

Aus dem Asylmagazin 3/2025, S. 48–76

Themenschwerpunkt: Menschenrechtliche Standards im nationalen Recht

Projekt IEAM: Heranziehung von UN-Ausschuss- und EGMR-Entscheidungen in der Asylrechtsprechung	48
Sophia Eckert und Catharina Hübner: Die UN-Behindertenrechtskonvention im Kontext des AsylbLG	59
Anne Pertsch: Internationales Recht und dessen Umsetzung beim Zugang zu Schutz von Frauen	70

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., März 2025. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autor*innen sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlinge und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



Themenschwerpunkt: Menschenrechtliche Standards im nationalen Recht

Viele der von Deutschland und der EU unterzeichneten menschenrechtlichen Übereinkünfte finden bisher in der aufenthalts- und asylrechtlichen Praxis nur wenig Beachtung. Auch Entscheidungen von UN-Ausschüssen sowie des EGMR werden – wie die nachfolgende Analyse zeigt – von der Rechtsprechung in einschlägigen Fällen nicht umfassend berücksichtigt. Dieser Themenschwerpunkt befasst sich mit einer Auswahl von Abkommen und deren Bindungswirkung, um Handlungsspielräume für die Praxis aufzuzeigen.

Projekt »Internationale Entscheidungen im Asyl- und Migrationsrecht«, Berlin*

UN-Sichtbar?

Heranziehung von UN-Ausschuss- und EGMR-Entscheidungen in der Asylrechtsprechung

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Entscheidungen in »Dublin-Fällen«
 - 1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen
 - 2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme
 - 3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden
 - 4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse
- III. Entscheidungen in sogenannten Anerkannten-Fällen
 - 1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen
 - 2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme
 - 3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden
 - 4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse
- IV. Entscheidungen zum internationalen Schutz
 - 1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen
 - 2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme
 - 3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden
 - 4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse
- V. Entscheidungen zu Abschiebungsverboten
 - 1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen
 - 2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme
 - 3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden
- VI. Fazit

Vorbemerkung

Dieser Artikel wurde im Rahmen des Projekts »Internationale Entscheidungen im Asyl- und Migrationsrecht« (IEAM) erarbeitet. Das Projekt basiert auf der Prämisse,

* Autor*innen: Alma Edler, Claire Biecker, Felix Diekmann, Flynn Bockholt, Gianna Wollmann, Katharina Stübinger, Leonie Rohmann, Sarah Zellner, Tannaz Khavari, Tom Schneider, Vincent Wolff mit Unterstützung von Johanna Mantel.

dass menschenrechtsbasierte internationale Entscheidungen, etwa der Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen (UN-Ausschüsse) oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), von nationalen Gerichten nur selten bei der Auslegung asylrechtlicher Normen berücksichtigt werden. Erfahrungen aus der Praxis geben Anlass zur Annahme, dass dies auch auf eine Informationslücke zurückzuführen ist. Deshalb zielt das Projekt darauf ab, einschlägige internationale Entscheidungen praxisbezogen aufzuarbeiten und durch zugängliche Veröffentlichung sichtbarer zu machen.

Vor Beginn des Projekts wurde durch eine Gruppe Studierender verschiedener Berliner Universitäten unter fachkundiger Anleitung analysiert, inwiefern Verwaltungsgerichte Bezug auf internationale Entscheidungen nehmen. Die Recherche wurde im Rahmen der Exzellenzstrategie von Bund und Ländern durch die Berlin University Alliance gefördert.¹

I. Einleitung

Im Asylrecht sind menschenrechtliche Vorgaben von zentraler Bedeutung. Bei deren Auslegung kommen dem EGMR sowie den durch Menschenrechtsabkommen eingerichteten UN-Fachausschüssen, wie etwa dem Menschenrechts-, Antifolter- oder Kinderrechtsausschuss,

¹ Das IEAM-Projekt ist an die Organisation Equal Rights Beyond Borders (equal-rights.org) angegliedert und soll nach dieser vorbereitenden Erhebung in einen ersten Zyklus starten, wenn eine entsprechende Finanzierung sichergestellt ist. Weitere Informationen können per E-Mail bei Katharina Stübinger angefordert werden (katharina.stuebinger@equal-rights.org).

eine entscheidende Rolle zu.² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind nationale Gerichte verpflichtet, Entscheidungen des EGMR bei der Interpretation des nationalen Rechts zu berücksichtigen.³ UN-Ausschuss-Auffassungen, die im Individualbeschwerdeverfahren ergangen sind (sogenannte *views*), haben zwar nach überwiegender Ansicht keine unmittelbar völkerrechtlich bindende Wirkung. Ihnen kommt jedoch eine mittelbare Verbindlichkeit aufgrund der zwingenden Bestimmungen der Menschenrechtsverträge zu.⁴

Daher werden im Folgenden die Entscheidungen der quasi-gerichtlich wirkenden Ausschüsse auch als »Rechtsprechung« bezeichnet.⁵ Auch in diesem Rahmen ergangene *General Comments* (Allgemeine Bemerkungen) der Ausschüsse enthalten (mittelbar) verbindliche Auslegungen der jeweiligen Menschenrechtsabkommen. Die UN-Ausschüsse wirken aber auch als Prüfungsinstanzen, in den durch die Abkommen etablierten Staatenberichtsverfahren. Ihre in diesem Zusammenhang ergehenden *Concluding Observations* (Abschließende Bemerkungen) können in Asylverfahren in Bezug auf Länderinformationen herangezogen werden, enthalten aber regelmäßig keine rechtliche Auseinandersetzung der Ausschüsse mit Asylrecht. Der UN-Menschenrechtsausschuss ist nicht mit dem UN-Menschenrechtsrat zu verwechseln. Letzterer ist auch ein Gremium der Vereinten Nationen, das sich mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte befasst. Er wirkt jedoch eher legislativ als judikativ, seine Resolutionen und Empfehlungen sind rechtlich nicht bindend.

Ausgangsfrage der Erhebung war, ob und in welchem Umfang Entscheidungen des EGMR und der UN-Fachausschüsse im Asylrecht bisher Eingang in die Rechtspre-

chung nationaler Verwaltungsgerichte gefunden haben. Dabei wurde auch analysiert, in welchem Zusammenhang dies geschehen ist und welche Auswirkungen dies auf den Ausgang der nationalen Entscheidung hatte.

Für die Analyse wurden in einem ersten Schritt mit Hilfe einer bundeslandbezogenen Recherche Gerichtsentscheidungen zum Asylrecht gesammelt, in denen internationale Entscheidungen zur Begründung herangezogen wurden. Unter Nutzung von verschiedenen Rechtsprechungsdatenbanken⁶ wurden insgesamt 472 Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts aus den Jahren 2023 und 2024 ermittelt. Da nur verwaltungsgerichtliche Entscheidungen dokumentiert wurden, in denen explizit auf die Rechtsprechung des EGMR oder der UN-Ausschüsse Bezug genommen wurde, blieben solche unberücksichtigt, in denen sich die Gerichte zwar inhaltlich damit auseinandergesetzt, diese aber nicht direkt zitiert hatten. Außerdem ist die Erhebung insofern limitiert, als dass es an einem Referenzwert asylrechtlicher Urteile im Forschungszeitraum insgesamt fehlt: Zwar ist die Zahl der in diesem Zeitraum ergangenen asylrechtlichen Entscheidungen insgesamt zu ermitteln, jedoch wird nur ein minimaler Teil dieser Entscheidungen auch veröffentlicht.⁷

In einem zweiten Schritt wurden die Gerichtsentscheidungen in die folgenden vier Themengruppen unterteilt: (1) Dublin-Fälle; (2) Fälle von Personen, denen bereits in einem anderen europäischen Staat internationaler Schutz zuerkannt wurde (sogenannte Anerkannte); (3) Fälle, in denen es um die Zuerkennung internationalen Schutzes geht und (4) solche, in denen es um herkunftslandbezogene Abschiebungsverbote geht. Konnte eine Entscheidung mehreren Themengruppen zugeordnet werden, erfolgte die Zuteilung in den Themenbereich, in dem die Auseinandersetzung mit internationalen Entscheidungen ihren Schwerpunkt hatte.

II. Entscheidungen in »Dublin-Fällen«

1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen

In Dublin-Verfahren wurden 116 Verwaltungsgerichtsentscheidungen analysiert, wobei die häufigsten Zielländer der angefochtenen Überstellungentscheidungen Italien (41), Kroatien (36) und Belgien (10) waren.

⁶ Entscheidungsdatenbanken der Länder, (Übersicht bei justiz.de unter »Onlinedienste/Rechtsprechung«); MiLo-Entscheidungsdatenbank des BAMF, milo.bamf.de; Entscheidungsdatenbank des Informationsverbunds Asyl und Migration, abrufbar bei asyl.net unter »Recht/Entscheidungsdatenbank«.

⁷ Vgl. Feneberg/Petterson, Asylmagazin 1–2/2022 mit Verweis auf die allgemeine Veröffentlichungsquote von 1 %, S. 32.

Die am häufigsten erwähnte EGMR-Entscheidung in den gesichteten Dublin-Fällen ist die Rechtssache *M.S.S.* (59), in der der EGMR feststellte, dass Griechenland gegen das Verbot unmenschlicher Behandlung gemäß Art. 3 EMRK verstieß, weil es Asylsuchende unter unzumutbaren Bedingungen untergebracht hatte, und dass Belgien seine Pflichten verletzte, indem es sie unter diesen Umständen nach Griechenland überstellt.⁸ Es folgt das EGMR-Urteil *Ilias/Ahmed* (27), in dem der EGMR entschied, dass die Ausweisung von Asylantragstellenden durch Ungarn nach Serbien gegen die EMRK verstieß und dass der Aufenthalt in einer Grenztransitzone keine Freiheitsberaubung darstellte.⁹ An dritter Stelle steht *M.T.* (22), eine Unzulässigkeitsentscheidung (*inadmissibility decision*), in der der EGMR im Jahr 2021 die Beschwerde einer alleinerziehenden Mutter mit Kindern hinsichtlich ihrer Überstellung nach Italien (nach der Rücknahme des sogenannten Salvini-Dekrets) als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen hat.¹⁰

Die häufige Heranziehung der ersten beiden EGMR-Urteile überrascht kaum, da es sich um zentrale Grundsatzentscheidungen handelt, die in den analysierten Urteilen und Beschlüssen vor allem zur Entwicklung rechtlicher Maßstäbe genutzt werden. Demgegenüber ist die Heranziehung von *M.T.* ein interessantes Beispiel für die Berufung auf tatsächliche Beurteilungen des EGMR hinsichtlich der Lage in Abschiebungszielstaaten und wird unten eingehend diskutiert (siehe Abschnitt II.2).

In knapp 60 % der untersuchten Entscheidungen haben wir die Auseinandersetzung mit der internationalen Rechtsprechung als textbausteinartig oder oberflächlich eingestuft, während wir sie in anderen Entscheidungen als gründlich und umfassend wahrgenommen haben. Bezuglich des Zusammenhangs zwischen der Auseinandersetzung mit internationalen Entscheidungen und dem Ausgang nationaler Entscheidungen fiel uns eine leichte Tendenz auf: in Entscheidungen, in denen wir die Auseinandersetzung mit dem EGMR bzw. den UN-Ausschüssen als sehr ausführlich eingestuft haben, werden Überstellungsentscheidungen zu einem höheren Prozentsatz aufgehoben als im Durchschnitt der Entscheidungen.

2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme

Bei der Untersuchung der Zusammenhänge, in denen internationale Entscheidungen herangezogen wurden, lässt sich unterscheiden zwischen der Auseinandersetzung mit rechtlichen Maßstäben einerseits und mit faktischen Be-

urteilungen hinsichtlich der Lage in einem bestimmten Dublin-Mitgliedstaat andererseits. Rechtliche Maßstäbe sind Bestandteil der Prüfung von Tatbestandsvoraussetzungen und wiederholen sich von Fall zu Fall, was eine textbausteinartige Nutzung für die Begründung erklärt. Die Heranziehung von EGMR-Rechtsprechung zu rechtlichen Fragestellungen erfolgt in den analysierten Entscheidungen insbesondere bezüglich

- des menschenrechtlichen Zurückweisungsverbots;
- der Schwelle der Erheblichkeit, die für die Annahme einer Verletzung von Art. 3 EMRK vorausgesetzt wird;
- der Auslegung der in Art. 3 EMRK genannten unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (z. B. im Hinblick auf Haft- oder Lebensbedingungen);
- der Feststellung des EGMR, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte kein blindes Vertrauen beinhaltet;
- des Wahrscheinlichkeitsmaßstabs für die Annahme einer Gefahr.

Im Hinblick auf die Beurteilung tatsächlicher Fragestellungen ist zu beachten, dass mehr als ein Drittel der ermittelten Entscheidungen Überstellungen nach Italien betreffen. Dabei sticht zahlenmäßig die Bezugnahme auf den EGMR hinsichtlich der Annahme hervor, dass systemische Mängel in Italien nicht vorliegen. In fast allen dieser Fälle wird die Entscheidung des EGMR in der Rechtssache *M.T.* zitiert.¹¹ In der Literatur wird kritisiert, dass der EGMR in dieser Entscheidung allgemeine (Absichts-)Erklärungen der italienischen Regierung zur Aufnahme und Versorgung Schutzsuchender für ausreichend erachtet.¹² In allen untersuchten Entscheidungen, in denen *M.T.* zitiert wird, wird das Vorliegen systemischer Mängel oder individuell drohender Menschenrechtsverletzungen im italienischen Asylverfahren verneint. Demgegenüber wird in den analysierten Italien-Entscheidungen, in denen systemische Mängel oder individuell drohende Menschenrechtsverletzungen angenommen wurden, *M.T.* nicht zitiert, wobei auch die Weigerung Italiens, Schutzsuchende aufzunehmen, (mit) entscheidungserheblich war.¹³ Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass

⁸ EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09, *M.S.S. v. Belgium and Greece* (engl.) – asyl.net: M18077.

⁹ EGMR, Urteil vom 14.3.2017 – 47287/15, *Ilias and Ahmed v. Hungary* (engl.) – asyl.net: M24824.

¹⁰ EGMR, Entscheidung vom 23.3.2021 – 46595/19, *M.T. gg. Niederlande* – asyl.net: M29888.

¹¹ U.a. VG Berlin, Urteil vom 23.4.2024 – 9 K 495/23 A – gesetze.berlin.de; VG Gießen, Beschluss vom 13.12.2023 – 2 L 1714/23.GI.A – milo.bamf.de; VG München, Beschluss vom 19.9.2023 – M 10 S 23.50929; Beschluss vom 7.8.2023 – M 10 S 7 23.50803 – gesetze.bayern.de; VG Saarlouis, Beschluss vom 17.2.2023 – 5 L 1597/22 – milo.bamf.de; zur Rs. *M.T.* siehe EGMR, Entscheidung vom 23.3.2021, a. a. O. (Fn. 10).

¹² Siehe etwa Romer, *Asylmagazin* 6/2021, S. 213.

¹³ U.a. VG Bremen, Beschluss vom 10.8.2023 – 6 V 1704/23 – milo.bamf.de; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.4.2024 – 1a K 4942/22.A – asyl.net: M32403; VG Köln, Urteil vom 14.3.2023, 22 K 6528/19.A; Urteil vom 27.7.2023, 8 K 1679/20.A – justiz.nrw.de.

M.T. herangezogen wurde, um die Aufrechterhaltung der Überstellungsentscheidung zu begründen.

Interessant sind auch Beobachtungen in Entscheidungen zu Überstellungen nach Belgien, in denen sich Gerichte auf das Urteil *Camara* beziehen.¹⁴ Darin stellte der EGMR fest, dass die fehlende Umsetzung belgischer Gerichtsentscheidungen zur Unterbringung von Asylsuchenden systemisch ist und dies eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren aus Art. 6 EMRK darstellt. In drei von vier Entscheidungen zur Aufhebung der Überstellung zogen Gerichte *Camara* heran; bemerkenswert ist, dass aber auch Gerichte, die die Überstellung zulassen, sich darauf beziehen (4 von 6 Entscheidungen).¹⁵ Dies zeigt auch über die Belgien-Entscheidungen hinaus zum einen die Divergenz (erstinstanzlicher) verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung¹⁶ und zum anderen, dass die Auseinandersetzung mit einer bestimmten EGMR-Entscheidung nicht zwangsläufig zum gleichen Schluss führt.

3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden

Eine besondere Rolle im Kontext von Dublin-Entscheidungen spielt Vulnerabilität, da sich aus der individuellen Situation der Schutzsuchenden ein Überstellungshindernis ergeben kann, selbst wenn die hohe Schwelle der Erheblichkeit zur Annahme systemischer Mängel nicht erreicht wird.

Auch wenn sich insgesamt keine höhere Quote von abgelehnten Überstellungen in den Fällen zeigt, die besonders schutzbedürftige Personen betreffen,¹⁷ konnte in einzelnen Entscheidungen ein Einfluss von EGMR-Ent-

¹⁴ EGMR, Urteil vom 18.7.2023 – 49255/22, *Camara v. Belgium* (engl.) – [hudoc](#).

¹⁵ Überstellung aufgehoben: VG Arnsberg, Beschluss vom 9.2.2024 – 6 L 1243/23.A – [asyl.net](#): M32167; VG Weimar, Beschluss vom 18.4.2024 – 1 E 942/23 We – [justiz.thueringen.de](#); VG Wiesbaden, Beschluss vom 27.3.2024 – 7 L 278/24.WI.A – [hessenrecht.hessen.de](#); Überstellung zugelassen: VG München, Beschluss vom 11.7.2024 – M 10 S 24.50708 – [gesetze-bayern.de](#); Rn. 20–23; VG München, Beschluss vom 19.10.2023 – M 10 S 23.51033 – [gesetze.bayern.de](#), Rn. 23; VG Osnabrück, Beschluss vom 18.6.2024 – 5 B 53/24 – [milo.bamf.de](#), S. 6–7; VG Osnabrück, Beschluss vom 15.4.2024 – 5 B 26/24 – [milo.bamf.de](#), S. 5–7; zum Teil geht es um Personen, deren Asylanträge bereits abgelehnt wurden, soweit ersichtlich machen die Gerichte diesbezüglich aber keinen Unterschied bei der Bezugnahme auf *Camara*, wo es um ein laufendes Asylverfahren geht.

¹⁶ Zur »Zersplitterung« allgemein siehe Berlit, Herausforderungen durch die Verlagerung von Asylverfahren auf die Gerichte, *Asylmagazin* 4/2019, S. 91; zur daraus folgenden Rechtsunsicherheit vgl. Münch, Reuige Rückkehr zum allgemeinen Verwaltungsprozessrecht? – Zur aktuellen Diskussion über Rechtsmittel im Asylverfahren, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 7/2018, S. 193.

¹⁷ Im Rahmen unserer Auswertung haben wir uns an den in der Aufnahme-RL (vgl. Art. 2 Bst. k i.V.m. Art. 21) genannten Personengruppen orientiert und Sachverhalte, die etwa Familien und auch die besondere Vulnerabilität von Frauen (abseits von Schwangerschaft, Gewaltbetroffenheit, etc.) betreffen, diesbezüglich nicht in Betracht genommen.

scheidungen festgestellt werden: So entschied das VG Minden, dass eine »Überstellung von Familien mit minderjährigen Kindern nach Polen [...] ohne ausreichende Zusicherung einer familien- und kindgerechten Unterbringung aufgrund der dortigen Umstände für Asylbewerber nicht zulässig« ist.¹⁸ Hierbei zog das Gericht umfangreich EGMR-Rechtsprechung heran, u. a. das Urteil in der Rechtssache *Tarakhel*¹⁹ zu vulnerablen Schutzsuchenden und EGMR-Entscheidungen zur Lage von Schutzsuchenden in Polen.²⁰

Im Gegensatz dazu wurde in einigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen die offenkundige Vulnerabilität nicht als Hindernis für eine Überstellung anerkannt. So erwähnte etwa das VG Lüneburg zwar *Tarakhel*, kam aber im Hinblick auf eine Überstellung nach Kroatien zu der Schlussfolgerung, dass die besondere Schutzbedürftigkeit der betroffenen Familie mit drei Kindern »sofort und unproblematisch« ersichtlich für kroatische Behörden sei, sodass keine Gefahr der Obdachlosigkeit bestünde.²¹ In anderen Fällen wiederum wurde sich trotz der Vulnerabilität der Asylantragstellenden nicht auf internationale Rechtsprechung zu besonderer Schutzbedürftigkeit bezogen.²²

4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse

Anders als Entscheidungen des EGMR wurden solche der UN-Ausschüsse in den analysierten Entscheidungen kaum herangezogen. Nur fünf der untersuchten 116 Urteile und Beschlüsse zum Dublin-Verfahren erwähnen überhaupt UN-Ausschüsse:²³ In drei dieser Fälle (zu Litauen) zog das Gericht jedoch keine Ausschussentscheidungen in Individualbeschwerdeverfahren heran, sondern nicht verbindliche Entscheidungen im Rahmen der

¹⁸ VG Minden, Urteil vom 28.8.2023 – 12 K 2197/22.A – [asyl.net](#): M32159.

¹⁹ EGMR, Urteil vom 4.11.2014 – 29217/12, *Tarakhel v. Switzerland* (engl.) – [Asylmagazin](#) 12/2014, S. 424f., [asyl.net](#): M22411.

²⁰ EGMR, Urteil vom 10.4.2018 – 75157/14, *Bistieva and Others v. Poland* (engl.); Urteil vom 3.3.2022 – 14743/17, *Nikoghosyan and Others v. Poland* (engl.); Urteil vom 9.2.2023 – 11247/18, *R.M. et autres c. Pologne* (frz.) – [hudoc](#).

²¹ VG Lüneburg, Beschluss vom 27.9.2023 – 5 B124/23 – [milo.bamf.de](#); ähnlich auch OVG Schleswig-Holstein zu einer Alleinerziehenden mit Kind in Italien, Urteil vom 25.1.2024 – 4 LB 4/23 – [gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de](#), Rn. 71.

²² U.a. VG Ansbach, Beschluss vom 30.5.2023 – AN 14 S 23.50054, [gesetze-bayern.de](#) (gewaltbetroffene Frau); VG Weimar, Beschluss vom 27.3.2024 – 1 E 1368/23 We, [milo.bamf.de](#) (Familie mit Kindern, Dublin Kroatien).

²³ VG Karlsruhe, Beschluss vom 27.3.2023 – A 19 K 391/23 – [asyl.net](#): M31436; VG Meiningen, Beschluss vom 13.4.2023 – 2 E 1112/22 Me – [milo.bamf.de](#); VG München, Beschluss vom 30.3.2023 – M 19 S 23.50135 – [asyl.net](#): M31432; Urteil vom 22.2.2024 – M 10 K 23.50597 – [asyl.net](#): M32448; Urteil vom 22.2.2024 – M 10 K 22.50479 – [gesetze-bayern.de](#).

Staatenberichtsverfahren; nur das VG München stützte sich in zwei Fällen (zu Kroatien) auf Entscheidungen des UN-Ausschusses gegen Folter im Individualbeschwerdeverfahren.²⁴ Diese betonen, dass sowohl allgemeine Schutzvorkehrungen gegen Menschenrechtsverletzungen als auch frühere konkrete Menschenrechtsverletzungen gegenüber der betroffenen Person im Kontext des Zurückweisungsverbots nach Art. 3 CAT berücksichtigt werden müssen.²⁵ Das VG stellte in der Folge fest, dass die Annahme, Dublin-Rückkehrenden drohten anders als anderen Schutzsuchenden keine Kettenabschiebungen, ein »faktenresistenter Vertrauen« darstelle und nicht mit der Rechtsprechung des EGMR und dem UN-Ausschuss vereinbar sei. Im Gegensatz zu vielen anderen Verwaltungsgerichten entschied das VG München in diesen beiden Fällen, dass Überstellungen nach Kroatien rechtswidrig sind.²⁶

Die beiden Urteile des VG München stechen aus der Gesamtheit der analysierten Entscheidungen durch eine äußerst umfangreiche Auseinandersetzung mit internationaler Rechtsprechung (z.B. 13 EGMR-Entscheidungen, davon teils noch anhängige) und sonstigen Quellen (z.B. eine Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarats in drei anhängigen Verfahren²⁷) heraus – die Auseinandersetzung mit der UN-Ausschuss-Auffassung ist folglich nicht allein entscheidend.

III. Entscheidungen in sogenannten Anerkannten-Fällen

1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen

Aus den analysierten Entscheidungen wurden 55 identifiziert, die sich auf Personen beziehen, denen in einem europäischen Land bereits internationaler Schutz gewährt wurde (sogenannte Anerkannte). In 22 dieser Verfahren wurde die behördliche Rückführungsentscheidung durch die Gerichte bestätigt. Die häufigsten Zielländer der ange-

²⁴ VG München, Urteil vom 22.2.2024 – M 10 K 23.50597 – asyl.net: M32448; VG München, Urteil vom 22.2.2024 – M 10 K 22.50479 – gesetze-bayern.de.

²⁵ Das Gericht bezieht sich indirekt auf die Entscheidungen, indem es einen Kommentar zur CAT zitiert: Nowak/Birk/Monina, *The United Nations Convention Against Torture And Its Optional Protocol – A Commentary*, 2. Aufl. 2019, Oxford University Press: Oxford, Rn. 164 ff., 169 ff.

²⁶ Allerdings hat laut einer Entscheidung des VG München der VGH Bayern aufgrund mündlicher Verhandlung vom 27. Januar 2025 ein Urteil des VG München aufgehoben und entschieden, dass eine Überstellung nach Kroatien möglich sei – VG München, Beschluss vom 12.2.2025 – M 3 S 25.50045, gesetze-bayern.de.

²⁷ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Drittparteienintervention vom 22.12.2020 – 18810/19, 18865/19 und 23495/19, S. B. v. Croatia, A. A. v. Croatia and A. B. v. Croatia (engl.) – coe.int.

fochtenen Rückführung waren Italien (23), Griechenland (14) und Bulgarien (8).

Die am häufigsten in diesen Fällen herangezogenen EGMR-Entscheidungen sind *Tarakhel*²⁸ (22, siehe Abschnitt II.3), gefolgt von der Entscheidung *Paposhvili*²⁹ (18), und *M.S.S.*³⁰ (15, siehe Abschnitt II.1). In *Paposhvili* stellte der EGMR aufgrund der schweren Erkrankung des Antragstellers und dem fehlenden Zugang zu notwendiger medizinischer Behandlung in seinem Herkunftsland Georgien eine Verletzung des Rechts auf Leben aus Art. 2, des Verbots unmenschlicher Behandlung aus Art. 3 und des Rechts auf Privatleben aus Art. 8 EMRK fest.

In 65 % der Fälle stellten wir eine oberflächliche oder textbausteinartige Auseinandersetzung der nationalen Gerichte mit herangezogenen internationalen Entscheidungen fest. Exemplarisch dafür sind drei ablehnende Entscheidungen des VGH Bayern, die die Rückführung der Antragstellenden nach Bulgarien zum Gegenstand hatten.³¹ Obwohl es sich in zwei der Verfahren um alleinstehende Männer³² und im dritten Verfahren um eine alleinstehende Mutter mit einer volljährigen und einer (noch) minderjährigen Tochter³³ und damit um verschiedene Fallkonstellationen handelte, wiederholten sich der Urteilston ebenso wie die aus der internationalen Rechtsprechung hergeleiteten rechtlichen Maßstäbe. Der VGH machte erkennbar keinen Unterschied bei der Anwendung dieser Maßstäbe auf die verschiedenen Fallkonstellationen, so etwa bei der Beurteilung der Frage, ob es sich im Fall der weiblichen Klägerinnen um besonders schutzbedürftige Personen handelt.

2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme

In 65 % der analysierten Entscheidungen befassten sich die Verwaltungsgerichte mit der Rechtsprechung des EGMR zur möglichen Verletzung von Art. 3 EMRK durch Rückführungen von Anerkannten in den europäischen Staat, der ihnen bereits internationalen Schutz gewährt hatte.

Bei Fällen von in Griechenland Anerkannten wurde in sechs Entscheidungen die behördliche Rückführungsentscheidung aufgehoben; in acht Entscheidungen wurde sie aufrechterhalten. Dabei konnten wir beobachten, dass in der Mehrzahl der Entscheidungen, die zugunsten der Schutzsuchenden ausgingen (4 von 6), *M.S.S.* zitiert

²⁸ EGMR, Urteil vom 4.11.2014, a. a. O. (Fn. 19).

²⁹ EGMR, Urteil vom 13.12.2016 – 41738/10, *Paposhvili v. Belgien* (engl.) – asyl.net: M24587.

³⁰ EGMR, Urteil vom 21.1.2011, a. a. O. (Fn. 8).

³¹ VGH Bayern, Urteile vom 28.3.2024 – 24 B 22.31106/24 B 22.31108/24 B 22.31136.- gesetze-bayern.de und asyl.net: M32347.

³² VGH Bayern, Urteile vom 28.3.2024 – 24 B 22.31106/24 B 22.31108 – gesetze-bayern.de.

³³ VGH Bayern, Urteil vom 28.3.2024 – 24 B 22.31136 – gesetze-bayern.de.

wurde,³⁴ wohingegen in Entscheidungen, die zulasten der Schutzsuchenden entschieden wurden, M.S.S. kaum herangezogen wurde (2 von 6).³⁵ Die Heranziehung geschah insbesondere als Beleg für die folgenden Begründungen:

- Es kann verfassungsrechtlich oder konventionsrechtlich geboten sein, dass sich Behörden und Gerichte vor einer Rückführung über die dortigen Verhältnisse informieren und eine Zusicherung der zuständigen Behörden einholen;³⁶
- bei Rückführungen von Anerkannten nach Griechenland kann die Schwelle der Erheblichkeit für einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK erreicht sein, wenn sie vollkommen auf sich allein gestellt sind und über einen längeren Zeitraum gezwungen wären, auf der Straße zu leben, ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen oder Nahrungsmitteln;³⁷
- zwar enthält Art. 3 EMRK keine Verpflichtung der Vertragsstaaten, Schutzsuchende mit einer Wohnung oder finanziell zu unterstützen,³⁸ jedoch ist die Schwelle der Erheblichkeit erreicht, wenn Betroffene vollständig von staatlicher Unterstützung abhängen und unabhängig von eigenem Verhalten aufgrund von behördlicher Gleichbehandlung einer Situation menschenunwürdiger Armut ausgesetzt sind;³⁹
- Asylsuchende stellen wegen ihrer traumatischen Fluchterlebnisse eine besonders verletzliche und hilfsbedürftige Gruppe dar.⁴⁰

Dabei sticht ein Urteil des VG Berlin, in dem eine Rückführungsentscheidung aufgehoben wurde, aufgrund seiner differenzierten Auseinandersetzung sowohl mit restriktiven als auch progressiven Entscheidungen des EGMR zur Herleitung der anzuwendenden Maßstäbe hervor.⁴¹

Von den 23 Fällen, die die Rückführung von Anerkannten nach Italien zum Gegenstand hatten, fielen 13 zulasten der Schutzsuchenden aus. In 10 Fällen wurde die Rückführungsentscheidung aufgehoben, wobei wir beobachtet haben, dass in fast allen dieser Entscheidungen (8

von 10) *Tarakhel* zitiert wurde.⁴² In den Fällen, in denen die Rückführungsentscheidung aufrechterhalten wurde, wurde hingegen seltener (4 von 13) auf *Tarakhel* Bezug genommen.⁴³

3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden

Im Hinblick auf die Auseinandersetzung der Gerichte mit EGMR-Entscheidungen zu vulnerablen Anerkannten ergab sich bei der Analyse ein differenziertes Bild. In der Hälfte der gesichteten Entscheidungen (8 von 16) haben wir die Auseinandersetzung mit Entscheidungen des EGMR als umfangreich eingeordnet.⁴⁴ Es überrascht nicht, dass in beinahe allen Fällen zum Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden die Entscheidung *Tarakhel* herangezogen wurde.⁴⁵

Mehrheitlich (7) erfolgte die Heranziehung des EGMR im Zusammenhang mit der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern bei einer drohenden Rückführung nach Italien. Hier wurde die Rückführung vorwiegend als Verstoß gegen Art. 3 EMRK eingeordnet.⁴⁶ In diesem Kontext setzten sich die Gerichte neben *Tarakhel* auch differenziert mit vielen weiteren Entscheidungen des EGMR auseinander, so unter anderem:

- *A.M.E.* gg. Niederlande und *N.H. u.a.* gg. Frankreich: Eine zulässige Rückführung nach Italien erfordert nicht immer eine individuelle Zusicherung oder schriftliche Erklärung der zuständigen Behörde, sondern richtet sich nach der besonderen Schutzbedürftigkeit extrem vulnerabler Personen. Die menschenrechtlichen Mindestanforderungen an die Aufnahmemodalitäten können bei Familien mit Kleinstkindern andere sein als bei solchen mit

³⁴ VGH Hessen, Urteil vom 6.8.2024 – 2 A 1132/24.A – BeckRS 2024, 24318; VG Berlin, Urteil vom 28.5.2024 – 23 K 507/23 A – BeckRS 2024, 13524; VG Magdeburg, Urteil vom 22.8.2023 – 9 A 109/23 MD – Asylmagazin 10–11/2023, S. 384 ff., asyl.net: M31783; VG Schleswig, Urteil vom 14.3.2023 – 13 A 238/20 – BeckRS 2023, 11851.

³⁵ VGH Hessen, Urteil vom 6.8.2024 – 2 A 1131/24.A – asyl.net: M32776; Urteil vom 6.8.2024 – 2 A 489/23.A – asyl.net: M32731.

³⁶ VGH Hessen, Urteil vom 6.8.2024 – 2 A 1132/24.A – a. a. O. (Fn. 34), Rn. 48.

³⁷ VG Magdeburg, Urteil vom 22.8.2023, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 31.

³⁸ VGH Hessen, Urteil vom 6.8.2024, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 50; VG Berlin, Urteil vom 28.5.2024, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 22.

³⁹ VG Berlin, Urteil vom 28.5.2024, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 22; VG Schleswig, Urteil vom 14.3.2023, a. a. O. (Fn. 34), Rn. 14.

⁴⁰ VG Berlin, Urteil vom 28.5.2024, a. a. O. (Fn. 34).

⁴¹ Ebd., Rn. 22.

⁴² Z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.1.2024 – 13 A 10945/22; OVG – Asylmagazin 3/2024, S. 100 f., asyl.net: M32163; OVG Thüringen, Urteil vom 20.12.2023 – 2 KO 425/23 – asyl.net: M32494; VG Würzburg Beschluss vom 18.10.2023 – W 4 S 23.30567 – asyl.net: M32032.

⁴³ BVerwG Urteil vom 24.4.2024 – 1 C 8.23 – asyl.net: M32701; VGH München Urteil vom 21.3.2024 – 24 B 23.30860, BeckRS 2024, 6211; VG Bayreuth Beschluss vom 7.9.2023 – B 10 S 23.30703 – BeckRS 2023, 30267; VG Kassel Urteil vom 25.9.2024 – 1 K 1033/20.KS.A – BeckRS 2024, 27102.

⁴⁴ Z. B. VG Bremen, Urteil vom 29.12.2023 – 2 V 1790/23 – asyl.net: M32108; VG Kassel, Urteil vom 25.9.2024, a. a. O. (Fn. 43); OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.1.2024, a. a. O. (Fn. 42); VG Magdeburg, Urteil vom 22.8.2023, a. a. O. (Fn. 34); VG Weimar, Urteil vom 5.4.2023 – 1 E 1701/22 We – asyl.net: M31758.

⁴⁵ Z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.1.2024, a. a. O. (Fn. 42); OVG Thüringen, Urteil vom 20.12.2023, a. a. O. (Fn. 42); VG Würzburg, Beschluss vom 18.10.2023, a. a. O. (Fn. 42).

⁴⁶ So etwa: OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.1.2024, a. a. O. (Fn. 42); VG München, Urteil vom 28.4.2023 – M 5 K 20.30163 – gesetze-bayern.de; VG Würzburg, Urteil vom 18.10.2023, a. a. O. (Fn. 42).

- Kindern im Jugendalter oder insbesondere bei alleinstehenden Erwachsenen.⁴⁷
- *Ali u. a.* gg. Schweiz und Italien und *H u. a.* gg. Schweiz: Die per Rundschreiben ergangene Zusicherung der italienischen Behörden, dass Familien mit Kindern in SPRAR-Unterkünften untergebracht werden, reicht aus, um eine Verletzung von Art.3 EMRK auszuschließen, auch wenn diese Zusicherungen in Einzelfällen nicht eingehalten wurden.⁴⁸
 - *N.T.P. u. a.* gg. Frankreich und *Khan gg.* Frankreich: Die Gewährleistung der Unterbringung und Versorgung einer Familie mit Kindern bei einer Überstellung nach Italien hängt von den individuellen Umständen des Einzelfalls ab, einschließlich der allgemeinen Aufnahmebedingungen in Italien und der besonderen Lage der Asylsuchenden.⁴⁹

Beispielhaft sei ein Urteil des OVG Thüringen genannt,⁵⁰ welches im Berufungsverfahren einer nigerianischen Staatsangehörigen und ihrer minderjährigen Kinder ausführlich auf Rechtsprechung des EGMR, die Kinderrechtskonvention und entsprechende UNHCR-Richtlinien einging, um die Gefahr einer unmenschlichen Behandlung i. S. d. Art.3 EMRK bei Rückkehr nach Italien zu begründen.⁵¹ Dabei setzte sich das OVG auch mit der EGMR-Unzulässigkeitsentscheidung in der Rechtssache *M.T.* auseinander und stellte fest, dass der EGMR damit seine *Tarakhel*-Rechtsprechung nicht aufgegeben habe. Daher müsse bei vulnerablen Personen auch weiterhin vor ihrer Rückführung sichergestellt werden, dass deren besonderer Versorgungsbedarf in Italien gewährleistet sei.

Die Analyse zeigt, dass in den Entscheidungen, in denen sich die Verwaltungsgerichte ausführlicher mit der Rechtsprechung des EGMR im Kontext der Vulnerabilität auseinandersetzen, die Rückführungsentscheidungen größtenteils aufgehoben wurden (89%). Auch bei einer nur oberflächlichen oder textbausteinartigen Auseinandersetzung wurden in der Mehrzahl der Fälle die Rückführungsentscheidungen aufgehoben, allerdings lag die Quote bei bloß 57 %.

4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse

In nur einer der gesichteten Entscheidungen wurde Bezug auf eine Entscheidung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) im Individualbeschwerdeverfahren genommen. Dabei wurde die in Rede stehende Ausschuss-Auffassung jedoch nicht konkret zitiert. Das OVG Thüringen lehnte einen Berufungszulassungsantrag eines in Spanien Anerkannten ab, der auf anhängige Beschwerden beim CESCR-Ausschuss zu Zwangsräumungen in Spanien verwiesen hatte.⁵² Das Gericht verwarf den Klägervortrag dahingehend, dass aus diesen Verfahren keine Schlussfolgerung auf drohende Obdachlosigkeit getroffen werden könne.

IV. Entscheidungen zum internationalen Schutz

1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen

Unter den gesichteten Entscheidungen zum internationalen Schutz wurden 140 identifiziert, in denen internationale Entscheidungen zitiert wurden. In 41 der 140 Fälle wurde ein internationaler Schutzstatus zuerkannt.

Die Art der Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR variiert auch bei den Entscheidungen zum internationalen Schutz deutlich. In der Mehrzahl (70 %) der gesichteten Entscheidungen haben wir die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR als nur oberflächlich oder textbausteinartig beurteilt, insbesondere im Zusammenhang mit dem *real-risk*-Maßstab. Die Analyse lässt nicht den Schluss zu, dass eine intensive Auseinandersetzung mit EGMR-Urteilen eindeutig mit der Zuerkennung internationalen Schutzes einhergeht.

2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme

Die in diesem Kontext am häufigsten herangezogenen Entscheidungen sind die EGMR-Urteile *M.S.S.* (s. o. Abschnitt II.1) sowie *Saadi*, in der der EGMR feststellte, dass die Abschiebung eines wegen Mitgliedschafts in einer terroristischen Organisation verurteilten Antragstellers nach Tunesien eine Verletzung von Art.3 EMRK darstellt.⁵³ Beide Entscheidungen wurden sowohl bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft als auch des subsidiären Schutzes zumeist für die Definition des Wahrscheinlichkeits-

⁴⁷ EGMR, Beschluss vom 13.1.2015 – 51428/10, A.M.E. gegen Niederlande; Urteil vom 2.7.2020 – 28820/13, 75547/13, 13114/15, N.H. u. a. gg. Frankreich – *hudoc*; zitiert von: BVerwG, Urteil vom 24.4.2024 – I C 8/23 – *asyl.net*: M32701, Rn. 17.

⁴⁸ EGMR, Urteil vom 4.10.2016 – 30474/14, *Ali u. a.* gg. Schweiz und Italien; Urteil vom 15.5.2018 – 67981/16, *H. u. a.* gg. Schweiz – *hudoc*; zitiert in: VG München, Urteil vom 28.4.2023, a. a. O. (Fn. 46), Rn. 29.

⁴⁹ EGMR, Urteil vom 24.5.2018 – 68862/13, *N.T.P. u. a.* gg. Frankreich; Urteil vom 28.2.2019 – 12267/16, *Khan gg.* Frankreich – *hudoc*; zitiert von: BVerwG, Urteil vom 24.4.2024, a. a. O. (Fn. 47), Rn. 17.

⁵⁰ OVG Thüringen, Urteil vom 20.12.2023, a. a. O. (Fn. 42).

⁵¹ EGMR, Urteil vom 4.11.2014, a. a. O. (Fn. 19); Urteil vom 21.1.2011, a. a. O. (Fn. 8); Urteil vom 23.3.2021, a. a. O. (Fn. 10); Urteil vom 20.4.2021 – 41100/19, A.B. u. a. v. Finnland (engl.) – *hudoc*; UN-Kinderrechtsausschuss, Auffassung vom 1.2.2019 – 4/2016, D.D. v. Spanien – *juris.ohchr.org*; UNHCR, Richtlinien zu Asylanträgen von Kindern, HCR/GIP/09/08, vom 22.12.2009, S. 10, 25 – *unhcr.org*.

⁵² OVG Thüringen, Urteil vom 18.1.2023 – 2 ZKO 283/22 – *asyl.net*: M31367, Rn. 21.

⁵³ EGMR, Urteil vom 28.2.2008 – 37201/06, *Saadi gg.* Italien – *asyl.net*: M12995.

maßstabs für die Annahme einer Gefährdung (*real risk*) bei einer Rückkehr herangezogen. Zur Herleitung dieses rechtlichen Maßstabs wurde auch insgesamt am häufigsten Rechtsprechung des EGMR durch Verwaltungsgerichte zur Auslegung herangezogen. An zweiter Stelle wurden internationale Entscheidungen bei der Prüfung des subsidiären Schutzes zur Definition von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK zitiert.

Im Rahmen der Prüfung des Flüchtlingsschutzes beziehen sich die nationalen Gerichte insbesondere im Kontext der Verfolgungsprognose auf Entscheidungen des EGMR. Das OVG Nordrhein-Westfalen und der VGH Bayern zogen beispielsweise in drei Entscheidungen das EGMR-Urteil *Isik*⁵⁴ im Kontext der Verletzung der Religionsfreiheit heran. Der EGMR hatte in dieser Entscheidung die Türkei verurteilt, wegen ihres Umgangs mit dem Alevitentum unter anderem gegen die Religionsfreiheit gemäß Art. 9 EMRK verstößen zu haben. In den verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ging es um die Situation von Mitgliedern der islamischen Glaubensgemeinschaft der Ahmadiyya in Pakistan und die Frage, ob die Pflicht zur Angabe der Religionszugehörigkeit »Ahmadi« in Pass- und Ausweisdokumenten eine an die Religion geknüpfte Verfolgung darstellt. Mit Bezug auf *Isik* erkannten die Gerichte zwar eine Verletzung der Religionsfreiheit an, stellten dann jedoch fest, dass nicht jede Menschenrechtsverletzung eine Verfolgung im asylrechtlichen Sinne darstelle.

Bei der Prüfung des subsidiären Schutzes und Heranziehung von Entscheidungen des EGMR zur Definition des ernsthaften Schadens durch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AsylG wurde besonders häufig auf das Urteil *M.S.S.*⁵⁵ (siehe Abschnitt II.1) zurückgegriffen⁵⁶. Zur Definition des Folterbegriffs wurde teilweise auf die UN-Konvention gegen Folter verwiesen, jedoch ohne dass dabei auf relevante Entscheidungen des UN-Ausschusses gegen Folter Bezug genommen wurde.⁵⁷

3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden

Im Rahmen der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung wurde in den gesichteten Entscheidungen der EGMR kaum zur Auslegung herangezogen. Wurde der EGMR in Einzelfällen in diesem Kontext zitiert, führte dies nicht zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Eine Auseinandersetzung

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 2.2.2010 – 21924/05, *Isik* gg. Türkei – *hudoc*.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 21.1.2011, a. a. O. (Fn. 8).

⁵⁶ Z. B. VG Greifswald, Urteil vom 23.3.2023 – 2 A 1195/19 HGW – *asyl.net*: M31552.

⁵⁷ Z. B. VG Potsdam, Urteil vom 10.5.2023 – 6 K 352/18.A – BeckRS 2023, 15035.

etwa mit der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) und ihrer Auslegung durch den UN-Frauenrechtsausschuss fand in keiner der analysierten Entscheidungen statt. Dabei ist durch den EuGH inzwischen klar vorgegeben, dass internationale Menschenrechtsverträge wie die CEDAW bei der Prüfung geschlechtsspezifischer Verfolgung zu beachten sind.⁵⁸

Der VGH Bayern befasste sich in zwei Entscheidungen mit der Frage, ob bei der Prüfung der Zumutbarkeit der innerstaatlichen Schutzalternative das Kindeswohl gemäß Art. 24 Abs. 2 GR-Charta und Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention höhere Standards erfordert als allgemein vorausgesetzt werden – ob bei Kindern für eine wirksame Schutzalternative also nicht nur existenzielle Bedürfnisse (»Bett, Brot, Seife«) gewährleistet sein müssen.⁵⁹ Die Antragstellenden argumentierten, dass Kindeswohlaspekte einer Rückkehr in die Demokratische Republik Kongo entgegenstünden, da das auf Menschenrechtsverträgen beruhende Recht auf soziale Entwicklung, auf Gesundheit, Bildung und Wohlergehen nicht gewährleistet sei. Der VGH erkannte unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR in der Rechtssache *I.A.A.*⁶⁰ zwar an, dass die Kinderrechtskonvention die Konventionsstaaten zur Berücksichtigung des Kindeswohls verpflichtete, lehnte die Berufungszulassungsanträge jedoch ab, da Kindeswohlaspekte keinen Anspruch auf Schutzgewähr auslösten und nicht die abstrakten Anforderungen an die Zumutbarkeit einer internen Schutzalternative modifizieren könnten.

In Fällen, in denen Verfolgung aufgrund von Homosexualität geltend gemacht wurde, zogen die Verwaltungsgerichte⁶¹ insbesondere die EGMR-Entscheidung *B. und C.* heran.⁶² Darin stellte der EGMR eine Verletzung von Art. 3 EMRK im Fall einer Abschiebung eines homosexuellen Antragstellers nach Gambia fest, bei der keine neue Risikobewertung vorgenommen worden war. In allen in diesem Kontext gesichteten Entscheidungen wurde die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt.

Ein Beispiel für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR in diesem Kontext bietet das Urteil des VG Cottbus im Fall eines homosexuellen

⁵⁸ EuGH, Urteil vom 16.1.2024 – C-621/21 – *asyl.net*: M32111; vgl. dazu Hruschka/Mantel/Stern in Huber/Mantel, Kommentar zum AufenthG/AsylG, 4. Auflage 2025, AsylG § 3b Rn. 53 ff.; siehe auch Endres de Oliveira/Kasim, Die Relevanz der Istanbul-Konvention für den flüchtlingsrechtlichen Schutz von Frauen in der EU: Das EuGH-Urteil in der Rechtssache WS gegen Bulgarien, NVwZ 2024, S. 486 (488 f.).

⁵⁹ VGH Bayern, Urteil vom 15.1.2024 – 11 ZB 23.30922 – BeckRS 2024, 633; Urteil vom 29.1.2024 – 11 ZB 24.30065 – BeckRS 2024, 1372.

⁶⁰ EGMR, Urteil vom 8.3.2016 – 25960/13, I.A.A. a.o. gg. Vereiniges Königreich – *hudoc*.

⁶¹ Z. B. VG Bremen, Urteil vom 2.9.2024 – 7 K 162/24 – milo.bamf.de; VG Cottbus, Urteil vom 9.2.2023 – VG 5 K 755/18.A – BeckRS 2023, 4400; VG Meiningen, Urteil vom 13.11.2023 – 2 K 1355/22 Me – milo.bamf.de.

⁶² EGMR, Urteil vom 17.2.2020 – 889/19 und 43987/16, B und C gg. Schweiz – *hudoc*.

Antragstellers marokkanischer Staatsangehörigkeit aus Algerien, in dem das Gericht die Ablehnung des Asylantrags aufhob.⁶³ Bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft stützte es sich zentral auf zwei EGMR-Urteile: *Paposhvili*⁶⁴ zur Begründung des »Mindestmaß-an-Schwere-Maßstabs« (*minimum level of severity*) für eine Verfolgungs-handlung; und *B. und C.*⁶⁵ mit der Argumentation, dass eine Geheimhaltung der Sexualität des Klägers aufgrund drohender Verfolgung in ihrer Schwere einer Verfolgung gleichkäme und schon deshalb keine Option sei, weil sich die Lebensumstände des Klägers ändern könnten und die Entdeckung der Homosexualität nicht nur vom Verhalten des Klägers abhinge. Gestützt auf die Rechtsprechung des EGMR entkräftete das VG Cottbus entscheidungserheblich die Argumentation des BAMF, welches angenommen hatte, dass eine mögliche Verfolgung in Algerien durch Geheimhaltung der Homosexualität vermieden werden könne. Das Beispiel zeigt exemplarisch, dass die intensive Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR in verwaltungsrechtlichen Entscheidungen durchaus entscheidungsrelevant sein kann.

4. Unterschiedliche Bezugnahme auf EGMR und UN-Ausschüsse

Von den 140 identifizierten Urteilen, die Bezug auf internationale Entscheidungen nehmen, enthalten nur zwei einen Verweis auf den UN-Menschenrechtsausschuss.⁶⁶ Dieser wird dabei vom VG Ansbach in beiden Entscheidungen wortgleich und nur indirekt im Rahmen der Ziierung einer Länderinformation aus dem Jahr 2022 erwähnt.⁶⁷

Ansonsten wurden Berichte von anderen UN-Gremien gelegentlich im Rahmen von Erkenntnismitteln als Länderinformationen hinzugezogen. Beispielsweise wurden Berichte des UN-Menschenrechtsrats (*Human Rights Council*) und des UN-Sonderberichterstatters zu Menschenrechtsverletzungen im eritreischen Nationaldienst in einem Urteil des OVG Rheinland-Pfalz berücksichtigt.⁶⁸ Ähnlich hat der VGH Baden-Württemberg Berichte des UN-Menschenrechtsrats zu Afghanistan zur Analyse der dortigen allgemeinen Gefährdungslage herangezo-

gen.⁶⁹ Obwohl die Verwendung solcher Berichte im Rahmen der Recherche nicht systematisch erfasst wurde, ist uns bei der Sichtung der Entscheidungen dennoch aufgefallen, dass ihre Einbeziehung eher die Ausnahme darstellt.

V. Entscheidungen zu Abschiebungs-verboten

1. Häufigkeit und Art der Bezugnahme auf internationale Entscheidungen

Es konnten 153 Entscheidungen identifiziert werden, bei denen internationale Entscheidungen schwerpunktmäßig im Rahmen der Prüfung von Abschiebungsverboten zitiert wurden. Von diesen Fällen wurden 68 % mit der Feststellung entschieden, dass kein Schutzanspruch bestehe. Bei den Entscheidungen zu Abschiebungsverboten wurde keine direkte Bezugnahme auf Entscheidungen von UN-Ausschüssen gesichtet.

Die häufigsten zitierten EGMR-Urteile waren *Sufi und Elmi* (69), gefolgt von *N.* (50) und *Paposhvili* (36).⁷⁰ In *Sufi und Elmi* stellte der EGMR eine Verletzung des Art. 3 EMRK im Fall einer Abschiebung von zwei somalischen Staatsangehörigen nach Mogadischu fest und setzte sich mit der Frage auseinander, ob und unter welchen Umständen humanitäre und sozioökonomische Gründe im Herkunftsland einen Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aus Art. 3 EMRK begründen. In den anderen beiden Urteilen ging es um die Frage, unter welchen Umständen eine drohende Verletzung von Art. 3 EMRK in Fällen gesundheitlicher Beeinträchtigungen und mangelnder medizinischer Versorgung angenommen werden kann.

Bei einem Großteil der untersuchten Entscheidungen (73 %) wurde die Auseinandersetzung mit den herangezogenen internationalen Entscheidungen als textbausteinartig oder oberflächlich eingestuft. Dieses Ergebnis lässt sich auch darauf zurückführen, dass internationale Entscheidungen im Rahmen von Abschiebungsverboten größtenteils zur Herleitung rechtlicher Maßstäbe herangezogen wurden. Zudem ist auffällig, dass sich die nationalen Gerichte in Bezug auf die sich aus der Rechtsprechung des EGMR ergebenden Maßstäbe häufig nicht auf

⁶³ VG Cottbus, Urteil vom 9.2.2023, a. a. O. (Fn. 61); so auch VG Bremen, Urteil vom 2.9.2024, a. a. O. (Fn. 61).

⁶⁴ EGMR, Urteil vom 13.12.2016, a. a. O. (Fn. 29).

⁶⁵ EGMR, Urteil vom 17.11.2020, a. a. O. (Fn. 62).

⁶⁶ VG Ansbach, Urteil vom 6.2.2024 – AN 9 K 23.30609 – BeckRS 2024, 2336; Urteil vom 20.3.2024 – AN 9 K 23.30567 – BeckRS 2024, 6892.

⁶⁷ Österreichisches Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Länderinformationsblatt T. vom 8.8.2022, S. 1.

⁶⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 7.12.2023 – 13 A 10789/23.OVG – asyl.net: M32196; zitiert: UN-Menschenrechtsrat, Report of the special rapporteur Moahmed Abdelsalam Babiker, A/HRC/53/20, 9.5.2023, ecoi.net/de/dokument/2074150.html; Report of the commission of inquiry on human rights in Eritrea, A/HRC/29/42, 4.6.2015, ecoi.net/de/dokument/1140758.html.

⁶⁹ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.6.2023 – A 11 S 1695/22 – asyl.net: M31767; zitiert: UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan, A/HRC/52/84, 9.2.2023, ecoi.net/de/dokument/2087920.html.

⁷⁰ EGMR, Urteil vom 28.6.2011 – 8319/07 und 11449/07, *Sufi* und *Elmi* gg. Vereinigtes Königreich – BeckRS 2012, 8147; Urteil vom 27.5.2008 – 26565/05, N. gg. Vereinigtes Königreich – asyl.net: M13624; Urteil vom 13.12.2016, a. a. O. (Fn. 29).

EGMR-Urteile selbst, sondern auf das BVerwG und dessen Auslegung der EGMR-Spruchpraxis beziehen.⁷¹

2. Kontext und Wirkung der Bezugnahme

Internationale Entscheidungen wurden überwiegend im Rahmen der Prüfung des Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 AufenthG zitiert und hier in Hinblick auf mögliche Abschiebungsverbote, die aus dem Verbot der Folter sowie der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung nach Art. 3 EMRK abgeleitet werden. Entscheidend ist dabei die Gefahrenprognose, in deren Rahmen festzustellen ist, ob die beachtliche Wahrscheinlichkeit einer menschenrechtswidrigen Behandlung besteht. Die Rechtsprechung des EGMR wurde zunächst in einer Vielzahl von Fällen bei der Herleitung des hier zur Anwendung kommenden *real-risk*-Maßstabs zumindest indirekt zitiert.⁷²

Schwerpunktmaßig wurde im Hinblick auf die Erheblichkeitsschwelle einer möglichen Verletzung von Art. 3 EMRK durch schlechte humanitäre Bedingungen im Abschiebungszielstaat Bezug auf den EGMR genommen. Dabei legt der EGMR verschiedene Maßstäbe an, je nachdem, ob die Verantwortung für diese Bedingungen einem Akteur zurechenbar ist oder nicht.⁷³ Auffällig ist, dass nationale Gerichte zum Großteil nicht eindeutig zwischen den verschiedenen Maßstäben unterscheiden. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist eine Entscheidung des VG Bremen, in der Textbausteine zu den verschiedenen Erheblichkeitsmaßstäben unzusammenhängend aneinandergereiht erscheinen.⁷⁴ Nur in wenigen der analysierten Entscheidungen fand eine besonders detaillierte Herleitung und Anwendung dieser grundlegenden Maßstäbe für die Prüfung von Abschiebungsverboten statt.⁷⁵

Bei der Prüfung des Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 7 AufenthG wegen konkreter individueller Gefahren

wurden in den gesichteten Gerichtsentscheidungen kaum internationale Entscheidungen rezipiert.⁷⁶

Hinsichtlich der Korrelation zwischen der Ausführlichkeit der Heranziehung von internationalen Entscheidungen und dem Ausgang der jeweiligen nationalen Entscheidung konnten keine Auffälligkeiten festgestellt werden.

3. Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden

Der Umgang mit vulnerablen Schutzsuchenden spielt zwar in einer Reihe von nationalen Entscheidungen zu Abschiebungsverboten eine Rolle, internationale Entscheidungen werden jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen in diesem Kontext zur Begründung herangezogen. Dabei wäre in vielen Fällen, zum Beispiel zu Schutzsuchenden mit Behinderung oder zu geschlechtsspezifischer Gewalt oder Diskriminierung, eine intensive Auseinandersetzung mit internationalen Entscheidungen, etwa des Kinderrechtsausschusses, des Frauenrechtsausschusses oder des Behindertenrechtsausschusses naheliegend.⁷⁷ Dass dies bei der Prüfung der Abschiebungsverbote kaum passiert, mag auch daher röhren, dass entsprechende Merkmale von den Gerichten vorrangig als potenzielle Verfolgungsgründe bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft erörtert werden. Trotzdem bleibt auch im Bereich der Abschiebungsverbote Raum, die Auswirkung solcher Vulnerabilitäten zu überprüfen.

Ein Beispiel, in dem uns die intensive Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EGMR ausschlaggebend für die Gewährung eines Abschiebungsverbots und einer menschenrechtsbasierten Auslegung erschien, ist ein Urteil des VG Weimar, in dem das Gericht ein Abschiebungsverbot für ein behindertes Kind aus Nordmazedonien feststellte.⁷⁸ Das Urteil ist deshalb bemerkenswert, da es bei der Prüfung der drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK unter Heranziehung der Rechtsprechung des EGMR⁷⁹ nicht nur auf die unmenschliche Behandlung abstellt, sondern auch auf das Recht auf Teilhabe und Förderung, insbesondere das Recht auf Bildung aus Art. 2 Zusatzprotokoll zur EMRK. Im Ergebnis betonte das VG die Bedeutung des Rechts auf Bildung als Teil der Menschenwürde und stellte wegen des fehlenden Zugangs zu

⁷¹ Vgl. VG Bremen, Urteil vom 27.1.2023 – 2 K 1016/20 – asyl.net: M31383; VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 18.1.2023 – 10 K 1047/17.A – BeckRS 2023, 3011; VG Weimar Urteil vom 6.12.2023 – 7 K 2717/22 – BeckRS 2023, 51861.

⁷² Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.8.2024 – VGH A 9 S 318/24 – milo.bamf.de; VG Chemnitz, Urteil vom 8.5.2024 – 6 K 1211/21.A – milo.bamf.de; VG Köln, Urteil vom 14.9.2023 – 8 K 7348/17.A – BeckRS 2023, 33569; VG Minden, Beschluss vom 1.10.2024 – 6 L 832/24.A – BeckRS 2024, 26313; VG Saarlouis, Urteil vom 18.9.2024 – 5 K 206/24 – milo.bamf.de; VG Sigmaringen, Urteil vom 17.7.2024 – A 14 K 2600/22 – asyl.net: M32621.

⁷³ EGMR, Urteil vom 27.5.2008, a.a.O. (Fn. 70), Rn. 42; Urteil vom 21.1.2011, a.a.O. (Fn. 8); Urteil vom 28.6.2011, a.a.O. (Fn. 70), Rn. 282.

⁷⁴ Vgl. VG Bremen, Urteil vom 27.1.2023, a.a.O. (Fn. 71), Rn. 49.

⁷⁵ So etwa: OVG Sachsen, Beschluss vom 24.5.2023 – 1 A 472/20.A – asyl.net: M31627; VG Düsseldorf, Urteil vom 16.10.2024 – 15 K 6321/24.A – BeckRS 2024, 30164; VG Oldenburg, Beschluss vom 19.6.2024 – 7 A 2425/20 – milo.bamf.de.

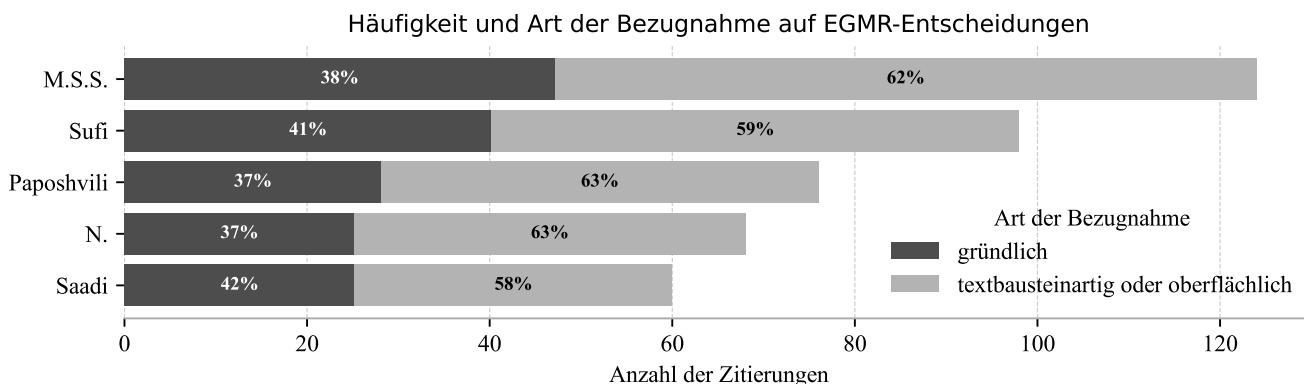
⁷⁶ Ausnahmsweise z.B. VG Gießen, Urteil vom 1.2.2023 – 6 K 2222/19. GI.A – milo.bamf.de; VG Karlsruhe, Urteil vom 18.4.2023 – A 6 K 3088/22 – milo.bamf.de.

⁷⁷ So denkbar in: VGH München Beschluss vom 27.6.2023 – 14 ZB 22.30785 – BeckRS 2023, 17199; VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 18.1.2023, a.a.O. (Fn. 69); VG Weimar, Urteil vom 17.5.2023 – 7 K 176/21 We – asyl.net: M32209.

⁷⁸ VG Weimar, Urteil vom 17.5.2023, a.a.O. (Fn. 75).

⁷⁹ EGMR, Urteil vom 7.7.1989 – 14038/88, Soering gg. Vereinigtes Königreich; Urteil vom 10.11.2005 – 44774/98, Leyla Sahin gg. Türkei; Urteil vom 28.6.2011, a.a.O. (Fn. 68); Urteil vom 27.5.2014 – 16032/07, Velyo Velev gg. Bularien – hudoc.

Abbildung:



Bildung und den drohenden prekären Lebensverhältnissen eine Vergleichbarkeit mit einer Verletzung des Art.3 EMRK fest.⁸⁰

VI. Fazit

Die Analyse lässt eine Reihe von Erkenntnissen zu Art und Umfang der Heranziehung internationaler Entscheidungen durch nationale Verwaltungsgerichte zu:

- Nationale Verwaltungsgerichte nehmen trotz des Gebots der vertragskonformen Auslegung innerstaatlichen Rechts, der sich aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ergibt, nur sehr selten Bezug auf Entscheidungen der UN-Fachausschüsse. Von den insgesamt 472 gesichteten nationalen Entscheidungen wurde in nur acht Fällen überhaupt Bezug auf UN-Fachausschüsse genommen. Dabei handelt es sich nicht überall um Ausschuss-Auffassungen in Individualbeschwerdeverfahren. Meist wurde lediglich Sekundärliteratur herangezogen (siehe Abschnitt II.4) oder die Ausschusentscheidung nur indirekt zitiert (siehe Abschnitt III.4 und Abschnitt IV.4).
- In welchem Kontext eine internationale Entscheidung am häufigsten herangezogen wurde, hängt stark vom Themengebiet ab. Insgesamt war die am häufigsten zitierte EGMR-Entscheidung *M.S.S.*, die in allen vier Themenbereichen in verschiedenen Kontexten herangezogen wurde (siehe etwa Abschnitte II.1, III.1 und IV.2), gefolgt von *Sufi* und *Elmi* im Kontext einer Verletzung von Art.3 EMRK wegen schlechter humanitärer Verhältnisse im Herkunftsstaat (s. o. Abschnitte IV.2 und V.2) und *Paposhvili* bei der Anwendung

des Mindestmaß-an-Schwere-Maßstabs (*minimum level of severity*; s. o. Abschnitt IV.3).

- Der Umgang mit Vulnerabilität und die Detailtiefe der Auseinandersetzung mit internationalen Entscheidungen variiert stark je nach Themengebiet.
- Die Rechtsprechung des EGMR wird in nationalen Gerichtsentscheidungen überwiegend in rechtlichen Kontexten etwa zur Herleitung rechtlicher Maßstäbe herangezogen. In tatsächlichen Kontexten, wie etwa der Beurteilung von Haftbedingungen oder der Gesundheitsversorgung von erkrankten Personen, finden EGMR-Entscheidungen kaum Beachtung.
- Zum Großteil (68,4 %) haben wir die Rezeption internationaler Entscheidungen als oberflächlich oder textbookartig eingestuft (s. o. Abschnitte II.1, III.1, IV.1 und V.1). Allerdings haben wir in acht der zwölf Entscheidungen mit Verweisen auf UN-Ausschüsse eine gründliche Auseinandersetzung mit den herangezogenen internationalen Entscheidungen festgestellt.
- Eine eindeutige Kausalität zwischen der Inbezugnahme einer internationalen Entscheidung durch nationale Gerichte und dem Ausgang der Entscheidung lässt sich anhand der gesammelten Daten nicht evident nachweisen. Dennoch lassen sich aus der Analyse zwei Tendenzen ableiten: In den Fällen, in denen internationale Rechtsprechung besonders gründlich berücksichtigt wurde, war die Einbeziehung von Erkenntnisquellen insgesamt umfassend und die Qualität der Entscheidungsbegründung – unabhängig von ihrem Ausgang – überdurchschnittlich hoch. Außerdem zeigen einzelne Beispiele, dass eine detaillierte Auseinandersetzung mit internationalen Entscheidungen durchaus zu einer menschenrechtsbasierten Auslegung führen und einen entscheidungsrelevanten Einfluss haben kann.

⁸⁰ VG Weimar, Urteil vom 17.5.2023, a. a. O. (Fn. 77), Rn. 61, 65.

(Bedarfs-)Gerechtigkeit in einem ausgrenzenden Sondersystem?

Die Rolle der UN-Behindertenrechtskonvention im Kontext des Asylbewerberleistungsgesetzes

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Die UN-BRK
 - 1. Wesen und Zielsetzung
 - 2. Bindungswirkung
 - 3. Spezifische Verpflichtungen gegenüber geflüchteten Menschen mit Behinderungen
- III. Die Rolle der UN-BRK im Kontext des Asylbewerberleistungsgesetzes
 - 1. Die UN-BRK in der Rechtspraxis des AsylbLG
 - 2. Unvereinbarkeit der 36-monatigen Wartefrist (§ 2 Abs. 1 AsylbLG) mit der UN-BRK
 - 3. Behandlung von Beeinträchtigungen als Teil der medizinischen Grundversorgung (§ 4 Abs. 1 AsylbLG)
 - 4. Gewährung bedarfsdeckender Leistungen (§ 6 Abs. 1 AsylbLG)
 - 5. Unzulässigkeit von Leistungskürzungen und -entzug (§ 1 Abs. 4 und § 1a AsylbLG)
- IV. Ausblick mit Praxishinweisen

I. Einleitung

Für (geflüchtete) Menschen mit Behinderungen ist der Zugang zu erforderlicher medizinischer und psychosozialer Versorgung, zu Pflegeleistungen, zu Angeboten wie Ergo- oder Physiotherapie sowie zu Leistungen zur Teilhabe etwa an Bildung und am Arbeitsleben essenziell. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) verpflichtet Deutschland dazu, geflüchteten Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Gesundheits- und bedarfsdeckenden Leistungen von Anfang an zu gewähren.¹ Nur so werden zudem die Voraussetzungen für ein faires Asylverfahren, für ein gelingendes Ankommen und die weitere Inklusion in der Gesellschaft geschaffen.

Doch die Bedarfe und Rechte geflüchteter Menschen mit Behinderungen werden bei der Aufnahme in Deutsch-

land bisher kaum beachtet. Gerade in den Monaten und Jahren nach ihrer Ankunft ist ihre Lebenssituation in der Regel prekär. Sie werden nicht nur aufgrund ihres Flucht-hintergrunds, sondern auch aufgrund ihrer Beeinträchtigung, also intersektional, diskriminiert und erfahren dadurch eine höchst eigene Form von Diskriminierung. Diese zeigt sich unter anderem im eingeschränkten Sozialleistungsbezug des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), das die Bedarfe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen nicht systematisch mitdenkt. In der Praxis bleibt die medizinische und psychosoziale Versorgung daher oft auf Akutversorgung beschränkt, während bedarfsdeckende Leistungen im Einzelfall mühsam bei den Behörden erstritten werden müssen – und auch dann nicht immer gewährt werden. Dabei besteht bei korrekter Anwendung der verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben für Menschen mit Behinderungen ein Anspruch auf bedarfsdeckende Leistungen.

Worin die Vorgaben der UN-BRK bestehen, wie sie im Kontext des AsylbLG anzuwenden sind und wie Leistungen in der Rechtspraxis im Einklang mit der UN-BRK zu gewähren sind, soll nachfolgend beschrieben werden.

II. Die UN-BRK

1. Wesen und Zielsetzung

Die UN-BRK ist keine Sonderkonvention, sondern konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte bezogen auf Menschen mit Behinderungen.² Sie markiert einen Paradigmenwechsel: Weg vom defizitorientierten medizinischen Blick, bei dem Beeinträchtigungen als Nachteil und Menschen mit Behinderungen als Bittsteller*innen empfunden werden, hin zu einem menschenrechtlichen Ansatz. Menschen mit Behinderungen sind Träger*innen von Rechten – der Staat muss diese achten, gewährleisten und schützen.

* Sophia Eckert, LL.M., ist politische Referentin für Flucht, Migration und Behinderung bei Handicap International e.V. – Crossroads, Kontakt: so.eckert@hi.org. Handicap International – Crossroads wird finanziert von der Europäischen Union. Dr. Catharina Hübner, LL.M., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Kontakt: huebner@dimr.de. Die Autorinnen bedanken sich herzlich bei ihren Kolleg*innen innerhalb und außerhalb der Organisationen für die wertvollen Hinweise und den fachlichen Austausch.

¹ UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK Fachausschuss) (2023), Abschließende Bemerkungen (Abschl. Bem.) zu Deutschland – CRPD/C/DEU/CO/2-3 –, Rn. 57d, 58d.

² Deinert et al., Stichwort-Kommentar Behindertenrecht, Nomos Baden-Baden, 2022, Rn. 7f; Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (Monitoring-Stelle UN-BRK), Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis, Berlin, 2018, S. 12.

Die Konvention enthält Prinzipien (zum Beispiel Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit, Selbstbestimmung, Inklusion), Verpflichtungen (zum Beispiel Partizipation, Bewusstseinsbildung, Zugänglichkeit) und Einzelrechte (bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). Die rechtsverbindlichen Prinzipien müssen bei der Auslegung und Anwendung aller anderen Artikel der Konvention immer berücksichtigt werden. Vor allem aber geben sie die Ziele vor, die mithilfe der in den nachfolgenden Artikeln der UN-BRK beschriebenen Menschenrechte erreicht werden sollen. Ziel der Konvention ist der volle und gleichberechtigte Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen.

Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK sind Personen »mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können« (Art. 1). Diese Definition schließt auch Menschen mit chronischen Erkrankungen wie Diabetes oder Krebs, mit Traumata, psychosomatischen Beschwerden oder Angstzuständen ein.³

2. Bindungswirkung

Die von Deutschland ratifizierte UN-BRK⁴ wurde durch ein Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG in die innerstaatliche Rechtsordnung übernommen⁵ und hat den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.⁶ Neben der Bundesebene sind auch die Bundesländer im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar an die UN-BRK gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.⁷ Auch die Kommunen als integrale Bestandteile der Länder müssen den Vorgaben der Konvention nachkommen.⁸ Dies bestätigt

auch Art. 4 Abs. 5 UN-BRK, demgemäß die Konvention uneingeschränkt für alle staatlichen Ebenen, einschließlich der Kommunen, gilt.⁹

Die UN-BRK dient als zwingende Auslegungshilfe für Grundrechte und übriges nationales Recht im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung (Art. 1 Abs. 2 GG).¹⁰ Sind einzelne Regelungen hinreichend klar und unbedingt formuliert, entfalten sie zudem unmittelbare Wirkung, d.h. sie sind direkt einklagbar, wie etwa Art. 5 Abs. 2 UN-BRK (Diskriminierungsverbot).¹¹ Auch das Recht auf Zugang zur Gehörlosenkultur (Art. 30 Abs. 4 UN-BRK) könnte laut Bundessozialgericht (BSG) direkt einklagbar sein.¹²

Die UN-BRK ist seit ihrer Ratifizierung durch die EU im Jahr 2011 auch integraler Bestandteil der europäischen Rechtsordnung¹³ und muss bei der Schaffung von Sekundärrecht sowie der Auslegung europäischen Rechts beachtet werden.¹⁴ Deutsche Behörden und Gerichte sind dazu verpflichtet, europäisches Recht national im Einklang mit der UN-BRK auszulegen und entgegenstehendes Recht zu vermeiden.¹⁵

Die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) und Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) des UN-BRK Fachausschusses geben Hinweise zur Auslegung der UN-BRK und zeigen staatspezifische Umsetzungsdefizite auf. Sie sind zwar rechtlich nicht bindend, dennoch haben Deutschland und die EU sich mit der Ratifizierung verpflichtet, die Empfehlungen als Leitlinien für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf allen Ebenen zu berücksichtigen. Auch die Gerichte sind explizit aufgefordert, sich mit den Äußerungen des Ausschusses auseinanderzusetzen.¹⁶

³ Die UN-BRK erfasst mehr als die in Deutschland als (Schwer-)Behinderung anerkannten Beeinträchtigungen, darunter auch solche, die bei pflegebedürftigen älteren Menschen auftreten. Vgl. DIMR, Monitoring-Stelle UN-BRK, Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention, Berlin, 2011, S. 3.

⁴ Die Bundesrepublik Deutschland hat die UN-BRK am 24. Februar 2009 ratifiziert. Nach den Regularien der Konvention trat sie am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft und ist seitdem geltendes Recht.

⁵ Krajewski, Völkerrecht, Nomos Baden-Baden, 2023, § 12 Rn. 154; Epping/ Hillgruber (Hg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 55. Aufl. 2023, Art. 59 GG, Rn. 41.

⁶ DIMR, Monitoring-Stelle UN-BRK, Die UN-Behindertenrechtskonvention: ihre Bedeutung für Ämter, Gerichte und staatliche Stellen, Berlin 2012, S. 1; Ipsen, Völkerrecht, C.H. Beck, 2018, § 4 Rn. 8.

⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.10.2004 – 2 BVR 1481/04 –, erneut bekräftigt durch: BVerfG, Beschluss vom 21.7.2010 – 1 BvR 420/09 –, Rn. 74.

⁸ Verfassungsrechtlich sowie staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen den Ländern zuzuordnen. Ihre Aufgaben und Entscheidungen richten sich nach den Vorgaben der Länder, die für das Kommunalrecht zuständig sind. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, C. H. Beck München, 2019, § 2, Rn. 4 u. 29.

⁹ Siehe auch DIMR, Monitoring-Stelle UN-BRK (2018), S. 14.

¹⁰ Dreier (Hg.), GG Kommentar, Band I Artikel 1-19, Mohr Siebeck Tübingen, 2023, Art. 1 Abs. 2, Rn. 24.

¹¹ BSG, Urteil vom 6.3.2012 – B 1 KR 10/11 R – Rn. 29, 31, abrufbar unter shorturl.at/Fe7Ha.

¹² Ebd., Rn. 25.

¹³ EuGH, Urteil vom 22.5.2014 – C-356/12 – Rn. 68.

¹⁴ EuGH, Urteil vom 11.9.2019 – C-397/18 – ECLI:EU:C:2019:703 –, Rn. 39 ff. m. w. N., abrufbar unter shorturl.at/JsNF9. Siehe auch Welke (Hg.), UN-Behindertenrechtskonvention: Kommentar mit rechtlichen Erläuterungen, Lambertus Freiburg, 2012, S. 87.

¹⁵ Welke (2012), a.a.O. (Fn. 14), S. 87; Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, C. H. Beck München, 101. EL 2023, Art. 59 GG, Rn. 186g; EuGH, Urteil vom 3.9.2008 – C 402/05.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 26.7.2016 – 1 BvL 8/15; Urteil vom 24.7.2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16 –, Urteil vom 29.1.2019 – 2 BvC 62/14.

3. Spezifische Verpflichtungen gegenüber geflüchteten Menschen mit Behinderungen

Da die Rechte der UN-BRK unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus gelten, müssen die in Abschnitt II.2 dargelegten staatlichen Pflichten auch gegenüber geflüchteten Menschen mit Behinderungen erfüllt werden. Vertragsstaaten haben die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Gesetzgebung sowie in allen politischen Konzepten und Programmen zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 1a bis c UN-BRK) – auch in der Asyl- und Migrationspolitik. Dies betrifft Bundesgesetze (zum Beispiel das AsylbLG) genauso wie Landesverwaltungen (zum Beispiel Erstaufnahme, Bedarfserkennung) und kommunale Sozialämter.

Dabei gilt bei geflüchteten Menschen mit Behinderungen: Bei der höchst eigenen, intersektionalen Form von Diskriminierung, die sie an der Schnittstelle Flucht und Behinderung erfahren, lässt sich Diskriminierung aufgrund des Aufenthaltsstatus und der Beeinträchtigung nicht trennen. Jede ungerechtfertigte Benachteiligung etwa gegenüber nicht-geflüchteten Menschen ohne Behinderungen verstößt daher gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 5 UN-BRK.¹⁷ Dies ist auch mit Blick auf das verfassungsrechtlich garantierte Gleichbehandlungsgebot für Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) zu beachten. Da Art. 5 Abs. 2 UN-BRK, wie in Abschnitt II.2 dargelegt, unmittelbar wirkt, ist das konventionsrechtliche Diskriminierungsverbot zudem direkt einklagbar.

III. Die Rolle der UN-BRK im Kontext des Asylbewerberleistungsgesetzes

Das AsylbLG differenziert zwischen allen Leistungsberechtigten zustehenden Grundleistungen (§ 3 AsylbLG), dem Anspruch auf medizinische Grundversorgung (§ 4 AsylbLG) und zusätzlichen Leistungen für besondere Bedarfe im Einzelfall nach behördlichem Ermessen (§ 6 AsylbLG). Nach einer Wartezeit von 36 Monaten können Leistungsberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen sogenannte Analogleistungen (§ 2 Abs. 1 AsylbLG) erhalten, die weitgehend dem Sozialhilfeneveau (SGB XII) sowie der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX entspre-

¹⁷ Somit darf es auch bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (sogenannte WSK-Rechte) im Kontext der Versorgung und Inklusion dieser Gruppe keine graduelle Gewährung der Rechte geben, wie sie Art. 4 Abs. 2 UN-BRK in anderen (vor allem strukturellen) Bereichen ermöglicht. Denn das Diskriminierungsverbot ist ein Kernbereich, d.h. ein wesentliches und unverzichtbares Minimum aller WSK-Rechte. Die diesbezüglichen Verpflichtungen müssen sofort verwirklicht werden.

chen.¹⁸ Innerhalb dieses Systems sind die vorab dargelegten, in der UN-BRK verankerten Vorgaben zwingend zu berücksichtigen.

1. Die UN-BRK in der Rechtspraxis des AsylbLG

Die UN-BRK ist bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Regelungen im AsylbLG und der darin enthaltenen Ermessenspielräume und unbestimmten Rechtsbegriffe entweder unmittelbar oder im Sinne der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des AsylbLG, des Grundgesetzes und des Europarechts zu berücksichtigen (siehe Abschnitt II.2). Konkrete Anknüpfungspunkte an die Grundrechte sind hierbei vor allem das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum¹⁹ sowie das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG), das unter Beachtung von Art. 5 UN-BRK vor intersektionaler Diskriminierung schützt.²⁰ Europarechtlich ist insbesondere die EU-Aufnahmerichtlinie²¹ relevant.

In der Rechtsprechung zum AsylbLG wird vor allem und regelmäßig auf das grundgesetzliche Existenzminimum abgestellt. Es umfasst sowohl physische Bedarfe, wie Ernährung, medizinische Versorgung und Unterkunft, als auch soziokulturelle, wie persönliches Taschengeld, Leistungen zur Teilhabe an Bildung oder Assistenz für Menschen mit Behinderungen.²² Bei der Bemessung des Existenzminimums dürfen nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) migrationspolitische Erwägungen und Aufenthaltsstatus keine Rolle spielen.²³ Niedrigere existenzsichernde Leistungen, wie etwa im AsylbLG, dürfen nur festgelegt werden, wenn der tatsächliche Bedarf der betroffenen Gruppe nachvollziehbar geringer ist als bei anderen.²⁴ Solche Minderbedarfe können sich bei Drittstaatsangehörigen etwa aus der Kürze des Aufenthalts oder der Aufenthaltperspektive ergeben.²⁵ Die Bedarfe von Asylsuchenden (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG), Geduldeten (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG) und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG) liegen jedoch in der Regel tatsächlich nicht niedriger. Im

¹⁸ Für einen Überblick zum Thema Analogleistungen im Gesundheitsbereich siehe Weiser, Gesundheitsversorgung im Rahmen des AsylbLG, Asylmagazin 10–11/2020, 333 ff., 338 f.

¹⁹ Art. 1 Abs. 1 i. V. m. 20 Abs. 1 GG.

²⁰ Dieses ist auch direkt einklagbar (siehe II.2). Für eine ausführliche Besprechung des Verhältnisses des grundrechtlichen Existenzminimums und Art. 3 (Abs. 1) GG, siehe Schreiber/Greiser, SGb 7/2024, S. 395 ff.

²¹ Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180/96 vom 29.6.2013 (Aufnahme-RL).

²² Vgl. BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – asyl.net: M19839, Leitsatz 2, Rn. 90, 120; BVerfG, Beschluss vom 12.5.2021 – 1 BvR 2682/17 – asyl.net: M29851, Rn. 17.

²³ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, a. a. O. (Fn. 22), Rn. 99, 120, 121.

²⁴ Ebd., Leitsatz 3, Rn. 99 ff.

²⁵ Ebd., Rn. 100 ff.

Übrigen ist ihr Aufenthalt meist auch nicht vorübergehend oder kurz. Daher wird das AsylbLG seit Jahren als diskriminierendes Sondergesetz kritisiert.²⁶ Auch Handicap International – Crossroads und das Deutsche Institut für Menschenrechte fordern seine Abschaffung.²⁷ Im Einzelfall muss jedenfalls auch innerhalb des Rahmens des AsylbLG eine existenzsichernde Bedarfsdeckung möglich sein, die die Verpflichtungen aus dem Grundgesetz und der UN-BRK erfüllt.

Bedarfsdeckende Leistungen stehen asylsuchenden Menschen zudem aufgrund von EU-Recht zu: Die EU-Aufnahmerichtlinie verpflichtet Sozialbehörden, notwendige Bedarfe vulnerabler Personen, wie Menschen mit Behinderungen, vollständig abzudecken, einschließlich medizinischer und sonstiger Hilfe.²⁸ Auf diesen Anspruch beziehen sich Gerichte im Wege der europarechtskonformen Auslegung regelmäßig bei Einzelfallentscheidungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG.²⁹ Auch hier ist die UN-BRK bei der Auslegung und Anwendung zu beachten. Behörden und Gerichte haben diejenige Auslegungsvariante zu wählen, die am besten mit der UN-BRK in Übereinstimmung zu bringen ist (siehe II.2).

Obgleich die UN-BRK Einfluss auf die zuvor dargelegten grund- und europarechtlichen Gewährleistungen haben müsste, findet sie bislang kaum Beachtung in der Rechtsprechung zum AsylbLG – anders als im Sozialrecht, wo die UN-BRK des Öfteren als Argumentationshilfe herangezogen wird.³⁰ Zwar berücksichtigte das BVerfG bei der Bewertung des grundrechtlichen Existenzminimums im Kontext des AsylbLG europäisches und internationales

Recht, die UN-BRK bislang jedoch nicht.³¹ Nach Kenntnis der Autorinnen hat das BSG die UN-BRK – trotz mehrerer Gelegenheiten – bislang nur in einer einzigen Entscheidung zum AsylbLG ausdrücklich berücksichtigt.³² Auch die Instanzgerichte beziehen sich im Kontext des AsylbLG kaum auf die UN-BRK oder andere völkerrechtliche Quellen.³³ Der Gesetzgeber selbst bezeichnet die Konvention als »geltendes Recht« und »wichtige Leitlinie für die Behindertenpolitik in Deutschland«,³⁴ ignoriert sie im Bereich des AsylbLG gleichwohl weitgehend.

Die fehlende Berücksichtigung der UN-BRK in der Rechtsprechung, aber auch in der Behördenpraxis zum AsylbLG führt zu zahlreichen Problemen bei der Leistungsgewährung für Menschen mit Behinderungen, wie im Folgenden anhand typischer Bedarfslagen aufgezeigt wird. Es bleibt daher dringend geboten, die UN-BRK und die Ausführungen des UN-BRK-Fachausschusses verstärkt in die Rechtspraxis einzubinden. Insbesondere sollte das Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK (siehe II.3) im Kontext des AsylbLG stärker als Argumentationsgrundlage herangezogen werden. Bei angemessener Berücksichtigung dürfte dies im Einzelfall zu einer Gewährungspraxis vergleichbar mit dem Niveau der SGB II, V, IX, XI und XII führen (siehe die folgenden Abschnitte).

2. Unvereinbarkeit der 36-monatigen Wartefrist (§ 2 Abs. 1 AsylbLG) mit der UN-BRK

Erst nach mittlerweile 36 Monaten Grundleistungsbezug werden Analogleistungen nach § 2 AsylbLG gewährt. Bis dahin bleiben Menschen mit Behinderungen etwa von der Eingliederungshilfe des SGB IX ausgeschlossen (§ 100 Abs. 2 SGB IX). Wie in Abschnitt III.1 dargelegt, gibt es jedoch keine Belege für tatsächliche Minderbedarfe während dieser Wartefrist, die niedrigere existenzsichernde Leistungen gegenüber Sozialleistungsempfänger*innen grundgesetzlich rechtfertigen würden – auch nicht für Menschen mit Behinderungen. Deren Recht auf bedarfsdeckende Leistungen wird zudem durch hohe bürokratische und praktische Hürden beim Grundleistungsbezug in vielen Fällen faktisch vereitelt (siehe III.4).

²⁶ Vgl. Appell von 210 Organisationen, u. a. Handicap International e.V. (Stand: 1.1.2024): Es gibt nur eine Menschenwürde – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen!, abrufbar unter bit.ly/3Q9VT3X.

²⁷ Handicap International e.V., Stellungnahme zu den Referentenentwürfen eines GEAS-Anpassungsgesetzes und eines GEAS-Anpassungsfolgegesetzes (HI, Stellungnahme GEAS), Okt. 2024, S.12, abrufbar auf der Webseite von Handicap International – Crossroads unter »Politische Arbeit/Positionspapiere und Stellungnahmen«; DIMR, Monitoring-Stelle UN-BRK, Bedarfe von geflüchteten Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, Mängel im Aufnahmeverfahren müssen behoben werden, Berlin, 2022.

²⁸ Art. 19 Abs.2, 21ff. Aufnahme-RL i. V. m. UN-BRK. In der neuen Aufnahmerichtlinie (Richtlinie EU 2024/1346 vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationale Schutz beantragen, ABl. L 2024/1346 vom 22.5.2024; Aufnahme-RL-Neu) wurden die Verpflichtungen sogar noch nachgeschärft. Siehe HI, Stellungnahme GEAS, a.a.O. (Fn. 27), S. 13 ff.

²⁹ Vgl. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 1.2.2018 – L 8 AY 16/17 B ER –, Rn. 34 f. m. w. N. abrufbar unter <http://bit.ly/40Kz1gi>; LSG Hessen, Beschluss vom 11.7.2018 – L 4 AY 9/18 B ER – Asylmagazin 10–11/2018, S. 389 f., asyl.net: M26415, S. 6. Daneben kommt auch eine direkte Anwendung des Art. 19 Abs. 2 Aufnahme-RL infrage. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 1.2.2018, Rn. 34.

³⁰ Vgl. Franke/v. Harbou, Das Asylbewerberleistungsgesetz und die Menschenrechte. Zur Argumentationspraxis aus 30 Jahren Gesetzgebung und Rechtsprechung, ZAR 2023, 411ff., 415 – für die Relevanz der UN-BRK im deutschen Sozialrecht verweisend auf BSG, Urteil vom 29.4.2010 – B 9 SB 2/09 R –, Rn. 45, abrufbar unter shorturl.at/ru2BI (Anspruch auf Feststellung der Behinderung trotz Duldung befahrend).

³¹ BVerfG, Beschluss vom 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 – Asylmagazin 1–2/2023, S. 37 ff., asyl.net: M31094, Rn. 64 ff. bezugnehmend auf die EMRK, die Anti-Rassismus-Konvention und den UN-Sozialpakt.

³² BSG, Urteil vom 24.5.2012 – B 9 V 2/11 R – asyl.net: M19949, Rn. 36 zu § 7 Abs. 1 AsylbLG (keine Anrechnung der Beschädigungs-Grundrente nach dem OEG auf leistungsminderndes Vermögen aufgrund von Art. 16 Abs. 4 UN-BRK); vgl. Franke/v. Harbou, a.a.O. (Fn. 30), S. 415.

³³ Franke/v. Harbou, a.a.O. (Fn. 30), S. 415 f. Von 1576 untersuchten Entscheidungen enthielten nur 29 völkerrechtliche Bezüge wie den UN-Sozialpakt, die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK), die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die UN-BRK.

³⁴ BT-Drs. 18/9522, S. 1.

Fragen zur Rechtmäßigkeit stellen sich daher schon allein aufgrund der 36-monatigen Wartefrist bis zum Analgleistungsbezug.³⁵ Eine in einer früheren Fassung des AsylbLG geregelte Wartezeit von vier Jahren bis zum Übergang in die Analgleistungen hat das BVerfG bereits als verfassungswidrig bewertet.³⁶ Es liegt nahe, dass es auch bei einer dreijährigen Wartezeit zu dieser Einschätzung kommen wird.

Für bedarfsdeckende Leistungen bei Menschen mit Behinderungen gilt zudem: Die UN-BRK unterscheidet nicht nach Herkunft oder Aufenthaltsdauer, sondern garantiert allen Menschen mit Behinderungen umfassende Versorgungs-, Teilhabe- und Gleichstellungsrechte (siehe unter II.1, II.3), die zwingend zu beachten sind (siehe unter II.2). Der UN-BRK Fachausschuss stellte in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland klar, dass der Zugang zu behinderungsspezifischen Hilfen nicht vom Herkunftsland Geflüchteter abhängen darf und die Gesundheitsversorgung von Anfang an umfänglich zu sichern ist.³⁷ Außer in Fällen, in denen tatsächlich kein Bedarf besteht bzw. dieser faktisch nicht gedeckt werden kann, etwa weil es sich um Langzeitleistungen während eines Schengen-Kurzaufenthalts handelt, dürfte die Verwehrung von behinderungsspezifischen Leistungen somit gegen die UN-BRK, die EU-Aufnahmerichtlinie³⁸ und das Grundgesetz verstößen – unabhängig davon, ob sich die betroffene Person einen, fünf oder 36 Monate in Deutschland aufhält (siehe III.1).

3. Behandlung von Beeinträchtigungen als Teil der medizinischen Grundversorgung (§ 4 Abs. 1 AsylbLG)

§ 4 AsylbLG regelt die medizinische Grundversorgung in den drei Jahren des Grundleistungsbezugs, insbesondere die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände. Dazu gehören gemäß § 4 Abs. 1 AsylbLG notwendige ärztliche und zahnärztliche Behandlungen sowie die Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln. Auch Impfungen und Vorsorgeuntersuchungen können gewährt werden.³⁹

³⁵ § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG, eingeführt durch BT-Drs. 20/10090, S. 11.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, a. a. O. (Fn. 22), Rn. 119.

³⁷ UN-BRK-Fachausschluss (2023), Abschl. Bem. zu Deutschland, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 41a, 42a (in Anspielung auf die Einbeziehung ukrainischer Geflüchteter in das SGB II und XII) und 58 d.

³⁸ Denn auch in der EU-Aufnahme-RL ist bei bedarfsdeckenden Leistungen vulnerabler Asylsuchender keine Wartefrist vorgesehen (siehe Art. 19 Abs. 2 i. V. m. 21 ff. Aufnahme-RL).

³⁹ Für eine ausführliche Besprechung des § 4 AsylbLG siehe Frerichs, Der Anspruch auf Krankenbehandlung nach §§ 4, 6 AsylbLG, LIT-Verlag Münster, 2023, und Weiser, a. a. O. (Fn. 18), S. 334 f.

In der Praxis stellt sich für Menschen mit Behinderungen dabei die Frage, ob die Behandlung ihrer chronischen Erkrankung⁴⁰ und/oder psychischen Beeinträchtigung Teil der medizinischen Grundversorgung für Geflüchtete ist (auf die ein Anspruch besteht) oder ob sie im Einzelfall über die Auffangregelung des § 6 AsylbLG (bei dem behördliches Ermessen gilt) geltend gemacht werden muss. Lange Zeit galten bei langfristigen, chronischen Krankheitsverläufen in der Regel nur akute Behandlungsbedarfe im Sinne eines »plötzlich und unvermittelt auftretende[n], schnell und heftig verlaufende[n] Zustand[s]«⁴¹ als Grundleistung des § 4 AsylbLG, während die Behandlung der zugrundeliegenden chronischen Erkrankungen oder psychischen Beeinträchtigungen abgelehnt wurde.⁴² Diese enge Auslegung führte vielfach zu erheblichen Versorgungslücken und medizinisch fragwürdigen Abgrenzungen.⁴³

Das BSG hat hierzu im vergangenen Jahr zwei grundlegende Entscheidungen getroffen: Nicht nur die Behandlung akuter Krankheitszustände im Verlauf einer chronischen oder psychischen Erkrankung, sondern auch die der zugrundeliegenden Krankheit sind Teil der medizinischen Grundversorgung nach § 4 AsylbLG, sofern ihre Behandlung unaufschiebar und medizinisch notwendig ist.⁴⁴ Seit dieser Klarstellung sind solche Behandlungen als notwendige Gesundheitsleistung nach § 4 AsylbLG und nicht mehr über die ergänzenden Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG zu gewähren.⁴⁵

⁴⁰ Für die Definition von chronischer Erkrankung i. S. d. AsylbLG siehe Weiser, a. a. O. (Fn. 18), S. 334.

⁴¹ BSG, Urteil vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, Rn. 18, abrufbar unter bit.ly/4aUflpi; siehe Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 48 mit weiteren Varianten.

⁴² Siehe beispielsweise SG Landshut, Urteil vom 24.11.2015 – S 11 AY 11/14 –, abrufbar unter shorturl.at/E9QYD; Decker, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, C. H. Beck, 19. Aufl. 1.7.2024, AsylbLG § 4, Rn. 5 m. w. N.; Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 47 ff., 68 ff.

⁴³ So auch Krauß, in: Siefert, Kommentar Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), C. H. Beck, 2. Aufl. 2020, AsylbLG § 4, Rn. 25; Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 52. Die Differenzierung infrage stellend auch LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 20.6.2023 – L 8 AY 16/23 B ER – Asylmagazin 9/2023, S. 330 ff., asyl.net: M31750, S. 6–7.

⁴⁴ BSG, Urteile vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, a. a. O. (Fn. 41), und – B 8 AY 2/23 R –, abrufbar unter bit.ly/4gz5r32.

⁴⁵ Die Auslegung des BSG entspricht, wie das Gericht selbst ausführt, auch den europarechtlichen Vorgaben, spezifisch Art. 17 Abs. 2 und 19 Aufnahme-RL. BSG, Urteil vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, a. a. O. (Fn. 41), Rn. 21. Absehbar zum selben Ergebnis führende Regelungen enthalten Art. 19 Abs. 2 und 22 der Aufnahme-RL-Neu. Vgl. HI, Stellungnahme GEAS, a. a. O. (Fn. 27), S. 13.

Urteile des BSG vom 29. Februar 2024

In zwei Entscheidungen vom 29. Februar 2024 ordnete das BSG bei Personen mit schweren Depressionen und posttraumatischer Belastungsstörung (PTBS) die Kostenübernahme für eine stationäre psychiatrische Behandlung als reguläre Gesundheitsleistung nach § 4 AsylbLG an.⁴⁶ Das Gericht stellte in den Urteilen klar, dass sowohl laufende als auch neu eintretende Behandlungsbedarfe von chronischen Erkrankungen Teil der medizinischen Grundversorgung nach § 4 AsylbLG sind, wenn sie medizinisch notwendig und unaufschiebbar sind – und zwar bevor sie zum Notfall werden.⁴⁷ Unaufschiebbar ist eine Behandlung gemäß dem Gericht immer dann, »wenn der angestrebte Behandlungserfolg zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr eintreten kann oder die Behandlung erforderlich ist, um eine unumkehrbare oder akute Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder ein kritisches Stadium zu verhindern.«⁴⁸ Dabei seien in erster Linie medizinische Gesichtspunkte, vergleichbar mit den Kriterien nach § 13 Abs. 3 SGB V (Kostenerstattung für Psychotherapie), ausschlaggebend – mit einer Einschränkung: Es muss berücksichtigt werden, ob und wann aufenthaltsbeendende Maßnahmen bevorstehen und ob der Behandlungserfolg unter diesen Umständen noch realisierbar ist.⁴⁹

Auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die UN-BRK stärkt das BSG mit diesen Entscheidungen die Rechte von Menschen mit Behinderungen erheblich. Dennoch wäre eine explizite Berücksichtigung der UN-BRK wünschenswert gewesen, um die Übertragbarkeit auf andere Bedarfe zu erleichtern. Denn insbesondere das Verbot intersektionaler Diskriminierung (Art. 5 UN-BRK) verlangt, dass bedarfsdeckende Leistungen für geflüchtete Menschen mit Behinderungen als regelhafte Grundversorgung anerkannt und nicht als Sonderfall behandelt werden (siehe II.3).

Heil- und Hilfsmittel wie Brillen, Logopädie oder orthopädische Schuhe sind nach der Rechtsprechung des BSG als medizinische Grundleistungen zu gewähren. Ein Anspruch besteht unstrittig, wenn sie geeignet sind, Schmerzen zu lindern.⁵⁰ Doch auch ohne Schmerzen sind sie oft notwendig und unaufschiebbar, um die Verschlechterung einer oder weitere Beeinträchtigungen zu verhindern, und müssten somit als Leistungen nach § 4 AsylbLG erbracht werden (siehe Infokasten). Dies entspricht auch Art. 25 UN-BRK, der Früherkennung, Frühintervention und Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Beeinträchtigungen als zentrale Gesundheitsleistungen umfasst. Ein kleines Kind, das orthopädische Hilfsmittel und einen Stehständer benötigt, um laufen zu lernen, braucht diese unmittelbar nach Ankunft – sonst drohen Fehlbildungen, die später aufwändige Operationen erfordern.

4. Gewährung bedarfsdeckender Leistungen (§ 6 Abs. 1 AsylbLG)

§ 6 AsylbLG eröffnet die Möglichkeit, im Einzelfall über die Grundleistungen und medizinische Grundversorgung (§§ 3, 4 AsylbLG) hinausgehende Leistungen zu gewähren. Die Regelung in § 6 Abs. 1 AsylbLG ist für geflüchtete Menschen mit Behinderungen zentral, da ihre Bedarfe – wie Pflege-, Assistenz- und Teilhabeleistungen – meist nicht regelhaft abdeckt sind.

Dass geflüchtete Menschen mit Behinderungen ihre Versorgungsansprüche meist nur im Wege langwieriger Einzelfallverfahren durchsetzen können, führt teils zu gravierenden Versorgungslücken. Betroffene sind auf Hilfsmittel wie Zuckermessgeräte, Prothesen, Inkontinenzmaterial oder Pflege angewiesen, damit sich Beeinträchtigungen nicht chronifizieren. Doch die Verfahren sind aufwändig und bieten in der Praxis keine Sicherheit, dass die Bedarfe (ohne gerichtliche Intervention) gedeckt werden. Besonders für Menschen mit Schwer- und Mehrfachbehinderungen oder Palliativpatient*innen, die stationäre Versorgung oder 24-Stunden-Assistenz brauchen, ist die Situation kritisch. Statt in bedarfsgerechter Betreuung leben sie meist in großen Aufnahmestrukturen, die weder die notwendige Unterstützung gewährleisten können noch über qualifiziertes medizinisches und pflegerisches Personal verfügen. Dies widerspricht der UN-BRK, wie im Folgenden aufgezeigt wird, und ist menschenrechtlich nicht hinnehmbar.

⁴⁶ BSG, Urteile vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, a. a. O. (Fn. 41) und – B 8 AY 2/23 R –, a. a. O. (Fn. 44),

⁴⁷ BSG, Urteil vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, a. a. O. (Fn. 41), Rn. 20. Eine engere Auslegung sei weder vom Gesetzgeber beabsichtigt gewesen noch aus der Gesetzgebungshistorie ableitbar. Ebd., Rn. 19.

⁴⁸ Ebd., Rn. 22.

⁴⁹ BSG, Urteile vom 29.2.2024 – B 8 AY 3/23 R –, a. a. O. (Fn. 41), Rn. 23 f., und – B 8 AY 2/23 R –, a. a. O. (Fn. 44), Rn. 29.

⁵⁰ Bewilligt wurden beispielsweise orthopädische Schuhe bei Schmerzen, VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 4.5.1998 – 7 S 920/98, Rn. 25, abrufbar unter bit.ly/4jjHx85, und Krankengymnastik bei Schmerzen, SG Frankfurt a. M., Beschluss vom 13.10.2014 – S 20 AY 31/14 ER – asyl.net: M22432, S. 4; abgelehnt eine Brille ohne dauerhafte Kopfschmerzen, VG Meiningen, Gerichtsbescheid vom 1.6.2006 – 8 K 560/04 Me – asyl.net: M9399, S. 3.

Solange die Abschaffung des AsylbLG nicht in Sicht ist, bedarf es daher der Normierung eindeutiger gesetzlicher Leistungsansprüche für Menschen mit Behinderungen, die klare Verpflichtungen für Sozialbehörden und Rechtssicherheit schafft.⁵¹ Bis dahin bleibt es in der Praxis unabdingbar, konsequent behinderungsspezifische Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG bei Behörden und Gerichten einzufordern und auf die Durchsetzung der Rechte aus der UN-BRK zu drängen. Bestimmte Bedarfe sind dabei teils bereits im Einklang mit der UN-BRK in der Rechtsprechung anerkannt, müssen jedoch gegenüber den Behörden durchgesetzt werden (siehe etwa III.3). Andere Vorgaben, wie der Schutz vor intersektionaler Diskriminierung (siehe II.3 und III.1), finden bislang weder in der Rechtsprechung noch in der Praxis angemessene Beachtung. Auf beides soll im Folgenden eingegangen werden.

Anwendungsbereich von § 6 Abs. 1 AsylbLG

Nach § 6 Abs. 1 S.1 AsylbLG kann eine Bedarfsdeckung im Einzelfall vor allem in den folgenden vier Fallgruppen erfolgen:

- Die Leistungen sind zur Sicherung des Lebensunterhalts »unerlässlich« (Var. 1),
- die Leistungen sind zur Sicherung der Gesundheit »unerlässlich« (Var. 2),
- die Leistungen sind zur Deckung besonderer Bedarfe von Kindern »geboten« (Var. 3),
- die Leistungen sind zur Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten »notwendig« (Var. 4).

Darüber hinaus sind Leistungen in weiteren Fällen möglich, da die Aufzählung nicht abschließend ist.⁵²

Es besteht rechtlich ausdrücklich keine Pflicht zur Antragstellung – die Behörde ist zur Gewährung von Leistungen ab Kenntnisnahme verpflichtet.⁵³ Allerdings empfiehlt sich in der Praxis dennoch die schriftliche Antragstellung, um die Mitteilung von Bedarfen aktenkundig zu machen.

Obwohl § 6 Abs. 1 AsylbLG formal Ermessen vorsieht, reduziert sich dieses nach ständiger Rechtsprechung regelmäßig auf Null, wenn eine der explizit genannten Fallgruppen einschlägig ist.⁵⁴ Alternativ wird davon aus-

gegangen, dass § 6 Abs. 1 AsylbLG in diesen Fällen einen Anspruch begründet und lediglich ein Auswahlermessen hinsichtlich der Art der Leistungserbringung verbleibt.⁵⁵ Sofern keine der gesetzlichen Fallgruppen einschlägig ist, bleibt das pflichtgemäße Ermessen bestehen, muss jedoch verfassungs- und europarechtskonform ausgeübt werden.⁵⁶

In der Fachliteratur (und älteren Rechtsprechung) wird § 6 Abs. 1 AsylbLG meist restriktiv ausgelegt: Es dürfen demnach nur im Vergleich zu den Grundleistungen der §§ 3, 4 AsylbLG atypische Bedarfslage gedeckt werden.⁵⁷ Demgegenüber betrachtet die neuere Rechtsprechung die Norm zunehmend als weitreichende Öffnungsklausel, die – verfassungs- und europarechtskonform ausgelegt – insbesondere im Bereich der Gesundheitsleistungen ein mit den SGB V und XII vergleichbares Leistungsniveau gewährleisten muss.⁵⁸ Das BSG umging die Frage der strukturellen Öffnung von § 6 Abs. 1 AsylbLG bislang mit dem Verweis, dass zahlreiche vergleichbare Bedarfslagen einer Leistungsgewährung nicht entgegenstehen.⁵⁹ Es formulierte jedoch wiederholt eine Einschränkung: Bedarfe müssen konkret und individuell im Einzelfall nachgewiesen werden, pauschalierte Leistungen schließt das

(beide zu »unerlässlich«); VG München, Urteil vom 26.6.2002 – M 18 K 01.4925- BeckRS 2002, 28122, Rn. 18, 30 (zu »geboten«).

⁵⁵ Siehe beispielsweise Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 138 f.; Krauß, in: Siefert, a. a. O. (Fn. 43), AsylbLG § 6, Rn. 18.

⁵⁶ Cantzler, in: Cantzler, a. a. O. (Fn. 53), Rn. 34 (sich vor allem auf die Aufnahme-RL beziehend).

⁵⁷ Siehe Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 139 ff. m. w. N.; Spitzlei, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, C. H. Beck, 43. Aufl. 1.10.2024, AsylbLG § 6 Rn. 6. Denn § 6 Abs. 1 AsylbLG dürfe laut BVerfG (Urteil vom 18.7.2012, a. a. O. (Fn. 22), Rn. 115) keine strukturellen Defizite ausgleichen. Deshalb seien nur (durch die Schwere oder die Begleitumstände) besondere Bedarfslagen abzudecken, selbst wenn gleiche Bedarfe Mehrerer dem Einzelfall nicht schaden.

⁵⁸ Ausgehend von LSG Hessen, Beschluss vom 11.7.2018, a. a. O. (Fn. 29). Demnach habe der Gesetzgeber die medizinische Grundversorgung (§ 4 AsylbLG) nicht anhand von Minderbedarfen zum SGB XII geregelt, sodass die Bedarfsdeckung nach § 6 AsylbLG unabhängig davon erfolgen könnte. Durch das zu SGB XII und V äquivalente Leistungsniveau sei eine verfassungskonforme Versorgung im Einzelfall sichergestellt (auch wenn die strukturelle Verfassungswidrigkeit weiterbestehe). Das äquivalente Leistungsniveau erübrige sich nur, wenn Bedarfe evident nicht bestünden, etwa bei Bagatellerkrankungen oder Kurzaufenthalten ohne Therapieaussicht. Ebd., S. 8; sich anschließend u. a. LSG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 28.8.2019 – L 9 AY 13/19 B ER –, Rn. 31 m. w. N., abrufbar unter shorturl.at/WOz6E; SG Heilbronn, Urteil vom 14.4.2021 – S 2 AY 3764/19 – Rn. 22, abrufbar unter shorturl.at/6PlEu; mit ausdifferenzierten Kriterien LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 20.6.2023, a. a. O. (Fn. 43), S. 8-9 (in Bezugnahme auf vorherige Entscheidungen); vgl. Krauß, in: Siefert, a. a. O. (Fn. 43), AsylbLG § 6, Rn. 39; Schüller/Frankenstein, Beitrag A16-2019, 15.8.2019, abrufbar unter www.reha-recht.de; Dillmann, No Borders? Grenzen der Eingliederungshilfe für geflüchtete Menschen mit Behinderungen, SGb 9/2023, 549 ff., 555.

⁵⁹ Vgl. BSG, Urteil vom 25.10.2018 – B 7 AY 1/18 R –, Rn. 18, abrufbar unter shorturl.at/tGH3t.

⁵¹ Eine schwächere Lösung wäre eine bundeseinheitliche Festlegung eines Leistungsspektrums, das alle notwendigen Bedarfe deckt, in Form von Ausführungsvorschriften zum AsylbLG.

⁵² Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut: »Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn [...].«

⁵³ § 6b AsylbLG; vgl. Cantzler, in: Cantzler, Handkommentar Asylbewerberleistungsgesetz, Nomos, 1. Aufl. 2019, AsylbLG § 6, Rn. 16.

⁵⁴ Siehe beispielsweise VG Lüneburg, Urteil vom 25.9.2001, – 4 A 105/00 –, Rn. 35, abrufbar unter shorturl.at/4pSy5; LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 20.6.2023, a. a. O. (Fn. 43), S. 10 m. w. N.

BSG aus.⁶⁰ Dies dürfte bei bestimmten bedarfsgerechten Leistungen konventionswidrig sein (siehe unten die Abschnitte »Pflegeleistungen« und »Behinderungsbedingte Mehrbedarfe«).

Hilfs- und Heilmittel

Hilfs- und Heilmittel (wie Logopädie, Physio- und Psychotherapie, Implantate und Prothesen) sind sozialrechtlich in §§ 32, 33 SGB V⁶¹ sowie § 47 SGB IX geregelt und fallen im AsylbLG in die Gruppe der Gesundheitsleistungen nach § 6 Abs. 1 S. 1 Var. 2, falls sie nicht schon über § 4 AsylbLG zu gewähren sind. Es besteht ein Anspruch bzw. das Ermessen der Behörden verengt sich in der Regel auf Null, solange sie »unerlässlich« sind.⁶² Der UN-BRK Fachausschuss forderte die Bundesregierung bereits auf, geflüchteten Personen uneingeschränkten Zugang zu Heil- und Hilfsmitteln zu gewähren.⁶³ Sie minimieren oder verhindern weitere Beeinträchtigungen – eine direkte Verpflichtung aus Art. 25(b) UN-BRK – und sollten eigentlich Teil der Grundversorgung des AsylbLG sein (siehe III.3).

Behörden haben zudem bei der Auswahl der Hilfsmittel in § 6 Abs. 1 AsylbLG zwar Ermessen, doch ist dieses bei Menschen mit Behinderungen durch die UN-BRK stark eingeschränkt. Art. 25 (Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit), Art. 26 (Recht auf Rehabilitation), Art. 19 (Recht auf unabhängige Lebensführung) und Art. 20 (Recht auf persönliche Mobilität) verlangen eine umfassende Deckung von entsprechenden Bedarfen, einschließlich hochwertiger Mobilitätshilfen, die Teilhabe sichern und Gesundheitsverschlechterungen verhindern.

⁶⁰ BSG, Urteil vom 25.10.2018, a. a. O. (Fn. 59) (Mehrbedarfe aufgrund von Alleinerziehung), bestätigt in: BSG, Urteil vom 24.6.2021 – B 7 AY 1/20 R – asyl.net: M30202, Rn. 17 (Blindengeld); BSG, Urteil vom 20.12.2012 – B 7 AY 1/11 R – asyl.net: M20585, S. 5 (Pflegegeld, siehe auch Fn. 68). Denn pauschale Mehraufwendungen (hier: Alleinerziehung) im SGB II und SGB XII bemäßen sich nicht nach statistisch ermittelten tatsächlichen Bedarfen in dieser Lebenslage. Die Entscheidung, entsprechende Bedarfe im AsylbLG nur konkret-individuell und vorrangig als Sachleistung zu gewähren, führe daher nicht zu einer Unterdeckung des Existenzminimums. BSG, Urteil vom 25.10.2018, Rn. 17. Die EU-Aufnahmerichtlinie schließe dieses Vorgehen ebenfalls nicht aus. Ebd., Rn. 19.

⁶¹ I. V. m. der Heilmittelrichtlinie, abrufbar unter www.g-ba.de/richtlinien/12/, und dem Hilfsmittelverzeichnis (§ 139 SGB V), abrufbar bei www.gkv-spitzenverband.de unter »Krankenversicherung/Hilfsmittel/Hilfsmittelverzeichnis«.

⁶² Siehe beispielsweise SG Heilbronn, Urteil vom 14.4.2021, a. a. O. (Fn. 58) (Ambulante Psychotherapie bei PTBS); LSG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 28.8.2019, a. a. O. (Fn. 58) (Cochlea-Implantat bei Hörbehinderung). Das Kriterium der »Unerlässlichkeit« setzt voraus, dass eine Leistung erforderlich ist, um eine erhebliche Gefährdung oder einen Schaden abzuwenden. Frerichs, a. a. O. (Fn. 39), S. 135.

⁶³ UN-BRK Fachausschuss (2023), Abschl. Bem. zu Deutschland, a. a. O. (Fn. 1), 57 d, 58 d.

Menschen mit Amputationen etwa müssen daher – sofern sie dies wünschen – Prothesen statt Gehhilfen erhalten.

Pflegeleistungen

Pflege(sach-)leistungen gelten in der Rechtsprechung als »unerlässlich« zur Sicherung der Gesundheit (§ 6 Abs. 1 S. 1 Var. 2 AsylbLG).⁶⁴ Das betrifft vor allem die stationäre Pflege (vgl. im Sozialrecht § 43 SGB XI, § 65 SGB XII), aber auch die Beauftragung eines ambulanten Pflegedienstes (im Sozialrecht geregelt in § 36 SGB XI, § 64b SGB XII). Problematisch ist hingegen die Durchsetzung von Pflegegeld (vgl. im Sozialrecht § 37 SGB XI, § 64a SGB XII), da § 6 Abs. 1 S. 2 AsylbLG einen Sachleistungsvorrang vorsieht. Gleiche dürfte für ambulante Pflegeassistenz gelten, die mehr Eigenständigkeit als ein klassischer Pflegedienst ermöglicht, aber üblicherweise im Rahmen des persönlichen Budgets nach § 29 SGB IX durch eine pauschalierte Geldleistung finanziert wird.⁶⁵ Das BSG schließt in seiner Rechtsprechung die Kompen-sation für tatsächliche Aufwendungen gegenüber Dritten jedoch nicht aus.⁶⁶ Demnach dürfte die Kostenübernahme für eine Pflegeassistenz, besonders wenn sie mittels eines Dienstleistungsunternehmens organisiert ist, durchaus in Betracht kommen.⁶⁷

Pauschale Geldleistungen wie das Pflegegeld (im Sozialrecht geregelt in § 37 SGB XI, § 64a SGB XII) lehnt das BSG hingegen ausdrücklich ab.⁶⁸ Dies steht im Widerspruch zu Art. 19 UN-BRK, der das Recht auf unabhängige Lebensführung und selbstbestimmtes Wohnen sichert. Menschen mit Behinderungen müssen selbst entscheiden können, wo und mit wem sie leben, und müssen Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdienssten, einschließlich persönlicher Assistenz, erhalten.⁶⁹ Entscheidend ist dabei sowohl die individuelle Präferenz der pflegebedürftigen Person⁷⁰ als auch die Förderung familiärer Betreuung mit dem Ziel, Institutionalisierung zu vermeiden und im familiären Umfeld ein selbstbestimmtes Leben und Inklusion zu ermöglichen.⁷¹

⁶⁴ BSG, Urteil vom 20.12.2012, a. a. O. (Fn. 60), S. 5 m. w. N.

⁶⁵ Vgl. pflegeantrag.de unter »Persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderung: Ein umfassender Leitfaden für mehr Selbstbestim-mung«, Rechtsgrundlagen im Sozialrecht sind § 78 SGB IX und § 35a SGB XI.

⁶⁶ BSG, Urteil vom 20.12.2012, a. a. O. (Fn. 60), S. 5.

⁶⁷ Für die zusätzlichen Herausforderungen bei Leistungen, die sozial-rechtlich in der Eingliederungshilfe (SGB IX) geregelt sind, siehe den Abschnitt »Teilhabeleistungen und Eingliederungshilfe«.

⁶⁸ BSG, Urteil vom 20.12.2012, a. a. O. (Fn. 60), S. 5. Denn aufgrund des Sachleistungsvorrangs dürfe die Geldleistung lediglich die eigentlich zu erbringende (Pflege-)Sachleistung ersetzen. Ebd.

⁶⁹ So der Wortlaut des Art. 19 UN-BRK.

⁷⁰ Vgl. UN-BRK Fachausschuss (2017), Allgemeine Bemerkung Nr. 5, CRPD/C/GC/5, Rn. 61, abrufbar unter shorturl.at/J9IQh.

⁷¹ Art. 23 Abs. 3–5 UN-BRK; UN-BRK Fachausschuss, Allgemeine Be-merkung Nr. 5, a. a. O. (Fn. 70), Rn. 67, 75, 12, 55, und Report of the

Pflegegeld erfüllt genau diese Funktion: Es ermöglicht Angehörigen, ergänzend zur reinen Pflege Unterstützung im Alltag zu leisten und so ein eigenständiges, würdevolles Leben in der Familie zu gewährleisten, ohne Angehörige in existentielle Not zu bringen.⁷² Der UN-BRK-Fachausschuss forderte Deutschland bereits nachdrücklich auf, die institutionelle Unterbringung einzudämmen.⁷³ Insbesondere, wenn die Ablehnung von Pflegegeld (oder Pflegeassistenz) eine Institutionalisierung zur Folge hätte, müssen der Sachleistungsvorrang durchbrochen und Geldleistungen gewährt werden. Art. 19 UN-BRK wurde bereits herangezogen, um außerhalb des Kontextes des AsylbLG ein Recht auf Geldleistungen für Unterstützung im eigenen Wohnraum zu begründen.⁷⁴ Dies muss auch für das AsylbLG und somit auch für das Pflegegeld gelten, vor allem weil sich Bedarfslagen von AsylbLG-Bezieher*innen in der Regel nicht nachweislich von denen anderer Menschen unterscheiden (siehe III.1). Wird Pflegegeld verwehrt, dürfte dies zudem eine konventionswidrige Diskriminierung darstellen (siehe II.3).

Behindernsbedingte Mehrbedarfe

Auch behindernsbedingte Mehrbedarfe, etwa bei Seh- oder Gehbehinderungen oder Ernährungseinschränkungen (im Sozialrecht geregelt in § 21 Abs. 4, 5 SGB II, § 72, § 30 Abs. 1, 5 SGB XII), können nach § 6 Abs. 1 S. 1 AsylbLG gewährt werden.⁷⁵ Mehrbedarfe können etwa Kosten für Taxifahrten, zusätzliche Hygieneprodukte oder Kleidung, aber auch die Deckung eines erhöhten Energiebedarfs aufgrund der Behinderung sein.

Dass diese Kosten erstattet werden müssen, ergibt sich auch aus der UN-BRK. Denn sie sind sogenannte angemessene Vorkehrungen, d. h. spezifische personenbezogene Maßnahmen, um Barrieren zu überwinden und an der

Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities (2016) – A/HRC/34/58 –, Rn. 20f, abrufbar unter shorturl.at/lVxrL.

⁷² Auch nach deutschem Sozialrecht dient Pflegegeld nicht der Entlohnung von Pflegekräften, sondern der Förderung der (zusätzlichen) Pflege durch Angehörige oder Nachbarschaftshilfe, vgl. Dankelmann, in: Knickrehm/Deinert, beck-online Großkommentar, Stand: 1.9.2020, SGB XII § 64a, Rn. 3. Es wird daher an die Person mit Pflegebedarf ausgezahlt, nicht an diejenigen, die die Pflege (ergänzend) übernehmen.

⁷³ UN-BRK Fachausschuss (2023), Abschl. Bem. zu Deutschland, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 43, 44.

⁷⁴ SG Hamburg, Urteil vom 4.12.2018 – S 28 SO 279/14 (Recht auf Assistenz im Rahmen des persönlichen Budgets unbeschadet der Mehrkostenvorbehalte aus §§ 9, 13 SGB XII bejahend); vgl. Theben, Artikel 19 UN-BRK – Segen und Verheibung, Beitrag A5-2019, 4.4.2019, abrufbar unter www.reha-recht.de.

⁷⁵ Vgl. BSG, Urteil vom 24.6.2021, a. a. O. (Fn. 60), Rn. 17 (Mehrbedarfe bei Blindheit); BT-Drs. 13/2746, S. 16 (Mehrbedarfe bei körperlicher Beeinträchtigung); Leopold, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, C.H. Beck, 8. Aufl. 2024, AsylbLG § 6, Rn. 16 (Mehrbedarf wegen kostenaufwändiger Ernährung); Krauß, in: Sievert, a. a. O. (Fn. 43), AsylbLG § 6, Rn. 28 (ernährungsbedingter Mehrbedarf und ggf. Fahrtkosten bei eingeschränkter Mobilität).

Gesellschaft teilhaben zu können.⁷⁶ Droht eine Benachteiligung, die durch eine zumutbare Maßnahme abgewendet werden kann, besteht ein Anspruch auf diese Maßnahme.⁷⁷ Eine Versagung von angemessenen Vorkehrungen, etwa zur effektiven Gewährleistung des Rechts auf unabhängige Lebensführung sowie einen angemessenen Lebensstandard und kulturelle Teilhabe (Art. 19, 28, 30 UN-BRK) stellt eine konventionswidrige Diskriminierung dar.⁷⁸ Ein Anspruch auf Mehraufwendungen bei Gehörlosigkeit könnte sich zudem unmittelbar aus der UN-BRK (Art. 30 Abs. 4) ableiten und somit direkt einklagbar sein (siehe II.2).⁷⁹

Das BSG begrenzte den Anspruch auf Mehrbedarfe nach § 6 Abs. 1 AsylbLG bisher, ähnlich wie im Pflegebereich, auf individuell nachweisbare Mehrkosten und lehnte pauschale Leistungen wie Blindengeld ab.⁸⁰ Dies erschwert die Geltendmachung von Mehrkosten zur Bedarfsdeckung erheblich – insbesondere für Menschen mit Behinderungen, die bei Behörden und bei der Inanspruchnahme von Rechtsberatung und -vertretung ohnehin auf Barrieren stoßen. Nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 UN-BRK ist der Staat jedoch verpflichtet, Teilhabebarrieren abzubauen und gleiche Inklusionschancen zu schaffen. Der Ausschluss pauschaler Leistungen bei Behinderungen erscheint daher konventionswidrig – insbesondere, da hohe bürokratische und praktische Hürden gerade für Menschen mit Behinderungen die Kostenerstattung in jedem einzelnen Bedarfsfall meist vereiteln dürften.

Teilhabeleistungen und Eingliederungshilfe

Teilhabeleistungen der Eingliederungshilfe nach SGB IX, die weder der Sicherung des Lebensunterhalts noch der Gesundheit dienen⁸¹ bzw. besondere Bedarfe Minderjähriger abdecken⁸², sind in § 6 Abs. 1 AsylbLG nicht ausdrücklich als Fallgruppe normiert. Dies können etwa persönliche Assistenz ohne Pflegebedarf oder Leistungen zur

⁷⁶ Art. 2 UA 4 i. V. m. 5 Abs. 3 UN-BRK, vgl. auch Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG.

⁷⁷ Vgl. auch UN-BRK Fachausschuss (2018), Allgemeine Bemerkung Nr. 6, – CRPD/C/CG/6 –, Ziffer 19–25. Denn sie bedeutet keine Privilegierung oder Besserstellung, sondern sorgt für Gleichbehandlung.

⁷⁸ Vgl. Art. 2 UA. 3 letzter HS sowie Art. 5 Abs. 3 UN-BRK.

⁷⁹ Diese sind i. d. R. in Form von pauschaliertem Gehörlosengeld im Landesrecht (wenn auch nicht in allen Bundesländern) geregelt (zur Umsetzungspflicht der UN-BRK im Landesrecht siehe II.2). Eine Übersicht zum Gehörlosengeld nach Bundesland bietet pflegeportal.org unter »Gehörlosengeld und andere Leistungen für Gehörlose.«

⁸⁰ BSG, Urteil vom 24.6.2021, a. a. O. (Fn. 60), Rn. 17 (Blindengeld im Analogleistungsbezug aber bejahend). Zur Begründung siehe Fn. 60 im Kontext von Mehrbedarfen bei Alleinerziehenden.

⁸¹ Teilhabe- und Gesundheitsleistung gleichzeitig ist beispielsweise die ambulante Pflege mit persönlicher Assistenz.

⁸² Kinderspezifische Teilhabeleistungen sind beispielsweise die stationäre Unterbringung im Rahmen der Schul- oder Berufsausbildung für Minderjährige.

Teilhabe am Arbeitsleben oder an Bildung bei Volljährigen sein.⁸³ Auch wenn keine Teilhabeleistungen keiner der Fallgruppen zugeordnet sind, müssen sie nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt werden (siehe oben, Abschnitt »Anwendungsbereich von § 6 Abs. 1 AsylbLG«).

Dass die besonderen (Teilhabe-)Bedarfe von Menschen mit Behinderungen keine eigene Bedarfskategorie in § 6 Abs. 1 AsylbLG darstellen, ist nicht nachvollziehbar. Denn Teilhabe und Inklusion sind als Grundprinzipien in der UN-BRK von zentraler Bedeutung – und die Beachtung der UN-BRK durch den Gesetzgeber zwingend (vgl. Art. 4 Abs. 1 UN-BRK und II.2). Eine ermessensfehlerfreie Entscheidung darf somit auch im Einzelfall in der Regel zu keinem anderen Ergebnis führen als zur Gewährung der Leistungen,⁸⁴ auch wenn die Durchsetzung in der Praxis meist alles andere als einfach ist. Dies gilt umso mehr bei asylsuchenden Personen, deren Ansprüche auch durch die EU-Aufnahmerichtlinie geschützt sind,⁸⁵ welche ebenfalls konventionskonform auszulegen ist.

Dem steht auch der Ausschluss von AsylbLG-Beziehenden aus der Eingliederungshilfe des SGB IX (§ 100 Abs. 2 SGB IX) nicht entgegen, wenngleich Sozialämter diese Regelung häufig fälschlicherweise so interpretieren. Tatsächlich war mit § 100 Abs. 2 SGB IX kein Ausschluss von den Leistungen an sich beabsichtigt⁸⁶ – die Zuständigkeit für Teilhabeleistungen bei Geflüchteten im Grundleistungsbezug des AsylbLG liegt lediglich bei einem anderen als im SGB IX vorgesehenen Leistungsträger.

Besondere Leistungen für Kinder

Auf die individuelle Gewährung von bedarfsdeckenden Leistungen bei Kindern mit Behinderungen besteht in der Rechtsprechung nach § 6 Abs. 1 S. 1 Var. 3 AsylbLG ein Anspruch, solange sie zur Deckung ihrer besonderen Bedarfe »geboten« sind.⁸⁷ Der besondere Schutz von

Kindern, speziell Kindern mit Behinderungen, ist völkerrechtlich erforderlich (siehe Art. 3, 23, 24 UN-KRK, Art. 7, 23 und 24 UN-BRK).⁸⁸ Dennoch hindern strukturelle Barrieren, wie der eingeschränkte Leistungsumfang des AsylbLG, geflüchtete Kinder mit Behinderungen oft daran, ihre Rechte wahrzunehmen. Der UN-BRK Fachausschuss kritisierte in seinen Abschließenden Bemerkungen den offensichtlich unterschiedlichen Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Kultur- und Freizeitaktivitäten für geflüchtete Kinder mit Behinderungen scharf.⁸⁹ Verweigern Behörden im Einzelfall Leistungen für behinderungsbedingte Bedarfe nach § 6 Abs. 1 S. 1 Var. 3 AsylbLG, ist daher zwingend auf die völkerrechtlichen Gewährleistungen hinzuweisen.⁹⁰

5. Unzulässigkeit von Leistungskürzungen und -entzug (§ 1 Abs. 4 und § 1a AsylbLG)

Eine wesentliche Änderung des letzten Jahres, die Menschen mit Behinderungen stark trifft, ist die Einführung eines neuen Tatbestands für den Leistungsausschluss in § 1 Abs. 4 AsylbLG.⁹¹ Seither erhalten vollziehbar ausreisepflichtige Geflüchtete, deren Asylantrag in einem anderen EU-Land geprüft werden soll (»Dublin-Fälle«),⁹² ab dem Zeitpunkt der Überstellungentscheidung und Abschiebungsanordnung nur noch für zwei Wochen sogenannte »Überbrückungsleistungen« (§ 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 AsylbLG).⁹³ Danach werden sie von Leistungen ausgeschlossen, es sei denn, es liegt ein besonderer Härtefall vor. Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums und sonstige individuelle Mehrbedarfe (§ 3 Abs. 1 S. 2 und § 6 AsylbLG) sind auch in Härtefällen pauschal ausgeschlossen (§ 1 Abs. 4 S. 6 AsylbLG).

⁸³ In vielen Fällen lassen sich die Leistungen dennoch im Kontext des § 6 Abs. 1 AsylbLG in eine der explizit benannten Kategorien im weiteren Sinne einordnen. Vgl. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 1.2.2018, a. a. O. (Fn. 29), Rn. 33 (ambulante Betreuung bei seelischer Beeinträchtigung).

⁸⁴ Außer in Fällen, in denen tatsächlich kein Bedarf besteht bzw. dieser faktisch nicht gedeckt werden kann, etwa weil es sich um Langzeitleistungen während eines Schengen-Kurzaufenthalt handelt, siehe dazu III.1 und Fn. 58.

⁸⁵ Vgl. beispielsweise Cantzler, in: Cantzler, a. a. O. (Fn. 53), AsylbLG § 6, Rn. 34.

⁸⁶ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 278.

⁸⁷ VG Sigmaringen, Urteil vom 2.4.2003 – 5 K 781/02 –, abrufbar unter shorturl.at/Hqu3x (Anspruch auf vollstationäre Unterbringung in Schule für Kinder mit Sehbehinderungen bejahend); VG München, Urteil vom 26.6.2002, a. a. O. (Fn. 54) (Anspruch auf Aufnahme in integrativen Kindergarten bejahend); SG Hildesheim, Beschluss vom 30.8.2012 – S 42 AY 140/12 ER – asyl.net: M20109 (Anspruch auf Integrationshelfer bejahend); LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 20.6.2023, a. a. O. (Fn. 43), S. 9 (Anspruch auf Operation bei Phosphatdiabetes im Zusammenspiel zwischen § 6 Abs. 1 S. 1 Var. 2

und Var. 3 AsylbLG bejahend); bei seelischer Behinderung ist der Anwendungsbereich des § 35a SGB VIII eröffnet. Siehe auch Gag/Weiser, Leitfaden zur Beratung von Menschen mit einer Behinderung im Kontext von Migration und Flucht, 4. Aufl. 2024, S. 53.

⁸⁸ Siehe im Kontext der Unterbringung auch Eckert/González Méndez de Vigo, Die UN-Kinderrechtskonvention im Kontext des Asyl- und Aufenthaltsrechts, in: Trubeta (Hg.), Kinderrechte und Selbstvertretung von Kindern in Aufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete, Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2023, S. 27 ff.

⁸⁹ UN-BRK Fachausschluss (2023), Abschl. Bem. zu Deutschland, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 15c, 16c.

⁹⁰ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 278 zur Bindungswirkung der UN-KRK bei Teilhabeleistungen nach § 6 AsylbLG. Weitreichende Gewährleistungen garantiert zukünftig auch Art. 22 Abs. 2 Aufnahme-RL-Neu.

⁹¹ Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems vom 25. Oktober 2024, BGBl. I 2024 Nr. 332, S. 5. Zuvor galt der Leistungsausschluss nur für vollziehbar ausreisepflichtige, in anderen EU-Staaten anerkannte Schutzberechtigte (§ 1 Abs. 4 S. 1 AsylbLG a. F., § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AsylbLG n. F.).

⁹² Nicht betroffen sind Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 4 AsylbLG).

⁹³ Der Umfang entspricht »Bett-Brot-Seife«, zudem medizinische Notfallversorgung und Bedarfe schwangerer Personen sowie Wöchnerinnen (§ 1 Abs. 4 S. 4 i. V. m. §§ 1a Abs. 1, 4 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 AsylbLG).

§ 1a AsylbLG regelt daneben verschiedene Tatbestände für Leistungskürzungen, die ebenfalls wesentliche Einschränkungen bei der physischen Existenzsicherung⁹⁴ sowie einen pauschalen Kompletausschluss der Deckung soziokultureller und sonstiger Bedarfe (§§ 3 Abs. 1 S. 2, 6 AsylbLG) zur Folge haben (§ 1a Abs. 1 AsylbLG).

Es deutet viel darauf hin, dass Leistungskürzungen und -ausschlüsse verfassungs- und europarechtswidrig sind.⁹⁵ Gerade bei Menschen mit Behinderungen gilt, dass der Grundleistungsbezug nach §§ 3, 4 und 6 AsylbLG erhalten bleiben muss. Andernfalls können bedarfsgerechte Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG, wie Pflege, persönliche Assistenz oder Mobilitätshilfen, nicht mehr gewährt werden. Die zuvor dargelegten verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben lassen aus Sicht der Autorinnen Leistungskürzungen und -ausschlüsse in diesen Fällen nicht zu.⁹⁶

IV. Ausblick

Die UN-BRK verpflichtet Deutschland, geflüchteten Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheits-, Pflege- und Teilhabeleistungen zu ermöglichen. Die Berücksichtigung dieser völkerrechtlichen Vorgaben geschieht im Kontext des AsylbLG bisher jedoch unzureichend. Während einige Bedarfe in der Rechtsprechung bereits in Einklang mit der UN-BRK anerkannt sind, fehlt es an einer konsequenten Umsetzung durch die Behörden. Andere behinderungsspezifische Bedarfe sind bislang weder in der Rechtsprechung noch in der Verwaltungspraxis hinreichend berücksichtigt. In der Folge führen die Einschränkungen des AsylbLG, wie die 36-monatige Wartefrist bis zum Analogleistungsbezug (§ 2 Abs. 1 AsylbLG), die Einschränkung der medizinischen Grundversorgung (§ 4 Abs. 1 AsylbLG) und die

fehlende Garantie auf bedarfsgerechte Teilhabe-, Pflege- und sonstige behinderungsspezifische Leistungen (§ 6 Abs. 1 AsylbLG) in der Praxis zu einer systematischen Unterversorgung von Menschen mit Behinderungen. Leistungskürzungen und -ausschlüsse (§ 1 Abs. 4 und § 1a AsylbLG) können für Menschen mit Behinderungen zudem faktisch den Zugang zu lebensnotwendigen Leistungen verhindern.

Praxishinweise für die Geltendmachung behinderungsspezifischer Leistungen

Wenn Behörden Ansprüche aus der UN-BRK nicht automatisch gewähren, Leistungen verweigern oder entziehen, sollten folgende Schritte unternommen werden:

- Ansprüche aktiv geltend machen: Gerade bei behinderungsspezifischen Leistungen zeigt die rechtliche Praxis eine hohe Erfolgsquote.
- Grad der Behinderung (und Pflegegrad) frühzeitig feststellen lassen: Ein Schwerbehindertenausweis ist keine Voraussetzung, erleichtert jedoch die Durchsetzung behinderungsspezifischer Ansprüche erheblich.⁹⁷
- Schriftlichen Antrag stellen: Dies dokumentiert den Bedarf in der Akte und ist essenziell für mögliche (weitere) rechtliche Schritte.
- Bedarfe detailliert darlegen: Persönliche Bedarfe sollten konkret und detailliert dokumentiert werden. Atteste und fachärztliche Stellungnahmen sind hilfreich.
- Leistungsumfang präzise angeben: Notwendige Maßnahmen (z. B. auch Stundenumfang von Sprachmittlung) sollten möglichst konkret beschrieben werden.

⁹⁴ Der Umfang entspricht weitestgehend dem des Leistungsentzugs (siehe Fn. 93) mit dem Unterschied, dass die vollen medizinischen Grundleistungen des § 4 AsylbLG gewährt werden.

⁹⁵ Vgl. SG Karlsruhe, Beschluss vom 20.2.2025 – S 12 AY 425/25 ER – asyl.net, M33124, zitiert in diesem Heft ab S. 91, S. 6; SG Speyer, Beschluss vom 20.2.2025 – S 15 AY 5/25 ER – asyl.net: M33133, zitiert in diesem Heft ab S. 90, S. 7ff., 10; SG Darmstadt, Beschluss vom 4.2.2025 – S 16 AY 2/25 ER – asyl.net: M33113, S. 9f. (alle zum Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 AsylbLG); Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 23.9.2024, S. 2ff., abrufbar unter shorturl.at/rsRug, Paritätischer Gesamtverband (2024), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, abrufbar unter shorturl.at/7Pb5x, und Hruschka, Auf Konfrontationskurs mit dem EuGH, verfassungsblog.de, 4.11.2024, abrufbar unter shorturl.at/z16AP.

⁹⁶ Die Webseite des Nds. Flüchtlingsrats enthält zusätzliche Entscheidungen und Informationen zum Vorgehen bei Dublin-Fällen unter »Was tun bei drohendem Leistungsausschluss bei ›unzulässigen‹ Asylanträgen?« Zu Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG siehe auch asyl.net unter »Leistungseinschränkungen im AsylbLG«.

⁹⁷ Ein Erklärvideo für Geflüchtete zur Anerkennung der Behinderung ist abrufbar bei Handicap International – Crossroads unter »Für Geflüchtete/Informationsplattform«; für entsprechende Fachinformationen siehe Gag/Weiser, a. a. O. (Fn. 87), S. 104ff.

Globale Standards und lokale Realität

Internationales Recht und dessen Umsetzung beim Zugang zu Schutz von Frauen

Inhalt

- I. Die Vorgaben des internationalen Rechts
 - 1. Geschlechtsspezifische Aufnahmeverfahren
 - 2. Geschlechtsspezifische Asylverfahren
 - 3. Geschlechtsbezogene Verfolgung
 - 4. Verbot der Zurückweisung (Non-Refoulement)
- II. (Mangelhafte) Umsetzung in der Praxis
 - 1. Aufnahmeverfahren
 - 2. Asylverfahren
 - 3. Anerkennung von SGBV im Asylverfahren
- III. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Zahl, der sich weltweit auf der Flucht befindenden Menschen steigt stetig – 2024 waren es bereits über 122 Millionen. Zugleich führen Grenzkontrollen, Push-Backs (rechtswidrige Abschiebungen ohne Verfahren) und Rufe nach Externalisierung dazu, dass die Zahl derer, die es in die EU und insbesondere nach Deutschland schaffen, sinkt.¹ Dies betrifft vor allem Frauen² – lediglich 30 % aller Asylerstanträge in Deutschland wurden 2024 unter der Kategorie »weiblich« erfasst, während weltweit die Hälfte der fliehenden Menschen als »Frauen« kategorisiert wird.

Frauen sind in einem Umfeld von Flucht und Migration besonders hohen Risiken durch geschlechtsbezogene Gewalt ausgesetzt. Geschlechtsbezogene Gewalt beschreibt dabei gewaltvolle Handlungen gegenüber einem Individuum oder einer Gruppe von Individuen aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit.³ Diese Form der Gewalt ist in der Ungleichbehandlung von Geschlechtern, im Missbrauch von Macht sowie in sexistischen Gesellschaftsstrukturen verankert. Sexualisierte und geschlechtsbezogene Handlungen gehen häufig Hand in Hand und werden daher mit dem Begriff »sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt« (SGBV) zusammengefasst. SGBV ist durch internationale Menschenrechtsinstrumente als eine der

schwerwiegendsten und am weitesten verbreiteten Menschenrechtsverletzungen anerkannt.⁴

Die reale Gefahr von SGBV ist allgegenwärtig – sei es im Herkunftsland, auf der Flucht oder in Lagern und der weiteren Flucht in Europa. Nach Angaben der UN haben 90 % der Frauen auf der Flucht, die das Mittelmeer überquert haben, Vergewaltigungen überlebt.⁵

Nicht nur die Situation in den Herkunftsländern und auf der Flucht stellt eine erhebliche Gefahr dar, auch menschenunwürdige Lebensbedingungen in den Camps in der EU, massenhafte Inhaftierungen an den Außengrenzen und der fehlende Zugang zu Schutz ignorieren nicht nur bestehende Bedarfe, sondern sind gleichzeitig ein Nährboden für Gewalt.⁶ Dabei werden die bestehenden Zustände durch die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems weiter verfestigt und legitimiert.

Auch wenn durch verbindliche Vorgaben wie die Istanbul-Konvention⁷ ein umfassender Schutz vorgesehen ist, ist dieser in der Realität nirgends zu finden. Es gibt kaum vorhandene Mechanismen, die den Zugang zu Schutz sicherstellen oder bei Gewalt Unterstützung bieten. Ohne ausreichende medizinische Versorgung, angemessene Unterbringung und allgemeine Hilfe sind Überlebende von SGBV völlig auf sich allein gestellt. Das Fehlen von Schutträumen, gemeinsame sanitäre Einrichtungen, nicht abschließbare Räume und allgemeine Überbelegung sowie der Mangel an sensibilisiertem Personal im Lager führen zu erheblichen Gefahren für Frauen – insbesondere für Alleinreisende.

Zusätzlich fehlt es in der Praxis an einer Anerkennung von geschlechtsbezogener Gewalt als solche – sei es im Rahmen des Asylverfahrens oder im Wahrnehmen der dahinterstehenden Strukturen.

⁴ Art. 3 lit. a Istanbul-Konvention; Heinrich-Böll-Stiftung, Geschlechtspezifische Gewalt, online abrufbar unter: bit.t/43Za; SGBV kann alle Geschlechter treffen, vorliegend wird sie als gegen Frauen gerichtet verstanden.

⁵ United Nations, Millions of women and girls forced to flee face high risk of gender-based violence: UNHCR, 29 November 2024, online abrufbar unter: bit.t/3w0i.

⁶ Vgl.: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report Greece, Juli 2024, online abrufbar unter: bit.t/43a4; Equal Rights Beyond Borders, Still detained and forgotten, März 2024, online abrufbar unter: bit.t/43a9.

⁷ Istanbul-Konvention, a. a. O. (Fn. 3).

* Die Autorin ist Juristin und Koordinatorin bei Equal Rights Beyond Borders.

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Stand Dezember 2024, S. 4, online abrufbar unter: bit.t/3vc8.

² Die zugrundeliegenden Regelwerke benutzen den Begriff »Frau«, vorliegend werden neben Frauen (cis und trans) auch intergeschlechtliche, agender und nicht-binäre Personen miteinbezogen.

³ Art. 3 lit. d des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), 2011, online abrufbar unter: bit.t/3xb1.

I. Die Vorgaben des internationalen Rechts

Das wohl wichtigste Instrument zur Bekämpfung von SGBV ist die Istanbul-Konvention. Der Zweck der Konvention ist es, »Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen.«⁸ Sie ist der bisher umfassendste Menschenrechtsvertrag gegen geschlechtsbezogene Gewalt und wurde durch Deutschland am 1. Februar 2018 in Kraft gesetzt. Mit der Ratifikation gilt die Konvention als Bundesgesetz, welches als verbindliches Bundesrecht anzuwenden ist. Zugleich ist die Istanbul-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag von allen staatlichen Stellen bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts zwingend zu beachten. Mit der Ratifikation besteht neben der völkerrechtlichen Verpflichtung, welche die Bundesebene adressiert, auch eine innerstaatliche Verpflichtung, welche Bund und Länder bindet. Somit sind auch die Bundesländer – in deren Bereich wesentliche Aufgaben der Gewaltprävention, des Gewaltschutzes sowie der Unterstützung von Überlebenden von SGBV fallen – unmittelbar an die Istanbul-Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.⁹

Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, gegen alle Formen von Gewalt vorzugehen. Sie legt dabei einen umfassenden Gewaltbegriff zugrunde: Erfasst sind alle Handlungen, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben.

Die Konvention enthält einige grundsätzliche Entscheidungen: Sie definiert Geschlecht als gesellschaftlich geprägt und Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und eine Form von Diskriminierung.¹⁰ Die Anerkennung von SGBV als Menschenrechtsverletzung führt nicht nur dazu, dass der Staat in Form seiner Organe selbst die Menschenrechte achten muss, er ist zudem dazu verpflichtet, vor Verletzungen durch Dritte zu schützen.

Eine zentrale Feststellung der Konvention ist, dass SGBV ein gesellschaftsweites, strukturelles Problem darstellt, dass diese strukturelle Gewalt aus historischen Ungleichheitsverhältnissen gewachsen ist und dass gegenwärtige Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern auch heute noch ein zentrales Element solcher Gewaltstrukturen bilden.

Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Menschenrechte von Überlebenden von SGBV in den Mittelpunkt zu stel-

len und sie vor weiterer Gewalt zu schützen.¹¹ Die Konvention sieht umfassende Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen vor, die allen Überlebenden von SGBV zu gewährleisten sind. Davon umfasst sind neben dem Zugang zu Beratungsangeboten, zu Unterstützung sowie zu Unterkünften insbesondere der Zugang zu Gesundheits- und spezialisierten Hilfsdiensten.

Dabei untersagt die Konvention erstmals ausdrücklich ungleiche Behandlungen beim Zugang und beim Schutzniveau aufgrund des aufenthaltsrechtlichen Status, der Herkunft oder der Staatsangehörigkeit.¹² Der Zugang zu umfassenden Schutz- und Unterstützungsmöglichkeiten muss für alle Frauen gewährleistet werden, unabhängig davon, ob Papiere den Aufenthalt legalisieren, Betroffene sich im Asylverfahren befinden oder sich ohne Papiere aufhalten.

Neben der Einbeziehung von Frauen auf der Flucht in die Schutz- und Präventionsmechanismen der Konvention, enthalten die Artikel 59 bis 61 spezifische Regelungen zu Asyl und Migration.

So sichert Art. 59 Abs. 1 Überlebenden von häuslicher Gewalt im Fall einer Trennung ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu, wenn das bisherige Recht von ihren Partner*innen abhängt. Zudem wird Überlebenden von SGBV die Aussetzung der Abschiebung zugesichert, wenn ihre Ehepartner*innen ausgewiesen oder abgeschoben werden sollen. Schließlich muss ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn dies aufgrund der persönlichen Lage (lit. a) oder für die Mitwirkung im Ermittlungs- oder Strafverfahren (lit. b) erforderlich ist.¹³

Vorliegend wird jedoch inhaltlich auf die Vorgaben hinsichtlich SGBV im Asylverfahren eingegangen. Nach Artikel 60 der Istanbul-Konvention ist der Staat verpflichtet, geschlechtersensible Asylverfahren zu gewährleisten. Sie ist damit der erste internationale Vertrag, der die Notwendigkeit und Bedeutung eines solchen Verfahrens anerkennt. Dies beinhaltet die rechtliche Anerkennung von geschlechtsspezifischer Gewalt als Form der Verfolgung im Sinne der GFK, die geschlechtsspezifische Auslegung aller in der GFK genannten Gründe und die Durchführung von geschlechtsspezifischen Aufnahme- und Asylverfahren.

⁸ Art. 1 Abs. 1 Istanbul-Konvention.

⁹ Die EU hat die Istanbul-Konvention im Juni 2023 ratifiziert, womit sie im gesamten Unionsgebiet gilt.

¹⁰ Art. 3 lit. a und d Istanbul-Konvention; vgl. auch CEDAW, General Recommendation No. 19: Violence Against Women, Doc. A/47/38, Rn. 1.

¹¹ Art. 12 Abs. 3, Art. 18 Abs. 1 Istanbul-Konvention.

¹² Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention.

¹³ Art. 59 Abs. 2, 3 Istanbul-Konvention; s. bzgl. der mangelhaften Umsetzung dieser Vorgaben in Deutschland: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitor Gewalt gegen Frauen – Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, Erster Periodischer Bericht, Dezember 2024, S. 303 ff., online abrufbar unter: bitl.to/43af.

1. Geschlechtsspezifische Aufnahmeverfahren

Um geschlechtsspezifische Aufnahmebedingungen – wie von Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention gefordert – zu gewährleisten, sind die Staaten verpflichtet, Überlebende von SGBV so früh wie möglich zu identifizieren und die spezifischen Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen. Zugeleich müssen die Staaten geschlechtersensible Aufnahmebedingungen im engeren Sinne sicherstellen, wie z.B. sichere Unterkünfte bereitstellen. Dazu gehört laut dem Erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention¹⁴ – ein Bericht, der die Vorgaben der Konvention kommentiert, interpretiert und umfassend erläutert – beispielsweise die getrennte Unterbringung von alleinstehenden Männern, getrennte Sanitäranlagen, angemessene Beleuchtung in der gesamten Aufnahmeeinrichtung, abschließbare Räume sowie Schutz durch Sicherheitspersonal – darunter ausdrücklich auch weibliches Wachpersonal, welches hinsichtlich geschlechtsspezifischer Bedürfnisse geschult ist. Für Beschäftigte in Unterkünften, darunter auch private Dienstleistungsanbieter*innen, soll ein verbindlicher Verhaltenskodex gelten und es soll ein formeller Beschwerdemechanismus für Intervention und Schutz geschaffen werden. Zudem müssen Informationen über SGBV und vorhandene Unterstützungsstellen wie z. B. psychosoziale und Krisenberatung sowie medizinische Versorgung in kultur- und geschlechtsspezifischer Sprache bereitgestellt werden.

2. Geschlechtsspezifische Asylverfahren

Die Istanbul-Konvention sieht ausdrücklich geschlechtspezifische Asylverfahren vor, um eine Retraumatisierung und sekundäre Viktimisierung zu vermeiden.¹⁵

Die Konvention geht von der Annahme aus, dass SGBV tief in den sozialen und kulturellen Strukturen, Normen und Werten der Gesellschaft verwurzelt ist und häufig durch eine Kultur der Verleugnung und des Schweigens aufrechterhalten wird. Durch Stigmatisierung und Scham findet oftmals eine Täter-Opfer-Umkehr statt, was es Überlebenden von SGBV erschwert, über das Er littene zu sprechen. Im Asylverfahren kann dies ein großes Hindernis für die Offenlegung der Gründe für die Furcht vor Verfolgung darstellen. Die extreme Situation im Asylverfahren, Sachbearbeitende davon überzeugen zu müssen, welches Leid erlitten wurde, erfordert einen ausdrücklich geschlechtersensiblen Ansatz während des gesamten Asylverfahrens, um eine sekundäre Viktimisierung und Retraumatisierung zu verhindern.

Ein solcher Ansatz beinhaltet insbesondere das Recht auf eine persönliche Anhörung getrennt und ohne die

¹⁴ Erläuternder Bericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, online abrufbar unter: bit.ly/3xbf.

¹⁵ Art. 60 Abs. 3 Istanbul-Konvention.

Anwesenheit von Familienangehörigen und somit die Möglichkeit, eigene Schutzbedarfe geltend zu machen. Außerdem soll die Möglichkeit bestehen, das Geschlecht von Entscheider*in und Übersetzer*in zu wählen. Diese sollen zudem speziell in kultur- und geschlechtersensibler Befragung, Entscheidungsfindung und Betreuung geschult werden.¹⁶

Bei Anzeichen von SGBV, auch wenn sie nicht direkt offengelegt werden, sollen beschleunigte Verfahren sofort abgebrochen werden und die Überlebenden sollen an Unterstützungsstellen oder Beratungsstellen verwiesen werden, um sicherzustellen, dass der Zeitdruck eine Offenlegung der erlittenen Gewalt nicht verhindert.¹⁷

Da es, wie oben beschrieben, schwierig ist, während einer Anhörung offen zu sprechen, ist es für Behörden und Gerichte besonders wichtig, sich der Hindernisse bewusst zu sein, die bei der Offenlegung von SGBV bestehen. Die Einstufung spät offengelegter Informationen als weniger glaubhaft widerspricht daher einem geschlechtersensiblen Ansatz und verhindert einen effektiven Zugang vor Schutz vor Verfolgung von Überlebenden von SGBV.

3. Geschlechtsbezogene Verfolgung

Der Erläuternde Bericht zur Istanbul Konvention¹⁸ verweist auf die bei den Behörden bestehende »Blindheit gegenüber dem Geschlecht bei der Bestimmung des Flüchtlingsstatus« und betont, dass das Geschlecht einen Verfolgungsgrund im Sinne der GFK darstellen kann oder als ernsthafter Schaden im Rahmen der Prüfung des subsidiären Schutzes anzuerkennen ist.

Die Konvention fordert explizit eine geschlechtersensible Auslegung der Verfolgungsgründe der GFK und somit eine Einordnung des Geschlechts in die bestehenden Gründe: So können bestimmte Formen von SGBV unter den Begriff der Verfolgung aus rassistischen Gründen oder aufgrund der Staatsangehörigkeit fallen. Dies betrifft beispielsweise Maßnahmen zur Kontrolle der Fortpflanzung oder SGBV als Teil von rassistischen oder ethnischen »Säuberungen«. Auch Verfolgung aus religiösen Gründen kann speziell Frauen betreffen, weil sie nicht den religiösen Normen und Gebräuchen entsprechen. Wird SGBV als Mittel eingesetzt, um die Abkehr von bestimmten traditionellen Geschlechterrollen oder Verhaltensnormen zu bestrafen, kann dies zudem einen Grund für die Verfolgung aufgrund politischer Überzeugungen darstellen.

¹⁶ Erläuternder Bericht, a. a. O. (Fn. 14), Rn. 317.

¹⁷ Ebd.; die Parlamentarische Versammlung fordert diesbezüglich eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis, um Betroffenen Zeit zu geben, über die Gründe ihrer Flucht zu sprechen und benötigte Unterstützung zu erhalten: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1940 (2010), Rn. 9, online abrufbar unter: bit.ly/3zVbZGl.

¹⁸ Erläuternder Bericht, a. a. O. (Fn. 14).

Hinsichtlich des Verfolgungsgrunds der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe schlägt der Erläuternde Bericht zwei Ansätze vor: Zum einen können Frauen beispielsweise aufgrund bestimmter Formen von Gewalt, wie weiblicher Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und schwerer häuslicher Gewalt, zu einer sozialen Gruppe gehören. Zum anderen können sie als besondere Gruppe mit unveränderlichen Merkmalen betrachtet werden. Der Bericht bezieht sich dabei explizit auf die UNHCR-Richtlinien zu geschlechtsspezifischer Verfolgung¹⁹ und fordert zur Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe neben dem Risiko der Verfolgung ein angeborenes, unveränderliches oder identitätsstiftendes Merkmal. Frauen sind demnach ein klares Beispiel für eine Gruppe der Gesellschaft, die durch angeborene und unveränderliche Merkmale definiert ist und oft anders behandelt wird als Männer.²⁰

Um eine Verfolgung auf der Grundlage der GFK oder einen ernsthaften Schaden gemäß der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) nachzuweisen, muss zudem bei geschlechtsbezogener Gewalt durch private Akteur*innen nachgewiesen werden, dass der Staat nicht willens oder in der Lage ist, Schutz zu gewähren. Um zu beurteilen, ob der Schutz im Herkunftsland auf wirksame, zugängliche und umfassende Weise gewährleistet ist, können die in der Istanbul-Konvention festgelegten Standards für Prävention, Schutz und Strafverfolgung als Leitfaden dienen – werden diese Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen nicht oder nur auf dem Papier gewährleistet, ist ein Verweis auf staatlichen Schutz im Heimatland nicht zulässig.

Der EuGH hat sich 2024 gleich in zwei Entscheidungen mit geschlechtsbezogener Verfolgung und in diesem Kontext mit dem Einfluss der Istanbul-Konvention auseinandergesetzt und explizit festgestellt, dass bei der Auslegung der Verfolgungsgründe die Istanbul-Konvention zu berücksichtigen ist. Dabei wurde festgestellt, dass Frauen, die in ihrem Herkunftsland Gewalt ausgesetzt sind, allein aufgrund des Geschlechts eine bestimmte soziale Gruppe im Sinne der Qualifikationsrichtlinie und der GFK darstellen können, wenn sie infolge geltender sozialer, moralischer oder rechtlicher Normen von der sie umgebenden Gesellschaft anders wahrgenommen werden.²¹ Der Gerichtshof stellte zudem klar, dass auch Gewalt, die von Privatpersonen ausgeht, zu asylrechtlichem Schutz führen kann und betonte im Einklang mit der Istanbul-Konvention, dass SGBV kein privates, sondern ein strukturelles Problem darstellt. Bei fehlendem staatlichem Schutz vor Gewalt durch Privatpersonen sei es zudem nicht erforderlich,

dass auch der fehlende staatliche Schutz auf geschlechtspezifischer Diskriminierung beruht. Umgekehrt reiche es aus, wenn die Verfolgung durch Privatpersonen nicht aus diskriminierenden Gründen wegen des Geschlechts bzw. der geschlechtlichen Identität erfolge, die fehlende Bereitschaft/Fähigkeit des Staates Schutz zu bieten, jedoch schon.²²

Im Einklang mit den Verpflichtungen, die sich aus der Istanbul-Konvention ergeben, stellt der Gerichtshof fest, dass der fehlende Schutz vor SGBV durch Staaten bereits eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung im Sinne von Art. 3 EMRK darstellen würde und schon für sich genommen als »Verfolgung« im Sinne der GFK und Qualifikationsrichtlinie zu werten sei.²³

4. Verbot der Zurückweisung (Non-Refoulement)

Darüber hinaus verpflichtet die Istanbul-Konvention, sicherzustellen, dass Überlebende von SGBV unabhängig von ihrem Status nicht in ein Land zurückgeschickt werden, in dem ihr Leben in Gefahr ist oder in dem sie Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt werden können.²⁴ Die Pflicht, diskriminierende Handlungen zu unterlassen, umfasst auch den Schutz vor vorhersehbaren schwerwiegenden Gefahren. Überlebende von SGBV werden in vielen Staaten stigmatisiert und sind dort in besonderem Maße Gefahren ausgesetzt.

Wie oben dargestellt, stehen Überlebenden von SGBV unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status im gleichen Umfang die verpflichtend vorgesehenen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen zu. Die Vertragsstaaten sind daher verpflichtet, den insbesondere im Rahmen von CEDAW und der Istanbul-Konvention vorgesehnen Schutz zu gewährleisten. Die Wahrnehmung dieser umfassenden Gewährleistungen kann dabei nur effektiv sichergestellt werden, wenn Überlebenden zumindest ein vorübergehendes Bleiberecht zugesprochen wird.²⁵ Aus den Regelungen der Istanbul-Konvention wird deutlich, dass ein Bleiberecht für Überlebende in prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen gegeben sein muss, damit ihnen umfassender Zugang zu den vorgesehenen Rechten gewährleistet werden kann. Insbesondere besteht diese Pflicht, wenn der eigenen Verpflichtung zur Schutzgewährung durch eine Abschiebung nicht nachgekommen werden kann, weil in dem Zielstaat der Abschiebung die

¹⁹ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/02/01, 7.Mai, 2002.

²⁰ Erläuternder Bericht, a.a.O. (Fn. 14), Rn. 313.

²¹ EuGH, Urteil vom 16.1.2024 – C – 621/21 – asyl.net: M32111, Rn. 57, 62; EuGH, Urteil vom 4.10.2024 – C608/22 und C609/22 – asyl.net: M32737, Rn. 58.

²² EuGH, Urteil vom 16.1.2024, a.a.O. (Fn. 21), Rn. 67.

²³ EuGH, Urteil vom 4.10.2024, a.a.O. (Fn. 21) Rn. 43.

²⁴ Art. 61 Istanbul-Konvention; dies kann auch aus Art. 2 lit. d CEDAW hergeleitet werden.

²⁵ So auch Art. 7 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children (Palermo Protocol Human Trafficking), UN-Generalversammlung, Resolution 55/25 vom 15.11.2000, online abrufbar unter: bit.ly/3tE1APF.

menschenrechtlich verpflichtend vorgesehenen Rechte und Maßnahmen nicht eingehalten werden.²⁶

II. (Mangelhafte) Umsetzung in der Praxis

Auch wenn die Istanbul-Konvention in Deutschland als geltendes Bundesrecht Anwendung findet, sind die expliziten Gewährleistungen und Rechte für Überlebende von SGBV in der Praxis kaum umgesetzt. GREVIO (Group of experts on action against violence against women and domestic violence), ein unabhängiges Expert*innengremium des Europarats, das überwacht und bewertet, ob und wie die Vertragsstaaten die Istanbul-Konvention umgesetzt haben, hat im Oktober 2022 den ersten Bericht zur Umsetzung in Deutschland veröffentlicht und erhebliche Defizite festgestellt.²⁷

1. Aufnahmeverfahren

Zum Schutz vor sexualisierter Gewalt (gegen Kinder) wurde im Juli 2021 im Asylgesetz die Regelung aufgenommen, dass die Bundesländer geeignete Maßnahmen treffen sollen, »um bei der Unterbringung Asylbegehrender den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten«.²⁸ Damit wurde einigen Forderungen der Istanbul-Konvention auf dem Papier entsprochen, jedoch scheitert es in der Realität bereits daran, dass es keine bundesweit standardisierten Identifizierungsverfahren gibt und besondere Schutzbedarfe, wie von Überlebenden von SGBV, bereits nicht festgestellt werden.

Parallel dazu gibt es keine bundesweite Datenerhebung hinsichtlich besonderer Schutzbedarfe, sodass die spezifischen Maßnahmen und Kapazitäten nicht bedarfsorientiert und fundiert aufgebaut und angepasst werden können.²⁹

Zugleich gibt es noch immer keine bundesweit obligatorischen Gewaltschutzkonzepte für die Unterbringung von Schutzsuchenden. Zwar hat die Bundesregierung Mindeststandards entwickelt, die als Leitlinie für die Erstellung, Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung von einrichtungsinternen Gewaltschutzkonzepten dienen.³⁰ Weitgehend konform mit den Mindeststandards hat die Mehrheit der Bundesländer auch Gewaltschutzkon-

zepte für Gemeinschaftsunterkünfte formuliert. Jedoch gelten die wenigsten Konzepte landesweit und zumeist nur für landeseigene Unterkünfte. Das hat zur Folge, dass in den vorherrschenden extern geleiteten Gemeinschaftsunterkünften viele Menschen auf engsten Raum zusammenleben, Gemeinschaftsräume mit Männern geteilt werden und Zimmer nicht abschließbar sind. Auch haben die meisten Unterkünfte offen zugängliche Sanitäträume und nur sehr wenige bis gar keine Schutzzäume, was potenzielle Übergriffe ermöglicht. Zusätzlich sind keine obligatorischen Schulungen für das in den Unterkünften arbeitende Personal flächendeckend vorgesehen und es existieren kaum funktionierende Beschwerdemechanismen sowie eine Informationsweitergabe hinsichtlich Schutz- und Unterstützungsangeboten.³¹

Ein weiteres erhebliches Problem stellt die sogenannte Residenzpflicht während des Asylverfahrens dar, also die räumliche Beschränkung, wonach Betroffene das Gebiet der ihnen als Aufenthaltsort zugewiesenen Kommune auch für kurze Reisen nur mit behördlicher Erlaubnis verlassen dürfen.³² Diese Pflicht verhindert den effektiven Zugang zu Gewaltschutz maßgeblich. Die oft kurzfristige Notwendigkeit, Schutz in einem Frauenhaus zu suchen, lässt kein Genehmigungsverfahren zu, sodass das Aufsuchen unmittelbaren Schutzes einen Verstoß gegen die Residenzpflicht und somit ein erhebliches Hindernis darstellt.³³ Überlebende von SGBV ohne Aufenthaltpapiere haben zudem keinen Zugang zu Gewaltschutzmaßnahmen oder medizinische Betreuung, ohne dadurch ihre Abschiebung zu riskieren. Frauenhäuser und öffentliche Stellen sind verpflichtet, die Betreffenden namentlich den Kostenträgern zu nennen, welche wiederum verpflichtet sind, die Daten an die Ausländerbehörden weiterzugeben.³⁴ Die zu erwartenden aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen verhindern einen effektiven Zugang zum Gewaltschutz, wodurch der Kreislauf der Gewalt aufrechterhalten wird. Im Zentrum eines wirksamen Schutzes steht zudem die Finanzierung von Schutzmaßnahmen, insbesondere von Frauenhäusern. Insbesondere für Überlebende von SGBV im Asylverfahren, mit einer Duldung oder aber ohne rechtlichen Status, ist die Finanzierung mit kaum überwindbaren Zugangshürden versehen.³⁵

²⁶ Vgl. zum Bleiberecht: Johanna Mantel und Anne Pertsch, Schutzlücken schließen – Zur Erforderlichkeit eines Bleiberechts für Überlebende von sexualisierter und geschlechtsbezogener Gewalt auf der Flucht, online abrufbar unter: bit.l.to/3x4h.

²⁷ GREVIO Bericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland, 7.10.2022, online abrufbar unter: bit.l.to/3xCn.

²⁸ § 44 Abs. 2a Asylgesetz.

²⁹ GREVIO Bericht, a. a. O. (Fn. 27), S. 8.

³⁰ BMFSFJ, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, online abrufbar unter: bit.l.to/3xDf.

³¹ GREVIO Bericht, a. a. O. (Fn. 27), Rn. 363ff.

³² § 56 Asylgesetz.

³³ Vgl. Frings, Dorothee/Pertsch, Anne, Die Bedeutung der Istanbul-Konvention für geflüchtete Frauen, Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes (djbZ), 4/2021, S. 213 ff.; GREVIO Bericht, a. a. O. (Fn. 27), R. 368.

³⁴ § 87 Abs. 2 AufenthG.

³⁵ Vgl. Frings, Dorothee/Pertsch, Anne, a. a. O. (Fn. 33).

2. Asylverfahren

Die angesprochene fehlende systematische Identifizierung von SGBV führt im Rahmen des Asylverfahrens dazu, dass die Angaben von Überlebenden nicht als glaubhaft angesehen werden, wenn sie nicht im ersten Gespräch in detaillierter Weise vorgebracht wurden. Da die ersten Anhörungen häufig innerhalb weniger Tage nach der Ankunft stattfinden, haben Überlebende von SGBV kaum die Möglichkeit, sich mit dem Verfahren vertraut zu machen, Vertrauen aufzubauen und sich ausreichend sicher zu fühlen, um sich angemessen auf die Anhörung vorzubereiten.³⁶ Auch eine Anbindung an psychosoziale/medizinische Versorgung findet in den seltensten Fällen statt.

Zudem finden keine ausreichenden und kontinuierlichen Schulungen zu geschlechtsbezogener Verfolgung und die Durchführung einer geschlechtssensiblen (Erst-)Anhörung von Entscheider*innen – geschweige denn von Übersetzer*innen – statt. Auch wenn es sogenannte Sonderbeauftragte für geschlechtsspezifische Gewalt beim BAMF gibt, reichen diese zahlenmäßig nicht aus und werden oftmals zu spät im Verfahren hinzugezogen. Insbesondere können diese besonders geschulte Übersetzer*innen desselben Geschlechts nicht ersetzen.³⁷

3. Anerkennung von SGBV im Asylverfahren

2024 sind lediglich 12 % der Entscheidungen, bei denen eine Flüchtlingsanerkennung festgestellt wurde, aufgrund geschlechtsbezogener Verfolgung ergangen.³⁸

Im deutschen Asylgesetz ist geregelt, dass eine Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch dann anzunehmen ist, wenn die Verfolgung allein an das Geschlecht der betroffenen Person anknüpft.³⁹ Die Regelung geht damit ausdrücklich – im Einklang mit der auf der Istanbul-Konvention fundierten Rechtsprechung des EuGH – über den Wortlaut der Qualifikationsrichtlinie hinaus, wonach die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet sind, geschlechtsspezifische Aspekte angemessen zu berücksichtigen.⁴⁰ In der Praxis wird dies von den zuständigen Behörden und (Ober-)Gerichten jedoch uneinheitlich ausgelegt, was dazu führt, dass trotz Vorliegen von SGBV häufig kein Schutzstatus erteilt wird. So wird entgegen der Istanbul-Konvention und der Rechtsprechung des EuGH durch Behörden und Gerichte zur Anerkennung einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne der Verfolgungsgründe oftmals gefordert, dass die Gruppe von der sie umgebenden Gesellschaft als »an-

dersartig« wahrgenommen wird, was bei Frauen, die etwa die Hälfte der Bevölkerung stellen, nicht angenommen werden könnte.⁴¹ Vielmehr bilden Gerichte Untergruppen gewaltbetroffener Frauen, um so eine »Andersartigkeit« herauszuarbeiten, was dazu führt, dass der Schutzbereich des geschlechtsspezifischen Verfolgungsgrundes ausgehöhlt wird.⁴² Ob die explizite Rechtsprechung des EuGH zu einer Änderung der Rechtsprechung deutscher Gerichte führen wird, bleibt weiter abzuwarten. In der internen Dienstanweisung des BAMFs wurde zuletzt im Juli 2024 ein Vorliegen der »Andersartigkeit« ausdrücklich gefordert.⁴³

Zudem wird in der aktuellen Rechtsanwendung geschlechtsbezogene Gewalt noch immer als »private Angelegenheit« eingeordnet, die sich nicht auf das Geschlecht bezöge, sondern Ehr-, Moral- oder Traditionverständnisse beträfe.⁴⁴ So fehlt es bereits an einer Einordnung der Gewalt unter SGBV. Der fehlende Schutz des Herkunftsstaates und der Mangel an internen Schutzmöglichkeiten wird so nur unzureichend thematisiert.

III. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Trotz eindeutiger, umfassender Verpflichtungen durch das internationale Recht, allen voran der Istanbul-Konvention, zeigt sich in der Praxis eine erhebliche Diskrepanz zwischen den rechtlichen Vorgaben und deren tatsächlicher Umsetzung. Insbesondere Frauen auf der Flucht sind nach wie vor großen Gefahren ausgesetzt, da notwendige Schutzmechanismen häufig fehlen oder es am Zugang zu diesen fehlt. Auch die strukturellen Ursachen von geschlechtsbezogener Gewalt werden oft außer Acht gelassen und Gewalt als »Privatsache« angesehen. Dies führt dazu, dass Betroffene keine effektive Anerkennung ihrer Schutzbedürfnisse erfahren und die Verfahren sie oft zusätzlich traumatisieren.

Das strukturelle Problem liegt nicht nur in der unzureichenden Umsetzung der Istanbul-Konvention, sondern auch in der mangelnden Sensibilisierung und Schulung der Behörden und Gerichte für die spezifischen Bedürfnisse von Frauen auf der Flucht. Dies stellt ein gravierendes Versäumnis dar, da die Konvention und die EuGH-Rechtsprechung eindeutig auf die Notwendigkeit

³⁶ GREVIO Bericht, a. a. O. (Fn. 27), Rn. 358, 360.

³⁷ Ebd. Rn. 358.

³⁸ Kleine Anfrage, Drucksache 20/13752, Frage 2.a); eine Aufschlüsselung nach Geschlecht liegt nicht vor.

³⁹ § 3b Abs. 1 Nr. 4 Asylgesetz.

⁴⁰ Art. 10 Abs. 1 lit. d RL 2011/95/EU.

⁴¹ So beispielsweise OVG Bremen, Beschluss vom 24.1.2023 – 1 LA 200/21 – asyl.net: M31543.

⁴² VG Sigmaringen, Urteil vom 23.10.2023 – A 5 K 4009/21 – asyl.net: M31937; VG Hannover, Urteil vom 30.5.2023 – 12 A 4514/21 – asyl.net: M31777; VG Hamburg, Urteil vom 2.3.2023 – 1 A 3289/21 – asyl.net: M31419, S. 18.

⁴³ Dienstanweisung Asyl (DA-Asyl) BAMF, »Bestimmte soziale Gruppe«, Juni 2024, online abrufbar unter: bitl.to/43bc.

⁴⁴ Vgl. VG Hamburg, Urteil vom 2.3.2023 – 1 A 3289/21 – asyl.net: M31419, S. 19 f.; VG Potsdam, Urteil vom 28.4.2022 – 16 K 2743/17.A, S. 4-7; VG Potsdam, Urteil vom 2.12.2022 – 16 K 3710/17 A, S. 4, S. 9.

hinweisen, Frauen als besonders gefährdete Gruppe zu erkennen und entsprechend zu schützen.

Die Herausforderungen bei der Umsetzung der internationalen Vorgaben verdeutlichen die Notwendigkeit eines Umdenkens im Umgang mit geschlechtsbezogener Verfolgung. Eine umfassende Anerkennung und Berücksichtigung dieser Thematik ist unerlässlich, um den Schutz vor Gewalt und Diskriminierung volumnäßig zu gewährleisten und die strukturellen Dimensionen von SGBV anzuerkennen. Die Istanbul-Konvention fordert umfassende Schutzmaßnahmen wie geschlechtersensible Asylverfahren, sichere Unterkünfte, Zugang zu medizinischer und psychosozialer Unterstützung und den Schutz vor weiteren Gewalttaten. Diese Rechte sind nicht nur völkerrechtlich verankert, sondern auch innerhalb der EU und Deutschlands als zwingendes nationales Recht zu beachten.

Die Herausforderungen betreffen nicht nur die Gesetzgebung oder die Praxis von Behörden und Gerichten. Es ist auch Aufgabe der Beratung, die Vorgaben der Istanbul-Konvention stärker in den Blick zu nehmen. Dass die Konvention den Charakter eines Bundesgesetzes hat, sollte zum Anlass genommen werden, die sich daraus ergebenden Rechte unmittelbar geltend zu machen. So sollten Überlebende von SGBV durch Beratende über ihre Rechte ausführlich aufgeklärt und darin unterstützt werden, den rechtlich verbindlichen Zugang zu Unterstützungsleistungen, inklusive psychosoziale und medizinische Versorgung, einzufordern. Auch ist es notwendig, auf ein umfassendes und der Konvention entsprechendes Identifizierungsverfahren hinzuweisen, um sicherzustellen, dass besondere Schutzbedarfe systematisch festgestellt werden.

Im Asylverfahren sollte auf die vollständige Umsetzung der Istanbul-Konvention hingewirkt werden. Dies umfasst insbesondere die Durchführung des Verfahrens durch besonders geschulte Personen, bei Wunsch die Wahl des Geschlechts nicht nur der Entscheider*in, sondern auch der übersetzenenden Person sowie die Möglichkeit für Überlebende von SGBV, die mit Familien das Verfahren durchlaufen, eigene, unabhängige Verfolgungsgründe vorzubringen.

Zudem ist es wichtig, dass die Vorgaben der Istanbul-Konvention zur Anerkennung geschlechtsbezogener Verfolgung, zusammen mit der oben genannten EuGH-Rechtsprechung, auch im administrativen sowie insbesondere in möglichen Gerichtsverfahren vorgebracht werden und somit die Anwendung und Umsetzung der Istanbul-Konvention normalisiert wird.

Ländermaterialien

Hinweis

Für die Bestellung der Lageberichte und Stellungnahmen des Auswärtigen Amtes (AA) – Bestellnummern sind mit »A« kenntlich gemacht – gelten folgende Regelungen: Diese Dokumente können bezogen werden von Personen, die im Rahmen eines asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahrens um rechtlichen oder humanitären Abschiebungsschutz nachsuchen oder nachsuchen wollen, sowie von Rechtsanwält*innen oder Beratungsstellen. Die Bestellung erfolgt bei unserem Materialversand IBIS e.V. zu den üblichen Bedingungen (siehe Bestellformular).

Voraussetzung hierfür ist die Glaubhaftmachung, dass der Lagebericht für ein laufendes oder beabsichtigtes Verfahren benötigt wird. Diese Glaubhaftmachung kann im Regelfall dadurch geschehen, dass bei der Bestellung die Kopie eines Dokuments aus einem relevanten asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren bzw. ein entsprechender Antrag oder Antragsentwurf vorgelegt wird. Aus den vorgelegten Papieren muss deutlich werden, dass in dem Verfahren Umstände geltend gemacht werden, zu denen im Bericht des AA Aussagen enthalten sind.

Afghanistan

VG Magdeburg

Politische Verfolgung von Hindus und Sikhs
Urteil vom 27.8.2024 – 5 A 89/19 MD – asyl.net:
M33049

Leitsätze der Redaktion

2. In Afghanistan droht nicht-muslimischen Glaubensminderheiten asylrelevante Verfolgung. Andachtsorte und andere Einrichtungen von Minderheiten werden systematisch angegriffen. Nach den Angaben der Vereinten Nationen hat sich die Anzahl der Hindus und Sikhs von 7.000 im Jahre 2016 auf weniger als 50 im Jahre 2022 reduziert.

Anmerkung

Leitsatz 1 auf S. 84 in diesem Heft.

Unsere Angebote

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familien-nachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinforma-tionen



basiswissen.asyl.net

Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:

- »Wissen kompakt«: Erstinforma-tionen und Materialien
- Materialien in verschiedenen Sprachen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis.
Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigen internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.