

Straßburg, 11. Juli 2007

CommDH (2007)14

Original: Englisch

BERICHT DES MENSCHENRECHTSKOMMISSARS THOMAS HAMMARBERG  
ÜBER SEINEN BESUCH IN DEUTSCHLAND

9. – 11. und 15. – 20. Oktober 2006

Zur Vorlage beim Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung

## 6. Asyl und Einwanderung

### 6.1. Die Lage der Flüchtlinge und Asylsuchenden

122. Deutschland ist eines der Hauptaufnahmeländer für Flüchtlinge und beherbergt gegenwärtig etwa 700.000 Menschen, die eines internationalen Schutzes bedürfen. Die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland ist jedoch in den letzten Jahren stark rückläufig. 2006 haben 21.029 Menschen in Deutschland Asyl gesucht, während diese Zahl im Jahr 2001 88.287 betrug. Das Zuwanderungsgesetz von 2004, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, hat das Zuwanderungs- und Asylrecht in Deutschland geklärt und es enger an die internationalen Asylstandards angepasst. Deutschland setzt derzeit auch 11 EU-Richtlinien zum Thema Asyl und verwandten Themen um, die in naher Zukunft zu weiteren Veränderungen in der deutschen Asylpraxis führen können.<sup>47</sup> Der Kommissar unterstreicht, dass die betreffenden EU-Richtlinien lediglich Mindeststandards festlegen und ermuntert Deutschland, die Richtlinien im Sinne einer Verbesserung des Flüchtlingsschutzes umzusetzen. Die Implementierung der Richtlinien muss auch in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention erfolgen.

#### 6.1.1. Gründe für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

123. Die nationalen Rechtsvorschriften belegen, dass die deutsche Auslegung des internationalen Asylrechts hinsichtlich der Gründe für die Zuerkennung eines Asylantenstatus zum Teil restriktiv war. Beispielsweise galten die von nichtstaatlichen Akteuren ausgehende Verfolgung sowie die Verfolgung aufgrund geschlechterspezifischer Motive in der Vergangenheit im deutschen Asylrecht nicht als relevante Schutzgründe. Das neue Zuwanderungsgesetz schließt diese Gründe ein, zusammen mit einem ausdrücklichen Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.<sup>48</sup> Zwar begrüßt der Kommissar diesen bedeutenden Schritt in Richtung einer Anpassung des deutschen Asylrechts, bei dem die internationale Praxis maßgebend ist, dennoch hält er weitere Fortschritte wünschenswert.

124. Schutzlücken können - unter Hinweis auf die Genfer Konvention - immer noch vorhanden sein, vor allem in der Frage der Religion und der Zugehörigkeit zu einer besonderen gesellschaftlichen Gruppe. Die deutsche Auslegung der Religion als Schutzgrund scheint ohne Einbeziehung des öffentlichen Bekenntnisses auf die Verfolgung des forum internum beschränkt zu sein, wenn eine Person eine Religion ausübt. Das Völkerrecht und das europäische Recht der Religions- und Gewissensfreiheit schließen jedoch die Freiheit des öffentlichen Bekenntnisses der Religion unmissverständlich ein. Die Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer besonderen gesellschaftlichen Gruppe betreffend sollen nicht nur geschlechterbezogene, sondern auch andere Gründe, wie beispielsweise die sexuelle Neigung, in Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie 2004/83/EG des Rates Berücksichtigung finden. Die Verfolgung aufgrund von Homosexualität kann laut deutschem Asylrecht zwar geltend gemacht werden, es wurde jedoch auch angeführt, dass der Schutz nur dann erforderlich sei, wenn die Verfolgung auf die Ausübung der Homosexualität im forum internum übergreift. <sup>49</sup>

125. Neben den Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft legt das Zuwanderungsgesetz auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutzstatus fest.<sup>50</sup> Unter Hinweis auf die frühere deutsche Praxis, im Rahmen derer die nichtstaatliche Verfolgung nicht als Schutzgrund anerkannt wurde, unterstreicht der Kommissar, dass in Übereinstimmung mit der Auslegung des Artikels 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>51</sup> beim subsidiären Schutz die von nichtstaatlichen Akteuren ausgehenden Gefahren auch zu berücksichtigen sind.

#### 6.1.2. Aberkennung des Flüchtlingsstatus

126. In den letzten Jahren wurde einer ungewöhnlich hohen Zahl in der Bundesrepublik lebender Flüchtlinge der Flüchtlingsstatus durch Deutschland aberkannt oder zurückgezogen.<sup>52</sup> Diese Praxis betraf in erster Linie Flüchtlinge aus dem Irak, Montenegro und Serbien, einschließlich des Kosovo. Das neue Zuwanderungsgesetz hat auch eine Verpflichtung für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geschaffen, nach der innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren die anfängliche Entscheidung über die Anerkennung des Flüchtlingsstatus automatisch zu überprüfen ist, bevor die Behörden der Bundesländer eine Entscheidung über eine ständige Aufenthaltserlaubnis treffen.<sup>53</sup>

127. Der Kommissar zeigt sich über den offensichtlichen Positionswechsel in der deutschen Politik bei der Aberkennung des Flüchtlingsstatus besorgt und fordert die deutschen Behörden auf, diese Politik in Übereinstimmung mit dem internationalen Asylrecht zu überprüfen. Da die der Anerkennung einer Person als Flüchtling zugrunde gelegten Umstände sich tatsächlich im Laufe der Zeit ändern können, so dass eine Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft gemäß der Genfer Konvention gerechtfertigt ist, müssen diese Änderungen grundlegender Natur sein, damit die Angst vor Verfolgung eindeutig einer Grundlage entbehrt. Es bedarf einer detaillierten Bewertung der allgemeinen Situation im Herkunftsland, damit festgestellt werden kann, ob die veränderten Umstände voraussichtlich weiter bestehen können. Des Weiteren soll die Gewährung des internationalen Schutzes den Flüchtlingen ein Sicherheitsgefühl vermitteln, das nicht durch eine häufige Überprüfung ihres Status gefährdet werden darf.

#### 6.1.3. Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

128. Eine Duldungsgenehmigung kann abgelehnten Asylbewerbern zuerkannt werden, die aus rechtlichen, technischen oder humanitären Gründen (zum Beispiel Zusammenhalt der Familie, Reiseunfähigkeit durch Krankheit, Schwangerschaft, Suizidgefahr und Nichtverfügbarkeit von Beförderungsmitteln) nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können. Sie ist nicht gleichbedeutend mit dem Bleiberecht, da sie die Abschiebung jeweils nur für längstens sechs Monate aussetzt. Entsprechend haben geduldete Personen einen eingeschränkten Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung und Beschäftigung, da ihr Recht auf Freizügigkeit auch stark beschnitten ist. 2006 lebten 186.000 Menschen mit einer Duldungsgenehmigung in Deutschland. Mehr als 100.000 von ihnen hielten sich bereits mehr als sechs Jahre in Deutschland auf und fast 54.000 länger als ein Jahrzehnt. Die größten Personengruppen, die mit einer Duldungsgenehmigung in Deutschland leben, kommen aus Serbien und Montenegro, einschließlich Kosovo, Türkei und Irak. Ein bedeutender Teil der Gruppe aus dem Kosovo sind Roma.

129. Der Kommissar ist der Auffassung, dass die Duldungen für kurze Zeiträume durchaus gerechtfertigt sein können, um technischen Problemen zu begegnen. Werden sie jedoch über mehrere Jahre, ja sogar Jahrzehnten angewendet, so kann aus diesem Unsicherheitsstatus eine Verletzung der Würde des Menschen erwachsen. Die so genannte Kettenduldung bedeutet, dass die Genehmigungsinhaber und ihre Familien einer enormen Belastung ausgesetzt sind, da die Genehmigung ohne Vorankündigung widerrufen werden kann und zur umgehenden Abschiebung führt. Ein sehr besorgniserregender Faktor in diesem Zusammenhang sind die Kinder dieser Familien, die oftmals in Deutschland geboren sind, in diesem Land Schule besuchen, dort Freunde haben und deren erste Sprache in der Gesellschaft Deutsch ist. Sie haben eine enge Bindung an Deutschland, wo sie seit ihrer Geburt leben. Der Kommissar betont, dass es bei der Behandlung dieser Frage darauf ankommt, die Interessen des Kindes bestmöglich zu berücksichtigen.

130. Nach dem Zuwanderungsgesetz von 2004 soll die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf jedoch nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn er falsche Angaben macht oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt.<sup>54</sup> Die deutschen Behörden haben den Kommissar unterrichtet, dass diese Verschulden die Hauptgründe für die Verlängerung der Duldungsgenehmigungen über 18-Monats-Grenze hinaus sind. Die Ständige Konferenz der Innenminister fasste am 17. November 2006 in Nürnberg einen Beschluss, nach dem Personen, vor allem solche mit Familien, die sich im Besitz einer Duldung mindestens 6 beziehungsweise 8 Jahre in Deutschland aufhielten, unter bestimmten Bedingungen die Berechtigung für eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Es gilt die Bedingung, ein Beschäftigungsverhältnis nachzuweisen, obgleich im Rahmen des Beschlusses ein Zehnmonatszeitraum bis September 2007 für die Arbeitssuche mit einem vereinfachten Zugang zu einer Arbeitserlaubnis vorgesehen ist. Aufgrund der mit dem Beschluss verbundenen Auflagen ist es aber durchaus möglich, dass lediglich 10-15 % dieser Menschen im Besitz einer Duldungsgenehmigung mit Hilfe dieser Maßnahme in den Genuss einer Aufenthaltserlaubnis kommen.

131. Der Kommissar begrüßt den Nürnberger Beschluss als einen Schritt in die richtige Richtung. Der Kommissar legt den deutschen Behörden jedoch nahe, die geforderte Aufenthaltsdauer zu verkürzen und die mit dieser Maßnahme verbundenen Auflagen zu überprüfen, so dass ein größerer Personenkreis einen Aufenthaltstitel erhalten kann. In diesem Zusammenhang erinnert der Kommissar an die in der Vergangenheit besonders restriktive Auslegung der Gründe für die Anerkennung eines Flüchtlingsstatus in Deutschland, aufgrund derer möglicherweise viele Menschen, die derzeit im Besitz einer Duldungsgenehmigung sind, keinen Zugang zu einem Flüchtlingsstatus und einer Aufenthaltserlaubnis hatten. Dies könnte beispielsweise auf aus dem Kosovo stammende Roma zutreffen, denen laut UNHCR heute immer noch internationaler Schutz gewährt werden soll.<sup>55</sup>

#### 6.1.4. Asylverfahren

132. Asylverfahren werden in Deutschland unter Bezugnahme auf das Asylverfahrensgesetz und die Dublin-II-Verordnung der EU durchgeführt.<sup>56</sup> Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist für die Durchführung von Interviews mit Asylbewerbern und für die Entscheidungen über die Gewährung oder die Aberkennung des Flüchtlingsstatus zuständig. Aufenthaltserlaubnisse werden von den Behörden der Bundesländer erteilt. Entscheidungen des Bundesamtes können vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. 2005 wurden 61 % der gescheiterten Asylanträge vor die Verwaltungsgerichte gebracht. Das Einlegen weiterer Rechtsmittel bei Oberverwaltungsgerichten unterliegt Beschränkungen. Bei Anträgen, die laut Bundesamt offensichtlich unbegründet sind, hat das Einlegen von Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung, aber ein Verwaltungsgericht kann über einen Antrag wegen einer einstweiligen Verfügung entscheiden. In besonderen Härtefällen können die Länderbehörden abgelehnten Asylbewerbern nach einer Petition der kürzlich in vielen Ländern gemäß dem Aufenthaltsgesetz (Artikel 23a) eingerichteten Härtefall-Ausschüsse auch Aufenthaltserlaubnisse ausstellen.

133. Vertreter der Zivilgesellschaft haben dem Kommissar berichtet, dass die vom Bundesamt durchgeführten Befragungen nicht immer auf die spezifischen Bedürfnisse der Asylsuchenden abgestimmt waren, beispielsweise im Fall von Asylbewerbern mit posttraumatischen Stresserkrankungen. Die deutschen Behörden haben den Kommissar darüber informiert, dass das Bundesamt im Jahr 2006 zwei Schulungen in diesem Bereich durchgeführt hatte. Nach Auffassung des Kommissars sollen die Angestellten des Bundesamtes und die Dolmetscher, die die Befragungen der Asylsuchenden durchführen, speziell geschult werden, um besonders labile Asylbewerber zu erkennen und zu interviewen. Bei diesen Schulungen sollen auch geschlechterspezifische Faktoren berücksichtigt werden, vor allem im Hinblick auf die Opfer sexuellen Missbrauchs.

134. Gemäß dem Asylverfahrensgesetz werden minderjährige Asylbewerber wie erwachsene Asylsuchende behandelt. Die deutschen Behörden begründen diese Rechtsvorschrift mit der deutschen

Erklärung zur Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention. Diese Erklärung scheint bestimmte Ausnahmen von den Bestimmungen der Konvention bezüglich der deutschen Rechtsvorschriften über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts vorzusehen. Im Oktober 2005 trat jedoch eine Änderung des deutschen Kinder- und Jugendhilfeentwicklungsgesetzes in Kraft (Artikel 42), das die Jugendämter verpflichtet, für alle unbegleitet eingereisten Minderjährigen unter 18 eine altersgerechte Unterbringung bereitzustellen und einen Vormund zu bestellen. Die EU-Richtlinien über Asyl definieren unbegleitete Minderjährige auch als Kinder unter 18. Der Kommissar fordert die deutschen Behörden auf, Asylsuchende zwischen 16 und 18 Jahren als Minderjährige zu behandeln und die deutsche Erklärung zur Kinderrechtskonvention in Übereinstimmung mit den UN-Empfehlungen zurückzuziehen.<sup>57</sup> Im Asylverfahren für Minderjährige sollen die Interessen des Kindes bestmöglich berücksichtigt werden.

135. Der Zugang zu Rechtsmitteln gegen behördliche Asylentscheidungen wird auch durch die Bereitstellung von Prozesskosten- und Beratungshilfe beeinflusst. Zwar ist der Rechtsbehelf für Asylsuchende, die sich vor ihrer legalen Einreise nach Deutschland dem Flughafenverfahren unterziehen kostenfrei, jedoch gibt es keine systematische Verfahrensberatung und Rechtshilfe in sonstigen Stadien des Verfahrens. Selbst bei Asylbewerbern, die die Möglichkeit haben, Prozesskosten- und Beratungshilfe zu beantragen, wenn sie vor Gericht Entscheidungen anfechten, unterliegt die Gewährung dieser Hilfe in der Regel einer Prüfung, damit festgestellt wird, ob der Einspruch Erfolgsaussichten hat. Außerdem wurde der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln im Dublin-II-Verfahren in Frage gestellt, da es verwaltungsgerichtliche Entscheidungen gegen die Zulässigkeit von Rechtsmitteln gegen eine Abschiebungsanordnung gab.<sup>58</sup> Die deutschen Behörden haben den Kommissar unterrichtet, dass aus dem Ausland eingelegte Rechtsmittel in solchen Fällen selbst dann zulässig sind, wenn nicht immer eine einstweilige Verfügung erlassen wird.

136. Der Kommissar empfiehlt, dass Asylbewerber ab dem Beginn des Antragsverfahrens systematisch eine kostenlose Rechtsberatung erhalten. Zusätzlich zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Asylbewerbern würde eine solche Regelung möglicherweise die große Zahl der Beschwerdeanträge senken, da die anfänglichen Interviews mit den Behörden und die darauf folgenden Anträge eine solidere Grundlage erhielten. Der Kommissar ist auch der Auffassung, dass nach dem Dublin-II-Verfahren abgelehnte Asylbewerber vor ihrer Ausreise die Möglichkeit haben sollen, in Übereinstimmung mit den Artikeln 19 Absatz 2 und 20 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung des Rates Nr. 343/2003 und den Verpflichtungen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (vor allem Artikel 3 und 13) die Aussetzung der Abschiebung bei einem Verwaltungsgericht zu beantragen.

#### 6.1.5. Aufnahmebedingungen

137. In Deutschland sind die Länder für die Aufnahme von Asylbewerbern gemäß dem Asylverfahrensgesetz (Teile 3 und 4) und dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig, wobei sie nach einem Quotensystem (Königsteiner Schlüssel) vorgehen. Während der ersten drei Monate werden die Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen und anschließend in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Etliche Bundesländer haben auch besondere Rechtsvorschriften über die Aufnahmebedingungen erlassen. Entsprechend variieren die Bedingungen bei den Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zwischen den jeweiligen Bundesländern, und es kann auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Unterkünften innerhalb eines Bundeslandes geben. Die Bewegungsfreiheit von Asylbewerbern ist auf den Bezirk, dem sie zugewiesen sind, beschränkt, allerdings kann ihnen erlaubt werden, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen, wenn gesetzlich vorgeschriebenen zwingende Gründe es erfordern. Der Ausländer kann Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist, ohne Erlaubnis wahrnehmen. Zur Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, soll die Erlaubnis unverzüglich erteilt werden.<sup>59</sup>

138. Beihilfen für Asylbewerber sind auf rund 80 % der Fürsorgeleistungen beschränkt, die für Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus bereitgestellt werden. Nahrungsmittel und Kleidung werden in Form von Naturalien beziehungsweise als Gutscheine oder Zuschüsse – je nach Bundesland – zur Verfügung gestellt. Antragsteller können in der Regel 40 Euro Taschengeld pro Monat erhalten. Zugang zu medizinischer Versorgung ist grundsätzlich auf die Behandlung akuter Erkrankungen beziehungsweise akuter Schmerzzustände und die Behandlung werdender Mütter beschränkt, obgleich auch Ausnahmen bei individuellen Bedürfnissen und insbesondere die Behandlung traumageschädigter Asylsuchender und Kinder gestattet werden können.<sup>60</sup> Nach einem dreijährigen Aufenthalt in Deutschland wird der Zugang zu medizinischer Versorgung und Beihilfen unter Bezugnahme auf die allgemeine Sozialhilfegesetzgebung gesetzlich festgelegt. Arbeitserlaubnisse können erst nach dem ersten Jahr erteilt werden, und sonstige Arbeitsuchende haben bei der Einstellung gewöhnlich Vorrang vor Asylbewerbern. Je nach Bundesland sind die Kinder Asylsuchender entweder verpflichtet, der allgemeinen Schulpflicht zu folgen oder sie haben lediglich das Recht auf Schulbesuch. Haben sie nur das Recht auf Schulbesuch, dann werden sie nicht immer mit Schulmaterialien versorgt, ihre Fahrtkosten werden möglicherweise nicht erstattet und die Schule kann von dem Recht Gebrauch machen, die Aufnahme - anders als bei anderen Schülern - abzulehnen. Abgesehen von den Bestimmungen der Dublin-II-Verordnung ist die Familienzusammenführung normalerweise für Asylbewerber nicht statthaft.

139. Der Kommissar hat im Freistaat Bayern eine Gemeinschaftsunterkunft in der Rosenheimer Straße in München besucht. Die Unterkunft bestand aus zwei für etwa 290 Personen ausgelegten Doppelstagen-Containern, die ursprünglich 1992 für einen Automobilclub in unmittelbarer Nähe einer Autobahn gebaut wurden. Die Räume in den Containern waren 12,92 Quadratmeter groß und beherbergten jeweils zwei bis vier Asylbewerber. Während des Besuchs waren in dem Zentrum 189 Personen untergebracht. Die Gemeinschaftsküchen, -toiletten und -duschen lagen an einem Ende des Hauptkorridors. Es gab einen kleinen Spielplatz auf dem Gelände gleich neben der Straße. In der Unterkunft lebten Alleinstehende, Familien und unbegleitet eingereiste Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren. Die Unterkunft wurde von regionalen Sozialbehörden betreut, und eine NRO kümmerte sich um die besondere Betreuung und spezifische Aktivitäten für die unbegleitet eingereisten Minderjährigen. Die Bewohner erhielten zweimal wöchentlich Nahrungsmittelpakete und zweimal jährlich Kleidung, und es wurden Gutscheine für den Besuch von Gesundheitseinrichtungen für die Behandlung akuter Erkrankungen verteilt.

140. Nach Dafürhalten des Kommissars ist der Langzeitaufenthalt von Asylsuchenden in wohnheimähnlichen Gemeinschaftsunterkünften in Mehrbettzimmern deren Wohlbefinden abträglich. Erfolgt zudem die Verteilung von Nahrung und Kleidung in Form von Naturalien, womit die persönliche Auswahl eingeschränkt wird, so ist die Achtung der Privatsphäre der Asylbewerber in Frage gestellt. Der Kommissar fordert die deutschen Behörden auf, nach alternativen Möglichkeiten für die Unterbringung von Asylsuchenden nach ihrem anfänglichen Aufenthalt in den Erstanlaufstellen zu suchen. Für Familien sollen getrennte Räume zur Verfügung gestellt werden. Für die Bereitstellung von Nahrung und Kleidung sind Gutscheine oder Bargeldzuwendungen die vorzuziehende Option. Der Kommissar ist der festen Überzeugung, dass die Aufnahmebedingungen nicht zur Institutionalisierung und Marginalisierung von Asylbewerbern führen dürfen. Stattdessen soll Asylsuchenden die Möglichkeit gegeben werden, während des Prozesses ein wesentliches Maß an persönlicher Autonomie zu behalten.

141. Der Kommissar ist auch besorgt darüber, dass der obligatorische Aufenthalt von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften und die strengen Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit, wenn diese über Jahre andauern, möglicherweise nicht in vollem Umfang den einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen (vor allem Artikel 8 und Artikel 2 des Protokolls Nr. 4). Entsprechend ersucht der Kommissar die deutschen Behörden um die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit derartiger Einschränkungen. Darüber hinaus fordert der Kommissar alle Bundesländer auf, die Schulpflicht für die Kinder von Asylbewerbern gleichberechtigt mit anderen Schülern verbindlich zu machen.

142. Bezüglich der Bereitstellung der medizinischen Versorgung für die Asylsuchenden empfiehlt der Kommissar, dass den Asylbewerbern der Zugang zu einer umfassenden medizinischen Versorgung bereits zu einem früheren Zeitpunkt gewährt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass die EU-Richtlinie 2003/9/EG des Rates (Artikel 15) fordert, dass die EU-Mitgliedstaaten Sorge dafür tragen, dass alle Asylbewerber die medizinische Versorgung für die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten erhalten.

143. Schließlich ist sich der Kommissar bewusst, dass die Lebensbedingungen in den deutschen Gemeinschaftsunterkünften je nach Bundesland und Unterkunft innerhalb eines Bundeslandes schwanken können. Da der Kommissar lediglich eine Gemeinschaftsunterkunft besichtigt hat, kann er die Qualität der Gemeinschaftsunterkünfte im Allgemeinen nicht beurteilen. Der Kommissar ist jedoch der Auffassung, dass die in der Gemeinschaftsunterkunft in der Rosenheimer Straße in München angetroffenen Lebensbedingungen kaum zufrieden stellend sind. Es ist fraglich, ob die von Hauptverkehrsstraßen umgebenen, baufälligen Container, die eine beengte Unterbringung in Mehrbettzimmern auf verschiedenen Etagen für Alleinstehende, Familien und unbegleitet eingereiste Minderjährige bieten, im Sinne der EU-Richtlinie 2003/9/EG<sup>61</sup> des Rates als Gemeinschaftsunterkunft geeignet ist, die einen angemessenen Lebensstandard sicherstellt. Der Kommissar empfiehlt, dass die deutschen Behörden Leitlinien über Mindeststandards für die Unterbringung von Asylbewerbern erarbeiten, um sicherzustellen, dass allen Asylsuchenden ein adäquater Lebensstandard geboten wird.

#### 6.1.6. Abschiebungshaft

144. Die Abschiebungshaft kann durch einen Amtsrichter bis zu sechs Monaten für abgelehnte Asylbewerber, die untergetaucht sind beziehungsweise sich der Abschiebung möglicherweise entziehen möchten oder für die eine Abschiebung aus Sicherheitsgründen verfügt wurde, um eine spezifische Bedrohung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine Bedrohung durch den Terrorismus abzuwehren, angeordnet werden.<sup>62</sup> Die Abschiebungshaft kann auch für eine Höchstdauer von zwei Wochen angeordnet werden, wenn die Frist für eine freiwillige Ausreise verstrichen und es sicher ist, dass die Abschiebung durchgesetzt werden kann. Die Haft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Verhindert der abgelehnte Asylbewerber selbst jedoch die Abschiebung, so kann die Haft um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Demnach beträgt die Dauer der Abschiebungshaft bis zur obligatorischen Entlassung höchstens 18 Monate.

145. Abgelehnte Asylbewerber in Abschiebungshaft unterliegen gewöhnlich der üblichen Gefängnisordnung, obgleich einige Bundesländer auch besondere Abschiebungszentren eingerichtet haben. Gemäß dem Zuwanderungsgesetz<sup>63</sup> haben grundsätzlich die Häftlinge die Haftkosten sowie alle sonstigen Kosten im Zusammenhang mit der Abschiebung zu tragen. Die Häftlinge können ihre Haft vor den Bezirksgerichten anfechten, obwohl kostenlose Rechtshilfe üblicherweise nicht bereitgestellt wird, da sie einer Prüfung unterliegt, um festzustellen, dass der Einspruch Aussicht auf Erfolg hat. Vertreter der Zivilgesellschaft haben dem Kommissar berichtet, dass der „wohlbegründete Verdacht“, dass ein abgelehnter Asylbewerber sich der Abschiebung entziehen will, möglicherweise über Gebühr als Grund herangezogen wurde, um Ausländer in Abschiebungshaft zu nehmen. Sie legten ebenfalls dar, dass die Haftbedingungen mit eingeschränkten Möglichkeiten für die Kommunikation mit der Außenwelt zunehmend recht hart seien und dass die psychische Belastung der Häftlinge mitunter zu Selbstmordversuchen geführt hätte.

146. Mehrere Länder haben auch besondere Ausreisezentren für Ausländer geschaffen, die gezwungen sind, Deutschland ohne eine weitere Beschwerdemöglichkeit zu verlassen.<sup>64</sup> Nach dem Zuwanderungsgesetz<sup>65</sup> soll in den Ausreisezentren durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft der Ausländer zur freiwilligen Ausreise aus Deutschland gefördert werden. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten dem Kommissar, dass die in diesen Einrichtungen untergebrachten Ausländer oftmals eine Duldungsgenehmigung besäßen, da ihre Abschiebung aufgrund fehlender Reisepapiere nicht erfolgen konnte. NRO legten auch dar, dass die in diesen Einrichtungen lebenden

Ausländer aufgrund wiederholter Durchsuchungen ihrer persönlichen Sachen, Befragungen zu ihrer Identität und ihrem Rückkehrwillen sowie der grundlegenden Lebensbedingungen in diesen Einrichtungen einem erheblichen psychologischen Druck ausgesetzt seien. Viele Ausländer sind auch aus solchen Einrichtungen verschwunden.

147. Der Kommissar besuchte die Abschiebehaftanstalt Köpenick im Land Berlin sowie den Trakt für Abschiebungshäftlinge in der Justizvollzugsanstalt Stadelheim in München im Freistaat Bayern. Die Abschiebehaftanstalt Köpenick mit einer Aufnahmekapazität von 214 Plätzen wurde von der Berliner Polizei geführt. Zum Zeitpunkt der Besichtigung hielten sich 129 Häftlinge in der Einrichtung auf. Auch Minderjährige zwischen 16 und 18 Jahren konnten in der Abschiebehaftanstalt untergebracht werden. Den Berliner Behörden zufolge betrug die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Häftlinge 21 Tage und überschritt eine Dauer von drei Monaten nicht, obschon die Haftdauer in der Vergangenheit länger war. Die Zahl der Häftlinge war ebenfalls rückläufig. Die Häftlinge hatten Zugang zu einem öffentlichen Telefon und durften im Besitz von Mobiltelefonen ohne Kamerafunktion sein. Die Zahl der Besucher für die Häftlinge belief sich - bezogen auf die gesamte Einrichtung - auf insgesamt etwa 1.100 pro Monat. Die Häftlinge konnten sich 90 Minuten täglich im Freien aufhalten.

148. Zum Zeitpunkt der Besichtigung hielten sich etwa 50 Häftlinge im Abschiebungstrakt der Justizvollzugsanstalt Stadelheim auf. Minderjährige zwischen 14 und 18 Jahren konnten auch im Trakt für Jugendliche untergebracht werden. Den Gefängnisbehörden zufolge lag die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Häftlinge bei 40 Tagen, konnte aber bis zu 18 Monaten betragen, vor allem wenn für einen Häftling keine Ausweispapiere beigebracht werden konnten. Die Zahl der Abschiebehäftlinge in Bayern war rückläufig. Abgesehen von einem Telefongespräch zu Beginn und am Ende der Haft gab es keinen freien Zugang zu einem Telefon, obwohl der Zugang auf besonderen Antrag gewährt werden konnte. Zweimal monatlich durften die Häftlinge jeweils 30 Minuten lang Besuch empfangen. Die Häftlinge konnten sich 60 Minuten täglich im Freien aufhalten. Das Gefängnispersonal informierte den Kommissar darüber, dass einige Häftlinge einem enormen psychischen Druck ausgesetzt seien und dass eine Gruppe von Häftlingen sich kürzlich in einen Hungerstreik begeben habe.

149. Der Kommissar ist fest davon überzeugt, dass die Abschiebungshaft ausschließlich zur Anwendung gelangen soll, wenn sie umfassend gerechtfertigt und es klar ist, dass die Abschiebung tatsächlich in unmittelbarer Zukunft durchgeführt werden kann. Sie darf nicht zum Ziel haben, den abgelehnten Asylbewerber unter Druck zu setzen, damit er mit den Behörden zusammenarbeitet, um den Abschiebeprozess zu befördern. Die Behörden sollen bei der Rechtfertigung der Haftgründe und bei der Feststellung der konkreten Abschiebungswahrscheinlichkeit äußerst umsichtig vorgehen, bevor sie bei den Gerichten einen Antrag auf Abschiebungshaft stellen. Der Kommissar fordert die deutschen Behörden auf, die Abschiebungshaft - wann immer möglich - auf einige Wochen anstatt auf mehrere Monate zu beschränken. Die Abschiebungshaft für Minderjährige unter 18 Jahren soll in Übereinstimmung mit der Konvention für die Rechte der Kinder auf das absolute Mindestmaß begrenzt bleiben.

150. Der Kommissar ist auch beunruhigt darüber, dass es für die Häftlinge möglicherweise schwierig ist, ihre Abschiebungshaft vor Gericht anzufechten, da ihr Zugang zu Rechtshilfe in Ermangelung finanzieller Mittel beziehungsweise aufgrund fehlender Kommunikationsmöglichkeiten mit der Außenwelt anscheinend recht eingeschränkt ist. Der Kommissar empfiehlt den deutschen Behörden, den Abschiebehäftlingen eine kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung zu stellen. Ferner bringt der Kommissar seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Ausreisezentren für Ausländer dazu genutzt werden könnten, Druck auf abgelehnte Asylbewerber zum Verlassen Deutschlands auszuüben und bezweifelt die Notwendigkeit dieser speziellen Ausreiseeinrichtungen.

151. Schließlich ist sich der Kommissar bewusst, dass nach dem Zuwanderungsgesetz auch Beförderungsunternehmer für die Abschiebekosten abgelehnter Asylsuchender haftbar gemacht werden können, wenn sie ohne die erforderlichen Dokumente nach Deutschland befördert wurden. Der Kommissar ist besorgt darüber, dass diese Praxis zur Übertragung von normalerweise den staatlichen

Behörden obliegenden Pflichten, beispielsweise die Überprüfung von Reisedokumenten, auf private Beförderungsunternehmer führt, die üblicherweise nicht denselben Menschenrechtsverpflichtungen unterliegen wie die staatlichen Behörden. Was die Asylsuchenden angeht, so können von der Genfer Konvention anerkannte Gründe für das Fehlen gültiger Reisedokumente vorliegen.

## 6.2. Integration in Deutschland wohnhafter Ausländer und Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft

152. Im Jahr 2005 lebten etwa 6,8 Mio. Ausländer in Deutschland, das heißt 8,2 % der gesamten Wohnbevölkerung. Die Mehrheit stellten Staatsangehörige aus den folgenden Ländern: Türkei (26,1 %), Italien (8 %), Serbien und Montenegro (7,3 %), Polen (4,8 %), Griechenland (4,6 %) und Kroatien (3,4 %). 62 % aller ausländischen Einwohner lebten bereits mehr als 10 Jahre in Deutschland, und bei den türkischen Staatsangehörigen waren es 75 %.

153. Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz wurden Integrationskurse für in Deutschland wohnhafte Ausländer eingerichtet, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert werden (Kapitel 3 des Aufenthaltsgesetzes). Die Kurse beinhalten Maßnahmen, um die Zuwanderer mit der deutschen Sprache, dem Rechtssystem, der Kultur und der Geschichte des Landes vertraut zu machen. Die Kurse sind grundsätzlich für diejenigen Zuwanderer Pflicht, die nicht in der Lage sind, in Deutsch zu kommunizieren. Die deutschen Behörden informierten den Kommissar während seines Besuchs darüber, dass die Weiterentwicklung des Integrationsprogramms derzeit läuft.

154. Der Kommissar begrüßt die neue Bestimmung über Integrationskurse für in Deutschland wohnhafte Ausländer. Solche Kurse sollen den wechselseitigen Integrationsprozess von Zuwanderern und Deutschen verbessern. Der Kommissar betont, dass solche Kurse, falls sie eine Pflichtveranstaltung darstellen, für jene Teilnehmer kostenfrei sein sollen, die nicht in der Lage sind, sich an den Kursgebühren zu beteiligen.

155. Die Familienzusammenführung mit den Familienangehörigen aus dem Ausland ist eine weitere Maßnahme zur Förderung der Integration von Zuwanderern. Während seines Besuchs wurde der Kommissar darüber unterrichtet, dass die Familienzusammenführung in Deutschland üblicherweise ausschließlich den Angehörigen der Kernfamilie vorbehalten ist, und sie unterliegt auch Einschränkungen in Bezug auf ausreichende Wohnraumverhältnisse und finanzielle Mittel. Diese Restriktionen gelten auch für Flüchtlinge, jedoch ist es im Ermessen der Behörden, Ausnahmen zuzulassen. Der Kommissar stellt fest, dass in Übereinstimmung mit der EU-Richtlinie des Rates 2003/86/EG den Flüchtlingen bessere Bedingungen für die Ausübung ihres Rechtes auf Familienzusammenführung eingeräumt werden sollen, ohne Einschränkungen im Hinblick auf den verfügbaren Wohnraum beziehungsweise die finanziellen Ressourcen.<sup>66</sup>

156. Derzeit besitzen lediglich EU-Bürger Kommunalwahlrecht in Deutschland. Nach Auffassung des Kommissars würde die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer deutlich verbessert, wenn sie effizient an der Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene mitwirken könnten. Dementsprechend ruft der Kommissar die deutschen Behörden auf, einen Beitritt Deutschlands zum Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben zu prüfen. Die Rechte der Zuwanderer würden durch einen Beitritt Deutschlands zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer und zur Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ebenfalls gestärkt.

157. Seit dem Jahr 2000 können in Deutschland lebende Ausländer nach einem 8-jährigen ständigen Aufenthalt die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Der Kommissar begrüßt diese wichtige Änderung des Einbürgerungsverfahrens. In der Regel wird jedoch für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft der Verzicht auf die frühere Staatsbürgerschaft verlangt. Da die meisten in Deutschland lebenden Ausländer aufgrund der Dauer ihres Aufenthaltes die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben könnten, ist der Kommissar der Meinung, dass die Einschränkungen bei der Doppelstaatsbürgerschaft eine bedeutende Hürde für die Einbürgerung und infolgedessen für die dauerhafte Integration von Ausländern darstellen kann. Der Kommissar ersucht die deutschen

Behörden um die Überprüfung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf den möglichen Erwerb der doppelten Staatsbürgerschaft.

158. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Einbürgerungsverfahren obliegt den Bundesländern. Im Laufe des Verfahrens können die Behörden Befragungen durchführen, um die Anspruchsberechtigung des Antragstellers für die Einbürgerung zu prüfen. In einigen Bundesländern haben die Behörden zur Erleichterung des Prozesses Fragebögen für bestimmte Gruppen von Antragstellern erarbeitet. Vertreter der Zivilgesellschaft berichteten dem Kommissar, dass Inhalt und Verwendung solcher Fragebögen gegenüber bestimmten Antragstellergruppen diskriminierend sein können. Insbesondere gaben sie an, dass die Fragen anscheinend auf Muslime abzielen. Während seines Besuchs wurde der Kommissar darüber informiert, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge derzeit einen Fragenkatalog für Einbürgerungsverfahren entwickelt, der allen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden soll. Der Kommissar legt dar, dass die Einbürgerungsverfahren unter der erforderlichen Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung durchgeführt werden sollen. Er empfiehlt, dass die deutschen Behörden für alle Antragsteller einen einheitlichen Fragebogen ohne diskriminierenden Inhalt verwenden.

### 6.3. Die Lage von nicht registrierten Zuwanderern

159. Die Schätzungen über die Zahl der in Deutschland lebenden nicht registrierten Zuwanderer schwanken zwischen 100.000 und einer Million. Bedingt durch ihren illegalen Aufenthaltsstatus sind sie in einer schwachen Position in Bezug auf den Zugang zu den sozialen Grunddiensten, beispielsweise medizinische Versorgung und Bildung. Gemäß den Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes haben öffentliche Stellen die Ausländerbehörden unverzüglich über sich illegal in Deutschland aufhaltenden Zuwanderern zu unterrichten (Artikel 87 des Aufenthaltsgesetzes). Die Hilfeleistung für Ausländer ohne Ausweispapiere ist auch eine strafbare Handlung im Sinne des Zuwanderungsgesetzes (Artikel 96 des Aufenthaltsgesetzes). Nach Angaben der deutschen Behörden wird eine solche Hilfeleistung als eine strafbare Handlung betrachtet, wenn sie wiederholt stattfindet oder auf die Verschaffung finanzieller Vorteile abzielt und damit eine Verlängerung des illegalen Aufenthalts beabsichtigt wird. Vertreter der Zivilgesellschaft haben dem Kommissar berichtet, dass die gegenwärtige Meldepraxis bezüglich der nicht registrierten Zuwanderer innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich ist. Während Schulen nach den Rechtsvorschriften aktiv Kinder von sich illegal im Bundesgebiet aufhaltender Zuwanderer melden sollen, war dies bei den öffentlichen Gesundheitsdiensten weniger eindeutig.

160. Der Kommissar bekräftigt, dass nicht registrierte Zuwanderer auch Rechte im Rahmen der internationalen Menschenrechtsinstrumente haben.<sup>67</sup> Zum Beispiel haben nicht registrierte Zuwanderer das Recht auf Zugang zu medizinischer Versorgung im Falle von Krankheit, und ihre Kinder haben das Recht auf Bildung ohne Diskriminierung. Der Kommissar ruft die deutschen Behörden dazu auf, sicherzustellen, dass illegale Zuwanderer ihre Ansprüche auf die medizinische Versorgung und Bildung tatsächlich wirksam geltend machen können.

### 6.4. Antworten auf den Menschenhandel

161. Während seines Besuchs haben die deutschen Behörden den Kommissar versichert, dass Deutschland die baldige Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats über Maßnahmen gegen den Menschenhandel beschlossen hat. Mit dem Übereinkommen sollen die Rechte der Menschenhandelsopfer gestärkt und die staatlichen Behörden gehindert werden, sie als illegale Zuwanderer beziehungsweise Kriminelle zu behandeln. Im Rahmen des Übereinkommens erhalten die Opfer von Menschenhandel auch das Recht auf eine mindestens 30-tägige Bedenkzeit, um sich zu erholen und eine Entscheidung über ihre mögliche Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zu treffen. Die EU-Richtlinie 2004/81/EG führt auch eine Aufenthaltserlaubnis für die Opfer von Menschenhandel ein, damit sie Bedenkzeit haben. Die Umsetzung dieser EU-Richtlinie findet derzeit in Deutschland statt.

162. Nach der derzeitigen deutschen Praxis verfügen die Länderbehörden über den Handlungsspielraum, um den Opfern von Menschenhandel einen Mindestzeitraum von vier Wochen für Erholung und Rehabilitation zu gewähren. Deutschland hat noch keine bundesgesetzliche Bestimmung erlassen, in der die Kriterien, die Dauer und die Bedingungen des Aufenthalts von Menschenhandelsopfern festgelegt sind. Der Kommissar ermuntert die Bundesbehörden, einen Mindestzeitraum für den Aufenthalt aller Menschenhandelsopfer einzuführen, während dessen sie Zugang zu medizinischer Versorgung, darunter psychotherapeutische Behandlung, und kostenloser Rechtshilfe erhalten sollen. Außerdem soll gewährleistet sein, dass denjenigen, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, Obdach gewährt wird. Mit Blick auf die traumatischen Erfahrungen der Menschenhandelsopfer ruft der Kommissar die Behörden auf, über diesen Mindestzeitraum hinauszugehen, wenn die Opfer zusätzliche Zeit zur Erholung benötigen, um eine fundierte Entscheidung zu treffen.

163. Der Kommissar betont die Bedeutung wirksamer, präventiver Hilfsmaßnahmen, damit diese Personen nicht erneut Opfer von Menschenhandel werden. Er ermutigt Deutschland, weiterhin spezialisierte nichtstaatliche Hilfseinrichtungen zu finanzieren, die für die Menschenhandelsopfer leicht zugänglich sind. Die Berater und das Betreuungspersonal dieser Organisationen spielen eine wesentliche Rolle im Erholungsprozess.

164. Der Kommissar betont, dass Personen, die Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung wurden, zuallererst als Opfer gravierender Menschenrechtsverletzungen anzusehen sind. Ihre Rolle bei der Verfolgung organisierter Menschenhandelsverbrechen soll, obschon von Bedeutung, während der ersten Betreuungs- und Unterstützungsphase als sekundär betrachtet werden. Deutschland hat eine breite Palette politischer Reaktionen gegen den Menschenhandel mit sexueller Ausbeutung entwickelt. Der Kommissar ist der Auffassung, dass weitere Strategien und Maßnahmen verabschiedet werden sollen, damit sonstige Formen von Menschenhandel im Zusammenhang mit Zwangsarbeit, beispielsweise im Agrarsektor oder im Baugewerbe und beim Organhandel, bekämpft werden.