

Ordnungspolitische Funktion und menschenrechtsbasierter Gewaltschutz

Zur Durchsetzung von Gewaltschutzansprüchen schutzbedürftiger Personen in Geflüchtetenunterkünften

Anne-Marlen Engler, Petra Sußner

Abstract

*Welche Ansprüche auf staatlichen Gewaltschutz haben die Bewohner*innen von Geflüchtetenunterkünften? Der Beitrag erarbeitet dazu rechtliche Grundlagen im Mehrebenensystem. Neben menschenrechtlichen und europarechtlichen Grundlagen nimmt er bundes- und landesrechtliche Regelungen zur Geflüchtetenunterbringung in den Blick. Der Fokus liegt auf den rechtlichen Ansprüchen besonders schutzbedürftiger bzw. vulnerabler Bewohner*innen. Der Beitrag zeigt: Aus einer menschenrechtsbasierten Perspektive ergeben sich konkrete rechtliche Ansprüche auf staatlichen Schutz vor Gewalt in der Unterbringung; der Begriff Vulnerabilität zeigt sich darin in anspruchsbegründender Funktion. Einer Durchsetzung dieser Ansprüche wirkt jedoch die ordnungspolitische Funktion entgegen, die auf nationaler Ebene Geflüchtetenunterbringung strukturiert.*

Einleitung

Die Gefahr von Gewalt in deutschen Geflüchtetenunterkünften hat System, nicht jedoch der Schutz vor Gewalt (vgl. Sussner 2019: 437). Deutsches Recht normiert Flüchtlingsunterbringung primär in deren Funktion zur Verfahrensbeschleunigung, scheint auf die Vermeidung sogenannter ›Pull-Faktoren‹ ausgerichtet¹ und nicht als Schutzraum oder Ausfluss des Gewährleistungsrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum angelegt. Mit Verweis auf die ›ordnungspolitische Funktion‹ der Unterbringung werden grund- und menschenrechtliche Einschränkungen vorgenommen; soweit Grund- und Menschenrechte, auch EU-Sekundärrecht, betroffenen Individuen Schutzansprüche vermitteln, ist das

1 Weiterführend Hruschka, Constantin/Rohmann, Tim (2021): Excluded by Crisis Management? Legislative hyperactivity in post-2015 Germany, *International Migration*, 00, 1–13.

ohne rechtsdogmatische Fachkenntnisse schwer erkennbar (Engler 2019: 322; Born 2014: 59ff.; Sussner 2019: 437). Die einfachgesetzliche und diskursive Dominanz der ordnungspolitischen Funktion der Unterbringung hat, anders gesagt, zur Folge, dass individuelle Gewaltschutzansprüche in ein potentiell gewaltförderndes System eingelassen sind. Dieses Kapitel macht es sich zur Aufgabe, individuelle Schutzansprüche freizulegen und Rechtswege aufzuzeigen. Dazu untersucht es grund- und menschenrechtliche Schutzansprüche gewaltgefährdeter Bewohner*innen von Geflüchtetenunterkünften und arbeitet rechtliche Lücken, Konflikte und Umsetzungsschwierigkeiten im rechtlichen Mehrebenensystem heraus.

Einige grundlegende Begriffe sind dazu vorab zu klären. Geflüchtetenunterkünfte bilden in diesem Kapitel einen Oberbegriff für Räumlichkeiten für die Unterbringung während der Dauer eines an der Grenze/in einer Transitzone gestellten Asylantrags (Art 18 Abs 1 lit a Aufnahmerichtlinie), Unterbringungszentren (Art 18 Abs 1 lit b legcit) sowie Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere Räumlichkeiten (Art 18 Abs 1 lit c legcit). Im deutschen Recht fallen hierunter die Aufnahmeeinrichtungen (§47 AsylG) und Gemeinschaftsunterkünfte (§53 AsylG). Sie sind als Gegenstück zu Geldleistungen für die Anmietung von Wohnraum zu verstehen.

Unter ›Gewalt‹ verstehen wir das (unmittelbar drohende) Zufügen von psychischen und physischen Verletzungen. Die als potenzielle Schutzinstrumente untersuchten Rechtsgrundlagen umfassen sowohl reaktiv-einzelfallbezogene (z.B. Verlegungen) als auch präventiv-abstrakte (zB spezialisierte Unterbringungseinrichtungen) staatliche Gewaltschutzmaßnahmen. Im Fokus auf die strukturelle Ebene konzentrieren wir uns auf präventive und abstrakte Gewaltschutzmaßnahmen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf ›besonders gefährdeten Personen‹. Wir verstehen sie aufbauend auf Art 2 lit k der unionsrechtlichen Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL) als Personen, die aufgrund von spezifischer Schutzbedürftigkeit besondere Garantien benötigen, um die in der Unterkunft vorgesehenen Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können. Diese Schutzbedürftigkeit definiert die Aufnahmerichtlinie in Art 21 gruppenspezifisch. Sie umfasst beispielsweise Minderjährige, Schwangere oder Betroffene von sexueller Gewalt und weist Überschneidungspunkte mit der Figur der Vulnerabilität auf, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Judikatur entwickelt hat.

Im Folgenden geht es nun darum, die angesprochenen Rechtsbereiche in die rechtshierarchische Ordnung von internationaler Rechtslage (1), Unionsrecht (2), Bundesrecht (3) und Landesrecht (4) zu bringen. Auf diesem Weg lässt sich aufzeigen, wo grund- und menschenrechtliche Grundlagen für Schutzpflichten Deutschlands liegen, für welche Bereiche das Unionsrecht Vorgaben macht, inwieweit diese einfachgesetzlich umgesetzt sind, und wo sich in Einzelverfahren, rechtspolitischen und wissenschaftlichen Debatten Anhaltspunkte für eine Schutzverbesserung weiterverfolgen lassen.

Gewaltschutzpflichten auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene finden sich zahlreiche Gewaltschutzgrundlagen: Manche sind explizit als Handlungspflichten formuliert, andere hat die Rechtspraxis aus Abwehrrechten – wie dem Recht auf Leben – entwickelt. Wir konzentrieren uns vorerst auf themenspezifische UN-Menschenrechtsverträge, die sich dezidiert an Personen richten, die aufbauend auf die EU-Aufnahmerichtlinie als gefährdet zu verstehen sind.² Auf regionaler Ebene gilt unsere Aufmerksamkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Sie hat besondere Bedeutung für das Unionsrecht – hier: die Aufnahmerichtlinie – und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mit seiner Judikatur zu Vulnerabilität bereits einschlägige Gewaltschutzmaßstäbe gesetzt.

Themenspezifische UN-Menschenrechtsverträge

Auch auf internationaler Ebene ist zwar häufig von Vulnerabilität die Rede (vgl. Wolf 2018: 279–282), aber keine (UN)Vertragsbestimmung adressiert explizit vulnerable, schutzbedürftige oder gefährdete Gruppen. Rechtsgrundlagen für Gewaltschutz von gefährdeten Gruppen finden sich in themenspezifischen oder sektoralen³ Menschenrechtsverträgen: Der Behindertenrechtskonvention (B-RK/CRPD)⁴, der Kinderrechtskonvention (K-RK/CRC)⁵, der Anti-Rassismuskonvention (ICERD)⁶ und der Frauenrechtskonvention (CEDAW). Für den LGBTIQ⁷-Bereich treten die Yogyakarta-Prinzipien⁸ hinzu. Sie bilden keinen menschenrechtlichen Vertrag, sondern sind eine – von Expert*innen verfasste – Auslegungshilfe für

-
- 2 Auch im Anwendungsbereich der allgemeinen Menschenrechtspakte finden sich gewaltschutzrelevante Bestimmungen und eine diesbezügliche Untersuchung für den Bereich Geflüchtetenunterkünfte steht noch aus. Siehe in diesem Zusammenhang auch Slingenberg (2014), *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*.
 - 3 Der Begriff sektoral steht hier – wie auch der Begriff themenspezifisch – für eine Abgrenzung von den Allgemeinen Menschenrechtspakten. Außerdem kennzeichnet er einen im Diskriminierungsrecht verwurzelten Gruppenbezug mwN auch Banafsche (2014).
 - 4 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, Behindertenrechtskonvention, ratifiziert in Deutschland am 24.2.2009, BGBl. 2008 II S. 1419.
 - 5 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Kinderrechtskonvention, ratifiziert in Deutschland am 5.4.1992, BGBl II S. 990, Rücknahme aller Vorbehalte am 15.7.2010.
 - 6 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, Anti-Rassismus-Konvention, ratifiziert in Deutschland am 16.05.1969, in Kraft seit 15.06.1969, BGBl. 1969 II, S. 962.
 - 7 Lesbisch, schwul, bisexuell, trans- und intergeschlechtlich, queer.
 - 8 The Yogyakarta Principles (2007), http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_en.pdf (zuletzt abgerufen am 26.11.2019); The Yogyakarta Principles plus

menschenrechtliche Verträge. Im Überblick umfassen die Menschenrechtsdokumente den folgenden persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich; abgesehen von den Yogyakarta-Prinzipien sehen sie jeweils eine über Mitteilungsverfahren-regelte individuelle Beschwerdemöglichkeit vor:

-
- 10 (2017), http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf (zuletzt abgerufen am 26.11.2019).
 - 9 Für Kritik an der Flexibilisierungsklausel siehe Schmahl, Kinderrechtskonvention Handkommentar 2017, Art 1, Rn 1–7.
 - 10 Vgl. die Auffassung des Ausschusses CRPD/C/D/38/2016 (Adam gg Saudi Arabien/Folter), CRPD/C/20/D/23/2014 (Y gg Tansania/Folter, medizinische Versorgung); weiterführend Rothfritz (2010).
 - 11 Mit Wirkung vom 1.11.2010 hat Deutschland den so genannten »Ausländervorbehalt« widerrufen, sodass die KRK nun – wie die anderen UN-Menschenrechtsverträge – unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen gilt. Vgl. zu den Schutzpflichten Schmahl (2017), Art 22 Rn 8 sowie die Auffassungen des Ausschusses CRC/C/82/D/17/2017 (Spanien/Zugang zum Asylverfahren).
 - 12 Zu den staatlichen Schutzpflichten ebd. Art 6, Rz 1–12.
 - 13 *Thornberry*, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a Commentary 2018, S.321–326. Siehe auch die Auffassungen des Ausschusses CERD/C/84/D/50/2012 (AMM gg Schweiz), CERD/C/82/D/48/2010 (TBB gg Deutschland / Hate Speech) sowie mit Blick auf Art 5 ICERD die Individual Opinion von Carlos Manuel Vazquez, CERD/C/82/3.
 - 14 Siehe die Auffassungen des Ausschusses CEDAW/C/52/D/32/2011 (Jallow gg Bulgarien/häusliche Gewalt), CEDAW/C/49/D/23/2009 (Abramova gg Weißrussland); CEDAW/C/39/D/5/2005 (Goecke gg Österreich).
 - 15 CEDAW, General Recommendation No 19 1992, UN Doc . /A/47/38. Die General Recommendations zählen zum sog Soft Law. Zu ihrer Rechtsverbindlichkeit siehe 2.1.a. Da gerade Gewalt seit den 1990ern in der Anwendung der CEDAW ein zentrales Thema ist (siehe dazu FN 19), kommt auch eine rechtsverbindliche spätere Vertragspraxis iSd Art 31 Abs 3 lit b VVK in Betracht.
 - 16 Individualbeschwerden sind durchwegs als Mitteilungen normiert, womit zum Ausdruck kommt, dass es sich nicht um gerichtliche Verfahren handelt; die Ausschüsse sind nicht mit Richter*innen besetzt, sondern mit Expert*innen.
 - 17 Statut des Internationalen Gerichtshofs.
 - 18 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge.

Persönlicher Anwendungsbereich	B-RK	K-RK	ICERD	CEDAW	Yogyakarta
	Menschen mit langfristig körperlich, seelisch geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen, die in Wechselwirkung mit Barrieren an der vollen, wirksamen, gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können (Rothfritz 2010: 154–195)	Menschen bis 18, außer Volljährigkeit tritt nach anzuwendendem Recht früher ein (Art 1) ⁹	Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung, Volkstum (Art) (Thornberry 2018: 97–140)	Cis-Frauen/Trans- und Interfrauen wohl soweit das Geschlecht mit dem in den Dokumenten übereinstimmt (Art 2 lit f CEDAW)/darüber hinaus umstritten (Rabe 2015; Rabe/Leisering 2018; Schläppi/Locher 2015)	LGBTIQ-Personen
Sachlicher Anwendungsbereich / Gewaltschutz	Art 10: Recht auf Leben Art 16: Freiheit v. Ausbeutung, Gewalt u. Missbrauch Art 17: Schutz der Unversehrtheit der Person ¹⁰	Art 22: Akzessorische Schutzpflichten für Kinder als Flüchtlinge ¹¹ insbesondere iVm Art 6: Recht auf Leben ¹² sowie Art 34–37 (Sexueller Missbrauch / Kinderhandel / Ausbeutung / Folter)	Art 5 lit b: Gleichbehandlung im (staatlichen) Schutz vor Gewalttätigkeit oder Körperverletzung (materiell-rechtliche Gewährleistung) ¹³	Art 2 und 3: Kernverpflichtung Diskriminierungsschutz ¹⁴ Ausschuss-Empfehlung No 19: ¹⁵ Gewalt ist als Diskriminierung iSd CEDAW zu verstehen (weiterführend Elsuni 2014; Kartusch 2015)	Prinzip 23 lit E: Protection from Violence in Reception Conditions
Individuelles Mitteilungsverfahren (vgl. weiterführend Wolf 2018) ¹⁶	Mitteilungsverfahren an den Ausschuss (CRPD, Art 1–5 ZP)	Mitteilungsverfahren an den Ausschuss (CRC, Art 5–11 3. ZP)	Mitteilungsverfahren an den Ausschuss (ICERD, Art 14)	Mitteilungsverfahren (Art 7 ZP)	Auslegungsmittel nach Art 38 IGH-Statut ¹⁷ / Art 32 WWK ¹⁸

a) Geltung und Verbindlichkeit in der EU und Deutschland

Deutschland hat den Verträgen mittels Gesetzes zugestimmt, und somit im Sinne des Art 59 Abs 2 GG ratifiziert. Darüber ergeben sich völkervertragliche Bindung und innerstaatliche Geltung (Vgl. weiterführend Vitzthum 2019): Die Vertragsinhalte stehen im Rang einfacher Bundesgesetze, in der Hierarchie gesetzlicher Normen also gleich nach Europarecht und dem Grundgesetz. Soweit das »nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung und Verfassungsinterpretation [...] vertretbar«¹⁹ ist, besteht – auch auf Verfassungsebene – das Gebot zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung. Eine Sonderstellung kommt der UN-BRK zu. Ihr ist auch die EU beigetreten, ihr Vertragsinhalt ist damit Teil des Unionsrechts und (jedenfalls) bei der Anwendung der Aufnahme richtlinie²⁰ unmittelbar zu beachten (vgl. weiterführend Méndez/Escobar 2016).

b) Anwendbarkeit im Einzelfall

Die einzelnen Verträge folgen unterschiedlichen Systemlogiken und verfügen über unterschiedliche persönliche und sachliche Anwendungsbereiche. Ob diese Anwendungsbereiche eröffnet sind – die konkreten Voraussetzungen dafür, ob die Verträge überhaupt angewendet werden können, also vorliegen – ist im Einzelfall zu ermitteln (Überblick siehe Tabelle). In sämtlichen Anwendungsbereichen kommen präventive und konkrete Maßnahmen gegen Formen psychischer und physischer Gewalt in Frage; sie können auf legislativer, exekutiver und judikativer Ebene angesiedelt sein. Keine der Bestimmungen schließt Asylsuchende in organisierten Unterkünften von der Anwendung aus. Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende ist zu beachten, dass bereits eine Unterbringung in Einrichtungen ohne jugendspezifische Strukturen dem in Art 3 KRK normierten Kindeswohl zuwiderläuft (siehe Schmahl 2017); das gilt auch für Jugendliche zwischen dem 16. und dem (vollendeten) 18. Lebensjahr.²¹

19 Zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts siehe zuletzt BVerfG, Urt. v. 29.1.2019, 2 BvC 62/14, Rn 61–65.

20 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl EG Nr L 180, 96.

21 Die diesbezügliche Praxis in Deutschland verstößt gegen Art 1, Art 2 Abs 1, Art 20 Abs 3, Art 22 Abs 2 und Art 31 KRK, siehe dazu id. at. Rz 25.

c) Subjektive Ansprüche und individueller Rechtsweg

Nicht jede internationale Vertragsbestimmung ist hinreichend bestimmt, um sie unmittelbar – ohne nationale Gesetzgebungsschritte – anzuwenden und nicht jede Bestimmung vermittelt Einzelpersonen Ansprüche gegenüber den unterzeichnenden Vertragsstaaten. Das sind solche, die die Einzelne berechtigen, ihre Interessen durchzusetzen. Grundsätzlich lässt sich im (präventiven) Gewaltschutzbereich davon ausgehen, dass die relevanten Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind und Einzelpersonen berechtigen. Wo im Einzelfall subjektive Ansprüche vermittelt sind, kommt die Individualmitteilung an den jeweilig zuständigen Ausschuss, der die Einhaltung der Vertragsinhalte prüft und überwacht, in Betracht. Dessen Auffassungen sind rechtlich nicht bindend²², erzeugen allerdings einzelfallbezogene Sichtbarkeit jenseits der – hier nicht behandelten – staatsbezogenen Berichts- und Untersuchungsverfahren.²³ Um diesen Individualbeschwerdeweg zu gehen, muss der innerstaatliche Instanzenzug ausgeschöpft und das Kumulationsverbot beachtet sein. Die Verträge basieren auf dem Grundsatz, dass jede Sache nur vor einem Ausschussorgan geprüft werden darf.²⁴ Sämtliche Vertragsorgane verfügen über die Möglichkeit, Vertragsstaaten im laufenden Mitteilungsverfahren zu vorläufigen Maßnahmen aufzufordern, um irreparablen Schaden abzuwenden.²⁵

Konventionen des Europarats: Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Auf Europarechtsebene formuliert die EMRK so genannte Abwehrrechte – also solche, die Bürger*innen gegenüber dem Staat schützen –, aus denen der EGMR in seiner Judikatur staatliche Schutzpflichten ableitet. Er hat diese Pflichten mit Blick auf vulnerable Personen spezifiziert; mit Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften hat er sich noch nicht im Detail befasst. Dennoch lassen sich aus der übrigen Judikatur zu Gewaltschutz und Vulnerabilität Prämissen für den Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften herausarbeiten.

-
- 22 Ein nationales Gericht sollte sich aber im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung [mit deren Auffassungen] »in gutem Glauben argumentativ auseinandersetzen; es muss sie aber nicht unbedingt übernehmen«: BVerfG, Urt. V. 26.7.2016, 1 BvL 8/15, Rn 90, siehe zu Berücksichtigungspflicht und Indizienrechtsprechung auch Reiling (2018).
 - 23 Siehe zum Asylbereich in Deutschland: CRPD/C/DEU/CO/1 vom 17.4.2015, CRC/C/DEU/CO/3-4 vom 24.2.2014, CERD/C/DEU/CO/19-22 vom 29.6.2015, CEDAW/C/DEU/CO/7-8 vom 9.3.2017.
 - 24 Siehe dazu zuletzt CRPD/C/21/D/42/2017, 20.5.2019. Unter Umständen verfolgen die Verträge intersektionale Verständnisse, siehe z.B. Art 16 Abs 2 B-RK mit Blick auf Geschlecht und Alter oder die ICERD General Recommendation No 35, 2013, CERD/C/GC/35, die in Rn 6 mit dem Begriff der Ethno-Religiosität arbeitet.
 - 25 Art 6 3 ZP K-RK, Art 4 ZP B-RK, Art 94 Abs 3 VerFO ICERD, Art 5 Abs 1 ZP CEDAW.

a) Geltung und Verbindlichkeit in der EU und Deutschland

Deutschland hat die EMRK am 5.12.1952 ratifiziert, sie ist am 3.9.1953 in Kraft getreten.²⁶ Als regionalem Menschenrechtsvertrag gilt für sie und ihr Vertragsorgan – den EGMR – das unter 2.1. Gesagte. Dazu tritt eine privilegierte Stellung in der Unionsrechtsordnung, die für die Anwendung der Aufnahme richtlinie unmittelbar bedeutsam ist: Die Harmonisierungsklausel des Art 52 Grundrechtscharta (GRC) bestimmt, dass Rechte die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die ihnen entsprechenden EMRK-Rechte haben.²⁷ Das heißt auch, dass die Judikatur des EGMR ein unionsrechtlich spezifisch relevanter Interpretationskontext ist. Insbesondere im Gewaltschutzbereich hat der EGMR bisher ungleich umfangreicher judiziert als der des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) (Cremer 2014). Aus innerstaatlicher Perspektive haben deutsche Gerichte die EMRK und die Judikatur des EGMR zu berücksichtigen. Unterbleibt das, kann das als akzessorischer Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geltend gemacht werden.²⁸ Zudem kommt den Entscheidungen des EGMR im Einzelfall rechtliche Bindungswirkung zu (dazu Grabenwarter/Pabel 2016);²⁹ bei erfolgreicher Beschwerde können Wiederherstellungs- und Ersatzansprüche gegenüber Staaten entstehen und das Verfahren vor dem EGMR ist – im Unterschied zu den UN-Mitteilungsverfahren – ein gerichtliches.

b) Staatliche Gewaltschutzpflichten in der Judikatur des EGMR

Der EGMR hat staatliche Gewaltschutzpflichten insbesondere im Anwendungsbereich des Art 2 EMRK (Recht auf Leben, entspricht Art 2 GRC)⁴³, aber auch mit Blick auf Art 3 EMRK (Folterverbot, entspricht Art 4 GRC) entwickelt (Vgl. weiterführend Calliess 2016; Breuer 2014; Grabenwarter/Pabel 2016). Von einer staatlichen Verpflichtung zum Handeln geht er aus, wenn eine Verletzung konventionsrechtlich geschützter Güter mit maßgeblicher Wahrscheinlichkeit (Art 3 EMRK) real und unmittelbar (Art 2 EMRK) droht und der Staat das weiß oder bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte wissen müssen. Die Grenze der Handlungspflichten verläuft dort, wo Staaten unmögliche oder, mit Blick auf Gefahren- und Ressourcenlagen, unverhältnismäßige Bürden auferlegt werden. Das Handlungsspektrum reicht von

26 BGBl II 1952, S. 685 und BGBl II 2002, 1052.

27 Weiterführend etwa Schmidt (2013), Grund- und Menschenrechte in Europa. Das neue System des Grund- und Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Beitritt der Union zur EMRK.

28 BVerfG, Urt. v. 14.10.2004 – 2BvR 1481/04.

29 Auf Antrag kann der Gerichtshof eine gerechte Entschädigung zusprechen, Art 41 und 46 EMRK.

präventiv wirkenden Maßnahmen bis hin zu nachträglichen Ermittlungspflichten, also über den Zeitpunkt der Schutzgutverletzung hinaus.

c) Vulnerabilität in der Judikatur des EGMR

Auf welche Weise Staaten ihren Pflichten zum Gewaltschutz nachkommen, ist ihnen grundsätzlich selbst überlassen. Sie müssen bei vernünftiger Betrachtung als geeignet erscheinen und eine gewisse Erfolgsaussicht haben.³⁰ Dabei gilt: Je vulnerabler die betroffene Person, desto ausgeprägter die Schutzpflichten.³¹ Der Begriff der Vulnerabilität lässt sich der Menschenrechtskonvention nicht entnehmen. Der EGMR hat ihn auch nicht abstrakt definiert, sondern entlang von Personen(gruppen) in spezifischen gesellschaftlichen Verhältnissen entwickelt (siehe Sussner 2019). Für den Gewaltschutz für Schutzbedürftige in Geflüchtetenunterkünften sind drei Bereiche besonders relevant: (1) Die grundsätzliche Vulnerabilität von Asylsuchenden,³² (2) die Vulnerabilität von Personen in staatlichem Gewahrsam³³ und in diesem Zusammenhang (3) die Vulnerabilität von Personengruppen, die auch in themenspezifischen Menschenrechtsverträgen adressiert sind (z.B. Minderjährige³⁴ oder LGBTIQ-Personen³⁵). Wie sich zeigt, verfolgt der EGMR in seiner Judikatur kein (rein) additives Vulnerabilitätsverständnis, sondern eine qualitativ-intersektionale Perspektive. Das ist im Sinn eines struktursensiblen Gewaltverständnisses begrüßenswert.

d) Prämissen für Gewaltschutzpflichten in Geflüchtetenunterkünften

Asylsuchende qualifiziert der EGMR seit der Entscheidung *M.S.S. gegen Griechenland*³⁶ als vulnerabel, weil sie nicht in den Herkunftsstaat zurückkehren können und im Aufnahmestaat noch nicht über umfassende Teilhaberechte verfügen. Daraus leitet er ausnahmsweise – auf Basis des Art 3 EMRK – staatliche Existenzsicherungspflichten ab (etwa über das Bereitstellen von Nahrung und Hygienemitteln). Diese Ausnahme verbindet den Asylbereich mit dem staatlichen Gewahrsam. Hier geht der Gerichtshof nicht nur von staatlichen Existenzsicherungspflichten aus, sondern hat auch spezifische Anforderungen für Gewaltschutzmaßnahmen

30 EGMR, *Oupz v. Turkey*, Urte. v. 9.6.2009 – 33401/02.

31 Siehe zum Gewaltschutz von Kindern bereits EGMR, *D.P. & J.C. vs United Kingdom*, Urte. v. 10.10.2002 – 38719/97.

32 EGMR, *M.S.S. gg Belgien und Griechenland*, Urte. v. 21.1.2011 – 30696/09.

33 Siehe bereits EGMR, *Ribitsch gg Österreich*, Urte. v. 4.12.1995 – 18896/91.

34 EGMR, *Rahimi gg Griechenland*, Urte. v. 5.7.2011 – 8687/08.

35 EGMR, *O.M. gg Ungarn*, Urte. v. 5.7.2016 – 9912/15.

36 EGMR, *M.S.S. gg Belgien und Griechenland*, Urte. v. 21.1.2011 – 30696/09.

formuliert. Aus unserer Sicht müssen diese Anforderungen auch in Geflüchteten-unterkünften gelten, gerade wenn sie in ordnungspolitischer Funktion normiert sind: In beiden Bereichen verwirklicht sich Vulnerabilität über eine eingeschränkte – strukturelle – Bewegungsfreiheit und führt zu Ansprüchen auf Existenzsicherung. Sogar im umstrittenen Bereich der Existenzsicherung geht der EGMR von vergleichbaren staatlichen Handlungspflichten aus. Umso mehr muss das im Gewaltschutzbereich gelten, in dem staatliche Handlungspflichten nicht grundsätzlich umstritten, sondern etabliert sind. (3) Auf dieser Basis lässt sich auf eine Judikaturlinie zum Schutz von vulnerablen Personen im staatlichen Gewahrsam zurückgreifen: Hier finden sich Pflichten zum Schutz vor Übergriffen durch andere Angehaltene oder zur Gewährung von Betreuung nach Gewalterfahrungen.³⁷ In der Entscheidung O.M. gg Ungarn³⁸ hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass Vertragsstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass sich fluchtauslösende Ereignisse (in Haft) nicht wiederholen. Gewalt aufgrund von Vulnerabilität ist ein paradigmatisches Beispiel für fluchtauslösende Ereignisse.

e) Subjektive Ansprüche und individueller Rechtsweg

Die genannten Gewaltschutzanforderungen stellen subjektive Ansprüche dar. Betroffene können nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs binnen sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung gemäß Art 34 EMRK Beschwerde an den EGMR erheben. Gemäß Art 39 VerfO können vorläufige Maßnahmen beantragt werden (Weiterführend Grabenwarter/Pabel 2016).

Unionsrecht: Gewaltschutzgarantien der Aufnahmerichtlinie

Im Unionsrecht finden sich auf sekundärrechtlicher Ebene, in der Aufnahmerichtlinie, schließlich konkrete Gewaltschutzgarantien. Sind sie nicht (ordnungsgemäß) umgesetzt, kommt eine unmittelbare Anwendbarkeit in Frage. Jedenfalls sind innerstaatliche Rechtsvorschriften im Einklang mit der Aufnahmerichtlinie zu interpretieren. Kommt es zu einer Kollision zwischen Aufnahmerichtlinie und deutschem Recht, haben unmittelbar anwendbare Vorschriften der Richtlinie Anwendungsvorrang; das heißt innerstaatliche Normen müssen unangewandt bleiben (vgl. Kruis 2013). Wie die Bestimmungen der Aufnahmerichtlinie zu verstehen sind, ergibt sich (auch) aus dem in Abschnitt 1 und 2 herausgearbeiteten Interpretationskontext. Insbesondere die im Anwendungsbereich der EMRK etablierten Ge-

37 Siehe etwa im Zusammenhang mit Be_hinderung EGMR, *Trubnikov v Russia*, 5.7.2005, 49/790/99; mit Homosexualität EGMR, *Stasi vs France*, 20.10.2011, 25001/07.

38 EGMR, O.M. gg Ungarn, Urt. v. 5.7.2016 – 9912/15.

waltschutzpflichten wirken über die Harmonisierungsklausel unmittelbar auf die Auslegung der primärrechtlichen Grundlagen der Art 2 (Recht auf Leben) und Art 4 (Folterverbot) GRC. Wo sich ein Gleichklang mit Gewährleistungspflichten auf internationaler Ebene ergibt, wird dieser Interpretationskontext auch über die nationalen Berücksichtigungspflichten inhaltlich gestärkt.

Gewaltschutzpflichten und Schutzbedürftigkeit

Die Aufnahmeleitlinien bieten den Mitgliedstaaten unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Wahrung grund- und menschenrechtlicher Gewaltschutzstandards:

1. Art 17 Abs 2 erster Satz AufnahmeRL verpflichtet sie zur Unterbringung mit angemessenem Lebensstandard, der Schutz der physischen und psychischen Gesundheit gewährleistet. Bereits diese Bestimmung ist im Licht der grund- und menschenrechtlichen Vorgaben zu lesen, umfasst also grundsätzlich präventive Gewaltschutzmaßnahmen für alle Personen. Sind sie spezifisch gefährdet, haben sich die Gewaltschutzmaßnahmen – den grund- und menschenrechtlichen Standards folgend – an dieser spezifischen Gefährdung auszurichten.
2. Diesem Zugang könnte entgegengehalten werden, dass Art 17 Abs 2 zweiter Satz AufnahmeRL die Verpflichtung zur Gewährleistung des angemessenen Lebensstandards gesondert für Schutzbedürftige (iSd Art 21 AufnahmeRL) wiederholt. Dieser Vorschrift könnte der Sinngehalt entzogen sein, wäre die Einhaltung von Gewaltschutzstandards für Schutzbedürftige bereits über Art 17 Abs 2 erster Satz AufnahmeRL als geregelt zu verstehen. Verschärft wird dieses Problem über die Spezialvorschriften der Art 18 Abs 3 und 4 AufnahmeRL. Sie sehen für Unterbringungszentren (an der Grenze und in Transitzonen) geeignete Maßnahmen gegen Übergriffe und geschlechtsspezifische Gewalt einschließlich sexualisierter Übergriffe und Belästigungen vor; geschlechts- und altersspezifische Aspekte und die Situation Schutzbedürftiger sind gesondert zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um eine Spezialregelung für den Gewaltschutz. Sie könnte je nach Einzelfall vorrangig gegenüber der allgemeinen Regel des Art 17 Abs 2 erster Satz anzuwenden sein.
3. Das wäre insofern als problematisch einzustufen, als nicht alle gefährdeten (vulnerablen und vom Anwendungsbereich der themenspezifischen UN-Verträge erfassten) Personen auch in der Aufzählung des Art 21 AufnahmeRL aufscheinen.³⁹ LGBTIQ Personen sind beispielsweise nicht gesondert genannt. Sie

39 Das sind insbesondere (unbegleitete) Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Perso-

bedürfen allerdings genauso spezifischer Gewaltschutzmechanismen (siehe etwa EGMR, O.M. gg Ungarn, 2.2.d). Um eine grund- und menschenrechtswidrige Schutzlücke zu vermeiden, könnte sich hier eine Verpflichtung zur Schutzbedürftigkeitsqualifikation ergeben, unabhängig davon, ob die Betroffenen in Art 21 AufnahmeRL genannt sind. Das ist sekundärrechtlich möglich. Der Aufzählungscharakter des Art 21 AufnahmeRL ist demonstrativ: Die Bestimmung normiert, wer »insbesondere« als schutzbedürftig zu verstehen ist. LGBTIQ-Personen könnten beispielsweise im Einzelfall zu inkludieren sein, um grund- und menschenrechtliche Standards zu wahren. Vulnerabilität würde, anders gesagt, eine Verpflichtung zur Schutzbedürftigkeitsqualifikation mit sich bringen.

Entscheidend ist im Ergebnis – und sekundärrechtlich gesprochen –, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass alle Asylsuchenden die Rechte und Pflichten aus der Aufnahmerichtlinie in Anspruch nehmen können,⁴⁰ dazu zählt auch bedürfnisspezifischer präventiver und konkreter Gewaltschutz.

Ausnahmen von Gewaltschutzpflichten (Ermittlung und Kapazitätserschöpfung)

Ausnahmen von den üblichen Aufnahmemodalitäten sieht Art 18 Abs 9 AufnahmeRL für zwei Konstellationen vor: Die Beurteilung spezifischer Bedürfnisse gemäß Art 22 AufnahmeRL (lit a; betrifft nur Schutzbedürftige) und die vorübergehende Erschöpfung üblicherweise verfügbarer Kapazitäten (lit b). Die Grundbedürfnisse müssen dabei unter allen Umständen gedeckt sein (Art 18 Abs 9 letzter Satz AufnahmeRL). Wir gehen davon aus, dass Art 17 Abs 2 (erster und zweiter Satz) AufnahmeRL unter den Begriff der Grundbedürfnisse fällt, sofern absolut wirkende Grund- und Menschenrechte betroffen sind (Art 3 EMRK/Art 2 GRC; selbiges wird für das Recht auf Leben, Art 2 EMRK/Art 2 GRC gelten). In diesem Ausmaß sind also ab Antragstellung präventive und konkrete Gewaltschutzmechanismen zur Verfügung zu stellen. Ausnahmen können sich dort ergeben, wo spezifische Gewaltschutzbedürfnisse nicht ohne weiteres erkennbar sind; hier müssen Staaten unter Umständen nicht von der drohenden Schutzgutverletzung wissen (siehe 2.2.a). Jedenfalls wird die Schwelle des Wissen-Müssens erreicht sein, wenn Vertragsstaaten

nen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z.B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.

- 40 Gestützt wird diese Lesart auf sekundärrechtlicher Ebene (auch) durch Art 2 lit k AufnahmeRL. Er definiert Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen als Schutzbedürftige, die besondere Garantien benötigen, um Rechte aus der AufnahmeRL in Anspruch nehmen und Pflichten nachkommen zu können. Daraus geht das gesetzgeberische Ziel hervor, dass Rechte und Pflichten für alle Asylsuchenden gleich wirksam und zugänglich sein sollen.

ihren Ermittlungspflichten nach Art 22 AufnahmeRL nicht nachgekommen sind: Die Bestimmung verpflichtet sie, binnen angemessener Frist nach Asylantragstellung besondere Bedürfnisse Schutzbedürftiger zu ermitteln (landläufig »Clearingverfahren«).⁴¹ Dafür ist kein gesondertes Verwaltungsverfahren vorgesehen; die individuelle Durchsetzungsmöglichkeit ist daher eine akzessorische: Kommen Mitgliedstaaten ihrer Ermittlungspflicht nicht nach und missachten grund- und menschenrechtliche Gewaltschutzvorgaben – die Standards des Art 17 Abs 2 AufnahmeRL, werden sie sich das vorhalten lassen müssen. Auch wenn sie von entsprechenden Gefahren nichts wussten (siehe auch Sussner 2019).

Ähnlich verhält es sich im Bereich der Ausschöpfung der Kapazitäten (Art 18 Abs 9 lit b): Soweit Staaten von drohenden Gefahren wissen, sind sie trotzdem an die Standards des Art 17 Abs 2 AufnahmeRL gebunden. Sonst gilt das oben Gesagte. Jedenfalls keine Ausnahmegrundlage ist das Fehlen von geeigneten Kapazitäten (wie etwa sicheren Unterbringungen). Wir gehen davon aus, dass es sich in diesen Fällen um partielle Systemauslastungen handelt. Ausgehend von der EuGH Entscheidung *Saciri ua*⁴² dürften Mitgliedstaaten in diesen Fällen zur Bereitstellung von Geldleistungen für eine individuelle Unterbringung am privaten Wohnungsmarkt verpflichtet sein (siehe auch Sussner 2019).

Subjektive Ansprüche und individueller Rechtsweg

Im Rechtsweg können sich Betroffene auf eine Interpretation im Einklang mit Art 17 und 18 (iVm 21) AufnahmeRL berufen. Subsidiär kommt eine unmittelbare Anwendung in Betracht, die innerstaatliche Vorschrift bleibt dann allenfalls unangewandt. Um unmittelbar anwendbar zu sein, muss eine Richtlinienvorschrift hinreichend bestimmt – das heißt inhaltlich unbedingt und genau – sein. Die Judikatur des EuGHs zu diesen Voraussetzungen ist allerdings kasuistisch⁴³ und der unionsrechtskonformen Interpretation ist gegenüber einer unmittelbaren Anwendung des Unionsrechts den Vorrang zu geben. Wir fokussieren im Folgenden auf Lösungen im Interpretationsweg.

41 Vergleichbares wird für gefährdete Personen gelten, die nach der Aufnahmerichtlinie nicht als schutzbedürftig gelten; die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen machen hier keinen Unterschied.

42 EuGH, *Saciri ua.*, Urt. v. 27.2.2014 – C-79/13.

43 Die diskriminierungsrechtliche Entscheidung EuGH, *McDermott*, 24.3.1987, C 285/85 spricht hier für eine unmittelbare Anwendbarkeit; der EuGH hat es als für die unmittelbare Anwendbarkeit unerheblich angesehen, dass den Mitgliedstaaten zur Erreichung des Normzwecks eine Vielzahl von Mitteln offensteht. In der Entscheidung EuGH, 23.2.1994, C-236/92 hat er den Fokus auf den programmatischen Charakter einer Vorschrift gelegt, was auch im Fall der Art 17 und 18 AufnahmeRL gegen die unmittelbare Anwendbarkeit sprechen könnte.

Art 26 AufnahmeRL sieht für den Fall eines Entzugs oder einer Einschränkung von Vorteilen aus der RL einen Rechtsbehelf vor; unterschreitet eine Unterkunft die Anforderungen der Art 17 und 18 AufnahmeRL liegt aus unserer Sicht eine solche Einschränkung vor und die Garantien des Art 26 AufnahmeRL greifen: Zumindest in der letzten Instanz ist eine für die Prüfung von Sach- und Rechtsfragen zuständige Justizbehörde zu befassen (Abs 1) und soweit erforderlich haben die Mitgliedstaaten eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung zur Verfügung zu stellen (Abs 2).

Umsetzung in Deutschland

Inwiefern materialisieren sich die menschen- und unionsrechtlichen Ansprüche auf Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften im nationalen Recht? Die Flüchtlingsunterbringung wird im Bundesrecht aufgrund ihrer Doppelfunktion als ordnungspolitische Maßnahme und Gegenstand der Sozialleistung sowohl im verfahrensrechtlichen Asylgesetz (AsylG) als auch im sozialrechtlichen⁴⁴ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) normiert. Die konkrete Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme ist nach § 44 Abs.1 AsylG Sache der Länder. Diese haben ein zwei- bis dreistufiges Unterbringungssystem mit Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und Wohnungen (Wendel 2014).

Bundesrecht

Alle Asylantragsstellenden trifft ab Stellung des Asylantrags nach § 47 AsylG eine gesetzliche Pflicht, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, die von sechs Monaten bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag reichen kann. Die Erstaufnahmeeinrichtungen werden nach § 44 AsylG von den Ländern unterhalten. Im Anschluss an die Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen »sollen« die Asylantragsstellenden »in der Regel« in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die Folgeunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen erfolgt meist auf kommunaler Ebene (vgl. Wendel 2014).⁴⁵

44 Inwiefern das Asylbewerberleistungsgesetz überhaupt dem Sozialrecht zuzuordnen ist, ist umstritten. Vgl. Wahrendorf (2017), der es »nicht originär im Sozialhilferecht« verankert sieht, Frerichs (2014), der es »ein restriktives Sondergesetz zur Eindämmung illegaler Migration« nennt.

45 Mit Ausnahme der Stadtstaaten.

a) Gewaltschutz bei akuter Gefahr

Grundsätzlich können für akute Vorfälle von Gewalt das Gewaltschutzgesetz, allgemeine Unterlassungsansprüche aus dem Zivilrecht sowie die Generalklauseln der Polizeigesetze Anwendung finden. Das Gewaltschutzgesetz ermöglicht dabei richterliche Unterlassungs-Anordnungen gegen die Täter*innen sowie eine Wohnungsüberlassung (vgl. Engler 2019)⁴⁶ im Falle eines »auf Dauer angelegten gemeinsamen Haushalts« durchzusetzen.⁴⁷ Sofern es sich um Vorfälle durch andere Bewohnende der Unterkunft handelt, mit denen kein Zimmer geteilt wird, kann sich eine Wegweisung aus der Unterkunft auf allgemeine zivilrechtliche Unterlassungsansprüche stützen (Heinke 2012). Bei Gefahr im Verzug greifen die polizeilichen Generalklauseln (siehe Rabe 2015; Wessel/Frings 2017). Vor und während des verwaltungsrechtlichen Verteilungsverfahrens auf die Aufnahmeeinrichtung nach § 47 AsylG und die Folgeunterbringung nach § 53 AsylG kann zudem eine akute Gewaltbedrohung geltend gemacht werden.

Bei akuten Gewaltvorfällen kann demnach rechtlich reagiert werden, auch wenn die Komplexität der örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsfragen Finanzierung und Rechtsweg oftmals erschweren (vgl. Rabe 2015: 18; Frings 2015: 148; Engler 2019: 322).

46 Unter Wohnung sind auch Räume in Flüchtlingsunterkünften zu verstehen.

47 Für zugeteilte Zimmernachbarn in Flüchtlingsunterkünften ist dieses Merkmal nicht gegeben, denn: »Erforderlich ist ein gemeinsames, zwischen den Beteiligten abgestimmtes Wirtschaften, hierauf bezogene Absprachen oder tatsächliche Übung, die aufeinander bezogene Erledigung der notwendigen Versorgungsleistungen (Einkaufen, Essen bereiten, Haushaltsarbeiten)« Heinke (2012).

	Anspruchsgrundlagen	Rechtsschutz
Vor der Erstaufnahme	§15a Abs. 1 S. 6 AufenthG analog: Der Paritätische NRW »zwingende Gründe« ⁴⁸ können gegen die Verteilung auf eine bestimmte Aufnahmeeinrichtung geltend gemacht werden	Anfechtungsklage; einstweiliger Rechtsschutz auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung vor dem VG
In der Erstaufnahme-einrichtung	§ 49 Abs. 2 AsylG: Entlassung aus der Einrichtung »aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung« ⁴⁹	Verpflichtungsklage/Anfechtungsklage vor dem VG ⁵⁰
Vor der Folgeunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften	§ 53 Abs. 1 S. 2 AsylG: »Hierbei sind [...] auch Belange des Ausländers zu berücksichtigen« (Vgl. Marx 2017) ⁵¹	Verpflichtungsklage auf Aufhebung der Wohnsitzauflage vor dem VG (Marx 2017)
Unterbringung im Frauenhaus	§6 AsylbLG: »erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe«	Anfechtungsklage/Verpflichtungsklage vor dem Sozialgericht

b) Gewaltprävention

Die Vorgaben aus der Aufnahmerichtlinie sowie die Judikatur des EGMR zur Vulnerabilität (s.o.) geben jedoch vor, nicht nur die Behebung bereits entstandener Gewaltsituationen, sondern auch strukturell gewaltproduzierende Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen (Sussner 2019; Goldner 2019). Zu diesen Rahmenbedingungen gehören die rechtlich normierten Unterbringungsstandards für besonders gefährdete Gruppen (aa) genauso wie die praktische Möglichkeit der Betroffenen, im Fall einer drohenden Gewaltsituation Rechtsschutz zu erlangen (bb).

48 Beispiele aus der Rechtsprechung: Flucht vor gewalttätigem Ehemann aus Saudi-Arabien und Bedrohung der körperlichen Unversehrtheit in einer Unterkunft, in der gebündelt die Verfahren von Asylsuchenden aus Saudi-Arabien behandelt werden. VG Magdeburg, Beschl. v. 22.01.2015 – 9 B 464/14 – Rn.13 (juris). Spezielle medizinische Versorgung aufgrund einer Genitalverstümmelung. VG Ansbach, Beschl. v. 25.06.2015 – AN 3 S 15.30853 (openJur).

49 Beispiele aus der Literatur: »Gewalttätige Auseinandersetzungen innerhalb der Aufnahmeeinrichtung«, (Marx 2017); »wenn die Sicherheit der Ausländer in der Aufnahmeeinrichtung wegen interner (tatsächlicher) Auseinandersetzungen oder Bedrohungen nicht gewährleistet ist«, (Kluth 2016); besonders die »Schutzbedürftigkeit« ist zu beachten, »sexuelle Belästigung« rechtfertigt einen sofortigen Auszug (Bender/Bethke 2016).

50 Zum Streit um den richtigen Rechtsbehelf: Marx (2017).

51 In der Rechtsprechung wird das Vorliegen einer Schutzbedürftigkeit allein z.T. jedoch nicht als Grund gesehen, der den Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft rechtfertigt. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschl. v. 23.10.2008 – L 11 AY 111/08 ER, L 11 B 35/08 AY (openJur).

(aa) Der Anspruch auf eine Unterbringung, die den Schutzbedürfnissen besonders gefährdeter Gruppen gerecht wird, ist im deutschen Bundesrecht bis zuletzt nicht umgesetzt worden. Als Reaktion auf Misshandlungen in der Geflüchtetenunterkunft in Burbach (vgl. Koschnitzke 2014)⁵² wurde zwar die Gewerbeordnung reformiert: 2016 wurde die Ausbildung des Sicherheitspersonals um eine Einführung in die rechtlichen Aspekte des Sicherheitsgewerbes ergänzt und es wurde zusätzlich ein Katalog mit Fallgruppen eingeführt, die der nötigen Zuverlässigkeit für die Arbeit in der Sicherheitsbranche entgegenstehen, wie beispielsweise die Zugehörigkeit zu verfassungswidrigen Parteien oder ein Eintrag im Strafregister.⁵³ Diese basalen Schutzmaßnahmen erfüllen jedoch nicht in Art. 18 Abs. 7 AufnahmeRL geforderte »angemessene Schulung« für »in den Unterbringungszentren eingesetzte[s] Personal«.⁵⁴ Die Vorgaben der Aufnahmerichtlinie für »schutzbedürftige Gruppen« blieben so eine Option, die je nach Bundesland mehr oder weniger eingehalten wurden.⁵⁵ Dies könnte sich durch den jüngst verabschiedeten § 44 Abs. 2a AsylG⁵⁶ ändern:

»Die Länder sollen geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung Asylbegehrender nach Absatz 1 den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten.«

Zu beachten ist zunächst, dass es sich bei der Vorschrift um eine *ermessenslenkende* Vorschrift handelt, das heißt die Länder »sollen« geeignete Maßnahmen treffen. In Ausnahme- oder atypischen Fällen kann jedoch von der gesetzlichen Regelvorgabe abgewichen werden. Ob eine atypische Situation oder ein Ermessensfehler vorliegt, ist gerichtlich überprüfbar, nicht aber die Ermessensausübung selbst (Ruffert 2014). Die Sollvorgabe des §44 Abs. 2a AsylG genügt den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie, die Grundbedürfnisse »schutzbedürftiger Gruppen« zu wahren unserer Meinung nach, nicht. Sogar die Auslastung der Aufnahmesysteme könnte die Nichtbeachtung der Grundbedürfnisse nicht rechtfertigen, zu denen die Gewaltprävention im Falle einer Schutzbedürftigkeit stets zu zählen ist (s.o.). Eine unionskonforme, menschenrechtlich informierte Regelung verlangt hier die gesetzliche

52 Die Flüchtlingsunterkunft geriet 2014 in die Schlagzeilen, als Videos von Misshandlungen der dort wohnenden Geflüchteten durch das Sicherheitspersonal öffentlich wurden.

53 Art. 1 Abs. 2 Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften (BewachRÄndG) vom 4.11.2016, BGBl 2016 Teil I, S. 2456.

54 Zu Sicherheitsfirmen in Unterkünften siehe Engler (2019).

55 Die Diskussion etwa, inwiefern das zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf, drehte sich u.a. um die finanziellen Mehrbelastungen durch § 44 Abs. 2a AsylG. Deutscher Bundesrat, Drucks. 275/1/19, S. 6.

56 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019, BGBl I 2019, 1294.

Verpflichtung zur Durchführung präventiver Gewaltschutzmaßnahmen.⁵⁷ Die Auslegung des Begriffs »geeignete Maßnahmen« muss sich zudem an den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie orientieren: So sind darunter die in Art. 21 AufnahmeRL genannten Bestimmungen zu verstehen, nach denen den Staat eine Ermittlungspflicht der Schutzbedürftigkeit sowie die Pflicht zu gewaltpräventiven Maßnahmen bei der Aufnahme trifft (s.o.). Inwiefern § 44 Abs. 2a AsylG dabei eine tatsächliche Verbesserung für schutzbedürftige Gruppen⁵⁸ darstellen kann und nicht lediglich »Programmcharakter«⁵⁹ hat, hängt davon ab, ob sich aus der Verpflichtung für die Länder ein einklagbarer Anspruch für die Betroffenen ergibt. Dieser lässt sich aus der Schutznormtheorie⁶⁰ (Masing 2012) herleiten, nach der ein Gesetz dann ein subjektiv-öffentliches Recht beinhaltet, wenn der Schutzzweck der Norm auch Individualinteressen schützt (Sachs 1998). Die Schutznormtheorie wird von den Verwaltungsgerichten in Bezug auf einen Anspruch auf eine Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften⁶¹ oder einen Anspruch auf Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung nach Verstreichen der gesetzlichen Frist von sechs bzw. 18 Monaten nach § 47 AsylG⁶², teilweise mit Verweis auf die »ordnungspolitische Funktion« der Rechtsnormen, verneint. Dies lässt sich jedoch nicht auf § 44 Abs. 2a AsylG übertragen, da der Zweck des § 44 Abs. 2a AsylG gerade der Schutz besonders gefährdeter Asylantragsstellenden ist. § 44 Abs. 2a AsylG garantiert somit in seiner derzeitigen Fassung ein subjektives Recht auf eine ermessensfehlerfreie Anwendung.

(bb) Dabei können potenziell gefährdete Personen das Recht nur in Anspruch nehmen, wenn der Zugang zum Recht gewährleistet ist. § 47 Abs. 4 AsylG könnte insofern ein Beispiel für strukturell gewaltverhindernde Maßnahmen darstellen:

57 Siehe zur mangelnden Unionskonformität der Sollvorschrift des § 44 Abs. 3 S. 2 AsylG. auch Marx (2017).

58 Der Gesetzgeber versteht unter schutzbedürftigen Personen »Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, lesbische, schwule, bi-, trans- oder intersexuelle Personen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z.B. Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, weiblicher Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung oder Opfer von Gewalt aufgrund sexueller, geschlechtsbezogener, rassistischer oder religiöser Motive« und schließt sich damit der Definition der Aufnahmerichtlinie an. Deutscher Bundestag, Drucks. 19/10706, S. 15f.

59 So Bergmann (2018) über die gesetzlichen Fristen der Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen.

60 Zu den »Voraussetzungen einer Berechtigung im Sinne eines subjektiven Rechts« siehe Kluth (2017).

61 VG München, Urt. v. 10.11.2008 – M 24 E 08.5019 – Rn. 26 (juris).

62 VG Karlsruhe, Beschl. v. 29.08.2017 – A 4 K 7956/17 – Rn. 3 (juris). A.A. Marx, Kommentar zum Asylgesetz 2017, § 47 Rn.

Er legt die Verpflichtung fest, dass eine Rechtsbelehrung sowie Aufklärung über Rechtsbeistand und Beratungseinrichtungen in der Sprache der Bewohner*innen innerhalb von 15 Tagen nach deren Ankunft in der Erstaufnahmeeinrichtung stattfinden muss. In der Praxis kann § 47 Abs. 4 AsylG jedoch keinen rechtlichen Schutz entfalten, da keine Rechtsfolgen an eine fehlende Belehrung geknüpft sind.⁶³ Eine Klage auf das Durchführen einer Rechtsbelehrung ist zwar rechtlich denkbar, wäre jedoch zum Zeitpunkt der Klageerhebung bereits obsolet. Gleichzeitig kann die fehlende staatliche Rechts-Aufklärung nicht durch das Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgeglichen werden, da der unionsrechtliche Anspruch der Beratungsstellen auf Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen nach Art. 18 Abs. 2 c AufnahmeRL im nationalen Recht nicht garantiert wird. Trotz der unmittelbaren Geltungswirkung der Aufnahmerichtlinie (s.o.) wird sie in der Praxis oft nicht beachtet und der Zugang zu Unterkünften in Form von Hausverboten unterbunden (Engler 2018; Engelmann et al. 2016). Auch die Einführung betreiberunabhängiger Beschwerdestellen kann präventiv gegen Gewalt in Unterkünften wirken (Goldner 2019). Sie ist zwar in einigen Geflüchtetenunterkünften erfolgt, aber keinesfalls flächendeckend (Engelmann/Rabe 2016).

Landesaufnahmegesetze

Die Landesaufnahmegesetze veranschaulichen die breite Varianz in den Unterbringungsstandards und Gewaltschutzmaßnahmen in den Bundesländern. Während einige Länder Teile der Aufnahmerichtlinie rechtlich verbindlich normiert haben, fehlen in anderen Bundesländern gänzlich gesetzliche Regelungen zu Mindeststandards in der Flüchtlingsunterbringung.⁶⁴ Im Folgenden sollen drei Beispiele kurz dargestellt werden.

Deutlich wird hier schon anhand der drei Beispiele, dass die Gewaltschutzmaßnahmen in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen. Inwiefern potenziell gefährdete Personen einer Erstaufnahmeeinrichtung in einem Bundesland zugeteilt werden, das Gewaltschutzmaßnahmen rechtlich festgelegt hat, hängt demnach vom Zufall des Königsteiner Schlüssels – also der Zuweisung von Asylbewerber*innen zu einem Bundesland – ab.

63 Anders ist dies bei der regulären Rechtsbehelfsbelehrung, die dem Verwaltungsakt beizufügen ist und deren Fehlen eine verlängerte Widerspruchsfrist nach §58 VwGO auslöst.

64 Entsprechend begegnet eine für jedes Bundesland unterschiedliche Ausarbeitung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften. Zu finden unter: https://www.gewaltschutz-gu.de/weitere_materialien/gewaltschutzkonzepte_berichte_und_andere_veroeffentlichungen/, 27.11.2019.

	Anspruchsgrundlagen	Rechtsschutz
Baden-Württemberg	<p>Gesetzliche Mindeststandards in Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) und der Durchführungsverordnung (DVO FlüAG)</p> <p>§ 5 Abs. 2 DVO FlüAG: »Alleinstehende Personen sind nach Geschlechtern räumlich getrennt unterzubringen«</p> <p>§ 5 Abs. 5 DVO FlüAG: Bei gemeinschaftlich geteilten Sanitärbereichen, nach Geschlechtern getrennte Bereiche</p> <p>Anlage zu § 6 DVO FlüAG (Ziele der Sozialarbeit): »Mitwirkung bei der Identifizierung und Betreuung schutzbedürftiger Personen sowie Angebote für diese Personengruppe«</p>	<p>Verpflichtungsklage, Anfechtungsklage vor dem VG</p>
Bayern	<p>Keine gesetzlichen Mindeststandards.</p> <p>Art. 4 Abs. 3 Nr. 1 AufnG: Recht auf Auszug für Alleinerziehende mit mindestens einem minderjährigen Kind</p> <p>§ 7 Abs. 3 S. 1 DVAsyl: »Bei der Verteilung und der Zuweisung ist neben der Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten und ihren minderjährigen ledigen Kindern oder sonstigen humanitären Gründen von gleichem Gewicht auch den Belangen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Rechnung zu tragen.«</p>	<p>Verpflichtungsklage vor dem VG; allerdings gilt Art. 4 Abs. 3 Nr. 1 AufnG nicht bei Verletzung der Mitwirkungspflicht. Ebenso darf nach § 7 Abs. 3 S. 3 DVAsyl die Zuweisung nicht die Rückführung erschweren.</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>Keine gesetzlichen Mindeststandards. Mindeststandards im Betreibervertrag und Gewaltschutzkonzept mit »Erlassecharakter«</p>	<p>Keine subjektive Berechtigung bei Verwaltungsvorschriften⁶⁵; insofern nur Selbstkontrolle der Verwaltung und je nach Art der Norm mittelbarer Anspruch auf Gleichbehandlung, Art. 3 GG.</p>

65 Ein subjektives Recht kann sich nur aus materiellem Recht, beispielsweise Landesgesetze oder Verordnungen, ergeben. Insgesamt ist die Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften stark umstritten. *Ruffert*, in: Hoffmann-Riem et.al. (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I 2012, §17 Rn. 67ff. Dies erklärt wohl auch die Tatsache, dass die »verbindlichen« Gewaltschutzstandards in NRW nur teilweise umgesetzt sind: Landtag Nordrhein-Westfalen,

Fazit und Ausblick

Der Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften bewegt sich in einem rechtlichen Mehrebenensystem. Ordnungspolitische Funktion der Aufnahme und Gewaltschutzanforderungen sind hier – aus unserer Sicht – in einem Wechselspiel: Je eher Staaten die asylrechtliche Aufnahme über einen ordnungspolitischen Rahmen normieren, desto dichter sind die Gewaltschutzpflichten, denen sie unterliegen. Insbesondere die Vulnerabilitätsjudikatur des EGMR und – vor deren Hintergrund – die Aufnahmerichtlinie machen hier rechtlich bindende Vorgaben. So wie die Aufnahme in Deutschland derzeit konzeptioniert ist, verpflichten sie zu umfassendem, das heißt konkretem und präventivem Gewaltschutz. Als Beispiele lassen sich spezifische Unterkünfte oder Supervisionsmaßnahmen nennen. § 44 Abs. 2a AsylG soll diese Vorgaben umsetzen. Als ordnungsgemäße Umsetzung eines grund- und menschenrechtskonform gelesenen Unionsrechts kann er aus unserer Sicht aber nur dann angesehen werden, wenn er verpflichtend und nicht als verwaltungsrechtliche Selbstbindung konzeptioniert wird.⁶⁶ Den Betroffenen sind über ein solches Verständnis der Aufnahmerichtlinie subjektive Gewaltschutzansprüche vermittelt. Sie gelten ab dem Tag der Asylantragstellung. Nur im Einzelfall und ausnahmsweise können sie Einschränkungen unterliegen; dafür ist in der Regel ein der Aufnahmerichtlinie entsprechendes »Clearingverfahren« Voraussetzung. Sofern die Gewaltschutzstandards in den Geflüchtetenunterkünften den unionsrechtlich geforderten Standards nicht entsprechen, ist das als Leistungseinschränkung im Sinne der Aufnahmerichtlinie zu verstehen und kann im Rechtsweg bekämpft werden. Nach Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges kommt eine Beschwerde an den EGMR oder die Nutzung des Individual-Mitteilungsverfahrens der UN-Vertragsorgane in Betracht. Sämtliche Verfahren sehen die Möglichkeit von vorläufigen Maßnahmen zur Abwendung von Schaden vor; ein Mittel, das insbesondere auf diplomatischer Ebene und im Dienst des Problembewusstseins effektiv sein kann.

Zu bedenken ist aber auch der rechtliche Rahmen der Geflüchtetenunterbringung. Die Regulierungs-Komplexität und die Dominanz der ordnungspolitischen Funktion der Unterbringung erschweren den Zugang zu den genannten Rechtsmitteln. Dies wird durch die Beauftragung privater Akteur*innen, wie etwa Sicherheitsdienste oder Betreiber, verschärft, die sich ihrer grund- und menschenrechtlichen Bindung oftmals nicht bewusst sind und in privaten Rechtsformen agieren (Engler 2019). Diese Barrieren im Zugang zum Recht könnten überindividuellen

Drucks. 17/1461, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 546 vom 16. November 2017 der Abgeordneten Berivan Aymaz und Josefine Paul BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

66 So beispielsweise der Heim-TÜV in Sachsen. Weitere Beispiele nachzulesen bei Wendel (2014).

Rechtsschutz in Form von Verbandsklagen senken (siehe Rixen 2016). Die Vorgaben des Verbandsklagerechts im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)⁶⁷ liefern hier Anhaltspunkte: § 15 BGG sieht beispielsweise in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung von Websites durch Träger öffentlicher Gewalt ein Klagerecht für anerkannte Verbände vor – ohne, dass diese in ihren eigenen Rechten verletzt sein müssen. So kann Rechtsschutz gewährleistet werden, ohne dass die Betroffenen den risikoreichen Weg der Klage selbst einschlagen müssen. Für einen effektiven Gewaltschutz von potenziell gefährdeten Bewohner*innen in Geflüchtetenunterkünften könnte das überindividuelle Klagerecht einen Schutz ermöglichen, den sie, im derzeitigen System der gewaltfördernden Unterbringung, individuell kaum erlangen können.

Zusammengefasst bildet die Frage nach ordnungspolitischer Funktion und menschenrechtsbasiertem Gewaltschutz, Geflüchtetenunterbringung im Spannungsfeld von »non-arrival Strategie« und sicherem Ankommen ab. Für die Betroffenen wirkt sich dieses Spannungsfeld als Auseinanderklaffen von Law on Books und Law in Action aus: Im fehlenden Zugang zu Rechtsschutz. Wer den Fokus auf Handlungsmacht der Betroffenen legen möchte, kommt also nicht umhin, Vulnerabilität (auch) als rechtliche Anspruchsgrundlage in einem funktionell ordnungspolitischen Unterbringungssystem zu verstehen.

Literatur

- Banafsche, Minou (2014), Mehrdimensionale Diskriminierung der Behindertenkonvention der Vereinten Nationen, in: Lembke, Ulrike (Hg.), *Menschenrechte und Geschlecht*, 2014. Baden-Baden, 77–100.
- Bergmann, Jan (2018), Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.), *Ausländerrecht Kommentar*, München, §47 Rn, 2336–2339.
- Born, Manuela (2014), *Europa- und verfassungsrechtliche Anforderungen an die Leistungen für Asylbewerber*, Hamburg.
- Breuer, Marten (2014) (2022), Menschenwürde und weitere Fundamentalgarantien, in: Grabenwarter, Christoph (Hg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, Baden-Baden, §8, 361–406
- Calliess, Christian (2016), in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.), *EUV, AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, München.
- Cremer, Hans-Joachim (2014) (2022), Funktionen der Grundrechte, in: Grabenwarter, Christoph (Hg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, Baden-Baden, §3, 113–194.

67 Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002, BGBl. I, 1467.

- Elsuni, Sarah (2011), *Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte: eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen*, Baden-Baden.
- Elsuni, Sarah (2014), Geschlechtsbezogene Gewalt als Menschenrechtsverletzung, in: Lembke, Ulrike (Hg.), *Menschenrechte und Geschlecht*, Baden-Baden, 218–244.
- Engelmann, Claudia/Rabe, Heike/Fischer, Lisa, (2017) *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2016 – Juni 2017*, Berlin.
- Engler, Anne-Marlen (2018), Hausverbote in Flüchtlingsunterkünften, *Asylmagazin*, 154–155.
- Engler, Anne-Marlen (2019a), Private Sicherheitsfirmen in Flüchtlingsunterkünften, *Asylmagazin*, 94–100.
- Engler, Anne-Marlen (2019b), Wohnen als ordnungspolitische Funktion, *ZAR*, 322–327.
- Frerichs, Konrad (2014), in: Coseriu, Pablo. *Juris-PraxisKommentar SGB XII: Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch; Sozialhilfe, Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, Saarbrücken.
- Frings, Dorothee (2015), Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften, *Streit. Feministische Rechtszeitschrift*, 4, 148–156.
- Goldner, Gloria (2019), *Beschwerdeverfahren für geflüchtete Menschen in Unterkünften. Empfehlungen und Material zur Umsetzung*, Berlin.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina (2016), *Europäische Menschenrechtskonvention: ein Studienbuch*, München.
- Heinke, Sabine (2012), *Gewaltschutzgesetz*, Baden-Baden.
- Kartusch, Angelika (2015), Verpflichtung der Staaten zur Bekämpfung von Gewalt, in: Schläppi, Erika/Ulrich, Silvia/Wyttenbach, Judith (Hg.), *CEDAW : Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. Internationale Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich*, Bern, 1275–1306.
- Kluth, Winfried (2017), Berechtigungen der Zivilpersonen, insbesondere die subjektiven öffentlichen Rechte, in: Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried (Hg.), *Verwaltungsrecht I*, München, § 43, Rn. 31, 476–503.
- Koschnitzke, Lukas (2014), *Wenn Beschützer Täter werden*, FAZ.NET, 29.09.2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/asylbewerberunterkunft-burbach-der-fall-des-privaten-sicherheitsdienstes-ski-13180440.html>, 01.11.2021.
- Kruis, Tobias (2013), *Der Anwendungsvorrang des EU-Rechts in Theorie und Praxis: seine Durchsetzung in Deutschland: eine theoretische und empirische Untersuchung anhand der Finanz- und Verwaltungsgerichte und Behörden*, Tübingen.
- Marx, Reinhard (2017), *Kommentar zum Asylgesetz*, München.
- Masing, Johannes (2012), Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*, München, § 7 Rn. 106ff. 391–492.

- Méndez Escobar, Sophie (2016), *Komplementärer Grundrechtsschutz im internationalen Mehrebenensystem: die Unionsgerichte als Hüter des unionalen und internationalen Verfassungsrechts*, Berlin.
- Rabe, Heike (2015), Effektiver Schutz vor Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften. *Policy Paper/Deutsches Institut für Menschenrechte*, 32.
- Rabe, Heike/Leisering, Britta (2018), *Die Istanbul Konvention: neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt*, Berlin.
- Reiling, Katharina (2018), Die Anwendung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit auf rechtsunverbindliche internationale Standards, *ZaöRV*, 78, 311–338.
- Rixen, Stephan (2016), Gestaltungsspielräume bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete – Verfassungsrecht, EU-Recht, Völkerrecht, in: Henneke, Hans-Günther (Hg.), *Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung*, Stuttgart, 133–151.
- Rothfritz, Lauri Philipp (2010), *Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen: eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene*, Frankfurt a.M.
- Ruffert, Matthias (2014), in: Knack, Hans J./Henneke, Hans-Günther (Hg.), *VwVfG Kommentar*, Köln, § 40 Rn. 36f.
- Sachs, Michael (1998), in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, München, §40 Rn. 139.
- Schläppi, Erika/Locher, Reto (2015), Allgemeine Kommentierung von Art 1, in: Schläppi, Erika/Ulrich, Silvia/Wyttenbach, Judith. (Hg.), *CEDAW : Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau. Internationale Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich*, Bern, 143–170.
- Schmahl, Stefanie (2017), *Kinderrechtskonvention Handkommentar*, Baden-Baden.
- Schmidt, Christopher P. (2013), *Grund- und Menschenrechte in Europa. Das neue System des Grund- und Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Beitritt der Union zur EMRK*, Baden-Baden.
- Slingenberg, Lieneke (2014), *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*, Oxford.
- Sussner, Petra (2019), Wer geht, ist selber schuld?, *Europäische grundrechte Zeitschrift*, 46 (17–19), 437–453.
- Thornberry, Patrick (2018), *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a Commentary*, Oxford.
- Vitzthum, Wolfgang/Proelß, Alexander (2019), *Völkerrecht*, Berlin.
- Wahrendorf, Volker (2017), *AsylbLG. Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar*, München.

- Wendel, Kay (2014), *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland – Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*, Frankfurt a.M.
- Wessel, Barbara/Frings, Dorothee (2020), F.A.Q. häufig gestellte Fragen an der Schnittstelle Gewaltschutz und Flucht.
- Wolf, Anne-Katrin (2018), *Aktivlegitimation im UN-Individualbeschwerdeverfahren*, Tübingen.

