbestände oft restriktiv ausgelegt.

Seit Einführung der Studiengebühren in Deutschland gibt es zwei interessante empirische Untersuchungen: Zum einen wurden die Studienverzichtsgründe von Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung, die kein Studium aufgenommen haben, erfragt. Zum zweiten gab es eine explizite Untersuchung der Auswirkung der Studiengebühren. Bei den Studienverzichtsgründen – hier waren Mehrfachantworten möglich – gaben 69 % derjenigen, die trotz Hochschulzugangsberechtigung kein Studium aufgenommen haben, an, dass Studiengebühren die finanziellen Möglichkeiten übersteigen. Ferner gaben 73 % an, dass sie keine Schulden für Studienkredite oder das BAföG-Darlehen machen wollen.¹⁰² Frauen geben insgesamt andere Verzichtsgründe als Männer an. Heine und Quast (S. 18) schreiben hierzu: „Besonders groß sind die Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Möglichkeit, die Studiengebühren zu finanzieren. Drei Viertel der Frauen ohne Studienabsicht aber vergleichsweise geringe 57 % der Männer bekunden, dass Studiengebühren für sie persönlich gegen die Aufnahme eines Studiums sprechen. [...]“

In einer Untersuchung über die Auswirkung der Studiengebühren kommen Heine et al.¹⁰³ zu dem Ergebnis, dass bis zu 18.000 Studienberechtigte auf Grund der Studiengebühren auf ein Studium verzichten. Ferner verzichten Frauen (5 Prozent) häufiger als Männer (3 Prozent) wegen der Studiengebühren auf ein Studium, zudem lassen sich Kinder, bei denen mindestens ein Elternteil einen Universitätsabschluss erworben hat (3 Prozent) deutlich seltener vom Studium abschrecken als Kinder, deren Eltern eine Meisterprüfung oder abgeschlossene Lehre vorweisen können (6 Prozent).¹⁰⁴ Damit ist empirisch nachgewiesen, dass Studiengebühren trotz der Ausnahmetatbestände und der Darlehensregelungen sozial nicht neutral wirken.

11.2.3. UN-SOZIALPAKT UND STAATENBERICHT

Im UN-Sozialpakt wird in §13c unmissverständlich die „allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“ bei Hochschulstudien vorgeschrieben. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beanstandet daher zu Recht die Einführung von Studiengebühren und empfiehlt der Bundesregierung, „in den nationalen Regelungen für weiterführende Bildung eine Senkung der Studiengebühren einzuführen mit dem Ziel diese abzuschaffen.“ Diesen Empfehlungen will die Bundesregierung nicht folgen. Dabei unterstellt die Bundesregierung die Sozialverträglichkeit der Studiengebühren (vgl. Staatenbericht, S. 94). Diese dürfte inzwischen jedoch widerlegt sein.

Die Ignoranz der Bundesregierung gegenüber den sozialen Auswirkungen, die Studiengebühren immer haben ist erstaunlich.¹⁰⁵ Vielmehr wäre zu prüfen, ob nach der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern durch die Föderalismusreform I die juristische Möglichkeit eines allgemeinen Verbots

von Studiengebühren auf Bundesebene gegeben ist. Andernfalls sollte der Bund auf entsprechende Regelungen in den Ländern hinwirken, um den Verpflichtungen aus dem Sozialpakt nachzukommen. Neben der Frage der Studiengebühren stellt sich beim Zugang zur Hochschule auch die Frage der Finanzierung des Lebensunterhaltes, die im Staatenbericht nicht auftaucht. Schon vor Einführung der Studiengebühren bezifferten Dohmen und Hoi¹⁰⁶ den privat zu tragenden Anteil der Kosten (im Wesentlichen Lebenshaltungskosten) auf 49 % der Gesamtausgaben. Durch die Einführung der Studiengebühren verschiebt sich der privat getragene Anteil weiter nach oben. Das durch private Stiftungen, konfessionelle Träger und politische Parteien mit staatlicher Unterstützung zur Verfügung gestellte Stipendienwesen in Deutschland ist eher gering ausgebaut – der Anteil der Stipendiaten wird auf lediglich 2 % der Studierenden geschätzt – und beinhaltet keinen Rechtsanspruch auf Unterstützung. Dies wird sich auch durch das geplante nationale Stipendienprogramm nicht ändern.¹⁰⁷

Von staatlicher Seite ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) als wesentliches Instrument zur Unterstützung bildungsferner Schichten zu nennen, das zudem einen Rechtsanspruch beinhaltet. Das BAföG ist eine vom Einkommen der Eltern abhängige Unterstützungsleistung, die derzeit zur Hälfte als Zuschuss, zur Hälfte als Darlehen gewährt wird. 1971 trat das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung in Kraft. Das BAföG wurde zunächst als Vollzuschuss eingeführt. 1982 erfolgte die vorübergehende Umstellung auf ein Volldarlehen. Diese gesetzgeberische Maßnahme wirkte sich negativ auf den Anteil der BAföG-Geförderten aus¹⁰⁸, musste doch die gesamte Summe von bis zu 70.000 DM (rd. 35.800 Euro) der Ausbildungsförderung zurückbezahlt werden. Damit verlor das BAföG eine wichtige Funktion, wurde die Aufnahme des Studiums doch an die Verschuldungsbereitschaft der entsprechenden Person geknüpft. Im Zuge der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten wurden die Rückzahlungsmodalitäten auf einen hälftigen Zuschussanteil und einen hälftigen Darlehensanteil zurückgeführt. Das sich hieraus ableitende Verschuldungsrisiko blieb jedoch ein immer wieder angesprochenes Problem bei der Studienfinanzierung gerade bildungsferner Schichten. Daher handelte die Bundesregierung 2001 und begrenzte die Verschuldung auf 10.000 €. Bei den aktuellen Studienverzichtsgründen nennen 73 % den folgenden Grund: „Schulden zu machen aus Krediten zur Ausbildungsfinanzierung (z.B. Studienkredite, BAföG-Darlehensanteil)“ (Heine/Quast 2008, S. 16). Die Aufnahme von Schulden ist demnach ein Problem für Studienberechtigte, die auf eine staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Die Förderung der Studierenden durch das BAföG ist jedoch nicht nur durch die Umstellung auf ein Darlehen – zunächst Volldarlehen, derzeit Teildarlehen – reduziert worden, sondern auch durch die mangelnde Anpassung der Fördersätze. In einem Bericht an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hatte die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft bereits 2007 darauf hingewiesen, dass die Anpassung der BAföG-Sätze nicht ausreicht, da diese nicht einmal die Inflation abdecke.¹⁰⁹ Der Achtzehnte BAföG-Bericht macht nun deutlich, dass die Gefördertenquote im Jahr 2008 mit 24,4 % unter der Quote des Jahre 2005 (25,1 %) liegt.¹¹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die offizielle Gefördertenquote die Zahl der BAföG-geförderten Studierenden auf die Gruppe „der dem Grunde nach förderberechtigten“ Studierenden bezieht; die tatsächliche Förderquote liegt mit rund 17 Prozent noch deutlich darunter. Der durchschnittliche Förderbetrag liegt mit 321 Euro monatlich nur geringfügig über den Werten der Vorjahre (2005: 304 Euro, 2006 und 2007: 301 Euro). Das BAföG ist damit auch in den vergangenen Jahren weiter ausgehöhlt worden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Anteil der Studierenden, die Leistungen nach dem BAföG erhalten haben, innerhalb der letzten zwölf Jahre nie über einen Anteil von 20 Prozent (von allen Studierenden) hinaus gekommen ist, so dass von einem ausgebauten Stipendiensystem nicht die Rede sein kann. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch darauf, dass zu Beginn (1972–1975) über 40 % der Studierenden gefördert wurden.¹¹¹

11.2.4. RECHT AUF BILDUNG BEIM HOCHSCHULZUGANG?

Der Hochschulzugang in Deutschland ist nach wie vor stark an die soziale Herkunft geknüpft. Zwar konnte dieser Zusammenhang insbesondere auch in den 1970er Jahren abgebaut – wenn auch nicht überwunden – werden, ursächlich hierfür dürften vor allem die Abschaffung der „Hörergelder“ (Studiengebühren) und die Einführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) als Vollzuschuss gewesen sein. Der Weg der sozialen Öffnung der Hochschulen wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Zunächst wurde das BAföG Schritt für Schritt entwertet¹¹², seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Januar 2005 werden zudem in einzelnen Bundesländern Studiengebühren eingeführt. Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen

der Verschlechterungen beim BAföG sind nicht bekannt, die Einführung der Studiengebühren in einigen Bundesländern hat jedoch bis zu 18.000 Menschen von der Aufnahme eines Studiums abgehalten. (vgl. Heine et al. 2008). Darüber hinaus ist das Vorhandensein von Zulassungsbeschränkungen im deutschen Hochschulalltag fest verankert, da nach wie vor nicht ausreichend Studienplätze zur Verfügung gestellt werden. Die Umstellung auf die neue Studienarchitektur (Bachelor- und Masterabschlüsse) führt in der Tendenz zu einer weiteren sozialen Schließung, zumal der Übergang zwischen Bachelor und Master nicht vollständig offen gehalten wird.

11.3. MENSCHENRECHTSBILDUNG

Mit Blick auf die Menschenrechtsbildung formuliert der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Bitte, „im nächsten Staatenbericht (...) aktuelle Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte im deutschen Bildungssystem“ zu erhalten.

Mehr als drei Seiten sind im fünften Staatenbericht der Menschenrechtsbildung in den allgemein bildenden Schulen gewidmet (siehe Staatenbericht). Das übrige Bildungswesen wird ohne Begründung weitgehend ausgeklammert. Nur zur Hochschulbildung findet sich der lapidare Hinweis: „Informationen über den Umfang der Ausbildung im Bereich der Menschenrechte an deutschen Hochschulen liegen hier nicht vor. Die inhaltliche Gestaltung der Lehrangebote liegt in der Autonomie der Hochschulen.“ (ebd., S. 96). Zur Menschenrechtsbildung in den Kindertagesstätten, den Schulen der beruflichen Bildung, in der Erwachsenenbildung und außerschulischen Jugendarbeit findet sich nicht einmal eine solche Bemerkung. Diese Ignoranz gegenüber den nicht-schulischen Bildungsbereichen ist nicht nachvollziehbar.

Insgesamt entsteht der Eindruck, als solle die im Vergleich auffallend ausführliche Beschäftigung mit dem Thema „Menschenrechtsbildung“ von den dürftigen Einlassungen zum materiellen und chancengleichen Recht auf Bildung ablenken. Allerdings kann der Textumfang beim Thema Menschenrechtsbildung nicht darüber hinwegtäuschen, dass der eigentlichen Bitte des Ausschusses, nämlich etwas über den Umfang der Menschenrechtsbildung zu erfahren, auch für den Schulbereich nur sehr unvollständig nachgekommen wird.

11.3.1. MENSCHENRECHTSBILDUNG IM ALLGEMEINBILDENDEN SCHULSYSTEM

Der fünfte Staatenbericht stützt sich in seinen Aussagen zur Menschenrechtsbildung im allgemein bildenden Schulsystem auf eine Länderumfrage des Sekretariats der Kultusministerkonferenz (2008) zur Menschenrechtsbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Der Staatenbericht referiert wörtlich das Vorwort dieser Umfrage, allerdings ohne dies kenntlich zu machen oder auf die Umfrage Bezug zu nehmen. Im fünften Staatenbericht finden sich allgemeine Aussagen wie z.B. „Dem Schulwesen kommt bezüglich der Menschenrechtsbildung eine besondere Bedeutung und Verantwortung zu.“ (Staatenbericht, S. 96) oder „Menschenrechtsbildung ist in den Schulgesetzen der einzelnen Länder verankert.“ (ebd., S. 94) Eine Überprüfung der letzten Aussage anhand der KMK-Umfrage ergibt jedoch, dass man von einer Verankerung der Menschenrechtsbildung in den Schulgesetzen der Länder zumindest nicht unter diesem Begriff sprechen kann. Ein expliziter Bezug auf die Menschenrechte findet sich nur in den Schulgesetzen Bremens und Niedersachsens. Die 2003 in einer Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) getroffene Feststellung, „Menschenrechtsbildung (MRB) ist in der deutschen Bildungslandschaft ein noch relativ junges Gebiet, sowohl hinsichtlich der erziehungswissenschaftlichen Forschung, als auch mit Blick auf die pädagogische Praxis“¹¹³ hat auch heute noch uneingeschränkte Gültigkeit. Es ist nicht erkennbar, dass sich daran seit 2003 substantiell etwas geändert hätte.

11.3.2. INHALTE DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Im fünften Staatenbericht wird ausführlich beschrieben, dass mit Ausnahme der sog. MINT-Fächer Mathematik, Ingenieur-, Naturwissenschaften, Technik in den Stundentafeln der meisten Schulfächer Zeiten für Inhalte der Menschenrechtsbildung vorgesehen sind. Hinsichtlich der exemplarisch genannten Inhalte fällt auf, dass als Bezugspunkt nicht die UN-Konventionen sondern das Grundgesetz genannt werden und dass die Inhalte größtenteils der staatsbürgerlichen Erziehung zuzurechnen sind („freiheitlich-demokratische Grundordnung“, „Verantwortung gegenüber der Gesellschaft“, „totalitäre Systeme“). Daneben wird außer auf Themen aus dem Bereich von Ethik und Moral auch auf ökonomische und ökologische Fragen verwiesen.

Insgesamt machen die Ausführungen des Staatenberichts zu inhaltlichen Fragen der Menschenrechtsbildung einen ungeordneten und unsystematischen Eindruck. Die gängige Systematik (Lernen über die Menschenrechte – Lernen durch die Menschenrechte – Lernen für die Menschenrechte) findet sich im Staatenbericht ebenso wenig wieder wie in den Lehrplänen und Studentafeln. Bereits bei einer cursorschen Sichtung stellt sich ein Eindruck von völliger Beliebigkeit ein. Hinzu kommt, dass im Staatenbericht kein Versuch unternommen wird, das zugrunde liegende Verständnis von Menschenrechtsbildung zu klären. Dies wäre jedoch notwendig, weil die Themen der Menschenrechtsbildung per se vielfache Überschneidungen und Querverbindungen zu verwandten oder benachbarten pädagogischen Teildisziplinen aufweisen. Es wäre lohnend und notwendig, die Schulgesetze, Lehrpläne, Richtlinien und Bildungsstandards unter verschiedenen Aspekten differenziert nach Bundesländern zu analysieren, um das Verständnis, die Inhalte und Methoden, die Ressourcen und den Umfang von Menschenrechtsbildung in den Bundesländern zumindest systematisch zu beschreiben, wenn nicht gar zu klären.

Die keineswegs systematische Verankerung von Themen der Menschenrechtsbildung in den Lehr- und Bildungsplänen ist auch den Verfassern des Staatenberichts bewusst. Ihnen ist zuzustimmen, wenn sie schreiben: „Trotz der Vielzahl der hier für die Menschenrechtsbildung exemplarisch genannten Inhalte der einzelnen Unterrichtsfächer bleibt es in den meisten Fällen den Schulen bzw. Fachkonferenzen selbst überlassen, welche Plattform sie für die Vermittlung der Menschenrechtsbildung wählen. Grundsätzlich gilt, dass das Thema Menschenrechte in allen Jahrgangsstufen aufgegriffen werden kann (Hervorhebung durch Verf.), wenn nur dem Alter und der Reife der Schülerinnen und Schüler angemessene Inhalte und Methoden verwandt werden, die den Jahrgangsstufen in Niveau und Schwierigkeitsgrad angemessen sind“ (Staatenbericht, S. 94). Diese fehlende Verbindlichkeit kann natürlich nicht zufrieden stellen, und es ist schon sehr verwunderlich, dass die Bundesrepublik Deutschland dies offenbar als unveränderliche Tatsache hinzunehmen bereit ist. Zumindest finden sich im Staatenbericht keine Hinweise, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik erwarten ließen.

11.3.3. RESSOURCEN FÜR MENSCHENRECHTSBILDUNG

Zufälligkeit und Beliebigkeit sind auch der vorherrschende Eindruck, wenn es um die Ressourcen geht, die den Schulen für Menschenrechtsbildung zur Verfügung stehen. Zwar werden auch hier im Staatenbericht wortreich alle möglichen Maßnahmen aufgezählt, die einen „effizienten Unterricht auch im Rahmen der Menschenrechtsbildung gewährleisten“ sollen: Lehrerfortbildungen, Symposien, Info-Briefe, Projekte, Patenschaften und Schulpartnerschaften. Schaut man sich jedoch zum Beispiel die Ressource Lehrerfortbildung an, so findet sich im KMK-Bericht nur für das Land Hessen der Hinweis auf Angebote, die explizit das Thema Menschenrechte bereits im Titel tragen. In den übrigen Bundesländern überwiegen die allgemeinen Hinweise, dass Fortbildungen zu Themen der Menschenrechtsbildung stattgefunden haben. Eine wichtige Ressource für die Menschenrechtsbildung in den Schulen sind die außerschulischen Partner. Im Staatenbericht wird auf UNESCO, UNICEF, Kirchen und sonstige soziale Einrichtungen hingewiesen. Hingegen werden die Aktivitäten zahlreicher Nichtregierungsorganisationen wie etwa von Amnesty International, Human Rights Watch, Welthungerhilfe oder World University Service nicht entsprechend ihrer Bedeutung gewürdigt. Weshalb stattdessen „Partner aus der Privatwirtschaft“ im Staatenbericht eigens erwähnt werden, obwohl es im KMK-Bericht kein einziges Beispiel für menschenrechtlich engagierte Partner der Schulen aus der Privatwirtschaft gibt, ist eine offene Frage.

11.3.4. UMFANG DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Die Bitte des UN-Ausschusses bezog sich auf den Umfang der Menschenrechtsbildung im deutschen Bildungssystem. Was sagt nun aber der fünfte Staatenbericht über den Umfang der Menschenrechtsbildung im deutschen Schulwesen? Um es kurz zuzusagen: Nicht viel. Die wenigen belastbaren Aussagen sind schnell referiert:

In den Schulgesetzen der Bundesländer wird auf die Grundrechte des Grundgesetzes Bezug genommen, nicht auf die Menschenrechte der UN-Konventionen.

„Menschenrechtsbildung“ ist explizit kein Thema in den Lehrplänen und Richtlinien. In allen Lehrplänen und Richtlinien sind jedoch Themen aus dem Themenkreis „Menschenrechte“ enthalten.

Alle Bundesländer bieten Hinweise auf Materialien und Maßnahmen der Lehrerfortbildung aus dem Themenkreis „Menschenrechte“ an.

Keine quantifizierenden Aussagen gibt es jedoch zum Beispiel zu den Fragen, wie viele Unterrichtsstunden der Menschenrechtsbildung im engeren Sinne gewidmet werden, wie sich diese Stunden auf Schulformen, Fächer und Alter verteilen, wie viele Projektstage an Schulen zum Themenkreis Menschenrechtsbildung stattgefunden haben, wie viele Schulen zum Netzwerk der UNESCO-Schulen oder zu anderen Netzwerken aus dem Themenkreis Menschenrechtsbildung gehören, wie viele Lehrkräfte an Lehrerfortbildungen zu Themen im Themenkreis „Menschenrechte“ teilgenommen haben oder wie viele Staatsexamens- oder Doktorarbeiten zu Themen im Themenkreis „Menschenrechtsbildung“ geschrieben wurden.

Eigene Recherchen zeigen: Menschenrechtsbildung und Menschenrechtsthemen spielen nur für vergleichsweise wenige Schulen in Deutschland eine bedeutende Rolle – zumindest wenn man die Aktivitäten in einem entsprechenden Netzwerk als aussagekräftigen Indikator akzeptiert. Um eine Vorstellung von der (geringen) Anzahl sich explizit und schwerpunktmäßig mit Menschenrechtsthemen beschäftigender Schulen zu bekommen, sei exemplarisch auf die UNESCO-Schulen und das Netzwerk „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ hingewiesen. Beide Netzwerke sind auf eigenen Homepages gut dokumentiert. Der Anteil teilnehmender Schulen liegt im einstelligen Prozentbereich. Von ca. 40.000 Schulen in Deutschland engagieren sich nur 174 Schulen als UNESCO-Schule (0,4 Prozent) und 729 Schulen (1,8 Prozent) wurde bisher der Titel „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ verliehen. Als weiterer Indikator für Aktivitäten im Themenbereich Menschenrechtsbildung kann der Wettbewerb „Demokratisch handeln“ angesehen werden. Er wird finanziell unterstützt vom Bundesbildungsministerium (BMBF) und von einer Trägergemeinschaft ausgerichtet. Seit 1990 sind bei dem Wettbewerb in bislang 19 Ausschreibungen 3.739 Projekte eingereicht worden. Eine quantitative Auswertung kann hier nicht geleistet werden. Es handelt sich in der Regel um zeitlich begrenzte Projekte, die die ganze Vielfalt von Themen repräsentieren, die in engerem oder weiterem Zusammenhang mit Menschenrechtsbildung stehen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass es jeweils andere Schulen sind, die sich am Wettbewerb beteiligen, und alle Projekte großzügig der Menschenrechtsbildung zugerechnet werden, wird immer noch kein Anteil von 10 Prozent der Schulen erreicht, die sich zumindest sporadisch durch menschenrechtliche Aktivitäten hervortun.

Insgesamt lässt sich demnach feststellen, dass die Menschenrechtsbildung in Deutschland unsystematisch und eher zufällig erfolgt. Zudem liegen kaum belastbare Auswertungen über den Umfang der Menschenrechtsbildung vor. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

11.4. RECHT AUF BILDUNG VON ASYLBEWERBERINNEN, FLÜCHTLINGEN UND GEDULDETEN

Die Verbesserung von Erziehung und Ausbildung ist der zentrale Ansatzpunkt für die Überwindung der Abhängigkeit des Lernerfolgs von einem Migrationshintergrund.

Ein Studium ist mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung grundsätzlich möglich. Seit 1. Januar 2009 wird die Möglichkeit eines Studiums mit Duldung durch das neue „Arbeitsmigrationsteuerungsgesetz“ auch offiziell anerkannt. Die bundesgesetzlichen Neuregelungen ermöglichen ein Bleiberecht für qualifizierte Geduldete, die studieren und einen inländischen Hochschulabschluss erwerben. AsylbewerberInnen und MigrantInnen mit Duldung erhalten von der Ausländerbehörde mancherorts eine „Studiervorbotsauflage“, die nur in Ausnahmefällen (u.a. Nachweis der Finanzierung ohne Sozialhilfe) aufgehoben wird. Das ist unseres Wissens nur in Berlin, Brandenburg und Thüringen der Fall.

BAföG-Anspruch (siehe auch § 8 BAföG/§ 63 SGB III): Nach dem 22. BAföG-Änderungsgesetz haben Migrantinnen mit einer Aufenthaltserlaubnis, mit der sie voraussichtlich auf Dauer in Deutschland bleiben werden, ab Januar 2008 gemäß § 8 Abs. 1 und 2 BAföG auch unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit ihrer Eltern einen Anspruch auf BAföG und BAB, u.a. im Falle einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 II oder § 25 V, in manchen Fällen allerdings erst nach einem mindestens vierjährigem Voraufenthalt. Weitere Voraussetzung ist ein Wohnsitz und „gewöhnlicher“ Aufenthalt in Deutschland, der aber nach mehr als 3 Jahren Aufenthalt auch mit einer Duldung gegeben sein dürfte (§ 30 SGB I).

Um das Studium auch finanziell zu ermöglichen, wurde ab 2009 zudem für Geduldete mit mindestens 4 Jahren Voraufenthaltsdauer in § 8 Abs. 2 b BAföG/§ 63 Abs 2b SGB III auch ein Anspruch auf Ausbildungsförderung geschaffen. Die Regelung gilt jedoch nicht für AsylbewerberInnen. Ein faktisches Studierverbot ergibt sich aber oftmals aus der für Geduldete geltenden Residenzpflicht. Diese ist bei einer

Duldung laut Gesetz auf das jeweilige Bundesland beschränkt, darüber hinausgehende Beschränkungen, z.B. auf den Landkreis sind in der Praxis jedoch häufig (§ 60a AufenthG).

Keinen Anspruch auf Ausbildungsförderung haben asylsuchende MigrantInnen sowie MigrantInnen, die die vierjährige Wartefrist nicht erfüllen, dadurch, dass man während eines Studiums oder einer Berufsausbildung prinzipiell weder Sozialhilfe, noch ALG II oder Leistungen nach AsylbLG erhalten kann. Ist auch BAföG bzw. BAB ausgeschlossen, führt dies dazu, dass - wenn wie im Falle eines Studiums oder einer schulischen Berufsausbildung auch keine Ausbildungsvergütung gezahlt wird - durch die Ausbildung keinerlei Finanzierungsmöglichkeit für den Lebensunterhalt und auch keine Krankenversicherung mehr verfügbar ist. Erschwerend hinzu kommt auch hier die für AsylbewerberInnen geltende Residenzpflicht. Die Aufenthaltsgestattung für AsylbewerberInnen ist grundsätzlich auf den Landkreis/Stadtkreis beschränkt.

Studierende haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe nach § 2 AsylbLG (§ 2 AsylbLG i.V.m. § 22 SGB XII) oder auf Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 7 Abs. 5 SGB II). Nur in besonderen Härtefällen können die Leistungen (ggf. als Darlehen) gewährt werden, ein für Ausländer ggf. fehlender Anspruch auf BAföG oder BAB begründet allein aber noch keinen Härtefall.

Der Zugang von Kindern ohne Aufenthaltstitel zu öffentlichen Schulen hat sich mittlerweile verbessert, weil die Bundesländer überwiegend klargestellt haben, dass Schulen keine Übermittlungspflicht gem. § 87 Abs. AufenthG an die Ausländerbehörden haben. Dennoch besteht nach wie vor in den meisten Bundesländern kein Anspruch für Kindern ohne Aufenthaltstitel auf Zugang zur Schule. Es liegt vielmehr im Ermessen der Schule, ob sie ein Kind aufnehmen.

FORDERUNGEN:

- Beschulung aller minderjährigen Flüchtlinge und Kindern ohne Aufenthaltstitel in Regelschulen
- Zugang zu Studium, Ausbildung und den dafür notwendigen finanziellen Förderungen auch für Geduldete
- Keine Einschränkung der Ausbildungsmöglichkeiten durch Residenzpflicht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat zum Zugang zu Schulen von Kindern ohne Aufenthaltstitel umfassende Empfehlungen abgegeben.

12. RECHT AUF KULTURELLE TEILHABE (ARTIKEL 15)

12.1. VERTEILUNG VON FLÜCHTLINGEN IM BUNDESGBIET

Die bundesweite Verteilung der Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel^f in die verschiedenen Bundesländer (und in diesen in die verschiedenen Gemeinden) und die Residenzpflicht bewirken eine Einschränkung von Kommunikation, sozialen Kontakten und der kulturellen Teilhabe. Beides führt zu einer Trennung von hier lebenden, nicht zur Kernfamilie gehörenden Angehörigen, die Grund für die Wahl des Fluchtziels Deutschland waren. Das kann auch zu einer Trennung von Ehepartnern und Kindern, etwa bei unterschiedlichem Einreisezeitpunkt und/oder unterschiedlichem Aufenthaltsstatus führen. Grundsätzlich sind Verteilung und Residenzpflicht fragwürdig da vielerorts keinerlei gesundheitliche und soziale Versorgung gegeben ist. Eine Lastenverteilung ist auch auf anderer Ebene (z.B. Finanzausgleich) möglich.

FORDERUNG:

Abschaffung der Zwangsverteilung, der Residenzpflicht und der Wohnsitzauflagen für Flüchtlinge gemäß AufenthG und AsylVfG

^f Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen. Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen eingeführt worden ist.

13. ANHANG: BETROFFENENBERICHTE

13.1. BEZUG AUF ARTIKEL 11 - RECHT AUF WOHNEN („DIE JAGD“)

Es begann ganz harmlos. Ich hatte mich von der Sozialen Wohnhilfe in ein Wohnheim einweisen lassen und musste alle drei Monate wegen Kostenübernahme für den Heimplatz beim Sozialamt vorsprechen. Ich wurde nach mehreren Terminen dort angesprochen: „Können Sie sich vorstellen, eine eigene Wohnung...?“ Also vorstellen konnte ich mir das schon, rechnete mir aber geringe Chancen aus: acht Jahre ohne festen Wohnsitz, Empfänger von ALG II, Meldeadresse im Obdachlosenheim, Schulden aus dem früheren Leben... Ich hatte damals ein Doppelzimmer, wohnte aber allein. Insofern hatte ich keinen Druck, meine Situation zu ändern. Da ich aber kooperativ bin und einiges von Nachhaltigkeit halte und den Tagessatz von 16 Komma soundso kannte und ich wusste, dass Wohnung einiges preiswerter war und ich mir durchaus vorstellen konnte, eine eigene Wohnung zu bewohnen, sagte ich das auch so. Ich bekam den KÜ-Schein (Kostenübernahme) für die nächsten Monate und bin mit dem zum „FrustrCenter“ (Jobcenter). Dieses Mal bekam ich ein Prospekt des Vereins für Ambulante Versorgung in Hohenschönhausen mit dem Hinweis, bei der Leiterin dort anzurufen.

Das tat ich auch und es gab bald ein Gesprächstermin. Die Frau kam mit mir gar nicht zu recht. Sagen wir so: Gestandene Sozialarbeiter haben oft ihre Grenzen. So dauerte es eine kleine Weile, ehe ich ernsthaft mit dem dann später für mich zuständigen Sozialarbeiter sprechen konnte. Dann waren noch einige Fragen wegen der Knete zu klären und so wurde die erste Hürde genommen. Noch ein Vorgespräch und schon wurde im Internet nach Wohnungen gesucht und ich sollte die ersten Telefongespräche führen. Das erste Mal in Gegenwart meines Sozialarbeiters. Ich bin den normalen Umgang gewohnt, auch am Telefon. So war meinem Sozialarbeiter rasch klar, dass ich allein anrufen kann. Ich bekam einen Stapel Ansprechpartner mit ihren Telefonnummern und einen neuen Termin. Ich hatte die Woche telefoniert, nicht mit allen, aber fast und das Ergebnis war, es gab keinen Termin. Jahre ohne festen Wohnsitz und dann eventuell Einträge in ein Schuldnerverzeichnis, das schreckt an sich schon ab, aber dazu noch Bezug von Arbeitslosengeld (ALG II). Die Kombination war einfach zu viel. Das ging einige Wochen so.

ES WIRD ERNST

Ich erhalte die nächste Bewilligung vom Sozialamt: Aufnahme in das geschützte Marktsegment. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften wurden vor über 20 Jahren angehalten, 3000 Wohnungen für Menschen im Jahr bereit zu stellen, die eigentlich keine Chance auf dem Wohnungsmarkt haben. Das geschützte Marktsegment. Das ist seit Jahren auf unter 1500 Wohnungen abgeschmolzen. Ich bin mit meinem M-Schein und meinem Sozialarbeiter zum Wohnungsbauunternehmen HOWOGE am Springpfuhl und legte in Treu und Glauben den Schein gleich auf den Tresen. „Da muss ich erst nachfragen“, gab sich die Dame subaltern. Mein Sozialarbeiter kannte das Ergebnis schon: „Hier brauchen wir nicht mehr nachfragen!“ Wir hätten gehen können, aber der M-Schein...

Danach ging es zur WBM in Berlin-Friedrichshain. Das war ganz kurz und ganz eindeutig. Die WBM hat keine Mietangebote, die ein von Nürnberg abhängiges (Job-)Center akzeptieren könnte. Das spiegelt den sozialen Wandel im „Szenekiez“ wieder. Der Umstand, dass sich mit Segregation und beginnenden Ghettobildung bestimmte Probleme verschärfen, darf dumm-populistischen Menschen gesagt werden. Mein Sozialarbeiter ist mit mir später zur DEGEWO nach Marzahn gefahren, aber auch dort fand sich keine passende Wohnung.

Den ersten Besichtigungstermin hatte ich auf dem freien Wohnungsmarkt. Die Wohnungsbaugenossenschaft „Neues Berlin“ hat preisgünstige Wohnungen in Hohenschönhausen. Ein Angebot hatte mein Sozialarbeiter entdeckt und ist gleich mit mir zur Verwaltung. Ich war zuerst skeptisch. Die verflog, als wir in dieser Verwaltung gut aufgenommen wurden und Name sowie Telefonnummer des zuständigen Hausmeisters erhielten. Der Besichtigungstermin wurde vereinbart und die Wohnung war tiptopp in Ordnung. Als die Verwaltung prompt ein Angebot ausstellte, sah ich mich schon in dieser Wohnung. Da hatte ich aber die Rechnung ohne das „FrustrCenter“ gemacht. Die verweigerte die Übernahme der Genossenschaftsanteile. Genossenschaftsanteile sind etwas höher als die Kautions. Dafür sind die Wohnkosten extrem günstig. Ich hätte die Differenz selbst gezahlt, weil ich nicht in einer Sucht gefangen bin und aus prinzipiellen Misstrauen zum Amt eine kleine Summe angespart hatte. Aber nach nicht einmal einem Jahr konnte ich die gesamte Summe nicht aufbringen. So musste ich wohl oder übel der Verwaltung absagen.

EIGENE WEGE

Ich hatte da Feuer gefangen und habe ab da selbst gesucht. Als Erstes bin ich bei der Gesobau in Pankow vorstellig geworden. Da bekam ich gleich ein Angebot und die Kontaktdaten für die Wohnungsbesichtigung. Anruf, Termin ausmachen und hin. Ich war rechtzeitig da und war nicht der Erste. In den nächsten Minuten kamen weitere Interessierte dazu und so folgte ein nicht kleiner Pulk dem Mitarbeiter in die leere Wohnung. Durch die Besichtigung schrumpfte der Kreis der Interessierten auf die Hälfte. Ich hatte noch weitere Angebote erhalten und auch die Besichtigungstermine wahrgenommen.

Nach einigen Terminen beschlich mich einfach das Gefühl, hier keine Chance zu haben. Ich hatte mich deshalb bei anderen Gesellschaften umgesehen. Bei der HOWOGE, die noch weitere Service-Center in Lichtenberg hat. Dort wurde ich zwar im Gegensatz zum Center am Fennpfuhl registriert, aber ein Angebot hatte ich nie erhalten. Wer weiß, woran das liegt. Ich war dann noch bei der GSW in Reinickendorf, wo mir gleich klar gemacht wurde, so einen wie ich..., bei der DEGEWO am Gesundbrunnen, wo ich auch ein einziges Mal vorsprach und bei der Gesobau in Wedding, die keine Wohnungen im Preissegment für ALG II-Empfänger anbieten.

Die Gewobag schied nach der Internetrecherche ebenso aus wie die „Stadt und Land“. Die wollen offenbar keine Empfänger von ALG II.

Dank dem Internetportal Immonilienscout24 hatte ich Kontakt zu verschiedenen Maklern, Verwaltungen, privaten Vermietern aufgenommen. Irgendwann war das nicht mehr zu Händeln: Fünf Besichtigungen an einem Tag, später über 100 Mails. Das war einfach zu viel. Verpasste Termine, Rückrufe, die ich wegen anderer Dinge lassen musste, ich musste das überschaubar halten.

Später bin ich dann auch zur Gagfah. Da diese Gesellschaft des schnöden Mammons wegen nicht mehr dem direkten Einfluss der Kommune unterliegt, hatte ich mir hier geringe Chancen ausgerechnet. Doch ausgerechnet bei dieser Gesellschaft bin ich fairer als beispielsweise bei der HOWOGE behandelt worden.

CHANCEN BEI NORMALEN VERMIETERN

Ich hatte auch Kontakt zu normalen Vermieter, bzw. mit Makler, die im Auftrag kleiner privater Vermieter handelten.

Ich war fast in der ganzen Stadt unterwegs gewesen. Nobelviertel wie Dahlem scheiden hier natürlich aus. Ebenso Friedenau. In Oberschöneweide hätte ich eine Wohnung besichtigen können, wenn ich nicht Empfänger von ALG II wäre. Ich hatte einen Termin mit einer Maklerin und war fast pünktlich. Ich entschuldigte mich, weil: Ich war, was bei aktiven Menschen des Öfteren passiert, von einem anderen Termin nicht rechtzeitig weggekommen. Die Frau war dankbar, dass von den fünf Interessenten wenigstens einer... Doch dann das Aus: Sie sprach von Verdienstbescheinigung und ich vom Bewilligungsbescheid. „Der Vermieter nimmt keine Mieter mit ALG II“, sagte sie mit Bedauern im Ton, um erklärend hinzu zu fügen: „Er hat in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht“.

Mich hatte das nicht erschreckt, weil ich in Fachgremien der Berliner Wohnungslosenhilfe bereits vorher erfahren hatte, dass Vermieter ungern Wohnungen Hartz IV-Empfänger anbieten. Ein Sozialarbeiter von der Beratungsstelle für Wohnungslose hatte einen privaten Vermieter an der Hand, mit dem er zusammenarbeiten konnte. Das ist eine Ausnahme.

Ein anderer privater Vermieter hatte mir gegenüber erklärt, dass er auch an mich als Empfänger von ALG II selbst bei Eintrag in ein Schuldnerverzeichnis vermieten würde, es sei denn, eine eidesstattliche Versicherung oder gar ein Haftbefehl lege vor. Da er die Verwaltung an eine Gesellschaft abgegeben hat, hatte ich mich dort erkundigt und musste erfahren, dass bei einem Schuldnerverzeichnis (infoscore) ein Haftbefehl eingetragen war.

Ich weiß, in dem Verhalten kleiner Vermieter steckt allzu oft eine Diskriminierung bedürftiger Menschen. Doch mit einem Appell ist es nicht getan. In der Vergangenheit wurden sie zu oft allein gelassen. Berichte über Mietnomaden, wie sie in so genannten privaten TV-Programmen üblich waren, tragen nicht zur Lösung des Problems bei. Was mich betrifft, so ist mir ein offenes Wort als eine versteckte Absage á la Wohnungsbaugesellschaften lieber.

IM HAMSTERRAD - DER KAMPF MIT DEM „FRUSTCENTER“

Ich weiß, das Center wird anders genannt. Offiziell. Man stelle sich vor, da ist ein Wohnung, die Verwaltung nennt einen Ansprechpartner, die Wohnung wird besichtigt und für bewohnbar befunden, die Hausverwaltung macht ein Angebot und es geht frohgemut zum Center: Anstellen am Tresen, dann weiter zur Leistungsabteilung, eine Weile warten, bis ein Mitarbeiter die Unterlagen entgegennimmt. Natürlich wird versprochen, sofort zu prüfen und spätestens am nächsten Tag zu senden. Im besten Fall kommt nach zwei Tagen die Post. In der Regel eine Absage. Es hätte ja manchmal gleich einen Bescheid gegeben, aber es gab Differenzen. Die Senatssozialverwaltung hatte im Jahr 2007 die „Ausführungsvorschrift zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 SGB II und § 34 SGB XII (AV Wohnen)“ erlassen und da ist eine Tabelle enthalten, die besagt, dass für eine allein stehende Person eine Bruttowarmmiete von 360 € angemessen ist. Seit dem 01. März 2009 ist die Grenze auf 378 € angehoben. Meine Anträge lagen darüber. Ich war dabei, als Frau Adler von der Senatssozialverwaltung versammelten Sozialarbeitern die damals noch nicht gültige AV Wohnen erläuterte und wusste von Ausnahmetatbeständen aus sozialen Gründen. Eine Ausnahme war und ist Obdachlosigkeit. Die Unterbringung in ein Wohnheim ist wesentlich teurer. Ich selbst war da relativ kostengünstig untergebracht. Dennoch kostete mein Heimplatz fast 500 €. Da ist der Spielraum von 10% angemessen. Das sah das Amt in der Gotlindestraße anders. Herr Schröder, er war dort Gruppenleiter, sagte mir im Beisein meines Sozialarbeiters, „es gibt Wohnungen mit maximal 378 €, ich habe Wohnungsangebote, die die Richtwerte einhalten“. Ich hatte da längst die AV Wohnen vom 10. Februar 2009 ausgedruckt und mir Geschenkpapier geben lassen und hätte meinen Unmut in dem Geschenk ausgedrückt, wenn nicht mein Sozialarbeiter den Termin mit dem genannten subalternen Beamten vereinbart hätte.

Es kommt ja noch härter. Wer so viele Anträge ablehnt und so seinen „Kunden“ das Leben schwer macht, wird zwangsläufig mit Anträgen überhäuft. Deshalb hatte das Amt die Spielregeln von einem Tag auf den Anderen geändert. Ich hatte ein Angebot der Gagfah in der Marienfelder Allee. Ich wurde beim Tresen aufgefordert, das Angebot dort abzugeben. Als ich nach über einer Woche die Genehmigung erhielt, war der Mietvertrag längst unterschrieben, aber nicht von mir. Ich hätte gleich zur Leistungsabteilung gehen können, wenn ich das Zauberwort „Sonderfall Obdachlosigkeit“ gesagt hätte. Das hatte mir später der Herr Schröder aufgrund meiner Beschwerde gesagt. Die nutzlose Genehmigung hatte mich dann behindert, weil das Amt nur eine Genehmigung ausgibt und ich so erst das nutzlose Papier zurückgeben musste.

HAPPY END

Ich habe dann doch noch eine eigene Wohnung gefunden. Nein, ich hab sie nicht gefunden. In der Kirchengemeinde, in der ich auch aktiv bin, arbeitet ein gelernter Maurer mit. In seinem Beruf hilft der dem Vermieter seines Hauses bei der Herrichtung der Räume. In dem Haus wurde eine Wohnung frei und dank der Fürsprache meines Gemeindebruders konnte ich in die Wohnung einziehen. Die Wohnung hatte ich dann nicht dank, sondern trotz „Unterstützung“ durch das „FrustCenter“ Berlin-Lichtenberg bezogen. Das Center hatte mir sogar den Antrag auf Erstaussstattung abgelehnt.

13.2. BEZUG AUF ARTIKEL 12 - RECHT AUF GESUNDHEIT (PSYCHIATRISCHE ZWANGSBEHANDLUNGEN VON MENSCHEN MIT UND OHNE BEHINDERUNGEN)

Frau R. F. berichtet: Einige persönliche Erlebnisse belasten mich heute noch und dies insbesondere dann, wenn ich psychotisch^g werde und meine Umgebung meint, dass ein Klinikaufenthalt angesagt wäre. Diese Erlebnisse führen dazu, dass ich mich vehement dagegen wehre, in die Klinik zu gehen, mit der Folge, dass genau das wieder eintritt, wovor ich mich am meisten fürchte: nämlich eine Einweisung nach richterlichem Beschluss, im Extremfall mit Polizei und mit Handschellen gefesselt.

Bei meiner zweiten Psychose 1988 hatte ich abends gegen 21.00 Uhr auf dem Heiderhof-Ring in Bad Godesberg einen Polizeiwagen angehalten, weil ich mich verfolgt und an Leib und Leben bedroht fühlte. Um ganz sicher zu gehen, dass er auch wirklich stoppte, hatte ich mich mitten auf die Fahrbahn gestellt und beide Hände winkend erhoben. Die Beamten nahmen mich aufs Präsidium mit und da saß ich nun stundenlang und niemand kümmerte sich um mich. Dann kamen zwei Beamte und sagten mir, ich solle

^g Zustand, der ohne oder durch die Einnahme von Drogen oder andere äußere oder seelische Ursachen entstehen kann. Er wird von Wahnvorstellungen z.B. Verfolgungswahn, Vergiftungswahn, Ich-Störungen und/oder Halluzinationen z.B. Stimmenhören, optische Halluzinationen, Geschmackshalluzinationen, Geruchshalluzinationen begleitet. Dieser Zustand kann durch tatsächliche Erfahrungen oder Ereignisse wesentlich manifestiert werden.

mitkommen. Der Polizeiwagen brachte mich zu einer psychiatrischen Klinik. Kurz nach Mitternacht bezog ich mein Zimmer, in der Dusche entdeckte ich 3 Bohrlöcher, die mich in meinem Verfolgungswahn stark verängstigten. Dies berichtete ich der Schwester. Am nächsten Tag fand ich mich ans Bett gefesselt vor. Über mich beugte sich ein Richter, der mich befragte und dem ich dann bereitwillig meine Geschichte erzählte, denn zu diesem Zeitpunkt glaubte ich noch an Recht und Gerechtigkeit, und ich war fest davon überzeugt, der Richter würde nun endlich etwas unternehmen und dafür sorgen, dass ich aus den Bettfesseln^h befreit würde. Nachdem er mich angehört hatte, verschwand er – grußlos – und ich lag wieder allein in meinen Fesseln, der Mund war trocken und wurde immer trockener. Ich hatte Knochen wie Blei und war schrecklich müde. Gegen Mittag wurde ich in das Fritz-Leßner-Haus der westfälischen Klinik in Gütersloh verlegt. Man packte mich ohne Fesseln in ein Bett, welches auf dem Flur vor den Toiletten stand. Ich wachte erst wieder auf, als ein befreundeter Anwalt vor meinem Bett stand und mir sagte, er habe meine rechtliche Vertretung übernommen. Erst von ihm erfuhr ich, dass ich aufgrund eines richterlichen Beschlusses nach PsychKGⁱ in einer psychiatrischen Klinik untergebracht worden war. Schlagartig wurde mir bewusst, dass man mich meiner bürgerlichen Rechte beraubt hatte, dass ich die Klinik nicht verlassen konnte, wenn ich es wollte, dass ich mich weder gegen Medikamentengaben noch gegen Fixierung und Ähnliches zur Wehr setzen konnte. Man hatte mir mein Selbstbestimmungsrecht genommen. Ich war nun ausgeliefert, ein Objekt, über das andere nach Belieben bestimmen konnten. Obwohl der Beschluss dann sehr schnell aufgehoben wurde, blieb der Schock in den Knochen – bis heute. Motorisch hatte ich meine Bewegungsfreiheit noch lange nicht wieder. Die Neuroleptika^j hatten bei mir besonders starke Nebenwirkungen, wie eine chemische Zwangsjacke, sie schränkten meine Beweglichkeit einerseits über die Maßen ein, andererseits zwangen sie mich zu ständiger Bewegung, weil ich weder ruhig sitzen noch liegen konnte.

Die zweite Klinik-Episode ereignete sich 1990 im Leßner-Haus II. Mit dem für mich zuständigen Arzt Herrn M. kam ich gut klar, jedoch mischte sich die zweite Ärztin, Frau B., auf der Station ständig in die Behandlungsmethoden von Herrn M. ein. So wurde ich nach meinem heutigen Wissensstand hoffnungslos überdosiert und hatte meine Motorik absolut nicht mehr im Griff.

Ich konnte mir nicht einmal mehr Brötchen schmieren, mich nicht allein im Bett umdrehen, beim Gehen rutschten mir ständig die Beine weg, so dass ich auf allen Vieren kriechen musste. Eines Tages eröffnete mir Frau B., es sei Post für mich gekommen. Ich solle zur Pforte gehen und sie dort abholen. Ich bewegte mich mühselig vom Leßner-Haus in Richtung Pforte. Dreißig Meter vor der Pforte rutschten mir die Beine weg, ich lag am Boden und kroch auf allen Vieren bis zur Pforte. Dort zog ich mich am Fenster hoch. Ich nahm meinen Brief in Empfang und machte mich auf den Rückweg. Ich kam noch aufrecht auf der Station an, dann rutschten mir wieder die Beine weg. Plötzlich stand Frau B. vor mir und schrie mich an, ich solle nicht so ein Theater veranstalten. Nur weil ich gerade meinen Beschluss abgeholt hätte, bräuchte ich nicht solche Szenen aufzuführen. Ich konnte mich nicht erinnern, überhaupt einen Richter gesehen zu haben. Woher kam also der Beschluss?

Meine dritte Klinik-Episode ereignete sich 1993 bei der Aufnahme in die westfälische Klinik Gütersloh, als ich in Begleitung einer Freundin freiwillig mit ärztlicher Einweisung gekommen war. Der mich aufnehmende Arzt wollte mich sofort wieder mit Medikamenten vollstopfen. Obwohl ich, wie bereits geschildert, keine guten Erfahrungen mit Psychopharmaka gemacht hatte, außer 1990 bei einer Anschlussheilbehandlung in der Flachsheide in Bad Salzuflen. Dies erzählte ich ihm und bat ihn, dort nachzufragen, was ich bekommen hätte, denn ich war bereit, diese Medikamente wieder zu nehmen. Die Antwort lautete: „Entweder Sie nehmen jetzt was ich Ihnen gebe, oder Sie bekommen einen richterlichen Beschluss.“ Ich habe natürlich die Pillen geschluckt, die man mir verabreichte, denn einen Beschluss, mit der Folge nicht mehr über sich selbst bestimmen zu dürfen, hätte ich nicht ertragen.

Die vierte Klinik-Episode ereignete sich im Spätsommer 1999. Durch große personelle Veränderungen innerhalb der Gütersloher Soteria^k, wollte ich nicht mehr darauf vertrauen, dass meine dort hinterlegte

^h Gurte bzw. Schnallen, mit denen Patienten auf dem Rücken liegend an das Krankenbett festgeschnallt werden; die Schlüsselgewalt hat in der Regel nur der zuständige Arzt, bei Ausbruch eines Feuers auf Station, hat der Patient möglicherweise Pech gehabt.

ⁱ Unterbringungsgesetze einzelner Bundesländer, mithilfe derer Personen bei so genannter Fremd- und Selbstgefährdung gegen ihren Willen in einer geschlossenen psychiatrischen Einrichtung untergebracht und –sofern genehmigt – legal zwangsbehandelt werden können. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Zwangsbehandlung auch im so genannten akuten Notfall ungenehmigt zulässig, sofern Aussicht besteht, dass der Patient am nächsten Tag der Behandlung zustimmt.

^j Psychopharmaka, mit denen die Äußerungsformen von Psychosen einschließlich der so genannten Schizophrenie chemisch unterdrückt werden.

^k Alternative Einrichtung zur herkömmlichen Psychiatrie für Menschen in psychotischen Zuständen unter zurückhaltendem Umgang mit neuroleptischer Medikation, ursprünglich ohne Zwangsmaßnahmen, und psychiatrische Diagnosen, dafür unter Einbeziehung so genannter Laien und der Wertschätzung deren universellen Blicks auf die wirklichen Probleme der Menschen.

Behandlungsvereinbarung eingehalten würde. Ich war mir voll bewusst, dass ich krank war und professioneller Hilfe bedurfte. So war ich selbst zum Arzt gegangen und hatte mich krankschreiben lassen. Obwohl ich bereits gute Erfahrungen mit einer freiwilligen Behandlung zuhause gemacht hatte, waren Angehörige der Meinung, dass ich nicht zuhause, sondern in der Klinik behandelt werden müsse. Schließlich wurde ich gefesselt von Herford nach Gütersloh im Krankenwagen transportiert, wo ich dann in diesem Zustand noch eine Stunde in glühender Hitze im Krankenwagen an der Pforte stand. Niemand gab mir etwas zu Trinken oder löste meine Fesseln, obwohl ich dem Sanitäter immer wieder gesagt habe, dass das Freiheitsberaubung sei.

Das Schlimmste an diesen völlig überflüssigen Traumatisierungen ist aber, dass sie die Aufarbeitung der ursprünglichen Probleme oder Traumata, die die Psychose auslösen, erheblich behindern. Durch diese erneuten Verletzungen ist das Ursprungstrauma bereits wieder ins Unterbewusstsein verdrängt worden, weil man aktuell nur noch damit beschäftigt ist, sich gegen das erneute Unrecht in Form von Beschluss, Fixierung, Zwangsmedikation etc. zur Wehr zu setzen.

Frau T. A. berichtet: Als ich neulich jemanden in der Psychiatrie besuchen wollte, habe ich in diesen Räumen vor Angst gezittert – mir wurde schwindlig, übel. Ich wollte da sofort wieder raus. Die Pfleger ließen mich ein wenig zappeln, bis sie die Tür endlich aufschlossen...In diesen Minuten hatte ich das Gefühl, bald völlig die Kontrolle über mich zu verlieren. Ich spürte wieder was ich damals gespürt habe. Das war Verachtung, Arroganz, Willkür, Eingesperrtsein.... Ich dachte: „Ich muss verrückt sein, freiwillig wieder an diesen Ort zu gehen, an dem ich lebenslange Schmerzen zugefügt bekommen habe, an dem ich aufs Schlimmste misshandelt wurde...“ Zuhause musste ich mich übergeben.

Frau D. Steenken berichtet: Unter dem Vorwand, dass ich suizidgefährdet sei, hat der Psychologe aus der Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM), in der ich damals arbeite, eine Zwangseinweisung in das psychiatrische Landeskrankenhaus Osnabrück veranlasst. Ein Mitpatient erzählte mehrere Witze, woraufhin wir herzlich lachten. Ein Pfleger drohte mir in einem aggressiven Ton, wenn ich mich nicht am Riemen reißen würde, müsste ich damit rechnen, fixiert zu werden.

Zum Glück haben mehrere Mitpatienten die Situation richtig eingeschätzt und setzten sich für mich ein, so dass ich erstmal nicht fixiert wurde.

Einige Stunden später fragte mich eine Krankenschwester, ob ich Atosil^m bräuchte, was ich verneinte. Abends gegen ca. 23:00 Uhr kamen 6 Pfleger in den Aufenthaltsraum, wo wir ferngesehen haben, um mich zu fixieren. Als Begründung wurde angegeben, dass ich das Atosil nicht genommen hatte. Ich wurde gegen meinen Willen auf den Flur geschleppt, fixiert und ich bekam eine Diazepam-Spritzeⁿ. Anschließend schoben sie mich in das dunkle Badezimmer ohne Fenster. Ich schrie vor Angst, weil ich die totale Dunkelheit in dem Raum nicht ertragen konnte. Dann kam ein Pfleger und sagte zu mir, wenn ich zusätzlich Neurocil-Tropfen^o nehme, würden sie die Fixierung in ca. einer Viertelstunde lösen. Also nahm ich das Neurocil, aber ich blieb trotzdem die ganze Nacht fixiert im Bad. Gegen 10:00 Uhr wurde ich endlich von der Fixierung „befreit“. Danach hatte ich dann den Wunsch, zu duschen und zu frühstücken. Beides wurde mir in einem barschen Ton verweigert, weil es angeblich dafür zu spät war. In der Visite sagte mir der Stationsarzt, dass ich ab sofort das Zimmer nicht mehr allein verlassen dürfte. Wenn ich rauchen oder zur Toilette gehen wollte, musste ich das Personal fragen. Da ich diese Anweisungen nicht nachvollziehen konnte, war ich darüber sehr wütend und entsetzt. Vor Verzweiflung habe ich geweint. Daraufhin kam wieder der Arzt mit mehreren Pflegern und sie wollten mich erneut fixieren, um mir Ciatyl Z –Akutphase^p zu spritzen. Da ich schon von der ersten Fixierung so traumatisiert war, und ich dies nicht noch einmal erleben wollte, ließ ich diese Spritze über mich ergehen.

Von den Mitpatienten völlig isoliert, musste ich eine Woche im Beobachtungszimmer bleiben und auch dort meine Mahlzeiten einnehmen. Später wurde ich unberechtigterweise vom Pfleger des Diebstahls bezichtigt, woraufhin ich wieder in das Beobachtungszimmer abgeschoben wurde.

Am gleichen Abend bekam ich noch einen heftigen Krampfanfall, der von den Pflegern einfach ignoriert wurde. Nachdem ich ca. 1 ½ Stunden gekrampft hatte, kam ein Pfleger zu mir und meinte, dass ich mich nicht so anstellen sollte, ich hätte ja nur einen hysterischen Wutanfall.

^l Geschlossene psychiatrische Station, aus der Patienten nicht herauskommen. Die halbgeschlossene Station bietet einzelnen Patienten aufgrund ärztlicher Indikation, die Möglichkeit die Station für einen genau vorgeschriebenen, meist kurzen Zeitraum zu verlassen. Die Schlüsselgewalt haben Pfleger und Ärzte.

^m Neuroleptikum (Psychopharmakon) zur Unterdrückung von Psychosen.

ⁿ Tranquillizer, der zur Linderung von Angstzuständen und zur Krampflösung bei epileptischen Anfällen und als Schlafmittel angewendet wird. Bei einer Langzeittherapie kann es zu Abhängigkeit kommen. Handelsname u.a.: Valium

^o Neuroleptikum zur Unterdrückung von Psychosen und so genannter Schizophrenie.

^p Neuroleptikum zur Unterdrückung von Psychosen und so genannter Schizophrenie.

Ein paar Tage später bekam ich starke Bauchschmerzen, die immer schlimmer wurden. Vor lauter Schmerzen konnte ich nichts mehr essen. Obwohl ich mehrfach den Wunsch äußerte, wenigstens einen Kamillentee zu bekommen, bekam ich keinen. In Handschellen wurde ich wegen der starken Bauchschmerzen mehrmals in ein nahe gelegenes Krankenhaus gefahren, um einige Untersuchungen durchzuführen. Schließlich sollte ich operiert werden. Einen Tag vor der OP kam eine Psychologin zu mir. Wegen meiner schlimmen Erfahrungen auf der Station meinte sie, dass die Bauchschmerzen vielleicht psychosomatisch bedingt wären. Sie machte den Vorschlag, mich sofort auf eine andere Station und ein normales Patientenzimmer zu verlegen, mit der Hoffnung, dass dann die Bauchschmerzen verschwinden würden und ich dann wieder ganz normal essen könnte. Ich ging auf den Vorschlag der Psychologin ein, und der OP-Termin für den nächsten Tag wurde vorerst abgesagt. Ich war sehr erleichtert, und der Psychologin sehr dankbar, dass sie dafür sorgte, dass der Horror endlich ein Ende nahm. Die Erlebnisse auf der psychiatrischen Station waren für mich so traumatisch, dass ich sogar noch ein Jahr lang mit schweren Albträumen, Angstzuständen und starken Schweißausbrüchen zu kämpfen hatte. Aus eigener Erfahrung kann ich sagen, dass schlimme Erlebnisse in der Psychiatrie leider nicht auszulöschen sind, und einen Menschen das ganze Leben begleiten und verfolgen.

Herr K.-H. P. berichtet: Ein Mitglied unserer Selbsthilfegruppe war von der Polizei in die LVR-Klinik Viersen-Süchteln eingeliefert worden, wo man nichts über die Patientin wusste. Die Polizei war verständigt worden, dass sich Fr. B. mit suizidalen Absichten auf den Gleisen der DB in Kempen aufgehalten hat. Sie hatte Konflikte mit Kollegen im Heilpädagogischen Zentrum, die sie nicht lösen konnte. Wir hatten erfahren, dass sich Frau B. in der Klinik in Süchteln auf der geschlossenen Station befindet, wo sie gegen ihren Willen unter Anwendung von körperlichem Zwang mit Haldol^q behandelt wurde: Obwohl sie zunächst mitgeteilt hat, dass sie nicht mit Haldol behandelt werden wolle, bestand man darauf. Daraufhin versteckte sie sich auf der Toilette, bis man sie dort fand und unter Anwendung körperlicher Gewalt ins Behandlungszimmer schleppte, festhielt und spritzte. Sie hatte uns deshalb darum gebeten, uns für eine Verlegung ins Alexianer-Krankenhaus Krefeld oder für eine andere Behandlung einzusetzen.

Die Stationsschwester sagte, dass Frau B. mit dem Personal auf Station nicht spreche. Man stufe sie als psychotisch ein, unter anderem deshalb, weil sie sich andauernd in eine warme Decke einhülle. Daraufhin versicherte ich ihr, dass Frau B. mit uns ganz normal gesprochen habe, dabei auf uns keineswegs einen psychotischen Eindruck gemacht und ihre Meinung sehr klar artikuliert habe.

Dass sie an eine Selbsttötung denke und massive Probleme habe, die zu lösen sind, wurde von uns nicht bestritten und somit der Unterbringungsbeschluss auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Ich bestand darauf, einen Arzt zu sprechen, um von ihm eine Begründung für die unserer Meinung nach nicht gerechtfertigte Zwangsmedikation mit Haldol zu bekommen.

Dabei gab ich an, dass ich in Krefeld der PSAG^r angehöre, woraufhin die Schwester erneut den Oberarzt, Herrn K. anrief und ihm meinen inzwischen nachdringlich vorgebrachten Wunsch nach einem Gespräch mitteilte. Herr K. lehnte das kategorisch ab und wies die Stationsschwester an, uns notfalls mit der Polizei aus dem Haus verweisen zu lassen. Daraufhin wiederholte ich meine Auffassung, dass ich die Zwangsbehandlung von Frau B. für nicht gerechtfertigt halte und ein Unterbringungsbeschluss meiner Auffassung nach nicht automatisch die Berechtigung zur Zwangsmedikation beinhalte. Auf meine Frage, ob zusätzlich ein richterlicher Beschluss für eine Zwangsmedikation vorliege, bekam ich keine Antwort.

Unsere Hoffnung, dass die Ärzte sich an diesem Abend mit Frau B. verständigen und auf eine Zwangsverabreichung verzichten würden, hat sich leider nicht erfüllt. Nachdem wir die Station verlassen hatten, fand sich sofort ein Arzt, der ihr die Haldolspritze verabreichte.

Aus unserer Sicht begreift man einen Unterbringungsbeschluss in dieser LVR-Klinik, als Freibrief zur zwangsweisen Verabreichung von Medikamenten, zumal Frau B. in der Klinik nicht bekannt war. Auch wurde mit Frau B. nicht über ihre Beweggründe lösungsorientiert gesprochen, warum sie sich wenige Tage zuvor vor einen Zug werfen wollte. Die Chance, uns als einzig zugängliche Angehörige in Gegenwart der Frau und mit ihrem Einverständnis zu ihrer Situation zu befragen, ließ man völlig unverständlicherweise ungenutzt.

Zum Glück erreichte ich durch meine langjährige Mitarbeit in der PSAG die Verlegung ins Alexianer KH im Sinne von Frau B., wo die Zwangsmedikation sofort eingestellt und eine mit Frau B. abgestimmte Behandlung erfolgte. Inzwischen hat sich ihr Zustand wieder gebessert, so dass keine akute Suizidalität mehr vorliegt.

^q Älteres, preiswertes Neuroleptikum mit starken Nebenwirkungen zur Unterdrückung von Psychosen und so genannter Schizophrenie.

^r Psychosoziale Arbeitsgruppe, die an der Weiterentwicklung der örtlichen psychiatrischen Versorgung arbeitet.

QUELLENVERZEICHNIS

- 1 Vereinte Nationen (2009): Randnr. 18, 36 und 40
- 2 Vereinte Nationen/UN-Sozialausschuss (2009): Randnr. 23
- 3 Zahlen nach Bundestags-Drucksache 17/1539: Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 31. März 2010
- 4 Beate Selders, Keine Bewegung! Die ‚Residenzpflicht‘ für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik. Berlin 2009, 2. korr. Auflage, hrsg. von Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistische Union e.V.
- 5 Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin vom 28.07.2010
- 6 Bundesrepublik Deutschland (2008): Staatenbericht, S. 2
- 7 <http://www.deutsche-richterakademie.de>
- 8 <http://www.era.int>
- 9 Herz, Annette, Minthe, Eric: Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, BKA, 2005
- 10 Franke, Claudia: Vernetzung und Kooperation. In: Frauenhandeln in Deutschland, KOK 2009 (Hg), Seite 118
- 11 Aktualisierte Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, 05.06.2007
- 12 vgl. United Nations (2009): Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/DEU/CO/6. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Germany. Randnr. 37f.
- 13 Tondorf, Karin/Jenter, Anne/Lörcher, Klaus (2009): Frauen stärken. Personalpolitik im Schulbereich diskriminierungsfrei gestalten. Handbuch für Gleichstellungsbeauftragte, Personalrät/innen und Personalverantwortliche, Frankfurt am Main.
- 14 vgl. ebd., S. 52
- 15 ILO Übereinkommen Nr. 100 (ratifiziert 1956), Europäische Sozialcharta Art. 4 Abs. 3 (ratifiziert 1965), Art. 157 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ursprünglich Art. 119 EWG-Vertrag, in Kraft seit 1958).
- 16 United Nations (2009): Economic and Social Council. General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/20, Genf; Randnr. 19 und 37
- 17 vgl. United Nations (2009): Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/DEU/CO/6. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Germany. Randnr. 40
- 18 Z.B. Urteil vom 7.12.2007, Rechtssache C-300/06 (VoB) zur Diskriminierung bei der Bezahlung von Überstunden.
- 19 United Nations (2009): Economic and Social Council. General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/20, Genf; Randnr. 19 und 37
- 20 Scheuring, Andrea/Burkhardt, Anke (2006): Schullaufbahn und Geschlecht. Beschäftigungssituation und Karriereverlauf an allgemeinbildenden Schulen in Deutschland aus gleichstellungspolitischer Sicht, Frankfurt am Main.
- 21 United Nations (2009): Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/DEU/CO/6. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Germany; Randnr. 19.
- 22 vgl. ebd., Randnr. 38
- 23 Prof. R. Hickel in der Frankfurter Rundschau vom 27.02.2007
- 24 www.verdi-bub.de/standpunkte/archiv/aufstocker
- 25 laut Auskunft Ministerium der Finanzen der BRD am 11.01.2008 im „Hamburger Abendblatt“
- 26 Vgl. hierzu: „Umbruch – Beiträge zur sozialen Transformation in den alten und neuen Bundesländern“ Band 24 – Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin – Brandenburg e.V. Juni 2009 S. 31/32 und Seite 68/69
- 27 Hans Werner Sinn „Ist Deutschland noch zu retten?“ 2005, S. 260
- 28 Vgl. „Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009“ Abschnitt D Wirtschaftsdaten „Neue Länder“ S. 22
- 29 Vgl. hierzu: „Umbruch – Beiträge zur sozialen Transformation in den alten und neuen Bundesländern“, a.a.O., Seite 66
- 30 siehe hierzu: BT-DS 16/8288, März 2008: (<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/VertretungenFremderStaatenA-ZLaenderauswahlseite.jsp>. März 2008)
- 31 Bzw. gemäß den Rundnoten 7/2003 und 6/2004 des Auswärtigen Amtes.
- 32 Cyrus, Norbert (2005): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Internationales Arbeitsamt. Genf: ILO.
- 33 Leipzig: Alt 1999; Berlin: Alscher, Münz et al. 2001; München: Anderson 2003; Bonn: Pater 2005; Frankfurt: Krieger, Ludwig et al 2006; Köln Bommes, Wilmes 2007, Hamburg: Vogel 2009
- 34 Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2 Februar 2007, S. 30
- 35 Bundeszentrale für politische Bildung; Menschenrechte und Deklarationen; Band 397
- 36 Fünfter Staatenbericht Deutschlands zum UN- Sozialpakt, S. 61
- 37 siehe hierzu: IAQ-Report 2008-01 Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg – Essen
- 38 Statistisches Taschenbuch 2008 herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales Tabelle 2.5A
- 39 Vgl. hierzu: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 33/2009 S.551 „Reallöhne in Deutschland mehrere Jahre rückläufig“.
- 40 Statistisches Taschenbuch, 2008, Tabelle 1.9
- 41 Vgl. hierzu: Wochenbericht 10/2008 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung S. 101 „Schrumpfende Mittelschicht - Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?“
- 42 Siehe hierzu: www.dksb.de/Content/shownews.aspx?news=25
- 43 Vgl hierzu: Wochenbericht 7/2010 des deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung S. 2 „Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen“
- 44 siehe: „Wirtschaftspolitische Informationen 2/2008“ des ver.di Bundesvorstandes, April 2008
- 45 CESC (2007): General Comment Nr. 19, B. Special topics of broad application
- 46 Ulrike Urban: Wo kein Kläger, da kein Rechtsbruch? Zur Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen in der Jugendhilfe. In: Kindschaftsrecht und Jugendhilfe. H. 3/2006. S. 126 - 135
- 47 Die hier aufgeführten Rechtsverstöße und weitere Fälle sind dokumentiert unter: Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe: 3 Jahre Lobbyarbeit für Kinder, Jugendliche und Familien. Berlin. 2005; ders.: 5 Jahre

- Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. Berlin 2007; ders: Fallstatistik. Stand 2009. Berlin 2009 sowie www.brj-berlin.de/fachkraefte/fachinformationen
- 48 Europarat Menschenrechtskommissar Thomas Hammarberg (2007): Bericht des Menschenrechtskommissars. Über seinen Besuch in Deutschland (9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006). Europarat, Büro des Menschenrechtskommissars. Dok-Nr. Comm DM (2007) 14. Strasbourg, Juli 2007
- 49 Positionspapier des Bundesnetzwerks Ombudschaft in der Jugendhilfe
- 50 Vgl.: www.ombudsstelle-jugendhilfe.de
- 51 Gemeint ist das Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1696) geändert worden ist. Zum Stand der Gleichstellung siehe: <http://www.lsvd.de/230.0.html>
- 52 Bayrischen Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb) und Staatsinstitut für Frühpädagogik in München (ifp): Kinder in gleichgeschlechtlichen Regenbogenfamilien. 2009
- 53 Vgl. die Richtlinien des UNHCR zum internationalen Schutz (Dez. 2009): Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Art. 1 (A), 2 und 3 (F) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.
- 54 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. (ABl. EG L 50, S. 1).
- 55 Dazu tragen maßgeblich die Aktivitäten des Bundesfachverbandes für Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (BUMF) bei.
- 56 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 191
- 57 Siehe dazu auch: Thorsten Kingreen, Schätzungen „ins Blaue hinein“: Zu den Auswirkungen des Hartz IV-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf das Asylbewerberleistungsgesetz. NVwZ 2010, 558
- 58 Bundesregierung Deutschland: Fünfter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Berlin 2008, S. 78
- 59 BVerfG-Urteil vom 09.02.2010, Rn. 191
- 60 BVerfG-Urteil vom 09.02.2010, Rn. 180
- 61 Diakonisches Werk (2010), Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung, Positionspapier, 09/10, S. 5
- 62 CESCR (2001): Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Nr.5
- 63 ebd., Nr. 15ff
- 64 vgl. Diakonisches Werk (2010). Stellungnahme. Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und Änderung des SGB II und XII
- 65 Bundesregierung Deutschland (wie Anm. 1) S. 77
- 66 Bundesregierung Deutschland (wie Anm. 1), S. 78
- 67 Vgl. Diakonisches Werk Neukölln-Oberspree e.V., Laaß-Schweinfurth, Doris: Übersichts der wesentlichen Änderungen durch die Beschlüsse der Hartz-Kommission in den Bereichen der Arbeitsförderung, Arbeitslosengeld II, Berlin 2005, S. 3-4+12-13
- 68 Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sozialgesetzbuch XII. Sozialhilfe, München 52008, S. 20.
- 69 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Januar 2010, Nürnberg 2010, S. 1+3
- 70 Vgl. Gurzeler, Sibylle; Ortelli, Annie; Rohleder, Daniela: Projektbericht: Leben mit Hartz IV. Reicht die Höhe des ALG II als soziokulturelles Existenzminimum aus, um die biopsychosozialen Bedürfnisse von Menschen in Einpersonenhaushalten zu befriedigen? Eine qualitative Forschung als Beitrag zur koordinierten Parallelberichterstattung zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Projektbericht zu beziehen am Zentrum für postgraduale Studien Sozialer Arbeit, Berlin 2009
- 71 Hausstein, Lutz: Was der Mensch braucht. Empirische Analyse zur Höhe einer sozialen Mindestsicherung auf der Basis regionalstatistischer Preisdaten, Stand: Januar 2010 (Abrufdatum: 21.02.2010), <<http://www.harald-thome.de/media/files/Hausstein-Mindestsicherung-2010.pdf>>, S. 3
- 72 Süddeutsche Zeitung vom 12.04.2010, S.49
- 73 Anne Ames (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGBII. Düsseldorf: Setzkasten GmbH, S. 159, 160, 172
- 74 Nicolas Grießmeier (2009): Auswirkungen von Totalsanktionen bei Arbeitslosengeld-2 Empfängern“ S.11, S.14., S.16, S.20; aufgerufen am 15.04.2010: http://www.sanktionsmoratorium.de/pdfs/sanktionsstudie_nicolas_griessmeier_nov_2009.pdf
- 75 Nicolas Grießmeier (2009): Auswirkungen von Totalsanktionen bei Arbeitslosengeld-2 Empfängern“ S.17 aufgerufen am 15.04.2010: http://www.sanktionsmoratorium.de/pdfs/sanktionsstudie_nicolas_griessmeier_nov_2009.pdf
- 76 Vgl. z.B.: <http://www.flensburg-online.de/blog/2009-01/analphabet-vom-arbeitslosen-zum-obdachlosen-gemacht-report-mainz-deckt-erschutterndes-auf.html>; aufgerufen am 15.02.2009
- 77 Sueddeutsche Zeitung am 19.02.2009: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/296/375105/text/>
- 78 BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008). Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Stand: 10.07.10. http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht.pdf
- 79 Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.) (2009). Kinderreport Deutschland 2010. Daten, Fakten, Hintergründe
- 80 Hurrelmann, Klaus/Andresen, Sabine et al. (2010). Kinder in Deutschland 2010. 2. World Vision Kinderstudie. World Vision Institute (Hrsg.)
- 81 Kersting, Mathilde / Clausen, Kerstin (2007). Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche? In: Ernährungs Umschau, Nr. 9
- 82 Allgemeiner Kommentar Nr. 14 (2000). Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit, UN Dok. E/C.12/2000/4 (11. August 2000), Absatz 34.
- 83 Richtlinie 2004/81/EG
- 84 Richtlinie 2001/55/EG
- 85 Deutscher Bundestag 2007, S. 20
- 86 Muñoz, Verno (2007): Report of the Special Rapporteur on the right to education, Addendum. Mission to Germany. 13-21 February 2006. Human Rights Council. Fourth session. 9 March 2007. Item 2 of the provisional agenda. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat/sonderverfahren.html#c3382>
- 87 Muñoz (2007); S. 2
- 88 Schümer, Gundel (2004): Zur doppelten Benachteiligung von Schülern. In: Schümer, G., Tillmann, K.-J. & Weiß, M. (2004): Die Institution Schule und die Lebenswelt der Schüler. Wiesbaden; S. 73ff
- 89 Baumert, Jürgen et al. (Hg., 2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülern und Schülerinnen im internationalen Vergleich, Opladen; S. 47

- 90 Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld; S. 51ff
- 91 Deutscher Bundestag 2007, S. 16
- 92 Kultusministerkonferenz (2001): Sieben Handlungsfelder. <http://www.kmk.org> [Zugriff 28.02.2010]
- 93 Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld; S. 156
- 94 ebd., S. 139
- 95 ebd., S. 156
- 96 ebd., S. 165
- 97 vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 174
- 98 Isserstedt, Wolfgang/Middendorff, Elke/Kandulla, Maren/Borchert, Lars/Leszczensky, Michael(2010): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009. 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System. Herausgegeben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn und Berlin; S. 75ff
- 99 Himpele, Klemens / Staack, Sonja (2009): Das Recht auf ein Studium umsetzen. Von der Kapazitätsverordnung bis zum Hochschulpakt, in: in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) / freier Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) / Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ) (Hrsg.): Menschenrecht auf Bildung, Marburg, S. 56 – 58.
- 100 Banscherus, Ulf / Gulbins, Annerose / Himpele, Klemens / Staack, Sonja (2009): Der Bologna-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die europäischen Ziele und ihre Umsetzung in Deutschland, Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt/Main; S. 20ff + HRK – Hochschulrektorenkonferenz (2009): Statistische Daten zur Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen. Sommersemester 2009. Statistiken zur Hochschulpolitik 1/2009, Bonn; S. 19
- 101 Keller, Andreas (2005): Studieren gegen Gebühr, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/2005, S. 275-278
- 102 Heine, Christoph / Quast, Heiko (2009): Studienberechtigte 2008. Studien- und Ausbildungswahl ein halbes Jahr nach Schulabgang. Ergebnisse einer Vorabauswertung, Hannover; S. 16
- 103 Heine, Christoph / Quast, Heiko / Spangenberg, Heike (2008): Studiengebühren aus der Sicht von Studienberechtigten Finanzierung und Auswirkungen auf Studienpläne und –strategien, Hannover.
- 104 vgl. ebd., S. 16f., siehe auch S. 39f.
- 105 ABS – Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (2005): Argumente gegen Studiengebühren. Eine Widerlegung von Behauptungen. Schriftenreihe des ABS, Heft 2, 4, überarbeitete Auflage, Berlin
- 106 Dohmen, Dieter/Hoi, Michael (2004): Bildungsausgaben in Deutschland – eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets. Studie zur technologische Leistungsfähigkeit Deutschlands 3-2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Köln; S. 51 f.
- 107 Deutscher Bundestag (2010): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG), Bundestags-Drucksache 17/1552.
- 108 BMBF – Bundesministerium Für Bildung und Forschung (Hrsg. 1986): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 11. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Schriftenreihe Studie zu Bildung und Wissenschaft 42, Bad Honnef; S. 255
- 109 Achelpöehler, Wilhelm / Bender, Konstantin / Himpele, Klemens / Keller, Andreas (2007): Die Einführung von Studiengebühren in Deutschland und der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und des freien Zusammenschlusses von StudentInnenschaften (fzs), Berlin; S. 27
- 110 Deutscher Bundestag (2010): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2, Bundestags-Drucksache 17/485.
- 111 Deutscher Bundestag (1976): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, Bundestags-Drucksache 8/28; S. 5
- 112 Keller, Andreas (2002): Nachhaltiger Funktionsverlust. Zur widersprüchlichen Geschichte des BAföG, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler/freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften (Hrsg.): Bildungsfinanzierung, Marburg, S. 22-26
- 113 Lohrenscheit, Claudia/Rosemann, Nils (2003)



Allianz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Deutschland:

Amnesty International, Ban Ying, Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin, Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe, Bundesverband Psychiatrie-Erfahrener, Bund demokratischer WissenschaftlerInnen, Diakonisches Werk der EKD, FIAN, Forum Menschenrechte, Frauenhauskoordinierung, Gesellschaft zum Schutz von Bürgerrecht und Menschenwürde, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Humanistische Union, Intersexuelle Menschen, Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges / Ärzte in sozialer Verantwortung, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess, Lesben- und Schwulverband in Deutschland, Unter Druck – Kultur von der Straße, Zentrum für Postgraduale Studien Sozialer Arbeit

©2011