

# MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention  
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Oktober 2024

## Stellungnahme Flüchtende Menschen mit Behinderungen

### „Flucht bis nach Österreich“

#### Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	2
II. Flucht aus dem Krisengebiet .....	2
A) Gründe für eine Flucht.....	2
B) Wissen um flüchtende Menschen mit Behinderungen.....	3
C) Barrieren während der Flucht.....	6
a) Hindernisse, die Flucht zu ergreifen.....	6
b) Risiken während der Flucht .....	8
D) Rechtsgrundlagen der Flucht .....	9
a) Internationale Normen.....	9
1. AEMR, UN-Zivilpakt, EMRK .....	10
2. GFK und das New Yorker Protokoll von 1967 .....	11
3. UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).....	12
b) Rechtsgrundlagen der EU .....	14
1. Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.....	17
2. Verfahren (Asyl-, Screening-, Grenzverfahren).....	20
3. Standards der Asylpolitik.....	24
4. Anerkennung von flüchtenden Menschen mit Behinderungen.....	27
5. Vorübergehender Schutz .....	28
6. Neuansiedlung.....	30
III. Fazit und Handlungsbedarf .....	31

## I. Einleitung

Fluchtbewegungen und (erzwungene) Migration gab es schon immer. Aufgrund der vergangenen und derzeitigen globalen Entwicklung ist anzunehmen, dass Fluchtbewegungen wegen kriegerischen Auseinandersetzungen oder umweltbedingten Katastrophen weiterhin eine wesentliche Bedeutung haben werden. Bereits in der Vergangenheit wurden Systeme erschaffen, wie Personen zur Flucht verholfen und diese währenddessen geschützt werden können. Dabei wurde jedoch der Aspekt der Behinderung selten bis überhaupt nicht miteinbezogen. Dies hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen auf der Flucht mit erschwerten Bedingungen zu kämpfen haben und sich meist in einem System wiederfinden, das nicht auf sie zugeschnitten ist oder sie auch aktiv behindert. Dies, obwohl ein nicht zu vernachlässigender Anteil der flüchtenden Personen, Menschen mit Behinderungen sind.<sup>1</sup>

In einer vorangegangenen Stellungnahme wurde bereits auf die humanitäre Hilfe in Krisengebieten in Bezug auf Inklusion und Barrierefreiheit eingegangen.<sup>2</sup> In dieser Stellungnahme werden die Barrieren, denen Menschen mit Behinderungen auf der Flucht nach Österreich begegnen, einschließlich der Regelungen internationaler und europäischer Rechtsgrundlagen, untersucht. Die Situation von geflüchteten Menschen mit Behinderungen ab ihrer Ankunft in Österreich wird in einer weiteren Stellungnahme gesondert behandelt.

## II. Flucht aus dem Krisengebiet

### A) Gründe für eine Flucht

„Flucht ist eine Reaktion auf Gewalt.“<sup>3</sup>

Flucht kann als erzwungene Form der Migration bezeichnet werden. Flüchtende Menschen sind gezwungen, unfreiwillig ihr Herkunftsland zu verlassen.<sup>4</sup> Dies geschieht aus vier **Hauptgründen**: 1. Krieg und Gewalt, 2. Menschenrechtsverletzungen, 3. Hunger und

---

<sup>1</sup> Motz, The Refugee Status of Persons with Disabilities (2021) 1; Motz/Yesilöz, Art. 11, in Naguib (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention (2023) Rz. 1.

<sup>2</sup> UMA, Stellungnahme „Inklusion und Barrierefreiheit in der humanitären Hilfe“, einsehbar unter [monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2023/04/UMA\\_SN\\_Humanitaere-Hilfe\\_07\\_2022.pdf](https://www.monitoringausschuss.at/wp-content/uploads/2023/04/UMA_SN_Humanitaere-Hilfe_07_2022.pdf) (Stand Juli 2022) 1 ff.

<sup>3</sup> Sieder, editorial: flucht & asyl, in Mindler-Steiner et al (Hrsg), Flucht & Asyl (2017) 5 (5).

<sup>4</sup> Vgl. Treibel, Migration in modernen Gesellschaften (2011) 21; Westphal/Wansing, Schnittstellen von Behinderung und Migration in Bewegung, in Westphal/Wansing (Hrsg), Migration, Flucht und Behinderung - Herausforderungen für Politik, Bildung und psychosoziale Dienste (2019), 3 ff. Hochgatterer, Lebenswelten im Kontext von Migration, Flucht und Behinderung: multiperspektivische Erfassung der Familienstrukturen und sozialen Unterstützung anhand eines Good-Practice Beispiels (2020) 7; Sözen, Die Assoziierung zur EU und Migrationspolitiken unter besonderer Berücksichtigung der mediterranen Drittstaaten (2020) 74.

Armut sowie 4. Klima und Umwelt.

Häufig sind die Ursachen der Flucht auch miteinander verknüpft.<sup>5</sup> Etwa, wenn die Auswirkungen des Klimawandels, wie Dürre, zu Hunger und Gewalt führen.<sup>6</sup> Aber auch Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung bzw. die damit einhergehenden Barrieren, wie der Ausschluss von Bildung, Arbeit oder Schutz, können Fluchtgründe darstellen.<sup>7</sup>

Mit Ende 2023 ist die Zahl der Personen, die gezwungen waren, ihre Heimat zu verlassen, auf 117,3 Millionen angewachsen.<sup>8</sup> Allein von Ende 2021 bis Ende 2022 kam es zu einem Anstieg von 8,896,900 flüchtenden Personen.<sup>9</sup> Dieser enorme Anstieg ergab sich u.a. aus dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine.<sup>10</sup> Diese Fluchtbewegung machte für 2022 16 % aller flüchtenden Menschen aus.<sup>11</sup> Insgesamt hat sich die Zahl der flüchtenden Personen weltweit im letzten Jahrzehnt verdreifacht.<sup>12</sup> Durch den Krieg in Gaza, den Klimakrisen in Somalia oder den gewaltvollen Konflikten im Sudan<sup>13</sup> wird die Anzahl der Personen, die sich auf der Flucht befinden, um weitere Millionen Menschen erhöht werden. Flucht ist also **kein vorübergehendes Phänomen**; es betrifft immer mehr Menschen weltweit.<sup>14</sup>

## B) Wissen um flüchtende Menschen mit Behinderungen

Die Flucht nach Österreich ist mit hohen Risiken verbunden, wie durch die aktuelle Berichterstattung erkennbar ist.<sup>15</sup> Menschen mit Behinderungen, die flüchten, müssen diese Risiken meistern und sich zusätzlich mit Barrieren auseinandersetzen, die sie auf der Reise erwarten. Diese **Barrieren** beginnen bereits bei dem Wissen um flüchtende Menschen mit Behinderungen bzw. dem Fehlen dieses Wissens. So ist etwa unklar, wie Menschen mit Behinderungen überhaupt flüchten können oder ob sie im Krisengebiet verbleiben müssen und welche Gefahren während der Flucht auf sie zukommen.

---

<sup>5</sup> UNHCR, Flucht nach Deutschland, [hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asylverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/](https://hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asylverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/) (zuletzt abgerufen am 29.01.2024).

<sup>6</sup> UNHCR, Flucht nach Deutschland, [hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asylverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/](https://hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asylverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/).

<sup>7</sup> Köbsell, "Disabled asylum seekers?... They don't really exist" -Zur Unsichtbarkeit behinderter Flüchtlinge im Hilfesystem und im behindertenpolitischen Diskurs, in *Westphal/Wansing* (Hrsg.), Migration, Flucht und Behinderung (2019) 63 (65).

<sup>8</sup> UNHCR, Global Trends – Forced Displacement in 2023 (2024) 2.

<sup>9</sup> UNHCR, Global Trends – Forced Displacement in 2022 (2023)17.

<sup>10</sup> UNHCR, Global Trends 2022, 7 f.

<sup>11</sup> UNHCR, Global Trends 2022, 17.

<sup>12</sup> UNHCR, Global Trends 2023, 15.

<sup>13</sup> UNHCR, Global Trends 2023, 18.

<sup>14</sup> Vgl. Zitat UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi zur Vertreibung, [unhcr.org/dach/at/services/statistiken](https://unhcr.org/dach/at/services/statistiken) (zuletzt abgerufen am 16.01.2024).

<sup>15</sup> Vgl. *Gachowetz/Schmidt/Simma/Urban*, Asyl- und Fremdenrecht, 9.

Diese Wissenslücken bestehen, weil **Daten** zu dem Themenbereich nicht flächendeckend systematisch erhoben werden. Ohne diese Daten können keine Schlüsse gezogen werden, wie viele Menschen mit Behinderungen sich tatsächlich auf der Flucht befinden und welchen Barrieren sie begegnen.<sup>16</sup> Schätzungen gehen davon aus, dass mindestens 10 – 15 % aller flüchtenden Personen, Menschen mit Behinderungen sind.<sup>17</sup> Das sind mehrere Millionen Menschen.<sup>18</sup>

Die hohe Zahl überrascht nicht, denn die Fluchtgründe bzw. ihre Begleiterscheinungen können auch **Ursache** von physischen und psychischen Beeinträchtigungen sein.<sup>19</sup> Kriegerische Auseinandersetzungen, Misshandlungen und psychische Gewalt können zum Beispiel zu Kriegsverletzungen oder Traumata führen. Auch der Mangel an medizinischer Versorgung, um Krankheiten oder Verletzungen zu behandeln, können Auslöser einer Beeinträchtigung sein.<sup>20</sup> Die Zahl der Menschen mit Behinderungen steigt demnach an, genauso wie die Zahl der flüchtenden Menschen allgemein.<sup>21</sup> Aber nicht nur Personen, die durch den Fluchtgrund oder während ihrer Flucht eine Beeinträchtigung erhalten, fallen unter die Gruppe der Menschen mit Behinderungen auf der Flucht. Menschen, die bereits vor Eintreten des Fluchtgrundes eine Beeinträchtigung hatten, können ebenso gezwungen werden, die Flucht zu ergreifen.<sup>22</sup>

Dabei ist zu beachten, dass es sich bei Menschen mit Behinderungen **nicht um eine homogene Gruppe** handelt.<sup>23</sup> Menschen mit Behinderungen sind in jeder Gesellschaftsschicht vertreten, haben ein unterschiedliches Alter, unterschiedliche ethische, sexuelle oder religiöse Orientierung sowie verschiedene Identitäten und befinden sich in unterschiedlichen Lebenslagen.<sup>24</sup> Auch die Arten der Beeinträchtigungen unterscheiden sich voneinander (z.B. Gehörlosigkeit oder Schizophrenie<sup>25</sup>).

Das was Menschen mit Behinderungen eint, ist die Notwendigkeit, Barrieren zu überwinden. Dazu dienen u.a. die Instrumente der UN-BRK, Bewusstseinsbildung durch Wis-

---

<sup>16</sup> Grech/Pisani, Disability and Forced Migration: Critical Connections and the Global South Debate, in Felder (Hrsg), Disability Law and Human Rights (2022), 199 (201).

<sup>17</sup> UNHCR, Flucht nach Deutschland, [hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asyilverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/](https://hi-deutschland-projekte.de/crossroads/capacity-building/road-box/flucht-migration-asyilverfahren-erstaufnahme-sammelunterkuenfte-identifizierung/flucht-nach-deutschland/).

<sup>18</sup> UN Flüchtlingshilfe, Flüchtlinge mit Behinderungen, [uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/fluechtlingschutz/fluechtlinge-mit-behinderung](https://uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/fluechtlingschutz/fluechtlinge-mit-behinderung) (zuletzt eingesehen am 12.03.2024).

<sup>19</sup> Grech/Pisani, in Felder, 199 (200).

<sup>20</sup> Köbsell in Westphal/Wansing, 63 (65).

<sup>21</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (199).

<sup>22</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (204).

<sup>23</sup> UN Flüchtlingshilfe, Flüchtlinge mit Behinderungen, [uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/fluechtlingschutz/fluechtlinge-mit-behinderung](https://uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/fluechtlingschutz/fluechtlinge-mit-behinderung).

<sup>24</sup> Wansing/Westphal, Behinderung und Migration. Kategorien und theoretische Perspektiven, in Wansing/Westphal (Hrsg), Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität, Intersektionalität (2014), 37. Hochgatterer, 23.

<sup>25</sup> Vgl zu psychosozialen Behinderungen: Grech/Pisani in Felder, 199 (204).

sensmanagement und Datenerhebungen, Partizipation von Expert\*innen in eigener Sache sowie die ausdrückliche und tiefgreifende Auseinandersetzung der Situation von Menschen mit Behinderungen in den einschlägigen Rechtsgrundlagen.

Dabei ist auf das **soziale Modell** der Behinderungen i.S.d. UN-BRK abzustellen. Die UN-BRK zählt nach Art. 1 Abs. 2 als Menschen mit Behinderungen alle, die „*langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können.*“ Somit ist auch auf die Ausgestaltung der Umwelt abzustellen. Die Umgebung und die darin bestehenden Mechanismen und Systeme sind ebenso wesentlich, wie die Frage, wie zugänglich diese ausgestaltet sind. Die bloße Existenz einer Beeinträchtigung, wie eine Mobilitätsbeeinträchtigung, beschreibt das medizinische Modell der Behinderung und reicht nicht aus, um die Barrieren erkennen zu können, die für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen für flüchtende Menschen mit Behinderungen notwendig sind.

Um ein gesichertes und umfassendes Bild von Fluchtbedingungen allgemein und Menschen mit Behinderungen auf der Flucht im speziellen zu erhalten, sind **zwingend und systematisch Daten** zu erheben. Dabei ist einfaches Ja-Nein-Abfragen, ob eine Beeinträchtigung vorliegt, nicht zielführend. Auf diese Weise würde weder auf das soziale Modell der Behinderung eingegangen werden noch die heterogene Gruppe der Menschen mit Behinderungen erfasst werden können. Es benötigt eine differenzierte Erfassung von Daten. Eine solche Datenerfassung wäre etwa durch die Washington Group Questions möglich.<sup>26</sup> Diese werden bereits zur Erfassung von Daten zu Menschen mit Behinderungen herangezogen und verschaffen ein umfassendes Ergebnis. Außerdem gibt es Bestrebungen Daten über Menschen mit Behinderungen auf dieselbe systematische Weise zu sammeln, wie sie über Frauen und unbegleitete Minderjährige auf der Flucht gesammelt werden.<sup>27</sup> Eine systemübergreifende Aufnahme dieser Daten gibt es jedoch (noch) nicht.

Werden von offiziellen Stellen bzw. NGOs keine gesicherten Daten über Behinderungen i.S.d. sozialen Modells systematisch und zwingend gesammelt, hat dies zur **Folge**, dass keine Informationen zu den flüchtenden Personen, den Bedingungen sowie notwendigen Maßnahmen verwertet werden können.<sup>28</sup> Infolgedessen sind Menschen mit Behinderungen in der Migrationsforschung signifikant unterrepräsentiert.<sup>29</sup> Ihre Positionen

---

<sup>26</sup> *Washington Group on Disability Statistics, Question Sets*, [washingtongroup-disability.com/questionsets/](http://washingtongroup-disability.com/questionsets/) (zuletzt abgerufen am 23.05.2024).

<sup>27</sup> *Grech/Pisani in Felder*, 199 (202).

<sup>28</sup> *Grech/Pisani in Felder*, 199 (201).

<sup>29</sup> *Grech/Pisani in Felder*, 199 (201); *Motz/Yesilöz*, Art. 11, in *Naguib*, Rz 1.

werden nicht wahrgenommen und Barrieren, gegen die sie zusätzlich zu den Herausforderungen der Flucht ankämpfen müssen, bleiben unsichtbar.<sup>30</sup> Die Wichtigkeit des Themas wird nicht erkannt. Ohne Daten können auch kaum effektive Maßnahmen erarbeitet werden, um Menschen mit Behinderungen zur Flucht zu verhelfen oder ihnen diese durch Abbau von Barrieren zumindest zu ermöglichen.<sup>31</sup> Ohne entsprechende Daten und die darauffolgende Bewusstseinsbildung kann das Personal, das in diesem Bereich arbeitet, wie Polizist\*innen oder Grenzkontrollleur\*innen, nicht geschult werden, um Behinderungen zu erkennen bzw. nachzufragen.<sup>32</sup>

Einzelne wesentliche **Projekte** haben sich dem Thema angenommen. So hat Handicap International rund um das Thema „Flucht und Behinderung“ das Projekt „Roadbox“ ins Leben gerufen und im Zuge dessen Informationen über Menschen mit Behinderungen auf der Flucht zusammengetragen und verwertet. Dieses barrierefreie Online-Portal ist auf Deutschland ausgerichtet und beinhaltet Video-Checklisten und Handlungsempfehlungen für Behinderten- und Flüchtlingshilfen.<sup>33</sup>

Für flächendeckende und tatsächlich wirksame Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen auf der Flucht braucht es allgemein eine systematische Erfassung und eine niederschwellige Veröffentlichung von Daten.

## **C) Barrieren während der Flucht**

### **a) Hindernisse, die Flucht zu ergreifen**

Für Menschen mit Behinderungen ist bereits die Frage, ob sie die Flucht ergreifen und sich aus der Krisensituation entfernen können, mit Barrieren verbunden. Diese sind etwa von **finanzieller, struktureller oder auch schlichtweg diskriminierender Natur**.

Obwohl Menschen mit Behinderungen im Sinne der Heterogenität in allen Gesellschaftsschichten vertreten sind, müssen sie allgemein zusätzliche **finanzielle Barrieren** überwinden, indem sie aufgrund ihrer Behinderungen wirtschaftliche Aufwendungen für Hilfsmittel leisten müssen oder indem sie von Erwerbsarbeit und damit von Einkommen ausgeschlossen werden. Dies hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen in vielen Ländern mit größerer Wahrscheinlichkeit in Armut leben als Menschen ohne Behinderungen.<sup>34</sup> Da eine Flucht auch immer eine finanzielle Komponente hat, kann es für Menschen mit Behinderungen auch schwerer sein, finanzielle Mittel dafür aufzubringen.

---

<sup>30</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (202).

<sup>31</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (210).

<sup>32</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (202).

<sup>33</sup> Handicap international, Herzlich willkommen in der Roadbox! hi-deutschland-projekte.de/cross-roads/capacity-building/roadbox/roadbox-uebersicht/ (zuletzt eingesehen am 23.05.2024).

<sup>34</sup> Globale Verantwortung, Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit – Briefingpapier (2022) 4.

Voraussetzung für eine Flucht ist auch das Wissen um die Gefahrensituation. Dies betrifft **Informationen** im Vorfeld der Katastrophe, etwa über einen schwelenden Konflikt, politische Entwicklungen oder auch Wetterprognosen. Im Fall der (nahenden) Katastrophe müssen Frühwarnsysteme, insbesondere Warnkommunikationstechnologien, zeitnah vor Gefahren warnen. Sowohl die Informationen im Vorfeld als auch die Warnungen bei akuter Gefahr müssen auch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sein. Sie müssen in ihren Inhalten sowie in ihren Ausführungen umfassend barrierefrei sein. Ansonsten ist es für Menschen mit Behinderungen nicht möglich, von der Gefahrensituation rechtzeitig zu erfahren, um fliehen zu können.<sup>35</sup>

Für Menschen mit Behinderungen, insbesondere mit Beeinträchtigungen der Mobilität, kann es schwer oder unmöglich sein, **selbstständig zu fliehen**.<sup>36</sup> Entweder, weil sie aufgrund ihrer Beeinträchtigung dazu nicht in der Lage sind oder weil sie, aufgrund von Barrieren auf der Fluchtroute oder bei den Modalitäten, daran gehindert werden. Menschen mit Behinderungen sind bei der Flucht oft auf die Unterstützung anderer Personen angewiesen. Dies führt zu der prekären Lage, dass die unterstützenden Personen nicht nur für sich selbst verantwortlich sind, sondern auch große Teile der Verantwortung für die Person mit Behinderungen und deren Fluchtchancen übernehmen müssen.

Gibt es keine Fluchtmöglichkeiten für die Person mit Behinderungen oder sind die Barrieren, die sie oder ihre Begleiter\*innen dabei erwarten, zu hoch, müssen die unterstützenden Personen entweder bei der Person mit Behinderungen im Krisengebiet bleiben oder diese **zurücklassen**. Daher sind Menschen mit Behinderungen häufiger gefährdet, zurückgelassen zu werden.<sup>37</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass in Krisenzeiten in vielen Fällen das Unterstützungssystem der öffentlichen Hand zusammenbricht. Das Personal, das bisher Unterstützungsleistungen erbracht hat, muss selbst aus dem Krisengebiet entkommen. Wird also die Person mit Behinderungen im Krisengebiet zurückgelassen, verliert sie durch die Abwesenheit der Unterstützungspersonen auch die Möglichkeit, sich im Krisengebiet zurecht zu finden.<sup>38</sup>

Es ist also für Menschen mit Behinderungen sowie deren Unterstützungspersonen wesentlich, dass es möglichst **barrierefreie Fluchtmöglichkeiten** gibt. Solche können im Vorfeld bereits mit Evakuierungsplänen oder Notfallmaßnahmen, die Menschen mit Behinderungen aktiv einbeziehen, vorbereitet werden. In dem überwiegenden Teil der Fälle werden Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung von Fluchtwegen und Evakuierungsplänen aber nicht einbezogen.<sup>39</sup> Es fehlt an Instrumenten und Prozessen, wie Menschen mit Behinderungen in Präventionsmaßnahmen einbezogen werden und

---

<sup>35</sup> UMA/Monitoringausschuss Kärnten, Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Sitzung 2022 – „Klimakrise und Katastrophenschutz“ (2022) 3 ff; UMA, Stellungnahme „Inklusion und Barrierefreiheit in der humanitären Hilfe“ (2022) 7 ff.

<sup>36</sup> Vgl. Köbsell, in Westphal/Wansing 63 (65).

<sup>37</sup> Lettner, All inclusive? 74; Grech/Pisani in Felder, 199 (205).

<sup>38</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (205 f).

<sup>39</sup> UMA, Öffentlicher Brief an BM Schallenberg (2022) 2.

ihre Perspektiven einbringen können, sowie an der Entwicklung, dem Einsatz und der Evaluation solcher Maßnahmen.<sup>40</sup>

## b) Risiken während der Flucht

Haben Menschen mit Behinderungen erfolgreich die Flucht ergriffen, sind sie währenddessen erhöhten Risiken ausgesetzt, **Gewalt** zu erfahren.<sup>41</sup> Sie sind im verstärkten Maß Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt als es ohnehin in einer Fluchtsituation der Fall ist.<sup>42</sup> Weil Menschen mit Behinderungen Schwierigkeiten haben können, während der Flucht an Nahrung zu kommen und sich möglicherweise schwerer verständigen, unter Umständen schlecht schwimmen oder sich allgemein schwieriger fortbewegen können, haben sie ein erhöhtes Risiko auf der Flucht zu Tode zu kommen.<sup>43</sup>

**Barrieren**, die Menschen mit Behinderungen auf der Flucht begegnen können, sind z. B. nicht verständliche Informationen über Fluchtrouten, kein Zugang zu notwendigen Medikamenten oder Hilfsmittel, kein barrierefreier Transport aus dem Krisengebiet oder unzugängliche Unterkunftsarten.<sup>44</sup> Außerdem ist der Zugang zu lokalen Organisationen zur Unterstützung für Menschen mit Behinderungen oft nicht für flüchtende Menschen gegeben bzw. werden keine barrierefreien Informationen darüber geteilt.<sup>45</sup>

Menschen mit Behinderungen haben vielfach auch schlechtere bzw. eingeschränktere Möglichkeiten, um sich vor Gewalt zu **schützen**.<sup>46</sup> Zum Beispiel sind viele Hilfsangebote, an die man sich bei drohender Gewalt wenden kann, nicht barrierefrei zugänglich. Die humanitäre Hilfe, auf die während der Flucht zugegriffen werden kann (temporäre Lager, Stellen zur medizinischen Versorgung, etc.), ist oft nicht auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet bzw. flexibel genug ausgestattet, um Menschen mit Behinderungen einbeziehen zu können. Ungeschultes Personal, etwa in den Auffangeinrichtungen oder bei der Grenzkontrolle, sind nicht in der Lage die Situationen zu überwachen oder den Unterstützungsbedarf in speziellen Fällen zu erkennen.<sup>47</sup> In Lagern oder in Gewahrsam ist die physische Sicherheit oft nicht ausreichend gegeben, womit Menschen mit Behinderungen auf sich gestellt sind, um sich gegen Gewalt und Missbrauch zu wehren.<sup>48</sup>

Auch **Vorurteile** über Menschen mit Behinderungen tragen zur prekären Situation bei.<sup>49</sup> Menschen mit Behinderungen werden nicht ernst genommen, ausgegrenzt und stärker

---

<sup>40</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (210). Siehe *UMA, Humanitäre Hilfe*, 1 ff.

<sup>41</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (200).

<sup>42</sup> Köbsell, in *Westphal/Wansing*, 63 (64).

<sup>43</sup> Köbsell, in *Westphal/Wansing*, 63 (66).

<sup>44</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (207 f).

<sup>45</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (209).

<sup>46</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (200).

<sup>47</sup> *UMA, Humanitäre Hilfe*, 1 ff; Grech/Pisani in Felder, 199 (207 f).

<sup>48</sup> Grech/Pisani in Felder, 199 (208).

<sup>49</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (209).

als „Opfer“ gesehen. Frauen mit Behinderungen haben das größte Risiko Gewalt, inklusive sexueller Gewalt, auf der Flucht zu erfahren.<sup>50</sup> Kinder mit Behinderungen sind am wahrscheinlichsten von Missbrauch und Vernachlässigung betroffen.<sup>51</sup>

Um diesen Gefahren zu begegnen und Barrieren zu überwinden, müssen Menschen mit Behinderungen auf der Flucht Zeit und Ressourcen aufbringen oder finden sich oftmals in Situationen wieder, die sie nur schwer ändern können. So sind etwa Flüchtlingslager oft nur als Zwischenstationen auf der Flucht geplant. Wenn Menschen mit Behinderungen ein Lager erreichen, ist es für sie aber schwierig, dieses auch wieder zu verlassen. Oft wird dieses dann zum langfristigen Aufenthaltsort, obwohl es meist nicht entsprechend ausgestattet ist.<sup>52</sup> Unterstützungsleistungen, wie einfachste Hilfsmittel, für Menschen mit Behinderungen gibt es dort vielfach nicht und auf Barrierefreiheit (etwa bei der Essenausgabe, der Sanitäreinrichtungen, etc.) wird keine Rücksicht genommen.<sup>53</sup> Indem Menschen mit Behinderungen die Lager nur schwer wieder verlassen können, dauert ihre Flucht selbst in vielen Fällen **länger**. Im Jahr 2012 wurden Frauen mit Behinderungen unter anderem nach der Dauer ihrer Flucht befragt. Dies hat ergeben, dass ihre Flucht doppelt so lang dauerte als bei anderen flüchtenden Personen.<sup>54</sup>

## D) Rechtsgrundlagen der Flucht

### a) Internationale Normen

Zentral für die Situation von flüchtenden Menschen ist das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. 06. 1951 (GFK)<sup>55</sup> mitsamt dem Protokoll über die Rechtsstellung von Flüchtlingen.<sup>56</sup> Es beinhaltet Rechte für flüchtende Personen, aber kein explizites Recht auf Asyl. In den internationalen Menschen- und Grundrechtsverträgen, wie etwa der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>57</sup> oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK),<sup>58</sup> ist ein durchsetzbares Menschenrecht auf Asyl grundsätzlich kaum verankert.<sup>59</sup> Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)<sup>60</sup> enthält ebenso kein eigenständiges Recht auf Asyl, allerdings eine Reihe an verschiedenen Schutznormen, die für flüchtende Menschen mit Behinderungen von Bedeutung sind.<sup>61</sup>

---

<sup>50</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (209).

<sup>51</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (209).

<sup>52</sup> Grech /Pisani in Felder, 199 (209).

<sup>53</sup> Köbsell, in Westphal/Wansing, 63 (66 f).

<sup>54</sup> Lettner, All inclusive? 75.

<sup>55</sup> Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl 1955/55.

<sup>56</sup> Rechtsstellung der Flüchtlinge (Protokoll), BGBl 1974/78.

<sup>57</sup> A/RES/217 A (III).

<sup>58</sup> BGBl 1958/210 i.d.F. BGBl 1964/59.

<sup>59</sup> Vgl. Nowak/Walter, Flucht und Asyl in der Geschichte der Menschenrechte, in Siedler/Mindler-Steiner et al. (Hrsg), Flucht & Asyl (2017) 170 (181 ff).

<sup>60</sup> BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105. Näher dazu Kapitel II. D. a. 3.

<sup>61</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (171). Dazu Kapitel II. D. a. 3.

Durch das internationale Menschenrecht sind Staaten verpflichtet, die wesentlichsten Rechte, wie den Schutz vor Folter oder das Recht auf Leben, allen Personen zukommen zu lassen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befinden. Dies sind Staatsbürger\*innen dieser Länder und flüchtende Personen gleichermaßen.<sup>62</sup> Dabei gelten für „besonders vulnerable Gruppen“, zu denen auch Menschen mit Behinderungen gezählt werden, besondere Rechte und Schutzpflichten.<sup>63</sup>

## 1. AEMR, UN-Zivilpakt, EMRK

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (**AEMR**)<sup>64</sup> normiert in Art. 13 ein Recht auf Freizügigkeit. Das Recht auf Freizügigkeit umfasst zum einen das Recht sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und den eigenen Aufenthaltsort frei zu wählen. Zum anderen ist das Recht umfasst, das eigene Land verlassen zu dürfen. Mit Art. 14 AEMR ist weiters das Recht festgeschrieben, in anderen Staaten Asyl ansuchen zu können.<sup>65</sup> Allerdings ist die AEMR völkerrechtlich nicht verbindlich.<sup>66</sup> Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (**UN-Zivilpakt**) kodifiziert Art. 13 AEMR und schreibt das Recht, sein Land verlassen zu können, verbindlich fest. Im Unterschied zur AEMR enthält der UN-Zivilpakt jedoch keine eigenständige Bestimmung zum Recht auf Asyl.<sup>67</sup>

Die Europäische Menschenrechtskonvention (**EMRK**) stellt auf europäischer Ebene den wichtigsten Grundrechtskatalog dar. Sie trat am 03. 09. 1953 in Kraft, wobei Österreich der EMRK 1958 beitrug und sie 1964 rückwirkend in Verfassungsrang hob.<sup>68</sup> Die in der EMRK verankerten Grundrechte sind in Österreich unmittelbar anwendbar. Die EMRK enthält kein explizit normiertes Grundrecht auf Flucht oder Asyl.<sup>69</sup> Art. 5 EMRK garantiert das Recht auf **Freiheit und Sicherheit**. Eingriffe in die persönliche Freiheit sind ausschließlich aus den in Art. 5 Abs. 1 lit. a bis f EMRK normierten Gründen zulässig. Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK erlaubt die Festnahme oder Inhaftierung zur Verhinderung des unberechtigten Eindringens in das Staatsgebiet oder zur Sicherung eines schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahrens.<sup>70</sup> Durch Art. 2 und 3 EMRK sind das Recht auf Leben und das Verbot der Folter gesichert. Diese haben Auswirkungen auf das Non-Refoulement-Prinzip.<sup>71</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) leitet aus den Fundamentalgarantien von Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art. 3 EMRK (Folterverbot) sowie Art. 8 EMRK (Recht auf Privat- und Familienleben) bestimmte **Achtungs-**

---

<sup>62</sup> Nowak/Walter, in Mindler-Steiner et al, 170 (171).

<sup>63</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (171).

<sup>64</sup> A/RES/217 A (III).

<sup>65</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (181).

<sup>66</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (181).

<sup>67</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (182).

<sup>68</sup> BGBl 1958/210 idF BGBl 1964/59.

<sup>69</sup> Nowak/Walter in Mindler-Steiner, 170 (182). Vgl Art. 2 4. ZPEMRK.

<sup>70</sup> Die inhaltlichen Anforderungen sind allerdings geringer als bei den anderen Haftgründen. Siehe Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> (2021) § 21 Rz 57.

<sup>71</sup> Hinterberger, Asyl- und Fremdenpolizeirecht (2017) 3; in diesem Dokument II.D.a.2.

**Schutz- und Gewährleistungspflichten**, insbesondere bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen ab und stärkt auf diese Weise den Schutz von flüchtenden Personen im Kontext der EMRK.<sup>72</sup>

Das Recht auf **Freizügigkeit** ist in Art. 2 4. ZPEMRK<sup>73</sup> normiert.<sup>74</sup> Dieses umfasst mehrere miteinander in Beziehung stehende Rechte, nämlich das Recht auf Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit (vorausgesetzt man hat einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel im jeweiligen Vertragsstaat) und die Ausreisefreiheit.<sup>75</sup> Eingriffe sind erlaubt, wenn dadurch legitime Ziele verfolgt werden und Verhältnismäßigkeit vorliegt.<sup>76</sup>

## 2. GFK und das New Yorker Protokoll von 1967

Das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. 06. 1951 (GFK) war das **erste Abkommen** für flüchtende Menschen und gründet sich in der Fluchtbewegung der beiden Weltkriege.<sup>77</sup> Sie ist für Österreich seit 30. 01. 1955 in Kraft. Die Beschränkung auf Personen, die vor Ereignissen vor dem 01. 01. 1951 stattfanden, flohen, wurde durch das New Yorker Protokoll von 1967 erweitert.<sup>78</sup>

Nach Art. 1 Z 2 GFK wird jemand als „**Flüchtling**“ definiert, der *„aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen“*. Die GFK sieht demnach fünf Verfolgungsgründe vor: 1. „Rasse“, 2. Religion, 3. Nationalität, 4. Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, 5. politische Weltanschauung.

Die GFK enthält neben dem nicht mehr zeitgemäßen Begriff der „Rasse“ auch **Lücken** in der Bewertung, wer als Flüchtling gilt und wer nicht, womit sie zu eng angelegt ist.<sup>79</sup> Der Flüchtlingsbegriff der GFK geht vom Bild eines erwachsenen, heterosexuellen Mannes ohne Behinderungen aus.<sup>80</sup> Dieses Bild entspricht nicht der Realität. Auch der Umstand, dass für den Flüchtlingsbegriff der GFK die „Verfolgung“ gefordert wird, schließt schutzwürdige Personen aus, die etwa aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels

---

<sup>72</sup> Ausführlich dazu *Grabenwarter/Pabel*, § 20 Rz 6 und Rz 77 ff sowie § 22 Rz 75 ff.

<sup>73</sup> BGBl 1969/434.

<sup>74</sup> Inhaltlich Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte nachgebildet.

<sup>75</sup> Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, § 21 Rz 72 ff.

<sup>76</sup> Vgl. *Grabenwarter/Pabel*, § 21 Rz 79 ff.

<sup>77</sup> *Gachowetz/Schmidt/Simma/Urban*, Asyl- und Fremdenrecht im Rahmen der Zuständigkeit des BFA (2017) 1.

<sup>78</sup> Vgl. auch *Tiedemann*, Flüchtlingsrecht<sup>2</sup> (2018) 110.

<sup>79</sup> *Hochgatterer*, 8; *Sözen*, 75.

<sup>80</sup> *UNHCR/Stettler*, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren (2020) 66.

oder wegen Gewalt, die von einem privaten Akteur ausgeht, ihre Heimat verlassen müssen.<sup>81</sup> Des Weiteren werden nur die Personen als Flüchtlinge anerkannt, die zumindest einen der fünf Gründe der GFK erfüllen. Andere Gründe fehlen.<sup>82</sup> Menschen mit Behinderungen sind in der GFK nicht gesondert genannt, können aber – trotz ihrer Heterogenität – unter Umständen Mitglieder einer sozialen Gruppe sein.

Die GFK enthält kein grundsätzliches Recht auf Asyl, sondern gewährt bestimmte Rechte für Menschen, die bereits als Flüchtlinge anerkannt sind.<sup>83</sup> Sie bekommen den Konventionsreisepass<sup>84</sup> und genießen etwa Religions- oder Bewegungsfreiheit (Art. 14 und 26 GFK). Ein wesentliches Prinzip zum Schutz von Flüchtlingen, das mit der GFK eingeführt wurde, ist das **Non-Refoulement**-Prinzip in Art. 33 GFK. Demnach ist es verboten, einen Flüchtling in ein Gebiet zurückzuweisen, in dem ihm oder ihr Verfolgung droht.<sup>85</sup> Des Weiteren kann eine illegale Einreise dem Flüchtling nicht vorgehalten werden, wenn er oder sie aus einem Gebiet kommt, in dem ihre bzw. seine Freiheit oder Leben i.S.d. Art. 1 GFK bedroht wurde, wenn danach eine umgehende Meldung bei den Behörden erfolgt ist (Art. 31 GFK).

### 3. UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Die UN-BRK<sup>86</sup> samt Fakultativprotokoll trat am 26. 10. 2008 für die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) in Kraft. Die UN-BRK wurde gem. Art. 50 Abs. 1 Z 4 B-VG<sup>87</sup> unter Erfüllungsvorbehalt ratifiziert. Als **Staatsvertrag** i. S.d. Art. 50 Abs. 1 B-VG verpflichtet die UN-BRK allerdings zur völkerrechtskonformen Interpretation der innerstaatlichen Regelungen.<sup>88</sup> Verwaltungsbehörden und Gerichte sind verpflichtet, innerstaatliche Rechtsnormen so auszulegen, dass sie nicht im Widerspruch zu den Verpflichtungen der UN-BRK stehen.<sup>89</sup> Einschlägige asyl- und fremdenrechtliche Regelungen sind von den Asyl- und Fremdenbehörden bzw. von den Verwaltungsgerichten daher bei Auslegungsfragen im Einklang mit der UN-BRK zu interpretieren.

Festzuhalten ist, dass auch die Europäische Union (EU) seit 22. 01. 2011 Vertragsmitglied der UN-BRK ist.<sup>90</sup> Die Konvention stellt für die EU eine internationale Übereinkunft

---

<sup>81</sup> Tiedemann, 109; Westphal/Wansing in Westphal/Wansing (Hrsg), Migration, Flucht und Behinderung, 3 ff; vgl VwGH 14.1.2003, 2001/01/0508/7.

<sup>82</sup> Tiedemann, 109.

<sup>83</sup> Nowak/Walter in Siedler/Mindler-Steiner, 170 (174).

<sup>84</sup> Nowak/Walter in Siedler/Mindler-Steiner, 170 (174).

<sup>85</sup> UNHCR Österreich, Broschüre: Flüchtlinge schützen, 6; UNHCR Österreich, Flüchtlingsschutz, unhcr.org/dach/at/was-wir-tun/fluechtlingsschutz (zuletzt eingesehen 03.06.2024).

<sup>86</sup> BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105.

<sup>87</sup> BGBl 1930/1 idF BGBl I 2022/222.

<sup>88</sup> Vgl Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>12</sup> (2019) Rz 119.

<sup>89</sup> Vgl Universität Innsbruck, Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014) Rz 45 ff.

<sup>90</sup> Beschluss (EG) 48/2010 ABl L 2010/23, 35.

nach Art. 216 AEUV dar und befindet sich damit im Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht. Somit sind die Vorgaben der UN-BRK auch auf Ebene der EU zu wahren und bei jedem Vorhaben mitzudenken und abzusichern.<sup>91</sup>

Zweck des Übereinkommens in Art. 1 UN-BRK ist es „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“ Das Schutzkonzept der UN-BRK erstreckt sich auf **alle Menschen mit Behinderungen**, unabhängig von der Schwere oder Art ihrer Beeinträchtigung und ob diese von Geburt an bestanden hat oder im Verlauf ihres Lebens – etwa auf der Flucht – entstanden ist. Demzufolge sind auch flüchtende Menschen mit Behinderungen vom Schutzkonzept der UN-BRK erfasst, obwohl sie im Übereinkommen weder konkret adressiert werden, noch ein explizit verankertes Recht auf Asyl normiert ist.<sup>92</sup> Die Mitgliedstaaten der UN-BRK haben demnach Zugang zu sicheren Fluchtwegen oder humanitären Korridoren für Menschen mit Behinderungen zu sichern.<sup>93</sup> Der UN-Fachausschuss kritisierte bereits in den Abschließenden Bemerkungen zu Staatenprüfung Ungarns im Jahr 2022 die Inhaftierungen von asylsuchenden Menschen mit Behinderungen in Transitzonen. Diese seien zu beenden und Asylbewerber\*innen in offene Aufnahmeeinrichtungen unterzubringen.<sup>94</sup>

Im Hinblick auf asylwerbende Menschen mit Behinderungen bietet Art. 11 UN-BRK (Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen) den hauptsächlichen rechtlichen Anknüpfungspunkt für deren Schutz. Dieser entwickelte sich auf der Grundlage von Art. 10 UN-BRK, dem Recht auf Leben.<sup>95</sup> **Art. 11 UN-BRK** sichert den Schutz von Menschen mit Behinderungen bei Gefahrensituationen, wie bewaffneten Konflikten, humanitären Notlagen und Naturkatastrophen. Notwendigerweise ist diese Regelung notstandsfest, also auch während bewaffneter Konflikte unbedingt anwendbar.<sup>96</sup> Art. 11 UN-BRK ist immer im Einklang mit den anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen auszulegen. Dies gilt aber auch umgekehrt, indem die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts aufgrund von Art. 11 UN-BRK behindertengerecht ausgelegt werden müssen.<sup>97</sup>

Nach Art. 11 UN-BRK haben die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um Menschen mit Behinderungen zu schützen und ihre Sicherheit zu gewähr-

---

<sup>91</sup> Beachte dazu Kapitel II. D. b.; *Lagger-Zach*, Die gesetzliche Erwachsenenvertretung (2022) 5; *Voithofer/Ganner*, Österreich und das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Ausgewählte Aspekte des „Innbrucker Fakultätsgutachtens“, *iFamZ* 2015, 54 (55).

<sup>92</sup> Vgl. *UNHCR/Stettler*, 19.

<sup>93</sup> *Von Rütte*, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 35.

<sup>94</sup> *UNO-Fachausschuss*, Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Hungary, CRPD/C/HUN/CO/2-3, Rz. 37 ff.

<sup>95</sup> *Naguib*, Art. 10, in *Naguib*, Rz. 6.

<sup>96</sup> Präambel lit. u UN-BRK; *Motz/Yesilöz*, Art. 11, in *Naguib*, Rz. 1.

<sup>97</sup> *Motz/Yesilöz*, Art. 11, in *Naguib*, Rz. 11.

leisten. Solche **Maßnahmen** sind etwa die Identifizierung von Menschen mit Behinderungen, die Aufnahme von Daten über vertriebene Personen aufgeschlüsselt nach Behinderung, Geschlecht und Lebensalter sowie der ausdrückliche Schutz von besonders gefährdeten Personen, wie flüchtende Menschen mit Behinderungen.<sup>98</sup> Flüchtende Menschen mit Behinderungen haben Anspruch auf notwendige Dienstleistungen, wie etwa barrierefreie Gesundheitsversorgung, Grundversorgung oder eine angemessene Unterbringung.<sup>99</sup>

Auch Art. 18 UN-BRK zum Recht auf Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit ist für flüchtende Menschen mit Behinderungen wesentlich. Die Bestimmung regelt die Rechte in Zusammenhang mit (erzwungener) Migration.<sup>100</sup> In **Art. 18 UN-BRK** wird festgehalten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf eine Staatsbürgerschaft haben, diese aber auch wie andere Personen wechseln dürfen. Dazu können sie etwa migrationsrechtliche Verfahren, wie Einwanderungsverfahren, in Anspruch nehmen.<sup>101</sup> Der Zugang zu Dokumenten, die dafür erforderlich sind, wie Pässen, Geburtsurkunden oder Identitätsnachweisen, ist Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.<sup>102</sup> Auch der Erwerb mehrerer Staatsbürgerschaften sowie der Wiedererwerb einer entzogenen Staatsbürgerschaft ist von Art. 18 UN-BRK erfasst.<sup>103</sup> Menschen mit Behinderungen dürfen im Zusammenhang mit dem Erwerb oder dem Verlust der Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert werden.<sup>104</sup> Sie haben nach Art. 18 Abs. 1 lit. c und d UN-BRK das Recht ihr Land zu verlassen und wieder zurückzukehren. Außerdem können sie wie andere Personen ihren Aufenthaltsort im Sinne der internationalen Bewegungsfreiheit frei wählen.<sup>105</sup>

Die Garantien von Art. 11 und Art. 18 UN-BRK sind im **Kontext** mit Art. 4 Abs. 1 lit. i UN-BRK (Schulung von Fachkräften), Art. 5 i.V.m. Art. 2 UN-BRK (Nichtdiskriminierung und angemessene Vorkehrungen), Art. 8 UN-BRK (Bewusstseinsbildung) und Art. 9 UN-BRK (Barrierefreiheit) sowie Art. 13 UN-BRK (Zugang zum Recht) und Art. 14 UN-BRK (persönliche Freiheit und Sicherheit) zu lesen und anzuwenden.<sup>106</sup>

## b) Rechtsgrundlagen der EU

Auf europäischer Ebene enthält etwa die **Europäische Grundrechte Charta**, die in Nizza im Jahr 2000 beschlossen wurde, das Recht auf Asyl (Art. 18). Sie hat den Rang eines EU-Primärrechts, womit sie für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist.<sup>107</sup> Das Recht auf Asyl

---

<sup>98</sup> Motz/Yesilöz, Art. 11, in *Naguib*, Rz. 13 f.

<sup>99</sup> Motz/Yesilöz, Art. 11, in *Naguib*, Rz. 49.

<sup>100</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 1.

<sup>101</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 35 ff.

<sup>102</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 33 ff.

<sup>103</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 29 ff.

<sup>104</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 23.

<sup>105</sup> Von Rütte, Art. 18, in *Naguib*, Rz. 7.

<sup>106</sup> Vgl. UNHCR/Stettler, *Asylsuchende* 19 f.

<sup>107</sup> Nowak/Walter in *Siedler/Mindler-Steiner*, 170 (178 ff).

beschreibt das Recht, Asyl anzusuchen und während des Verfahrens Zugang zu sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten zu erhalten.<sup>108</sup>

Seit der Aufnahme des Themenbereichs „Asyl“ in den institutionellen Rahmen der EU mit dem Vertrag von Maastricht aus 1993,<sup>109</sup> gab und gibt es weiterhin Bestrebungen der EU zur Harmonisierung in der Migrations- und Asylpolitik.<sup>110</sup> Mit der – stets weiterentwickelten und noch nicht abgeschlossenen<sup>111</sup> - Idee eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (**GEAS**) soll ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen werden, der jeder Person offensteht, die rechtmäßig um Schutz ansucht.<sup>112</sup> Ziel wäre eine gemeinsame europäische Behörde sowie einheitliche Verfahren und Entscheidungen über Asylanträge bzw. der Versorgung von asylwerbenden Personen in den Mitgliedstaaten.<sup>113</sup> Seit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 ist der Grundsatz der Solidarität und gerechten Aufteilung der (finanziellen) Verantwortung in Art. 80 AEUV verankert. Dabei bauen die Regelungen der EU auf der GFK auf. So werden die Begriffe „Asyl“ oder der Status als „Flüchtling“ nicht durch EU-Recht, sondern durch die GFK definiert.<sup>114</sup>

Die Regelungen der Asylpolitik der EU wurden bereits oft modifiziert. Demnach hat die EU angesichts der Flüchtlingskrise 2015 und dem steigenden Migrationsdruck die **Europäische Migrationsagenda**<sup>115</sup> erlassen. In dieser wurde etwa der Hotspot-Ansatz eingeführt, wonach vor Ort mit den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zur Identifikation von Personen zusammengearbeitet wird. Ebenso wurde die Möglichkeit der Umsiedlung von asylsuchenden Personen behandelt, wobei diese nur langsam umgesetzt wurde.<sup>116</sup>

Die neuesten Entwicklungen bringen ein Ergebnis in die jahrelang dahinschwelgenden Diskussion zum Asylsystem der EU. Seit September 2022 wurde an der neuesten Entwicklung der GEAS gearbeitet: dem **Migrations- und Asylpaket**.<sup>117</sup> Mit diesem werden

---

<sup>108</sup> Nowak/Walter in Siedler/Mindler-Steiner, 170 (183).

<sup>109</sup> Europäisches Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik) (Stand Oktober 2023).

<sup>110</sup> Gachowetz/Schmidt/Simma/Urban, Asyl- und Fremdenrecht im Rahmen der Zuständigkeit des BFA (2017) 1 f.

<sup>111</sup> Zur Entwicklung siehe Europäisches Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

<sup>112</sup> Vgl etwa Präambel Abs. 2 AsylverfahrensRL.

<sup>113</sup> Nowak/Walter in Siedler/Mindler-Steiner, 170 (177). Vgl auch Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

<sup>114</sup> Europäisches Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

<sup>115</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52015DC0240](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52015DC0240) (zuletzt abgefragt am 23.04.2024).

<sup>116</sup> Europäisches Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

<sup>117</sup> Europäisches Parlament, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

nun weitreichende Veränderungen und auch Vereinheitlichungen im Asylsystem Europas vorgenommen. Das neue Migrations- und Asylnpaket beinhaltet mehrere Hauptgesichtspunkte:<sup>118</sup>

- Asylanträge sollen schneller geprüft werden, auch an EU-Außengrenzen in Form von Grenzverfahren
- Kontrollmechanismen wie Sicherheits- und Grenzkontrollen, Identifikationskontrollen und Prüfungen der Schutzwürdigkeit werden ausgebaut
- Unterbringung in Auffanglagern während bestimmter Verfahren
- Mitgliedstaaten können entweder Personen aufnehmen und operativ unterstützen oder finanzielle Beiträge leisten (Solidaritätsmechanismus)
- Krisensituationen, wie bei De-Stabilisierung eines Landes, sollen besser zu bewältigen sein
- Freiwillige Neuansiedlungen sollen neu geregelt werden

Diese Gesichtspunkte wurden in zehn Gesetzestexten beschlossen, die die bisherigen zentralen Richtlinien (RL) und Verordnungen (VO) verändern, welche bisher die Grundlage für das europäische Asylsystem gebildet hatten. Von der Reform sind folgende Regelwerke betroffen, wie etwa:

- Die Dublin VO (Dublin Übereinkommen, Dublin II VO, Dublin III VO), die bisher die **Zuständigkeiten** geregelt hatten
- Die Asylverfahrens-Richtlinie (2013/32/EU) für ein homogenes **Asylverfahren**
- Die Aufnahme-Richtlinie (2013/33/EU) über die garantierten **Standards** der Asylpolitik in den EU-Mitgliedsländern
- Die Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) zur einheitlichen **Anerkennung** von geflüchteten Menschen
- Die Richtlinie zum vorübergehenden **Schutz** (2001/55/EG)

Die Reform wurde im Frühjahr 2024 verabschiedet, wodurch die EU-Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren das neue System in die nationale Rechtsordnung übernehmen müssen. Somit sollen die neuen Regelungen für alle Anträge auf internationalen Schutz, die **ab 2026** gestellt werden, gelten.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylnpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylnpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylnpaket-endgultig-an) (zuletzt abgerufen am 11.04.2024).

<sup>119</sup> *Europäisches Parlament*, EU Regulation on Asylum and Migration Management endorsed, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed) (zuletzt abgerufen am 11.04.2024).

Da die neuen Regelungen auf europäischer Ebene bereits beschlossen, aber noch nicht in Anwendung sind<sup>120</sup> bzw. in die nationale Gesetzgebung implementiert wurden, werden in dieser Stellungnahme die bisherigen Regelungen als Ausgangspunkt genommen und in weiterer Folge auf die Neuerungen durch die Reform eingegangen. Im Folgenden werden die einzelnen Regelungsbereiche des Asylrechts der EU (Zuständigkeit, Verfahren, Standards, Anerkennung, vorübergehender Schutz, Neuansiedlung) zusammen mit den einschlägigen Regelungen im Detail vorgestellt.

## 1. Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Damit flüchtende Personen nicht von einem Staat zum anderen geschickt werden, wurde ursprünglich im Dublin Übereinkommen<sup>121</sup> die **Zuständigkeit** der Staaten für die Prüfung eines Antrags auf Asyl bzw. internationalen Schutz festgelegt.<sup>122</sup>

Nach der bisherigen **Grundregel** der Dublin III VO ist das Land zuständig, auf welchem die flüchtende Person erstmals europäischen Boden betritt.<sup>123</sup> Die Dublin III VO sah aber bereits von Anfang an mehrere **alternative Zuständigkeiten** vor.<sup>124</sup> Auf Menschen mit Behinderungen wird nicht mit einer konkreten Bestimmung eingegangen. Art. 16 Dublin III VO enthält jedoch eine spezielle Zuständigkeitsbestimmung für Personen, bei denen ein **Abhängigkeitsverhältnis** zu einem bestimmten Familienangehörigen (Kinder, Geschwister, Elternteil) besteht.<sup>125</sup> Diese Abhängigkeit kann sich aufgrund einer „*schweren Krankheit*“ oder einer „*ernsthaften Behinderung*“ ergeben. Diese Familienangehörigen sind in der Regel nicht zu trennen. Eine andere Möglichkeit der Beachtung von flüchtenden Menschen mit Behinderungen über die Dublin III VO ist die Wahrnehmung des **Selbsteintrittsrechts**. Demzufolge kann jeder Mitgliedstaat etwa bei Personen mit „ausgeprägten Betreuungsbedürfnis“ einen Antrag auf internationalen Schutz, für den der Staat grundsätzlich nicht zuständig wäre, an sich ziehen und überprüfen. Dazu ist er verpflichtet, wenn ein Verstoß gegen völkerrechtliche Verpflichtungen, wie der UN-BRK, droht.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Mit Ausnahme der VO zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen, die bereits in Anwendung ist.

<sup>121</sup> Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, C 254/1.

<sup>122</sup> Nowak/Walter in Siedler/Mindler-Steiner, 170 (177).

<sup>123</sup> Vgl auch *asylkoordination österreich*, Die Dublin-Verordnung – Infoblatt der asylkoordination österreich Nr. 5, 2, [asyl.at/files/92/01-koordinaten-2016-dubliniii-op.pdf](https://asyl.at/files/92/01-koordinaten-2016-dubliniii-op.pdf) (Stand 31.10.2022).

<sup>124</sup> Vgl Art. 7 ff Dublin III VO; siehe *asylkoordination österreich*, Die Dublin-Verordnung – Infoblatt der asylkoordination österreich Nr. 5, 2, [asyl.at/files/92/01-koordinaten-2016-dubliniii-op.pdf](https://asyl.at/files/92/01-koordinaten-2016-dubliniii-op.pdf).

<sup>125</sup> UNHCR/Stettler, 23.

<sup>126</sup> UNHCR/Stettler, 74 f.

Mit dem Migrations- und Asylpaket der EU, das 2026 schlagen wird, werden die Dublin-Vorschriften zur Asyl- und MigrationsmanagementVO umgewandelt.<sup>127</sup> Damit werden zu den bisherigen Regelungen **neue Kriterien** zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedsstaates eingeführt. Diese Kriterien (Familie in der EU, Diplom in einem Mitgliedstaat, Sprachkenntnisse, bedeutsame Beziehungen) beachten Menschen mit Behinderungen nicht und bringen in diesem Bereich keine Neuerungen. Somit wird für flüchtende Menschen mit Behinderungen, sollten sie nicht eines der neuen Kriterien erfüllen, weiterhin auf die bisherigen Regelungen, wie der Zuständigkeit des ersten Staates, in dem ein Antrag auf internationalen Schutz registriert wird, abgestellt.<sup>128</sup>

Auch das **Verfahren** zur Prüfung der Zuständigkeit bezieht weder nach den bisherigen Regelungen noch nach den Neuerungen durch das Asyl- und Migrationspaket den Aspekt der Behinderung explizit mit ein. Im persönlichen Gespräch mit der antragstellenden Person wird zwar auf die Verständlichkeit und das Recht auf Informationen in allen Verfahrensschritten (etwa über die Folgen eines Umzugs während des Verfahrens oder die Anwesenheit von Angehörigen)<sup>129</sup> sowie auf eine angemessene Verständigung abgestellt. Auch ist ein\*e Dolmetscher\*in hinzuzuziehen und eine kostenlose Rechtsberatung zu stellen.<sup>130</sup> Jedoch fehlt der Bezug und die Sicherung der Barrierefreiheit des Verfahrens bzw. der Informationen.

Während des Verfahrens zur Prüfung der Zuständigkeit wären grundsätzlich die Möglichkeiten einer **Datenerhebung** der Situation der flüchtenden Personen mit Behinderungen oder einer Abklärung, ob eine Beeinträchtigung vorliegt, gegeben. Solche Erhebungen finden jedoch nicht statt. Allerdings wird eine Datenerhebung zur Feststellung der Identität der flüchtenden Person durchgeführt. Mit dem Datensystem der EURODAC-

---

<sup>127</sup> BMI, Europäische Union – Reform des Asylsystems, bmi.gv.at/magazin/2023\_11\_12/19\_Europaeische\_Union.aspx#:~:text=Verpflichtende%20Grenzverfahren.&text=Verpflichtend%20soll%20das%20Grenzverfahren%20etwa,oder%20die%20Beh%3%B6rden%20get%3%A4uscht%20haben. (zuletzt eingesehen am 29.05.2024).

<sup>128</sup> *Europäisches Parlament*, EU Regulation on Asylum and Migration Management endorsed, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed.

<sup>129</sup> Art. 4 Dublin III VO.

<sup>130</sup> *Europäisches Parlament*, EU Regulation on Asylum and Migration Management endorsed, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed.

VO<sup>131</sup> wurde seit der Errichtung im Jahr 2000 Daten zur Identität von flüchtenden Personen gesammelt und verwertet.<sup>132</sup> Zunächst wurden Personen Fingerabdrücke abgenommen, damit nationale Behörden, wie die Polizei, flüchtende Personen besser identifizieren können.<sup>133</sup> Mit dem Migrations- und Asylpaket wurde die Datensammlung erweitert, indem nun zusätzlich zu den gespeicherten Fingerabdrücken, Abbildungen des Gesichts (bereits ab dem Alter von 6 Jahren),<sup>134</sup> zusätzliche Informationen zur Person sowie den Zusatz, ob die Person ein Sicherheitsrisiko darstellt, aufgenommen werden.<sup>135</sup> Die aufzunehmenden zusätzlichen Informationen sind detailliert vorgegeben. So ist der Name, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum und -ort, aber auch Entscheidungen zur Abschiebung, Rückführung oder Umsiedlung<sup>136</sup> sowie die Anmerkung eines Sicherheitsrisikos, wenn die Person etwa gewalttätig ist, aufzunehmen.<sup>137</sup> Auch Querverweise von Eurodac und Visa-Informationssystemen sowie von eigens angeführten Datenbanken sind möglich.<sup>138</sup> Diese Daten werden statistisch ausgewertet, um Personen, die sich illegal in Europa aufhalten, besser identifizieren zu können.<sup>139</sup> Damit wird ein detailliertes Bild zu

---

<sup>131</sup> Verordnung 2013/603/EU vom 26.06.2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung), L 180/2013 (Eurodac-Verordnung).

<sup>132</sup> *Asylkordination, Gesetze und Verordnungen – Europäische Union*, asyl.at/de/info/gesetze/europaeischeunion/ (zuletzt abgerufen am 04.11.2022).

<sup>133</sup> Derzeit ist Eurodac in den EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen, Schweiz und Lichtenstein in Anwendung. *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants (zuletzt abgefragt am 15.04.2024).

<sup>134</sup> *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants.

<sup>135</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an. *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants.

<sup>136</sup> *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants.

<sup>137</sup> *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants.

<sup>138</sup> *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants.

<sup>139</sup> Zitat von Rapporteur Jorge Buxadé Villalba (ECR, Spain), einsehbar unter *Europäisches Parlament*, Eurodac: better identification of asylum seekers and irregular migrants, europa.eu/news/de/press-

flüchtenden Personen geschaffen, das aber den Aspekt der Behinderung vollständig ausklammert.

Eine weitere Neuerung des Migrations- und Asylpakets ist der „**Solidaritätsmechanismus**“ der EU-Staaten. Im Fall, dass ein Mitgliedsstaat unter „Migrationsdruck“ steht, sollen von anderen Staaten in Zukunft entweder (zumindest 30.000) Personen übernommen oder finanzielle Ausgleichszahlungen (in Höhe von zumindest 600 Mio. Euro) geleistet werden.<sup>140</sup> Bei der Übernahme von Personen wird auch auf die Vulnerabilität der Personen geachtet.<sup>141</sup> Hierbei werden unbegleitete Minderjährige gesondert genannt; Menschen mit Behinderungen jedoch nicht. Feststeht, dass bei einer Überstellung einer Person mit Behinderungen in ein anderes Land, Informationen, u.a. über die „*besonderen Bedürfnisse*“, auszutauschen sind.<sup>142</sup> Angaben zur körperlichen und geistigen Gesundheit einer Person werden nur zum Zweck der medizinischen Versorgung oder Behandlung übermittelt.<sup>143</sup> Dem hat die zu überführende Person zuzustimmen. Kann die Einwilligung wegen physischen oder rechtlichen Gründen nicht gegeben werden, sind die Informationen trotzdem zu übermitteln, wenn dies zum Schutz lebenswichtiger Interessen erforderlich ist.<sup>144</sup> Diesen Bedürfnissen sind, etwa durch die medizinische Erstversorgung, Rechnung zu tragen.<sup>145</sup>

## 2. Verfahren (Asyl-, Screening-, Grenzverfahren)

Der Europäische Rat stellte 2008 fest, dass es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Asyl bzw. internationalen Schutz gab.<sup>146</sup> Durch die AsylverfahrensRL<sup>147</sup> (2013/32/EU) wurde ein **gemeinsames Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung** des internationalen Schutzes eingeführt, mit dem jede Person die gleichwertige Behandlung bekommen soll, unabhängig davon in welchem Mitgliedstaat sie ihren Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat.<sup>148</sup> Die RL, die noch bis 2026 Anwendung findet, bezieht (zum Teil indirekt) Menschen mit Behin-

---

room/20240410IPR20334/eurodac-better-identification-of-asylum-seekers-and-irregular-migrants (zuletzt abgefragt am 15.04.2024).

<sup>140</sup> Wie hoch der Beitrag dabei ist, wird nach Einwohnerzahl und Brutto-Inlands-Produkt berechnet. *Europäisches Parlament*, EU Regulation on Asylum and Migration Management endorsed, europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed.

<sup>141</sup> *Europäisches Parlament*, EU Regulation on Asylum and Migration Management endorsed, europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20336/eu-regulation-on-asylum-and-migration-management-endorsed.

<sup>142</sup> UNHCR/Stettler, 24.

<sup>143</sup> Art. 32 Abs. 1 Dublin III-VO.

<sup>144</sup> Art. 32 Abs. 2 Dublin III-VO.

<sup>145</sup> Art. 32 Abs. 1 Dublin III-VO.

<sup>146</sup> Präambel Abs. 7 AsylverfahrensRL.

<sup>147</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes L 180/60 2013.

<sup>148</sup> Präambel Abs. 8 AsylverfahrensRL; Präambel Abs. 56 AsylverfahrensRL; Art. 1 AsylverfahrensRL.

derungen in ihr Regelwerk mit ein. So sind besondere Verfahrensgarantien für bestimmte Antragsteller\*innen, unter die auch Menschen mit Behinderungen fallen können, vorgesehen.<sup>149</sup> Laut Art. 2 lit. d AsylverfahrensRL sind „**Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen**“, Personen deren Fähigkeit, Rechte und Pflichten wahrzunehmen, eingeschränkt ist. Damit sind auch Menschen mit Behinderungen gemeint, wobei „*schwere Krankheiten*“ und „*psychische Störungen*“ gesondert aufgezählt werden.<sup>150</sup> Diese Antragsteller\*innen sollen angemessene Unterstützung erhalten. Dies umfasst ausdrücklich auch die Gewährung von ausreichender Zeit, damit die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden können, um das Verfahren effektiv in Anspruch zu nehmen. Nach Art. 30 AsylverfahrensRL sind beschleunigte Verfahren oder Grenzverfahren für bestimmte Antragsteller\*innen nicht zumutbar, wenn sie dabei nicht die ausreichende Unterstützung erhalten.

Damit die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit besonderer Verfahrensgarantien vor der erstinstanzlichen Entscheidung erkennen, müssen sie nach Art. 24 AsylverfahrensRL binnen eines angemessenen Zeitraums die **Behinderung identifizieren** und die geforderte Unterstützung sichern. Auch zu einem späteren Zeitpunkt muss das Bedürfnis nach besonderen Verfahrensgarantien gewährleistet werden.<sup>151</sup>

Die Regelungen zum Asylverfahren wurden mit dem Migrations- und Asylpaket verändert und durch die **AsylverfahrensVO** ersetzt. Die darin enthaltenen Regelungen, kommen mit 2026 zur Anwendung und beziehen sich nicht (direkt) auf flüchtende Menschen mit Behinderungen.<sup>152</sup> Die neuen Regelungen betreffen etwa schnellere Verfahren zur (Nicht-)Anerkennung von internationalen Schutz und zur Rückführung oder auch die Einführung des Konzepts des „**sicheren Drittstaats**“.<sup>153</sup> Dies ist ein Drittstaat, der den sicheren Verbleib sowie den Zugang zu ausreichenden Mitteln zum Lebensunterhalt, zur Gesundheitsversorgung und zur Bildung unter Einhaltung menschenrechtlicher Standards gewährleistet.<sup>154</sup> Besteht eine Verbindung zu einem solchen Staat, wobei bereits der Aufenthalt während der Flucht in einem solchen Land genügt, kann der Antrag auf internationalen Schutz zurückgewiesen werden.<sup>155</sup> Die antragstellende Person kann aber

---

<sup>149</sup> Präambel Abs. 29 AsylverfahrensRL.

<sup>150</sup> Präambel Abs. 29 AsylverfahrensRL.

<sup>151</sup> Vgl dazu *UNHCR/Stettler*, 25.

<sup>152</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs endorse common asylum procedures and border returns, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns) (zuletzt abgerufen am 15.04.2024).

<sup>153</sup> Die erste Entscheidung im Asylverfahren soll innerhalb von sechs Monaten getroffen werden.

<sup>154</sup> Es wird an einer EU-weit gültigen Liste an „sicheren Drittstaaten“ gearbeitet. Art. 59 ff AsylverfahrensVO; *Deutsches Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), [bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html](https://bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html) (zuletzt eingesehen am 29.05.2024). *Europäisches Parlament*, MEPs endorse common asylum procedures and border returns, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns).

<sup>155</sup> Präambel AsylverfahrensVO Pkt. 48.

Gründe vorbringen, warum in ihrem Fall dieser Staat kein „sicherer Drittstaat“ ist.<sup>156</sup> So könnte eine Person mit Behinderungen einbringen, dass er oder sie etwa keine ausreichende medizinische Versorgung zu erwarten hat oder Diskriminierung befürchten muss. Mit diesem theoretischen Einwand erschöpft sich der Bezug zu flüchtenden Menschen mit Behinderungen jedoch in diesem Bereich.

Eine wesentliche Neuerung des Asyl- und Migrationspakets der EU, die mit 2026 in Anwendung tritt und auch Auswirkungen auf flüchtende Menschen mit Behinderungen hat, ist die **Vorprüfung** nach der neuen ScreeningVO. Diese wird in den Transitzonen oder an den Außengrenzen durchgeführt und ist für alle Personen anzuwenden, die eine Außengrenze unbefugt überschritten haben.<sup>157</sup> Die Vorprüfung soll nicht länger als sieben Tage andauern.<sup>158</sup> Eine Einreise in das Hoheitsgebiet der EU ist währenddessen nicht möglich.<sup>159</sup> Die geprüften Personen können auch festgehalten werden.<sup>160</sup>

Die Vorprüfung dient der Identifizierung, der Sicherheitskontrolle und der Erfassung von biometrischen Daten sowie Gesundheits- und Gefährdungsbeurteilung.<sup>161</sup> Hierbei wird auch die „**Vulnerabilität**“ einer flüchtenden Person festgestellt. Unter diese Bezeichnung fallen neben unbegleiteten Minderjährigen auch flüchtende Menschen mit Behinderungen.<sup>162</sup> Es wird dabei aber wörtlich nur auf „*Personen mit einer unmittelbar erkennbaren körperlichen oder geistigen Behinderung*“ abgestellt.<sup>163</sup> Damit wird deutlich von dem Verständnis von Behinderung abgewichen, das in Art. 1 UN-BRK determiniert ist. Die unmittelbar Erkennbarkeit steht im Widerspruch zum sozialen Modell der UN-BRK, das auch unsichtbare Behinderungen mitumfasst.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> Art. 59 Abs. 5 AsylverfahrensVO.

<sup>157</sup> *Europäischer Rat*, Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, [consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/](https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/) (zuletzt eingesehen am 30.05.2024).

<sup>158</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an).

<sup>159</sup> *Europäischer Rat*, Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU: Rat und Europäisches Parlament erzielen Durchbruch, [consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/](https://consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/).

<sup>160</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure).

<sup>161</sup> Die Sicherheitskontrollen werden u.a. durch Zugriffe auf Datenbanken, wie ETIAS oder ECRIS-TCN durchgeführt. *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure).

<sup>162</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure) (zuletzt abgerufen am 15.04.2024); *BMI*, Europäische Union, [bmi.gv.at/magazin/2023\\_11\\_12/19\\_Europaeische\\_Union.aspx#:~:text=Verpflichtende%20Grenzverfahren.&text=Verpflichtend%20soll%20das%20Grenzverfahren%20etwa,oder%20die%20Beh%C3%B6rden%20get%C3%A4uscht%20haben](https://bmi.gv.at/magazin/2023_11_12/19_Europaeische_Union.aspx#:~:text=Verpflichtende%20Grenzverfahren.&text=Verpflichtend%20soll%20das%20Grenzverfahren%20etwa,oder%20die%20Beh%C3%B6rden%20get%C3%A4uscht%20haben).

<sup>163</sup> Vgl Präambel der Entschließung zur ScreeningVO, Rz. 38.

<sup>164</sup> Siehe dazu Kapitel II. B.

Die Vorprüfung soll als **Basis** für das gesamte Asyl- und Rückführungssystem dienen. Die Ergebnisse haben wesentliche Auswirkungen auf den weiteren Verlauf des Verfahrens sowie die Umstände, wie die antragstellenden Personen untergebracht werden und ob es zu einer Freiheitsbeschränkung kommt.<sup>165</sup> Kommt man beispielsweise zu dem Ergebnis, dass der Zuspruch von Asyl unwahrscheinlich ist, weil die Person aus einem Land kommt, das eine Anerkennungsquote von unter 20 % hat, wird unmittelbar das Grenz-Asylverfahren eingeleitet.<sup>166</sup>

In Abgrenzung zu einem Asylverfahren, wie es bisher von der AsylverfahrensRL vorgesehen war und noch angewendet wird, handelt es sich bei einem **Grenz-Asylverfahren** um ein beschleunigtes Verfahren, das vollständig an den EU-Außengrenzen oder den Transitzenen abgehalten wird.<sup>167</sup> Es gilt für das Grenz-Asylverfahren das „Prinzip der Nicht-einreise“. Die flüchtenden Personen werden in Auffanglagern an den Grenzen bzw. Transitzenen untergebracht und dürfen nicht in die EU einreisen bzw. gelten als nicht eingereist; eine Ausreise in Drittstaaten ist jedoch möglich. Damit kommt es zwar nicht zu einer Freiheitsentziehung, wie bei einer Haft, aber es wird eine Freiheitsbeschränkung der flüchtenden Personen vorgenommen.<sup>168</sup>

Während der Freiheitsbeschränkung in den Lagern gelten die Standards der AufnahmeRL, wie der Zugang zu medizinischer Notversorgung und notwendigen Behandlungen von Krankheiten.<sup>169</sup> Es fehlt jedoch an Details, wie diese gewährleistet werden sollen. Auch ausdrückliche Zusicherungen der Barrierefreiheit und der Sicherheit von Menschen mit Behinderungen in den Lagern fehlen. Es wird nur angeführt, dass die Einhaltung der Grundrechte durch nationale Gerichte, den Europäischen Gerichtshof sowie die Europäische Kommission kontrolliert werden soll.<sup>170</sup> Auch hier gibt es keine näheren In-

---

<sup>165</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure).

<sup>166</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs endorse common asylum procedures and border returns, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns).

<sup>167</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs endorse common asylum procedures and border returns, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns).

<sup>168</sup> *Deutsches Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), [bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html](https://bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html).

<sup>169</sup> *Deutsches Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), [bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html](https://bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html); *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure).

<sup>170</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve pre-entry screening procedure, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20338/meps-approve-pre-entry-screening-procedure); *Deutsches Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), [bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html](https://bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html).

formationen zu den genannten **Kontrollmechanismen** und keine ausdrückliche Sicherung des Zugangs für Menschen mit Behinderungen zu diesen. Es ist zu beobachten, wie diese Regelungen in der Praxis umgesetzt werden.

In den Regelungen zum Grenz-Asylverfahren wird auf flüchtende Menschen mit Behinderungen **nicht bzw. nur indirekt Rücksicht** genommen. Während für die vulnerable Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen ausdrücklich kein Asyl-Grenzverfahren eingeleitet werden soll, ist dies für andere vulnerable Personen(-gruppen), wie Familien mit Kindern oder Menschen mit Behinderungen, hingegen möglich. Das Grenz-Asylverfahren kann für diese Personen nur dann ausgesetzt werden, wenn angemessene Bedingungen nicht erfüllt sind oder die notwendige Unterstützung nicht gewährleistet werden kann.<sup>171</sup> Es ist anzunehmen, dass die Prüfung, ob die Bedingungen bzw. Unterstützungen vorliegen, aufwendig sein werden und Ressourcen binden. Da geplant ist, die Grenz-Asylverfahren von 30.000 im Jahr stufenweise auf 120.000 Verfahren auszuweiten,<sup>172</sup> ist zu bezweifeln, dass diese Prüfungen in der Praxis durchgeführt werden können. Mit dieser extremen Steigerung der Verfahren liegt die Vermutung nahe, dass nicht auf Vulnerabilität und damit auf flüchtende Menschen mit Behinderungen Rücksicht genommen werden kann.

### 3. Standards der Asylpolitik

Die derzeit anzuwendende Richtlinie 2013/33/EU (AufnahmeRL)<sup>173</sup> bezweckt die Festlegung von Normen, um eine **einheitliche Asylpolitik** der Mitgliedstaaten mit entsprechenden Mindeststandards für asylwerbende Personen zu erreichen.<sup>174</sup> Dabei wird auch ein besonderer Schutzbedarf für bestimmte Personen(-gruppen) eingeführt. In der AufnahmeRL wird auf Menschen mit Behinderungen unter der Bezeichnung „Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen“ Bezug genommen. Damit sind schutzberechtigte Personen nach Art. 21 AufnahmeRL, wie „Behinderte“ sowie „Personen mit schweren Erkrankungen“ und „Personen mit psychischen Störungen“, gemeint. Ihren speziellen Aufnahmebedürfnissen und der „speziellen Situation“ sind Rechnung zu tragen.<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs endorse common asylum procedures and border returns, europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20337/meps-endorse-common-asylum-procedures-and-border-returns. Vgl. Art. 53 AufnahmeVO (Agreed Text, europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0171-AM-346-346\_EN.pdf); *Deutsches Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Fakten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/asylsystem-geas.html.

<sup>172</sup> *BMI*, Europäische Union, bmi.gv.at/magazin/2023\_11\_12/19\_Europaeische\_Union.aspx#:~:text=Verpflichtende%20Grenzverfahren.&text=Verpflichtend%20soll%20das%20Grenzverfahren%20etwa,oder%20die%20Beh%C3%B6rden%20get%C3%A4uscht%20haben.

<sup>173</sup> Die 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 (AufnahmeRL), OJ L 180/96.

<sup>174</sup> Art. 1 sowie Präambel Abs. 2 AufnahmeRL.

<sup>175</sup> Präambel Abs. 14 AufnahmeRL; Art. 21 AufnahmeRL; vgl. auch *UNHCR/Stettler*, 25; vgl. auch Abschnitt IV der AufnahmeRL.

Die Mitgliedstaaten nehmen die **Beurteilung** dieser „besonderen Bedürfnisse“ nach Art. 22 AufnahmeRL innerhalb einer angemessenen Frist vor. Dabei ist herauszufinden, ob solche vorliegen und welche dies sind.<sup>176</sup> Auch „besondere Bedürfnisse“, die in einer späteren Phase des Verfahrens auftreten, sind zu berücksichtigen.<sup>177</sup> Nach der Beurteilung trägt der Staat Sorge, dass während der gesamten Dauer des Asylverfahrens Unterstützung gewährt wird, die den Bedürfnissen Rechnung trägt. Somit ist die Republik Österreich verpflichtet, Daten zu Menschen mit Behinderungen zu erheben und entsprechend darauf zu reagieren.

Wie diese **Unterstützung** ausgestaltet ist, ist fraglich, wobei die Gewährung von Barrierefreiheit ausschlaggebend ist. In der RL selbst wird nur sehr punktuell auf Garantien eingegangen, die für Menschen mit Behinderungen wesentlich sind. So erklärt Art. 11 Abs. 1 AufnahmeRL im Zusammenhang mit in Haft genommenen schutzbedürftigen Personen, dass deren **Gesundheit oberste Priorität** hat. Dies umfasst ausdrücklich die psychische Gesundheit. Der Zugang zum Bildungssystem ist für alle Minderjährigen nach Art. 14 Abs. 1 AufnahmeRL zu gewähren. Wenn der Zugang aufgrund der spezifischen Situation des Minderjährigen unmöglich ist, müssen laut RL **alternative Unterrichtsformen** angeboten werden.<sup>178</sup> Antragstellende Personen müssen materielle Leistungen in Anspruch nehmen können,<sup>179</sup> die einem **angemessenen Lebensstandard** entsprechen. Die Mitgliedstaaten haben den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit zu gewährleisten. Dieser Lebensstandard ist ausdrücklich auch für schutzbedürftige Personen zu gewährleisten.<sup>180</sup> Nach Art. 18 Abs. 3 AufnahmeRL sind bei der **Unterbringung**, neben geschlechterspezifischen Aspekten, auch auf die Situation von schutzbedürftigen Personen Rücksicht zu nehmen.<sup>181</sup> Erwachsene antragstellende Personen, die von der Unterstützung nahestehender, erwachsener Personen abhängig sind, sind mit diesen unterzubringen.<sup>182</sup> Die Staaten haben für die erforderliche **medizinische Versorgung** zu sorgen. Dies umfasst nach Art. 19 Abs. 1 AufnahmeRL zumindest die Notversorgung sowie die Behandlung von „Krankheiten“ und „psychischen Störungen“, wenn dies „unbedingt notwendig“ ist. Es ist ausdrücklich festgehalten, dass antragstellenden Personen mit „besonderen Bedürfnissen“ bei einer Aufnahme die notwendige medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden muss, inklusive einer etwaigen psychologischen Behandlung.<sup>183</sup> In der RL ist jedoch nicht festgelegt, was als „notwendige Versorgung“ oder als „unbedingt notwendig“ einzustufen ist.

---

<sup>176</sup> Art. 22 Abs. 1 AufnahmeRL.

<sup>177</sup> Vgl auch *UNHCR/Stettler*, 25.

<sup>178</sup> Art. 14 Abs. 3 AufnahmeRL.

<sup>179</sup> Art. 17 Abs. 1 EU-AufnahmeRL.

<sup>180</sup> Art. 17 Abs. 2 EU-AufnahmeRL.

<sup>181</sup> Art. 18 Abs. 3 AufnahmeRL.

<sup>182</sup> Art. 18 Abs. 5 AufnahmeRL.

<sup>183</sup> Art. 19 Abs. 2 AufnahmeRL.

Mit der, ab 2026 anwendbaren, Weiterentwicklung der AufnahmeRL durch das **Migrations- und Asylpaket** werden Aufnahme standards, wie Regelungen zur Unterkunft, Schulbildung und Gesundheitsversorgung, der Mitgliedstaaten vereinheitlicht.<sup>184</sup> Demnach soll die Arbeitsaufnahme bereits nach sechs statt – wie bisher – nach neun Monaten nach Antragstellung möglich sein,<sup>185</sup> es soll Sprach- und Berufsbildungskurse sowie Kurse zur politischen Bildung geben<sup>186</sup> und ein angemessener Lebensstandard soll in dem Mitgliedstaat gewährt werden, in dem man sich befindet. Letzteres soll auch verhindern, dass flüchtende Personen innerhalb der EU verziehen.<sup>187</sup> Ein spezifischer Bezug zu Menschen mit Behinderungen oder Personen „mit besonderen Bedürfnissen“ fehlt in diesen Änderungen. Dabei wird es aber ausschlaggebend sein, ob etwa der Zugang und der Inhalt der geplanten Kurse umfassend barrierefrei sind, damit diese von Menschen mit Behinderungen angenommen werden können.

Auffallend ist, dass es künftig mit dem Migrations- und Asylpaket neue Regelungen für **Anhaltungen und Inhaftierungen** gibt.<sup>188</sup> Dabei wird zunächst der Aufenthaltsort von örtlichen Behörden festgelegt, wie ein Unterbringungszentrum, ein Hotel oder eine Wohnung.<sup>189</sup> Verstößt die Person gegen die örtliche Begrenzung und besteht Fluchtgefahr kann sie in Haft genommen werden.<sup>190</sup> Bei Inhaftierung ist die Situation der flüchtenden Personen mit Behinderungen als Antragsteller\*innen „mit besonderen Bedürfnissen“<sup>191</sup> unbedingt einzubeziehen.<sup>192</sup> Eine Garantie dazu fehlt jedoch. Auch bestehen starke Befürchtungen, dass diese Regelungen missbräuchlich verwendet werden und es so zu

---

<sup>184</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions) (zuletzt abgerufen am 20.06.2024).

<sup>185</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an); *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions).

<sup>186</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions).

<sup>187</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions).

<sup>188</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an).

<sup>189</sup> Präambel RL über die Aufnahmebedingungen, Pkt. 19; *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions).

<sup>190</sup> Präambel RL über die Aufnahmebedingungen, Pkt. 12 ff.

<sup>191</sup> Art. 24 lit. c RL über die Aufnahmebedingungen.

<sup>192</sup> Art. 10 f RL über die Aufnahmebedingungen. Es wird auf sichtbare Merkmale, Äußerungen und Verhaltensweisen, die auf „besondere Aufnahmebedürfnisse“ hindeutet, Rücksicht genommen, regelmäßige Überprüfungen werden durchgeführt oder auf die Haft verzichtet bei ernsthafter Gesundheitsgefahr.

willkürlichen Inhaftierungen, der Umgehung der EU-Standards und damit zu Menschenrechtsverletzungen kommen wird.<sup>193</sup>

#### 4. Anerkennung von flüchtenden Menschen mit Behinderungen

Die QualifikationsRL<sup>194</sup> dient dazu, einen **einheitlichen Status** in den Mitgliedstaaten für die Anerkennung von flüchtenden Personen zu erreichen. Es sollen gemeinsame Ansätze gefunden werden, etwa zum Verfolgungsgrund der GFK „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“<sup>195</sup> oder zu den Merkmalen für den subsidiären Schutz.<sup>196</sup> Bei der aktuellen Umsetzung des internationalen Schutzes sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die spezielle Situation von **schutzbedürftigen Personen**, wie von „Behinderten“, zu berücksichtigen. Nach der QualifikationsRL sind die „*besonderen Bedürfnisse*“ bei der Ausgestaltung des internationalen Schutzes, bei der medizinischen Versorgung und bei den Integrationsmaßnahmen zu beachten.<sup>197</sup> Ob es sich um eine Person mit besonderen Bedürfnissen handelt, wird in einer Einzelprüfung festgestellt (Art. 20 Abs. 4 QualifikationsRL).

Mit dem Migrations- und Asylpaket der EU wird die QualifikationsRL durch die **VO zur Anerkennung** ersetzt, die ab 2026 Anwendung findet.<sup>198</sup> Damit sind die neuen Regelungen direkt für den Großteil der EU-Mitgliedstaaten anwendbar.<sup>199</sup> Die Regelungen über die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen werden dabei größtenteils beibehalten, wobei in Bezug auf die Flüchtlingseigenschaft im Kontext zu den Verfolgungsgründen der GFK,<sup>200</sup> festgehalten wird, dass auch das Vorliegen einer Behinderung ein Merkmal für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sein kann.<sup>201</sup>

---

<sup>193</sup> Dies wird im Zuge der Berichterstattung ebenfalls angemerkt: Quote Sophie in 't Veld, einsehbar in *Europäisches Parlament*, MEPs approve directive on reception conditions, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20331/meps-approve-directive-on-reception-conditions).

<sup>194</sup> Richtlinie 2011/95/EU vom 13.12.2011, über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/2011 (Qualifizierungs- oder Statusrichtlinie).

<sup>195</sup> Vgl Präambel 30 der Qualifikationsrichtlinie.

<sup>196</sup> Der EuGH erkannte zuletzt, Frauen, die von Gewalt betroffen sind, als soziale Gruppe an. EuGH-Urteil vom 16.01.2024 zu C-621/21 - WS gegen Bulgarien. Vgl Präambel 33 der Qualifikationsrichtlinie. Vgl zur Verbesserung der Situation des Non-Refoulement- Prinzips: *Tiedemann*, 115.

<sup>197</sup> Art. 20, Art. 30, Art. 34 QualifikationsRL; *UNHCR/Stettler*, 25.

<sup>198</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an). *Europäisches Parlament*, EU wide harmonisation of refugee and subsidiary protection status, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status) (zuletzt abgerufen am 15.04.2024).

<sup>199</sup> Dänemark und Irland sind ausgenommen. *Europäisches Parlament*, EU *Europäisches Parlament*, EU wide harmonisation of refugee and subsidiary protection status, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status).

<sup>200</sup> *Europäisches Parlament*, EU wide harmonisation of refugee and subsidiary protection status, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsiary-protection-status).

<sup>201</sup> Präambel 40 QualifikationsVO.

Damit kann sich die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als Flüchtlinge i.S.d. GFK verbessern. Dies ist positiv hervorzuheben.

Ansonsten werden **kaum bis keine Anknüpfungspunkte** zu flüchtenden Menschen mit Behinderungen genannt. Die Grundlage für die individuellen Beurteilungen über Anträge auf internationalen Schutz sollen in Zukunft u.a. Informationen, Berichte und gemeinsame Analysen zur Lage der Herkunftsländer<sup>202</sup> sowie die Leitlinien der EU-Asylagentur und die Empfehlungen des UNHCR bilden.<sup>203</sup> Es gibt keine Details darüber wie die Situation von flüchtenden Menschen mit Behinderungen bei diesen Grundlagen Berücksichtigung finden wird. Auch sind die **Verschärfungen** der Situation flüchtender Menschen allgemein kritisch zu betrachten. So soll regelmäßig überprüft werden, ob die Person, die bereits anerkannt wurde, weiterhin die Voraussetzungen, um als Flüchtling zu gelten, erfüllt.<sup>204</sup> Auch müssen Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, in dem Land bleiben, welches ihnen den Schutz gewährt hat. Innerhalb des Schengenraums können sie maximal für drei Monate reisen.<sup>205</sup> Bei einem Verstoß beginnt die 5-Jahres-Frist für den Antrag eines langfristigen Aufenthaltstitels neu zu laufen.<sup>206</sup> Letzteres ist vor allem bei der Wahrnehmung von Gesundheitsbehandlungen in einem anderen Land zu kritisieren.

## 5. Vorübergehender Schutz

Mit der MassenzustromsRL wurde für den Fall eines **Massenzustroms** von Vertriebenen Maßnahmen für die ausgewogene Verteilung von Belastungen trotz etwaiger politischer Divergenzen der Mitgliedstaaten untereinander festgelegt. Sie wurde erstmalig für alle flüchtenden Personen aus der Ukraine im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg 2022 angewandt.<sup>207</sup> Bei dieser RL geht es um den sofortigen, vorübergehenden

---

<sup>202</sup> Vgl etwa Agency for Asylum, Country Guidance, [euaa.europa.eu/asylum-knowledge/country-guidance](https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/country-guidance) (zuletzt abgerufen 19.04.2024).

<sup>203</sup> *Europäisches Parlament*, EU wide harmonisation of refugee and subsidiary protection status, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsi-ary-protection-status](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsi-ary-protection-status).

<sup>204</sup> *Europäisches Parlament*, Parlament nimmt neues Migrations- und Asylpaket endgültig an, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240408IPR20290/parlament-nimmt-neues-migrations-und-asylpaket-endgultig-an).

<sup>205</sup> Art. 21 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen i.V.m. Art. 27 lit. b AnerkennungsVO.

<sup>206</sup> *Europäisches Parlament*, EU wide harmonisation of refugee and subsidiary protection status, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsi-ary-protection-status](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20332/eu-wide-harmonisation-of-refugee-and-subsi-ary-protection-status).

<sup>207</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, Ab L 71/2. *Europäisches Parlament*, Asylpolitik, [europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik](https://europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik).

Schutz von Menschen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können („Vertriebene“).<sup>208</sup> Für sie sind Sonderregeln in Form von **Mindestnormen** vorgesehen.<sup>209</sup> Völkerrechtliche Instrumente, wie die UN-BRK, sind ausdrücklich weiterhin einzuhalten.<sup>210</sup> Der gewährte Schutz ist grundsätzlich auf ein Jahr festgelegt.<sup>211</sup>

Diese Regelungen sehen keinen spezifischen Bezug von flüchtenden Menschen mit Behinderungen vor. Zum Teil wird indirekt auf die Barrierefreiheit, auf „besondere Bedürfnisse“ oder auf Abhängigkeitsverhältnisse abgestellt. So müssen etwa die Bestimmungen in einem Dokument „in klarer Form“ dargelegt werden und es ist eine Sprache zu verwenden, „von der angenommen werden kann, dass diese Personen sie verstehen“.<sup>212</sup> Auf die Anwendung einfacher Sprache oder Gebärdensprache wird aber nicht eingegangen. Im Kontext der Versorgung wird auf **Personen „mit besonderen Bedürfnissen“** abgestellt. Jedoch werden Personen mit Behinderungen nicht in der beispielhaften Aufzählung von Art. 13 Abs. 4 MassenzustromsRL erwähnt. Als Familien i.S.d. Art. 15 MassenzustromsRL fallen u.a. enge Verwandte, die auf die Person, die den vorübergehenden Schutz genießt, angewiesen waren und zusammenlebten. Unter dieses „Abhängigkeitsverhältnis“ können, etwa Menschen mit Behinderungen, die von den antragstellenden Personen abhängig sind, fallen.

Mit dem Migrations- und Asylpaket wurde ein neuer Mechanismus eingeführt, der mit 2026 zur Anwendung kommt. Bei einem plötzlichen Anstieg des Migrationszustroms sieht die **VO zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt** kann es in einer Krisensituation zu Abweichungen vom EU-Asylverfahren kommen.<sup>213</sup> Dazu schlägt die Europäische Kommission dem Europäischen Rat Solidaritätsmaßnahmen (z.B. Umsiedelung von Personen, gezielte Beiträge), Ausnahmeregelungen und Kriterien vor, wonach die Personengruppe mit prima facie Schutz festgelegt wird.<sup>214</sup> Mit Ausnahme der Anmerkung, dass schutzbedürftige Personen von bestimmten Verfahren ausgeschlossen werden können, findet keine besondere Bezugnahme auf flüchtende Menschen mit Behinderungen statt.<sup>215</sup>

---

<sup>208</sup> Art. 2 lit c MassenzustromsRL.

<sup>209</sup> Art. 1, 2 lit. a und Präambel Abs. 2 MassenzustromsRL.

<sup>210</sup> Präambel Abs. 16 MassenzustromsRL.

<sup>211</sup> Präambel Abs. 13 MassenzustromsRL; Art. 5 Abs. 1 und Präambel Abs. 14 MassenzustromsRL; Art. 4 MassenzustromsRL.

<sup>212</sup> Art. 9 MassenzustromsRL.

<sup>213</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve new EU rules to respond to migratory crises, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises).

<sup>214</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve new EU rules to respond to migratory crises, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises).

<sup>215</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs approve new EU rules to respond to migratory crises, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20335/meps-approve-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises).

## 6. Neuansiedlung

Mit dem Migrations- und Asylpaket wurde auch eine Möglichkeit geschaffen, sicher und legal nach Europa zu reisen, indem Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis, Personen, die vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) als Flüchtlinge anerkannt wurden, aufnehmen (Neuansiedlungsregeln).<sup>216</sup> Diese Regelung ist bereits in Anwendung und regelt das Verfahren für die Neuansiedlung und humanitäre Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personen. Die Regelungen basieren auf der GFK.<sup>217</sup> Hierbei liegt der besondere Augenmerk neben Frauen und Mädchen sowie Personen, die Gewalt erfahren haben, auf Personen mit „medizinischen Bedürfnissen“ und **Menschen mit Behinderungen**.<sup>218</sup>

Mit der Herangehensweise, Personen, die bereits als Flüchtling i.S.d. GFK anerkannt wurden, sowie deren Familien auf legalem Weg nach Europa zu holen, soll eine dauerhafte Lösung für ihre Verteilung angeboten werden.<sup>219</sup> Die Teilnahme an diesem System ist vollkommen freiwillig.<sup>220</sup> Es ist nach UNHCR davon auszugehen, dass dieses Jahr mehr als zwei Millionen Flüchtlinge – Tendenz steigend - eine Neuansiedlung benötigen. Es scheint sich jedoch nicht um eine effektive Alternative zur „illegalen Flucht“ zu handeln, da die **Nachfrage** deutlich höher ist als die verfügbaren Plätze.<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework) (zuletzt abgerufen 22.04.2024).

<sup>217</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework).

<sup>218</sup> Vgl Art.5 Abs. 3 lit. a. sublit. vi zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen; *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework) (zuletzt abgerufen 22.04.2024).

<sup>219</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework).

<sup>220</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework).

<sup>221</sup> *Europäisches Parlament*, MEPs support a first-ever EU Resettlement framework, [europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework](https://europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240410IPR20333/meps-support-a-first-ever-eu-resettlement-framework).

### III. Fazit und Handlungsbedarf

Flucht ist ein andauerndes Phänomen, das weiterhin ansteigen wird, wie aktuelle Entwicklungen zeigen. Aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels, der gewalttätigen Konflikte und Krisenherde werden immer mehr Menschen gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen. Die schwierige Situation wird dabei oft für flüchtende Menschen mit Behinderungen nochmal verstärkt, weil sie zusätzliche Barrieren zu überwinden haben, die ihre Sicherheit gefährden.

**Menschen mit Behinderungen** sind überproportional von Gefahrensituationen betroffen, werden aber grundsätzlich nicht bzw. wenig mitbedacht. Aufgrund der mangelnden Datenlage über Menschen mit Behinderungen auf der Flucht ist unklar, ob und wie sie fliehen können und welche Barrieren sie überwinden müssen. Gesichert ist, dass Menschen mit Behinderungen oft keinen Zugang zu barrierefreien Informationen zu Fluchtrouten, Gefahrensituationen oder mögliche Hilfsmaßnahmen erhalten. Es fällt ihnen schwerer, die Flucht zu ergreifen, weil sie finanzielle Barrieren überwinden müssen oder auch von Unterstützung von anderen Personen abhängig sind. Daher laufen sie vermehrt Gefahr im Krisengebiet ohne funktionierendes Unterstützungssystem zurückgelassen zu werden. Gelingt ihnen doch die Flucht haben sie vermehrt mit Diskriminierung und Barrieren zu kämpfen, wie dem Fehlen von barrierefreien Transport und Kommunikation oder unzugänglichen Sanitäreinrichtungen in Auffanglagern. Auch ist der Schutz von Menschen mit Behinderungen während der Flucht nicht gesichert, weil etwa keine Abklärung stattfindet und Menschen mit Behinderungen als solche nicht erkannt werden.

Um den Schutz von Menschen mit Behinderungen auf der Flucht zu gewährleisten, wurden internationale **Menschenrechtsabkommen** geschaffen. Ein wesentliches Abkommen ist die UN-BRK, die die Durchsetzung von Menschenrechten für Menschen mit Behinderungen garantiert. Darunter fallen nach Art. 11 und 18 UN-BRK die Gewährleistung der Sicherheit in Krisensituationen und das Recht auf Migration. Die anderen menschenrechtlichen Grundlagen, wie die AEMR oder die EMRK, sichern das Recht aus seinem Heimatland fliehen zu können sowie andere fundamentale Rechte, wie das Recht auf Leben oder das Folterverbot. Auf internationaler Ebene ist die GFK insbesondere einschlägig, die eine Flüchtlingseigenschaft bei Erfüllung eines der fünf Verfolgungsgründe anerkennt und bestimmte Rechte daran knüpft. Auch das Non-Refoulement-Prinzip ist eine wesentliche Errungenschaft für den Schutz von flüchtenden Menschen. Ein menschenrechtlich determiniertes Recht auf Asyl gibt es aber nicht.

Auf **europäischer Ebene** soll die GEAS ein gemeinschaftliches Vorgehen der EU-Staaten in Bezug auf Flucht und (erzwungene) Migration gewährleisten. Zuletzt wurde diese mit dem Migrations- und Asylpaket, das 2024 beschlossen wurde und ab 2026 größtenteils zur Anwendung kommt, weiterentwickelt. Das Asylsystem der EU wurde damit zum Teil stark verändert. So ist es etwa möglich flüchtende Personen (mit Behinderungen) während der Vorprüfung zur Identitätsfeststellung und des Grenz-Asylverfahrens an den Außengrenzen bzw. Transitzonen in Lagern anzuhalten. Auch ist die Zurückweisung in ein „sicheres Drittland“ leichter möglich. Außerdem gibt es einen Solidaritätsmechanismus, in dem Mitgliedstaaten untereinander flüchtende Personen aufteilen.

Es gibt in den menschenrechtlichen und den Regelungen der EU immer wieder Anknüpfungspunkte für die Situation von flüchtenden Menschen mit Behinderungen. So werden besondere Verfahrensgarantien in bestimmten Verfahren anerkannt oder „besondere Bedürfnisse“ erhoben und beachtet. Jedoch werden Menschen mit Behinderungen **nicht konsequent** bei den einschlägigen Rechtsgrundlagen zur Flucht mitbedacht. Zum Teil liegt den Grundlagen eine eingeschränkte Vorstellung eines flüchtenden Menschen zu Grunde, weil vielfach von einem jungen Mann ohne Behinderungen ausgegangen wird, der allein reist. Diese Vorstellung entspricht einerseits nicht der Realität, andererseits schafft es paradoxerweise Realitäten. Indem die Systematik in den Rechtsgrundlagen und in den Hilfeleistungen sich nach dieser Vorstellung richten, sind sie für Menschen, die dieser Vorstellung nicht entsprechen, unpassend oder unzugänglich. Diese Menschen können folglich weniger oft flüchten, wodurch die Vorstellung zur Realität wird.

Werden Menschen mit Behinderungen in den Rechtsgrundlagen angesprochen, passiert dies, indem sie in die **Auflistung anderer „Erschwernisse“** aufgenommen werden und dadurch als vulnerabel gelten.<sup>222</sup> Bei den genannten vulnerablen Gruppen wird davon ausgegangen, dass sie die Herausforderungen, die eine Flucht mit sich bringt, schwerer überwinden können.<sup>223</sup> Einerseits werden durch die Aufnahme in die Liste der „vulnerablen Gruppen“ Menschen mit Behinderungen sichtbar, andererseits werden sie durch das „Manko“ der Behinderung definiert und entsprechend behandelt, wobei oft das medizinische Modell der Behinderung herangezogen wird.<sup>224</sup> Somit werden Menschen gegeneinander ausgespielt, wer am ehesten Beachtung verdient, um Sicherheit, Schutz und Rechte zu erlangen. Es handelt sich um eine „Hierarchie durch Elend“.<sup>225</sup> So kann das Grenz-Asylverfahren an den Außengrenzen der EU für Menschen mit Behinderungen ausgesetzt werden, wenn sie keine entsprechende Unterstützung dort erhalten. Damit Menschen mit Behinderungen also aus den Auffanglagern herausgeholt werden, müssen sie zuerst für sich unzumutbare Zustände ertragen.

Dies ist kein inklusiver menschenrechtlicher Zugang zu Schutz. Allgemein ist die Beachtung der **Inklusion**, des **Diskriminierungsschutzes** und der **Barrierefreiheit** grundsätzlich im Bereich der Flucht noch ausbaufähig. Angefangen bei der Sichtbarkeit und dem grundlegenden Verständnis von flüchtenden Menschen mit Behinderungen, bis hin zu speziellen Vorkehrungen, damit Menschen mit Behinderungen nicht von Garantien, Schutz oder Hilfe ausgeschlossen werden, gibt es Verbesserungsbedarf. Flucht ist für niemanden eine leichte Situation, trotzdem können Menschen nicht ignoriert werden oder unnötigerweise verheerende Zustände ertragen müssen, damit ihnen geholfen wird.

Für einen inklusiven Schutz im Bereich der Flucht braucht es die **gesicherte Umsetzung der UN-BRK**, ein systematisches **Umdenken** und eine dauernde und tiefgreifende Auseinandersetzung mit **Inklusion**, **Barrierefreiheit** und **Diskriminierungsschutz** sowie eine

---

<sup>222</sup> Grech/Pisani in Felder, Disability Law and Human Rights, 199 (201).

<sup>223</sup> Grech/Pisani in Felder, Disability Law and Human Rights, 199 (201).

<sup>224</sup> Vgl etwa Motz/Yesilöz, Art. 11, in Naguib (Hrsg.), UNO-Behindertensrechtskonvention (2023) Rz. 27.

<sup>225</sup> Grech/Pisani in Felder, Disability Law and Human Rights, 199 (213).

stetige Entwicklung von Maßnahmen und Herangehensweisen unter Einbezug von Expert\*innen in eigener Sache. Vorbehaltlich der Ergebnisse dieser Zusammenarbeit braucht es jedenfalls folgende Punkte:

- Systematisches Sammeln von Daten über Menschen mit Behinderungen nach dem sozialen Modell, damit funktionierende Maßnahmen gesetzt werden können
- Partizipative Präventionsarbeit, in der etwa barrierefreie Fluchtmöglichkeiten erarbeitet werden können
- Andauernde und systematische Auseinandersetzung mit Menschen mit Behinderungen und ihren Rechten (wie der UN-BRK), damit Schutz gewährt sowie Barrieren und Vorurteile abgebaut werden können
- Überarbeitungen der Rechtsgrundlagen, insbesondere der EU, i.S.d. UN-BRK
- Bewusstseinsbildung u.a. durch Wissensmanagement und Datenerhebungen, um flüchtende Menschen mit Behinderungen sichtbar zu machen
- Schulungen für beteiligte Personen und Organisationen entsprechend der Bewusstseinsbildungen
- Gesicherter Diskriminierungsschutz und barrierefreie Hilfsangebote
- Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auf der Flucht,
  - die unter Partizipation von Selbstvertreter\*innen entwickelt wurden,
  - die auf fundierten Daten zu Menschen mit Behinderungen auf der Flucht beruhen,
  - die grundsätzlich den Zugang von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen sicherstellen (insbesondere in den Bereichen Unterkunft, Verpflegung, Schutz, Kommunikation und Dienstleistungen) und die Barrierefreiheit grundlegend überall gewährleisten,
  - die regelmäßig (unter Beiziehung von Selbstvertreter\*innen) evaluiert werden, um die Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel

(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschusses)

Für inhaltliche Fragen wenden Sie sich an Mag.a Dr.in Stefanie Lagger-Zach:  
[stefanie.lagger-zach@monitoringausschuss.at](mailto:stefanie.lagger-zach@monitoringausschuss.at)