

Identifizierung von Schutz- und Unterstützungsbedarfen geflüchteter Menschen im Asylgesetz verankern



**Ein Diskussionsbeitrag zum Fachgespräch:
Identifizierung von Schutz- und
Unterstützungsbedarfen im Asylverfahren**

07.09.23 in Berlin

Identifizierung von Schutz- und Unterstützungsbedarfen geflüchteter Menschen im Asylgesetz verankern

Viele in Deutschland ankommende Geflüchtete gehören vulnerablen Gruppen an. Darunter fallen laut EU Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU Minderjährige, Menschen mit Behinderung, Menschen mit schweren körperlichen oder psychischen Erkrankungen, Schwangere, Alleinerziehende, Opfer von Menschenhandel, Folter oder psychischer, physischer und sexueller Gewalt, LSBTQI*-Personen sowie ältere Menschen. Ihre Schutz- und Unterstützungsbedarfe werden im Aufnahmesystem für geflüchtete Menschen nicht systematisch und flächendeckend identifiziert. In der Folge erhalten viele in Deutschland ankommende Menschen nicht ausreichend Schutz und Unterstützung. Auch die Frage, ob schutzsuchende Menschen Verfahrensgarantien im Asylverfahren (z.B. mehr Zeit für das Asylverfahren oder Anhörung durch eine(n) besonders sensibilisierte(n) Anhörer*in) benötigen, bleibt oft unbeantwortet. Die Rechtssicherheit der Verfahren ist dadurch gefährdet.

Unter den Betroffenen befinden sich auch viele Menschen mit Behinderung. Ausgehend von ihrem Beispiel beschreiben wir im Folgenden, warum eine flächendeckende Identifizierung besonderer Schutz- und Unterstützungsbedarfe dringend notwendig ist.

Inhalt:

- 1. Die Folgen fehlender Identifizierungsverfahren**
- 2. Warum Behörden von flächendeckenden Identifizierungsverfahren profitieren**
- 3. Rechtlicher Rahmen und Status Quo**
- 4. Identifizierung von Schutzbedarfen im Asylgesetz verankern**

1. Die Folgen fehlender Identifizierungsverfahren

Geflüchtete Menschen mit Behinderung sind den mit einem Asylverfahren einhergehenden Belastungen, die auch auf eine reduzierte Versorgungssituation u.a. durch das Asylbewerberleistungsgesetz zurückzuführen sind, in besonderer Weise ausgesetzt. Eine systematische Identifizierung ihrer Schutz- und Unterstützungsbedarfe trägt wesentlich dazu bei, dass sie im Aufnahmesystem für geflüchtete Menschen nicht übersehen und adäquat unterstützt werden. Umgekehrt führt das Fehlen einer Schutzbedarfsfeststellung dazu, dass nicht sichtbare Beeinträchtigungen meist nicht wahrgenommen werden und selbst sichtbare Beeinträchtigungen oft unberücksichtigt bleiben.

In der Folge

- müssen viele Menschen mit Behinderung in nicht bedarfsgerechten Unterkünften wohnen. Das kann zur Verschlechterung des Gesundheitszustandes, zu Chronifizierungen bestehender Krankheiten, großen psychischen Belastungen oder neuen Beeinträchtigungen führen.
- fehlen Informationen, die zu einer passgenauen Verteilung ankommender Menschen mit Behinderung in Regionen mit bedarfsgerechter Versorgungsstruktur dienen könnten. Viele geflüchtete Menschen mit Behinderung müssen daher in strukturschwachen Gegenden wohnen, wo sie keine für ihre Bedarfe ausreichende Infrastruktur vorfinden. So stellen z.B. die langen, mit Bus oder Zug im ländlichen Raum zurückzulegenden Wege große Barrieren dar. Ärzte, Beratungsstellen, behinderungsspezifische Sprachkurse, Einkaufsmöglichkeiten, Apotheken oder der Zugang zur eigenen Kommunikationsgemeinschaft (z.B. bei gehörlosen Menschen) sind für die Betroffenen oft schwer erreichbar.
- werden dringend benötigte Hilfsmittel, medizinische oder psychosoziale Unterstützung nicht proaktiv zur Verfügung gestellt. Betroffene sind, wenn sie diese beantragen, oft mit hohen bürokratischen Barrieren konfrontiert.
- bleiben Assistenz- oder Pflegebedarfe unberücksichtigt.
- erhalten Betroffene oft keine unterstützenden Informationen; eine Anbindung an notwendige Beratung (z.B. zu behinderungsspezifischen Themen) erfolgt gar nicht oder zu spät.
- erhalten viele Menschen mit Behinderung, wenn ihre Fähigkeiten hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten im Asylverfahren aufgrund individueller Umstände eingeschränkt sind (Vgl. Art. 2 Buchst. D: EU-Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU), kein faires Asylverfahren. Menschen mit Behinderung benötigen, um ihre Rechte im Asylverfahren wahrnehmen zu können, u.a. barrierefreie Informationen im Vorfeld des Verfahrens, die Möglichkeit ärztliche Atteste zu erlangen, Gebärdensprachdolmetschung oder Beistand durch Vertrauenspersonen in der Anhörung. Anhörungen müssen bei Bedarf in leichter Sprache erfolgen und Rechtsberatung barrierefrei zugänglich sein.

2. Warum Behörden von flächendeckenden Identifizierungsverfahren profitieren

Nur wenn behinderungsspezifische Schutz- und Unterstützungsbedarfe durch ein frühzeitig durchgeführtes Identifizierungsverfahren erkannt werden, sind Behörden in der Lage, angemessen darauf zu reagieren und die notwendigen Unterstützungsleistungen bereitzustellen. Das trifft in besonderer Weise auf das Asylverfahren zu. Durch eine frühzeitige Identifizierung von Unterstützungsbedarfen kann festgestellt werden, ob Antragssteller*innen besondere Verfahrensgarantien benötigen, deren Gewährung eine wesentliche Voraussetzung für die Rechtssicherheit von Asylverfahren darstellt.

Eine frühzeitige Identifizierung von Schutz- und Unterstützungsbedarfen würde Politik und Verwaltung außerdem in die Lage versetzen, die notwendigen Strukturen und Infrastruktur wie Kindergärtenplätze, Pflegekapazitäten oder barrierefreien Wohnraum zu schaffen bzw. zu planen. Eine flächendeckende Identifizierung würde zudem eine passgenauere Verteilung geflüchteter Menschen mit Behinderung auf Bundesländer und Landkreise, u.a. im Hinblick auf ärztliche Infrastruktur, Therapieangebote oder Mobilität ermöglichen. So könnte z.B. eine Verteilung blinder oder gehörloser Menschen in Regionen erfolgen, in welchen inklusive Integrationskurse angeboten oder entsprechend der Bedarfe eingerichtet werden. Parallel dazu würde eine frühzeitige Erkennung von Schutz- und Unterstützungsbedarfen mehr Transparenz hinsichtlich entstehender finanzieller und struktureller Belastungen von Bundesländern, Landkreisen und Kommunen (z.B. durch notwendige Unterbringung in barrierefreiem Wohnraum oder Pflegeleistungen) ermöglichen.

3. Rechtlicher Rahmen und Status Quo

Deutschland ist durch europarechtliche Regelungen verpflichtet, eine flächendeckende und systematische Identifizierung besonderer Schutzbedarfe umzusetzen.

- Die EU Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU schreibt vor, dass Mitgliedstaaten innerhalb einer angemessenen Frist beurteilen müssen, „*ob der Antragsteller ein Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ist.*“ (Art. 22)
- Die EU Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU schreibt vor, dass Mitgliedsstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz prüfen müssen, „*ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt.*“

Im deutschen Recht ist die europarechtlich vorgeschriebene Identifizierung besonderer Schutzbedarfe bisher nicht ausdrücklich geregelt. Dort heißt es lediglich, „*Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.*“ (§ 44 Abs.2a Asylg). Die Umsetzung dieser Vorgabe schließt konsequenterweise eine Identifizierung der notwendigen Schutzbedarfe ein. So liegt die Zuständigkeit für eine Erstidentifizierung im Hinblick auf die EU-Aufnahmerichtlinie derzeit bei den Bundesländern. Die Umsetzung der EU Verfahrensrichtlinie und die damit einhergehende Prüfung, ob Antragssteller*innen Verfahrensgarantien benötigen, fällt ebenso wie die Durchführung der Asylverfahren dagegen in die Zuständigkeit des Bundes.ⁱ

Deutschland ist derzeit weit entfernt von einer flächendeckenden und systematischen Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben. Zwar existieren in einigen wenigen Bundesländern erste Ansätze für eine systematische Identifizierung von Schutz- und Unterstützungsbedarfen. Ein

Identifizierungsverfahren, in dessen Rahmen alle ankommenden Geflüchteten im Hinblick auf die unterschiedlichen relevanten Schutzbedarfe befragt werden, wird derzeit in keinem Bundesland flächendeckend durchgeführt.ⁱⁱ Medizinische Erstuntersuchungen in Aufnahmeeinrichtungen dienen in erster Linie dazu, ansteckende Infektionskrankheiten auszuschließen. Viele Behinderungen fallen daher nur auf, wenn sie direkt ins Auge fallen oder zufällig zur Sprache kommen. Dem Augenschein nach unauffällige Behinderungen bleiben dagegen meist unentdeckt, zumal ankommende Geflüchtete in vielen Fällen keine Information erhalten, wie und wo Schutzbedarfe angezeigt werden können und aus welchen Gründen das für die Betroffene von Vorteil sein kann. Untersuchungen zeigen: Ohne den systematischen Verfahrensschritt einer Identifizierung ergeben sich aber auch dann, wenn eine Behinderung, wie im Fall eines Menschen im Rollstuhl, klar erkennbar ist, oft keine Folgeschritte.ⁱⁱⁱ

Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt keine flächendeckende Identifizierung von Schutzbedarfen im Hinblick auf die Bereitstellung von Verfahrensgarantien durch.^{iv} Zwar wurde 2023 der unabhängigen Asylverfahrensberatung die Aufgabe übertragen, zur Identifizierung von Schutzbedarfen *beizutragen*.^v Dieser Beitrag kann vor dem Hintergrund der Breite des Aufgabenspektrums der Asylverfahrensberatung und zu erwartender Kürzungen in den Haushaltsmitteln aber nie einem systematischen Identifizierungsverfahren entsprechen. Darüber hinaus stellt die unabhängige Asylverfahrensberatung ein freiwilliges Angebot dar, das nicht von allen Geflüchteten in Anspruch genommen wird. Eine in diesem Rahmen stattfindende Identifizierung wird daher nie flächendeckend sein.

4. Identifizierung von Schutzbedarfen im Asylgesetz verankern

Eine flächendeckende und systematische Identifizierung von Schutzbedarfen ist Voraussetzung für deren Berücksichtigung und muss entsprechend der bestehenden EU rechtlichen Verpflichtungen Deutschlands wesentlicher Bestandteil des Aufnahmesystems für geflüchtete Menschen werden. Die derzeitigen Regierungsparteien haben die bestehenden Umsetzungslücken vor der Regierungsbildung klar erkannt und eine entsprechende Absichtserklärung zu deren Schließung in den Koalitionsvertrag aufgenommen: „*Vulnerable Gruppen wollen wir von Anfang an identifizieren und besonders unterstützen.*“^{vi}

Um eine wirkungsvolle Veränderung herbeizuführen, sollten die EU Aufnahmerichtlinie und die Asylverfahrensrichtlinie Gegenstand bundesdeutscher Gesetzgebung werden. Ein aus dem Jahr 2015 stammender nicht verwirklichter Entwurf eines „*Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*“^{vii} kann Orientierung und erste praktikable Lösungsansätze liefern. Konkret war dort vorgesehen:

Die obersten Landesbehörden stellen innerhalb einer angemessenen Pflicht fest, ob besondere Schutzbedürfnisse vorliegen.

„Nach § 54 [AsylG] wird folgender § 54a eingefügt: § 54a Schutzbedürftige Personen mit besonderen Bedürfnissen

(1) Bei der Unterbringung nach diesem Unterabschnitt ist die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie zum Beispiel Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien, zu berücksichtigen.

(2) Die oberste Landesbehörde hat festzustellen, ob eine schutzbedürftige Person im Sinne von Absatz 1 besondere Garantien benötigt, um die Rechte aus der Richtlinie 2013/33/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180/96 vom 29. Juni 2013) in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen zu können. Die nach Satz 1 zuständige Stelle ermittelt innerhalb einer angemessenen Frist nach Äußerung des Asylgesuchs die Art der besonderen Bedürfnisse bei einem Ausländer mit besonderen Bedürfnissen im Sinne von Satz 1.“ (Seite 32)

Sowohl Landesbehörden als auch das BAMF stellen sicher, dass besondere Bedürfnisse während der gesamten Dauer des Asylverfahrens die notwendige Berücksichtigung finden. Dies gilt auch, wenn die besonderen Bedürfnisse erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens sichtbar werden.

„In § 8 [AsylG] werden nach Absatz 1 die folgenden Absätze 1a und 1b eingefügt:

(1a) Zur Prüfung, inwieweit ein Betroffener besondere Verfahrensgarantien nach Artikel 24 der Richtlinie 2013/32/EU benötigt, teilt die für die Beurteilung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen § 54a zuständige Stelle dem Bundesamt unverzüglich das Ergebnis dieser Beurteilung und die hierfür maßgeblichen Gründe mit. Das Bundesamt übermittelt der zuständigen Stelle nach Satz 1 alle für die Prüfung erforderlichen Informationen. § 7 bleibt unberührt.“
(Seite 8)

Die obersten Landesbehörden teilen das Ergebnis der Prüfung einer für die Beurteilung der besonderen Schutzbedarfe zuständigen Stelle im BAMF mit. Das BAMF meldet den für die Identifizierung zuständigen obersten Landesbehörden, welche Informationen für die Bereitstellung evtl. Verfahrensgarantien benötigt und erhoben werden müssen.

„(3) Die mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Stellen tragen den besonderen Bedürfnissen, die bei einem Ausländer mit besonderen Bedürfnissen im Sinne von Absatz 2 Satz 1 vorliegen, während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Rechnung. Dies gilt auch, wenn die besonderen Bedürfnisse erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens unabhängig von der Mitteilung nach § 8 Absatz 1b zutage treten. Dem Ausländer wird mitgeteilt, an welche Stellen er sich wenden kann, wenn sich die seinen besonderen Bedürfnissen zugrundeliegenden Verhältnisse während des Asylverfahrens ändern.“
(Seite 32)

Die oberste Landesbehörde teilt das Ergebnis der Prüfung den für die Unterbringung und Versorgung schutzbedürftiger Personen zuständigen Stellen mit.

„(1b) Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle teilt das Ergebnis einer Prüfung der besonderen Bedürfnisse eines Ausländers nach § 54a Absatz 2 den für die Unterbringung und Versorgung schutzbedürftiger Personen zuständigen Stellen mit, damit diese den besonderen Bedürfnissen dieser Personen, insbesondere im Bereich der Unterbringung und medizinischen Versorgung, angemessen Rechnung tragen können.“ (Seite 8)

Die im Gesetzentwurf beschriebene Vorgehensweise würde die Feststellung besonderer Schutzbedarfe im Hinblick auf Versorgung, Unterbringung und die Gewährung von Verfahrensgarantien in einem einheitlichen Mechanismus zusammenführen. Dabei sieht der Gesetzentwurf auch die Informationsweitergabe zwischen Landes- und Bundesbehörden vor.

Eine gesetzliche Regelung sollte darüber hinaus weitere konkretisierende Hinweise zu den Rahmenbedingungen der Identifizierung enthalten, wie sie z.B. detailreich den jüngsten Publikationen der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAfF) zum Thema zu entnehmen sind.^{viii} Flächendeckende und systematische Befragungen im Erstaufnahmekontext können oft nur erste Hinweise auf Schutzbedarfe geben. Deshalb sind spezialisierte Fach- und Beratungsstellen im Rahmen von Verweis- bzw. Netzwerkstrukturen wesentlicher Teil eines erfolgreichen Identifizierungsverfahrens. Dank ihres zielgruppenspezifischen Wissens sind sie eher in der Lage, ein vertrauensstiftendes Umfeld bereitzustellen und konkrete Schutz- und Unterstützungsbedarfe geflohener Menschen zu ermitteln.^{ix} Eine gesetzliche Regelung sollte daher auch die Rolle unabhängiger Akteure beschreiben.

Vor dem Hintergrund der hier nur angerissenen fachlichen Komplexität muss der Gesetzentwurf des Weiteren von Maßnahmen begleitet werden, durch welche die Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgabe entlastet werden. Dazu sollte die Einrichtung von unabhängigen Landesfachstellen zählen, welche die Konzeptionierung von Identifizierungsverfahren fachlich begleiten, Mitarbeiter*innen schulen und über Schutzbeauftragte in Landesunterkünften die eigentliche Identifizierung vor Ort unterstützen.

Die derzeitigen Regierungsparteien müssen ihrer im Koalitionsvertrag niedergelegten Selbstverpflichtung gerecht werden und die Identifizierung besonderer Schutz- und Unterstützungsbedarfe im Asylgesetz verankern. Dabei sollten Verbände und Fachorganisationen beteiligt werden.

Über Handicap International e.V. und den Arbeitsbereich Crossroads | Flucht. Migration. Behinderung.

[Handicap International \(HI\)](#) ist eine gemeinnützige Organisation für Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Sie unterstützt weltweit Menschen mit Behinderung und besonders Schutzbedürftige. Mit dem Arbeitsbereich [Crossroads | Flucht. Migration. Behinderung.](#) will Handicap International e. V. die gesellschaftliche und politische Teilhabe Geflüchteter mit Behinderung verbessern, so dass ihre spezifischen Bedarfe systematisch berücksichtigt werden.

Ansprechpartner:

Handicap International e.V.

Karsten Dietze

k.dietze@hi.org

Tel.: 030 28043926

Mob.: +49 176 17610112

ⁱ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): [Die Identifizierung vulnerabler Personen in Asylverfahren](#), 2022, S. 1-2.

ⁱⁱ Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Psychosozialer Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) und Rosa Strippe e.V.(Hrsg.): [Policy Paper - Empfehlungen zur systematischen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe](#), 2022, S. 7.

ⁱⁱⁱ Vgl. dazu: AWO Landesverband Berlin e.V. (Hrsg.): [Geflüchtete Menschen mit Behinderung und deren Angehörige - Einblicke aus Interviews und Beratungspraxis](#), 2022; Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hrsg.): [Ungesehen?! Geflüchtete Menschen mit Behinderungen in Deutschland: Ergebnisse der Bedarfserhebung](#), 2022.

^{iv} [Antwort der Bundesregierung vom 15.08.2023 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe, Drucksache 20/7823](#), Antwort auf Frage 9 (S. 19) Nach Aussage der Bundesregierung wurden 2021-2022 im Schnitt nur rund 360 Personen pro Jahr als Personen mit verfahrensrelevanten Schutzbedarfen beim BAMF registriert. Seit Einführung der unabhängigen Verfahrensberatung werden keine Fälle mehr registriert.

^v Vgl.:BAMF: [Stellenbeschreibung Asylverfahrensberatende](#), S.1: „Die Asylverfahrensberatung trägt darüber hinaus dazu bei, dass besondere Bedarfe und Vulnerabilitäten besser identifiziert werden können.“

^{vi} [Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025](#), S. 111.

^{vii} Bundesministerium des Innern: [Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, 2015](#).

^{viii} Über die Ausgestaltung eines erfolgreichen und bedarfsgerechten Identifizierungsverfahrens für Schutzbedarfe siehe die von der BAfF und Rosa Strippe 2022 veröffentlichten [Materialien \(Policy Paper und Toolbox\)](#), entstanden im Rahmen des Projektes [BeSAFE - Besondere Schutzbedarfe bei der Aufnahme von Geflüchteten erkennen](#).

^{ix} Vgl. BAfF und Rosa Strippe e.V.(Hrsg.): [Leitfaden für die Erkennung besonderer Schutzbedarfe geflüchteter Menschen](#), 2022: S. 13 und die zwischen dem Sozialdienstes des Landesamts für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) und dem Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige geflüchtete Menschen (BNS) angedachte Verweisstruktur.