

Jedoch wäre es übertrieben, bereits jetzt einen grundlegenden Wandel im Sinne eines Comebacks der Frage nach der Herkunft eines Bewerbers als erwerbsmigrationspolitischem Primärkriterium zu konstatieren. Mit der Regelung des § 26 II BeschV ist aber eine einst als Übergangsregelung und im Rahmen einer spezifischen Ausnahmesituation, nämlich zur erwerbsmigrationspezifischen Flankierung einer weiteren Restriktion der Asylpolitik in Zeiten eines hohen Asylzuzugs aus Ländern, in denen offensichtlich kaum rechtlich relevante Verfolgungssituationen bestanden, konzipiertes Instrument positiver Diskriminierung, das die Herkunft als Primärkriterium definiert, verlängert worden. Anlass zu der Beobachtung eines möglichen Relevanzgewinns der Herkunft als Kriterium bieten v.a. die im Rahmen der Diskussion über die Zukunft der ursprünglich zum 31.12.2020 auslaufenden Regelung aufgeführten Argumente,

die weniger anlass- und situationsbezogen das Für und Wider einer solchen Regelung erörterten, sondern eher darauf abzielten, die Regelung sowohl in der Raum- wie auch der Zeitdimension auszudehnen und damit von einem Sonder- zu einem Standardinstrument der Migrationssteuerung zu befördern. Ob die im Rahmen der Diskussion über die Verlängerung des § 26 II BeschV erfolgten Versuche langfristig von Erfolg gekrönt sind, muss zwar offen bleiben; klar ist aber, dass es sich dabei um einen steuerungssystematischen Paradigmenwechsel handelt⁵¹, der als solcher auch klar benannt und kommuniziert werden und wohl überlegt sein sollte.

51 Vgl. dazu auch *Ponert/Tollenaere*, Einwanderungsrecht, 2020, Rn. 130 sowie *Hornung*, ZuwanderungsR-HdB, § 4, Rn. 235.

Jakob Junghans, Halle*

Instrumente für einen effektiven Gewaltschutz in Aufnahmeeinrichtungen

Die tatsächliche und rechtliche Situation von Menschen in Flüchtlingsunterkünften ist von einem Asyl- und Aufenthaltsrecht bestimmt, welches dem Paradox verhaftet ist, humanitären Schutz zu bieten und gleichzeitig strukturell limitierend auf die Rechte von Schutzsuchenden zu wirken. Der Artikel beleuchtet die daraus entspringenden Hindernisse und Reaktionsmöglichkeiten für einen effektiven Gewaltschutz.

1. Verfolgung, Flucht und Ankunft – Gewalt gegenüber Schutzsuchenden

Die Gründe, zu emigrieren, sind vielfältig. Im Kontext von Flucht allerdings nimmt erlittene oder potentielle Gewalt eine hervorgehobene Stellung ein. Die physische und psychische Belastung durch die Verfolgung steigt in solchem Maße, dass der Situation nicht mehr standgehalten werden kann und die Betroffenen fliehen, um anderswo Schutz zu finden. Der Weg dahin ist jedoch alles andere als einfach, und das Erreichen des Ziels ebenso wenig selbstverständlich. Denn die internationale Gemeinschaft sieht zwar ein Asylrecht vor, nicht jedoch sichere Möglichkeiten, um dieses in Anspruch zu nehmen. Flüchtende Personen sind damit entlang der Fluchtrouten neben anderen Gefährdungen weiterhin Gewalterfahrungen ausgesetzt.¹

Der Annahme, wenigstens bei Ankunft in dem Staat, der als sicher genug für einen Asylantrag angesehen wird, Schutz vor Gewalt zu erhalten, widerspricht schließlich eine Chronik zahlreicher Anschläge und Übergriffe gegen Migrant:innen in Aufnahmeländern.² In den Sozialwissenschaften wird teilweise von einem *Gewaltkontinuum* gesprochen, wodurch ausgedrückt werden soll, dass die Aufnahmeorte als Postkonfliktkontexte

nicht losgelöst von Konflikten im Herkunftsstaat betrachtet werden können.³

Die Gefahr weiterer physischer und psychischer Gewalterfahrungen besteht sowohl in Unterkünften, deren Umfeld oder unterkunftsunabhängig in öffentlichen und privaten Räumen. Sie geht sowohl von Mitbewohner:innen, Personal, Sicherheitsdiensten als auch Externen aus und nimmt v.a. die Form von geschlechtsspezifischer, rassistischer, häuslicher und religionsbezogener Gewalt an.⁴ Seriöse Zahlen über das Ausmaß existieren nicht, da die Notwendigkeit einer einheitlichen Datenerhebung erst allmählich in den Fokus rückt.⁵ Die Bedeutung wächst allerdings durch die bundesrechtliche Forcierung der Unterbrin-

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Prof. Dr. *Winfried Kluth*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Der Beitrag ist entstanden im Rahmen des von der Europäischen Union geförderten Horizon 2020 Forschungsprojekts Nr. 870845 „Vulnerabilities Under the Global Protection Regime. How Does the Law Assess, Address, Shape and Produce the Vulnerabilities of the Protection Seekers?“ Weitere Informationen dazu unter: www.vulner.eu.

1 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Frauen auf der Flucht* v. 7.12.2018 m.w.N. (abrufbar unter: bpb.de).

2 Für Deutschland: Pro Asyl/Amadeo Antonio Stiftung, *Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle* (abrufbar unter: mut-gegen-rechte-gewalt.de).

3 Siehe *Krause*, *Gewalterfahrungen von Flüchtlingen*, IMIS/BICC (Hrsg.), *State-of-research* Papier 03, 2018, 16 f. m.w.N.

4 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland* Januar 2015 – Juni 2016, 82; zu den verschiedenen Formen von Gewalt siehe BMFSFJ/UNICEF, *Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften*, 2018, 30 ff.

5 DIMR, *Konzeptentwicklung für eine unabhängige Berichterstattungsstelle* (abrufbar unter: institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/geofoerderte-projekte/) [Stand: 16.9.2020].

gung in zentralen Landeseinrichtungen, da hierdurch die Bewegungsfreiheit und Ausweichmöglichkeit eingeschränkt wird.

Anhand des nationalen Aufnahmeverfahrens (2.) sollen zunächst die Unterbringungsmodalitäten dargestellt werden, um dann selektiv auf verschiedene Schutzpflichten einzugehen (3.). Daran anschließend werden die Bedeutung der Aufnahmebedingung für einen Gewaltschutz (4.) und die daraus zu ziehenden Konsequenzen (5. und 6.) erläutert.

2. Komparativer Blick auf das Aufnahmeverfahren in Deutschland

Bundesgesetzlich ist das Aufnahmeverfahren für Asylsuchende in den §§ 44 ff. AsylG geregelt. Die einzelnen Länder sind danach verpflichtet, für die ihnen gem. § 45 I AsylG zugeteilten Personen ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Im Anschluss ist die Gestaltung der Aufnahme weitestgehend den einzelnen Bundesländern überlassen; ihnen obliegt damit die Aufgabe, während des Verfahrens die Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden einzuhalten und ihre Rechtsgüter zu schützen.

2.1. Hindernisse im Aufnahmeverfahren für einen Gewaltschutz

Im Gegensatz zu anderen Gewaltbetroffenen werden Personen, die verpflichtet sind in Aufnahmeeinrichtungen zu leben, in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Ihnen stehen damit individuell weniger Schutzmöglichkeiten zur Verfügung.⁶ Hinzu kommt ein unsicherer Aufenthaltsstatus oder Unkenntnis bezüglich der Rechtslage, wodurch die Bereitschaft sinken kann, nach Gewalterfahrungen Hilfe zu suchen.⁷ Dies gilt insbesondere, wenn Beratungsstrukturen von den Behörden angeboten werden, mit denen Betroffene auch während des Aufnahmeverfahrens zu tun haben. Selbst wenn eine entsprechende Bereitschaft besteht, müssen sie vor Beratungsgesprächen unter Umständen eine Erlaubnis gem. § 57 I AsylG beim BAMF beantragen, um den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung zu verlassen. Von besonderer Bedeutung sind deshalb vertrauensvolle Strukturen, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus im Anspruch genommen werden können.

Die grundsätzliche Wohnpflicht von Asylbewerber:innen in Landesaufnahmeeinrichtungen (AE) ist in § 47 I AsylG verortet. Vor fünf Jahren war noch eine Höchstdauer der Unterbringung in AE von drei Monaten vorgesehen, im Zuge des 2. Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde die Höchstdauer der Aufenthaltszeit in AE auf 18 Monate angehoben und damit verfünffacht. Durch die Verschärfung wirkt der Gesetzgeber auf eine bundeseinheitliche Praxis hin.⁸ Ungeachtet der Intention des Gesetzgebers, damit eine effektivere Antragsbearbeitung und schnellere Aufenthaltsbeendigung zu erzielen,⁹ bedeutet dies für Schutzsuchende eine unter Umständen dauerhafte Unterbringung in AE und aller damit einhergehenden Beschränkungen.

2.2. Divergierende Unterbringungsform

In der Praxis wird die Unterbringung in AE von den Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Bayern hat bereits 2018 die Vorreiterrolle in der Etablierung sog. AnKER-Zentren eingenommen, für die es weiterhin an einer Rechtsgrundlage fehlt.¹⁰ Nordrhein-Westfalen folgt einem ähnlichen Trend mit dem vermehrten Ausbau von Landeseinrichtungen, die sich von AnKER-Zentren kaum unterscheiden lassen.¹¹

Diese vom Bundesgesetzgeber befürwortete Unterbringungsform ist jedoch nicht verpflichtend. Vielmehr ermöglichen die systematischen Verweise in § 47 I 5, Ia 3, Ib 2 AsylG auf die Öffnungsklausel des § 49 II AsylG den Ländern weiterhin eine zügige kommunale Unterbringung.¹² Dem entspricht auch die Praxis bspw. in Thüringen, wo bereits nach wenigen Wochen die direkte Weiterverteilung aus der AE in die Kommunen erfolgt.¹³

2.3. Divergierende Unterbringungsbedingungen

Neben der Unterbringungsform variieren auch die Unterbringungsbedingungen. Bereits durch geografische Spezifika wird die Qualität beeinflusst: In Flächenländern kommt eine Unterbringung in peripheren Räumen in Betracht, während Stadtstaaten sich durch eine relative Zentriertheit der Unterbringung auszeichnen und damit über einen besseren Zugang zu Versorgungssystemen und Sozialstrukturen verfügen.¹⁴ Auf weitere Faktoren sowie die Bedeutung von Unterbringungsbedingungen für einen Gewaltschutz wird später noch eingegangen (4.).

3. Schutzpflichten gegenüber Asylbewerber:innen

Die zunehmende Bedeutung des Gewaltschutzes entwickelte sich maßgeblich anhand der Bekämpfung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Lange wurde sie entweder als private Angelegenheit betrachtet oder als Gegenstand von Strafverfolgung. In den 90er Jahren setzte jedoch ein Umdenken ein,

6 Vgl. auch Rupp, Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz, 2005, S. 96 ff.

7 Rupp, Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz, 2005, S. 243 f.

8 Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed. 2020, § 47 Rn. 12c; Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 44 Rn. 6 ff.

9 Die Wirksamkeit einer dauerhaften Unterbringung in zentralen Einrichtungen für ein effektiveres Verfahren ist fraglich, insbesondere wenn die Qualität der Verfahren und menschenrechtliche Standards berücksichtigt werden; siehe weiterführend: UNHCR, Empfehlungen zu den geplanten AnKER-Zentren, 2018; AWO Bundesverband, Stellungnahme zur geplanten Einrichtung von sogenannten AnKER-Zentren, 2018 (beide abrufbar unter: www.asyl.net).

10 Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 33, 2018, Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren; Marx, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 47 Rn. 20 ff.

11 LReg NRW, Pressemitteilung v. 24.08.2018; Flüchtlingsrat NW, Kritik an Landesunterbringung & AnKER-Zentren, online unter: <https://www.fmrnw.de/?id=154>.

12 Vgl. Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 47 Rn. 14.

13 Thür MFJV, Gutes Miteinander in Erstaufnahme, PM 44/2019 v. 2.9.2019 (abrufbar: justiz.thueringen.de); Berl SenIAS (928) 2188.

14 Vgl. zur Standortrelevanz: DIMR 2019, 60; Rabe, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 20).

dass es sich – insbesondere bei Gewalt gegen Frauen – um Menschenrechtsverletzungen handelt, für deren Bekämpfung die Staaten Verantwortung tragen. Auf Grundlage der menschenrechtlichen Instrumente, insbesondere der Spruchpraxis des CEDAW-Ausschusses¹⁵ und der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3, 8 EMRK wurden weiterentwickelte Rechtsinstrumente wie die Istanbul-Konvention¹⁶ oder die Aufnahmerichtlinie¹⁷ (AufnRL) erlassen, in denen diese Erkenntnis Eingang fand.¹⁸

3.1. Menschenrechtliche Schutzpflichten

Der EGMR leitet aus Art. 3 EMRK Mindeststandards und Fürsorgepflichten ggü. Schutzsuchenden her, weil diese wegen staatlicher Restriktionen nicht selbstverantwortlich ihr Leben gestalten können und gerade in Abhängigkeit von staatlichen Leistungen gehalten werden.¹⁹

Art. 5 I Istanbul-Konvention verpflichtet die Staaten, jede Beteiligung an Gewalttaten gegen Frauen zu unterlassen und sicherzustellen, dass „im Auftrag des Staates handelnde Personen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln.“ Außerdem müssen für alle von geschlechtsspezifischer Gewalt Betroffenen kurz- und längerfristige Schutzanordnungen zugänglich sein, Art. 54, 53 Istanbul-Konvention. Das Effektivitätsgebot verlangt gerade Maßnahmen mit sofortiger Wirkung *ohne hohen administrativen Aufwand* und unabhängig von anderen rechtlichen Verfahren, wie das Asyl- oder Aufnahmeverfahren.²⁰ Daneben stellt die Konvention u.a. *Informationspflichten* in verständlicher Sprache, Art. 19, und Fortbildungspflichten bzgl. des Personals, Art. 15, auf.

Der CEDAW- Ausschuss hat parallel dazu die allgemeine Verpflichtung gem. Art. 2 e) CEDAW²¹ dahingehend konkretisiert, dass für eine sichere Unterbringung von Frauen in AE Überwachungs- und Beschwerdemechanismen einzurichten sind.²²

3.2. Mindeststandards nach der Aufnahmerichtlinie

Die neue Aufnahmerichtlinie wurde u.a. aus dem Beweggrund erlassen, höhere Standards für die Unterbringung Geflüchteter zu etablieren, um menschenwürdige Lebensstandards zu garantieren, die auch den Verpflichtungen nach internationalem Recht entsprechen.²³ Auch wenn nicht näher konkretisiert, gehen die Mindeststandards jedenfalls in merklicher Weise über das eines menschenwürdigen Minimum hinaus, wie sich aus einem Umkehrschluss des Art. 18 IX AufnRL ergibt.²⁴ Die eben genannten international verbrieften Garantien sind auch im Unionsrecht wiederzufinden. Für das Aufnahmeverfahren formuliert treffen die Staaten geeignete Maßnahmen, um Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt in Unterkünften zu verhindern, Art. 18 IV AufnRL. Die Formulierung zur Gewaltprävention wurde im Vergleich zur RL 2003/9/EG verschärft, sodass Mitgliedstaaten nicht mehr nur besonderes Augenmerk auf Gewaltprävention legen sollen, sondern auch *angemessene* Maßnahmen zu ergreifen haben.²⁵ Solche sind z.B. *geschlechtergetrennte* Unterbringung, das Aufstellen bestimmter *Hausregeln*, die Bestimmung von *Vertrauenspersonen* oder aber die *individuelle Unterbringung* in Wohnungen.²⁶ Art. 18 VI und –

speziell für die Arbeit mit Minderjährigen sowie Gewaltopfern – Art. 24 IV, 25 II sollen den Einsatz von *qualifiziertem Personal* sicherstellen, welches insbesondere auch in Bezug auf vulnerable Personen (Art. 21) sensibilisiert ist und ggf. besondere Bedürfnisse identifizieren kann.²⁷

3.3. Fürsorge- und Schutzpflichten aus nationalem Recht

Das nationale Verfassungsrecht setzt dem staatlichen Gestaltungsspielraum v.a. durch das Menschenwürdegebot gem. Art. 1 I GG Grenzen. Allerdings ergeben sich aus dem Charakter der zwangsweisen Unterbringung auch zusätzliche Schutz- und Fürsorgepflichten, die ein Wohnen in AE frei von rassistischen, sexuellen und anderen Belästigungen ermöglichen müssen.²⁸

Das Gewaltschutzgesetz wurde erlassen, um potentiellen Opfern einen besseren Zugang zu angemessenen Schutzmaßnahmen zu bieten.²⁹ § 1 GewSchG bietet als Verfahrensvorschrift ein nicht abschließendes Instrumentarium für richterliche Anordnungen, § 2 regelt den Anspruch auf Überlassung der Wohnung nach dem Grundsatz „Der Täter geht, das Opfer bleibt“.³⁰

- 15 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau.
- 16 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt v. 11.5.2011, ETS 210.
- 17 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. EU Nr. L 180/96.
- 18 Der CEDAW-Ausschuss erwähnt 1979 das erste Mal geschlechtsspezifische Gewalt in der allgemeinen Empfehlung Nr. 19; *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 7.
- 19 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 7; vgl. auch *Brandl/Czech*, General and Specific Vulnerability of Protection-Seekers in the EU, in: Ippolito/Sánchez (Hrsg.), *Protecting Vulnerable Groups*, 2017, 256 ff.
- 20 Europarat (2011), Erläuternder Bericht, Rn. 314 ff.
- 21 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau v. 18.12.1979.
- 22 CEDAW-Ausschuss, General Recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, UN-Dok. CEDAW/C/GC/32, 2014, Rn. 48.
- 23 Hailbronner/Thym/Peek/Tsourdi, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part. D V Art. 1 Rn. 3.
- 24 So auch *Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier*, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 44 Rn. 21.
- 25 Hailbronner/Thym/Peek/Tsourdi, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part. D V Art. 18 Rn. 14. Eine Schwachstelle liegt in der fehlenden Einbeziehung von Häusern, Wohnungen oder Hotels, da bei diesen Unterbringungsformen ebenso Gewaltrisiken entstehen können wie in AE, *ebd.* Rn 16.
- 26 Hailbronner/Thym/Peek/Tsourdi, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part. D V Art. 18 Rn. 17.
- 27 Hailbronner/Thym/Peek/Tsourdi, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. Aufl. 2016, Part. D V Art. 18 Rn. 22 f. m.w.N.
- 28 OVG NRW InfAuslR, 219; *Marx*, AsylG, 10. Aufl. 2020, §§ 44 Rn. 10, 49 Rn. 7; *Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier*, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 44 Rn. 20; in der Rechtsprechung ist zudem eine Korrelation von Unterbringungsstandards und Verweildauer bzgl. der Reduzierung auf das Nötigste anerkannt (vgl. Sächs OVG, Beschl. v. 30.7.2013 – 3 B 380/13, Rn. 12 f.), kaum beleuchtet wurde hingegen, ob mit der zunehmenden Verschärfung der Wohnpflicht eine Verbesserung iS e positiven Abstandgebots einhergehen muss, vgl. DIMR, Menschenrechtsbericht 2019, 61 f.
- 29 *Duden*, Münchener Kommentar zum BGB Band 9: Familienrecht I, 8. Aufl. 2019, § 1 GewSchG Rn. 3.
- 30 *Breidenstein*, jurisPK-BGB Band 4, 9. Aufl. 2020, § 1 GewSchG Rn. 1 f; *Duden*, Münchener Kommentar zum BGB Band 9: Familienrecht I, 8. Aufl. 2019, § 2 GewSchG Rn. 1.

3.4. Zwischenfazit

Sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene geben (mensenrechtliche) Normen den Staaten auf, einen effektiven Schutz vor Gewalt – auch bzw. besonders in Flüchtlingsunterkünften – sicherzustellen. Insbesondere die Istanbul-Konvention spezifiziert Verpflichtungen bezüglich geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, die zur Orientierung für die nach der Aufnahmerichtlinie zu treffenden angemessenen Maßnahmen dienen können. Denn die unterschiedlichen Regelungssysteme überschneiden sich in ihrem Anwendungsbereich; z.B. wenn Frauen sexuelle Gewalt erlitten haben und damit vulnerabel iSd. Art. 21 AufnRL sind. Die Prävention dessen bezweckt sowohl Art. 18 IV der Richtlinie als auch die Istanbul-Konvention und CEDAW. Der auch im Gewaltschutzgesetz fixierte opferzentrierte Ansatz zielt darauf ab, bei häuslicher Gewalt die Schutzmaßnahmen stärker an den Bedürfnissen von Betroffenen auszurichten statt mit ihrer pauschalen Verlegung ggf. zu einer zusätzlichen Belastung beizutragen.

4. Die Relevanz von Aufnahmebedingungen für einen Gewaltschutz

Die derzeitige Unterbringung in AE erfolgt aufgrund der Erteilung einer Wohnverpflichtung und nicht beispielsweise zur Vermeidung von Obdachlosigkeit. Die Lebenssituation wird geprägt durch Größe, Lage und Ausstattung der Einrichtung.³¹ Begleitet wird sie durch Restriktionen, wie der Gewährung von Sachleistungen und Vollverpflegung statt selbstständiger Kochmöglichkeit. Die „massive psychosoziale Belastung“ belegte 2015 eine Studie des Robert-Koch-Instituts.³² Die Unterbringung in AE entspricht also gerade nicht den Bedürfnissen von Asylbewerber:innen, sondern verfolgt Kontroll- und Desintegrationsinteressen des Staates.³³ Sie zielt vordergründig auf eine Beschränkung des selbstbestimmten Lebens und von Freiheiten nicht jedoch auf die Gewährung von Schutz.³⁴ Die so vorgefundenen Bedingungen führen zu einer angespannten Situation, die sich durch Untätigkeit, Isolation und Überfüllung auszeichnet und dadurch die Möglichkeit der Betroffenen einschränkt, präventiv oder reaktiv auf Gewalt zu reagieren.³⁵

4.1. Administrativ erzeugte Vulnerabilität

Die Aufnahmerichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 21 f. AufnRL, die spezielle Situation vulnerabler Personen zu berücksichtigen und sie entsprechend ihrer Bedürfnisse zu unterstützen. Damit sind solche Personen gemeint, die besondere Garantien benötigen, um ihren Rechten und Pflichten während des Aufnahme- und Asylverfahrens nachkommen zu können, Art. 2 k) AufnRL. Der nicht abschließende Katalog in Art. 21 adressiert v.a. Personen, deren Schutzbedürftigkeit bereits bei Eingliederung in das Aufnahmeverfahren bestand.

Das Konzept von Vulnerabilität³⁶ geht jedoch darüber hinaus, so hat der EGMR Asylsuchende wegen ihrer Flucht und traumatischen Ereignisse *per se* als vulnerabel angesehen und die oben genannten Verpflichtungen ggü. Schutzsuchenden wegen ihrer staatlichen Abhängigkeit statuiert.³⁷

Auch aus dem Normzweck und dem systematischen Verweis in Art. 18 IV AufnRL gerade auf kollektive Unterbringungsformen lässt sich herleiten, dass hierbei ein erhöhtes individuelles Risiko der Gewalterfahrung, d.h. einer Schutzbedürftigkeit besteht. Implizit wird hier also von einer Vulnerabilität aufgrund der Unterbringungsform ausgegangen.

Unter teleologischen Gesichtspunkten rechtfertigt sich die Norm damit u.a. wegen der eigens (staatlicherseits) erzeugten Vulnerabilität, der es in angemessener Weise gewaltpräventiv entgegenzuwirken gilt. Anders ausgedrückt lässt sich daraus das Erfordernis ableiten, keine zusätzliche Vulnerabilität als die ohnehin durch administrative Maßnahmen gegebene zu erzeugen.

Neben unveränderlichen Merkmalen (z.B. sexuelle Orientierung) oder Erfahrungen (z.B. geschlechtsspezifische Gewalt), die zur Vulnerabilität einer Person beitragen, gibt es also auch administrative Faktoren, die zu einer Erhöhung der Vulnerabilität führen wie z.B. die Abhängigkeit von Behörden, Beschränkung des Zugangs zu staatlichen Leistungen und nicht zuletzt die verpflichtende Unterbringung in Sammelunterkünften.³⁸

4.2. Konsequenzen für eine gewaltpräventive Unterbringung

Durch die Unterbringung in AE werden somit Zustände administrativ geschaffen, gegen die es gleichzeitig vorzugehen gilt. Hier liegt ein struktureller Widerspruch, der seine Wurzeln im politischen Bedürfnis nach Kontrolle und Desintegration während des Asylverfahrens und gleichzeitiger humanitärer bzw. menschenrechtlicher Verpflichtung hat.

Ein praktischer gewaltpräventiver Ansatz muss deshalb einerseits Möglichkeiten einer dezentralen³⁹ Unterbringung konsequent ausnutzen und andererseits in Sammelunterkünften Strukturen und Qualitätsstandards etablieren, die einen weitestgehenden Schutz ermöglichen. Der Artikel wird im Folgenden die Berücksichtigung und Bekämpfung von Gewalt während des Aufnahmeverfahrens anhand dieser beiden Ansätze beleuchten.

31 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 10; Vgl. DIMR, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, 82.

32 *Aumüller/Daphi/Biesenkamp*, Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen, Robert-Bosch-Stiftung GmbH (Hrsg.), 2015, 35; siehe auch DIMR, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, 69.

33 Dies belegen zwei im Auftrag des Rats für Migration erstellte Studien: *Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur?* (*Hofmann/Scherr* 2017) und *Leben jenseits von Mindeststandards* (*Elle/Hess* 2017).

34 Zumal integrationspolitische als auch finanziellen Gründe für eine dezentrale Unterbringung sprechen: Robert-Bosch-Stiftung 2015, 35 f.

35 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 9 f; DIMR, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, 69; vgl. auch *Krause*, Gewalterfahrungen von Flüchtlingen, IMIS/BICC (Hrsg.), State-of-research Papier 03, 2018, 21.

36 Zur Kritik am Konzept siehe *Krause*, Gewalterfahrungen von Flüchtlingen, IMIS/BICC (Hrsg.), State-of-research Papier 03, 2018, 20 ff. m.w.N. EGMR (GK), Urteil v. 21.1.2011 – 30696/09, *MSS* ./.. Belgien u. Griechenland, Rn. 251.

37 Vgl. auch *Krause*, Gewalterfahrungen von Flüchtlingen, IMIS/BICC (Hrsg.), State-of-research Papier 03, 2018, 23.

38 Die Verwendung des Begriffs „dezentrale Unterbringung“ ist uneinheitlich und meint je nach Kontext die Unterbringung außerhalb von AE oder in eigenen Wohnungen statt in Gemeinschaftsunterkünften.

5. § 49 II AsylG als Instrument für eine dezentrale Unterbringung

Durch die Ermessensklausel des § 49 II AsylG ist es den Ländern unbenommen, die Wohnverpflichtung aufzuheben mit der Folge der Anschlussunterbringung gem. §§ 50 ff. AsylG.

5.1. Präventive Umverteilung

Obwohl die aus der spezifischen Unterbringung in AE allgemein resultierenden Folgen grundsätzlich hinzunehmen sind,⁴⁰ können sie im Einzelfall unzumutbar sein, sodass die Länder von der Entlassungsmöglichkeit gem. § 49 II AsylG Gebrauch machen müssen.⁴¹ Zuletzt hatte das VG Leipzig eine Ermessensreduzierung i.R.d. § 49 II aufgrund des Infektionsrisikos mit dem Sars-CoV-2-Virus angenommen.⁴²

In die Ermessensentscheidung fließen die Fürsorgepflicht des Staates und supranationale Verpflichtungen, wie aus Art. 18 IV AufnRL, bzgl. eines gewaltfreien und menschenwürdigen Wohnens mit ein.⁴³ Dies wird gestärkt durch den neuen Wortlaut seit August 2019, nach dem „insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung“ die Wohnpflicht aufgehoben werden kann. Aus der Nennung sowohl der Unterbringung als auch der Verteilung lässt sich schließen, dass unter Ersteres nicht lediglich logistische bzw. Kapazitätsgründe angesprochen werden,⁴⁴ sodass in die pflichtgemäße Entscheidung gerade auch qualitative Erwägungen einzubeziehen sind. Systematisch ist hier die im gleichen Zuge eingefügte Regelverpflichtung gem. § 44 IIa AsylG zu beachten, wonach die Länder gezwungen sind, geeignete Schutzmaßnahmen für Frauen und schutzbedürftige Personen zu treffen.⁴⁵ Die erstmalige explizite Nennung in Abschnitt 5 AsylG betont die Notwendigkeit der Berücksichtigung auch i.R.d. Unterbringungsmodalitäten nach den §§ 44 ff. AsylG, inkl. der Öffnungsklausel des § 49 II AsylG. Sofern ein effektiver Schutz von Frauen und vulnerablen Personen vor Gewalt in einer AE nicht möglich ist, haben die Länder notfalls i.R.d. § 49 II Var. 2 AsylG die Wohnverpflichtung dieser Personen aufzuheben.⁴⁶ Davon ist bei gewöhnlichen AE auszugehen, die nicht speziell auf den besonderen Bedarf von Frauen oder vulnerablen Personen wie LSBTI ausgerichtet sind (etwa wenn sie über kein Gewaltschutzkonzept verfügen, siehe 6.).⁴⁷ Im Ergebnis können danach bereits die aus der Unterbringung in AE allgemein resultierenden Folgen unzumutbar sein, sodass auch ohne konkretes Gewaltisiko umzuverteilen ist.

5.2. Reaktive Umverteilung

Bei gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Bewohner:innen sowie rechtsextremistischen Angriffen oder Drohungen kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umverteilt werden.⁴⁸ Es kommt sowohl eine Entlassung von Betroffenen als auch Täter:innen in Betracht. Aufgrund der individualisierten Gefährdung kann sich aus Art. 18 IV, 21 AufnRL bzw. § 44 IIa AsylG sogar ein Rechtsanspruch der Betroffenen ergeben.⁴⁹ Der praktische Nutzen ist jedoch fraglich, da eine schnelle Umverteilung von Täter:innen mittels Aufla-

genänderung nicht möglich ist.⁵⁰ Allerdings kann dem unterschiedlichen Wortlaut des § 49 („der“) im Vergleich zum § 48 AsylG („einer“) entnommen werden, dass hier nicht bloß eine generelle Aufhebung der Wohnverpflichtung möglich ist, sondern auch lediglich eine Entlassung aus der konkreten AE.⁵¹ Dennoch muss die behördliche respektive gerichtliche Entscheidung abgewartet werden, sodass dieser Weg für eine kurzfristige Verlegung nicht zielführend ist. Abhilfe könnte hier jedoch eine einheitliche Behördenpraxis mit festen Ansprechpersonen bei der zuständigen Landesbehörde schaffen.⁵² Für eine zügige Verlegung sind auch gesetzliche Verankerungen wie im brandenburgischen Aufnahmegesetz hilfreich, nach der von Amts wegen oder auf Antrag insbesondere bei häuslicher Gewalt umzuverteilen ist, § 7 I Bbg LAufnG.

6. Gewaltschutzkonzepte in Flüchtlingsunterkünften

Wegen der strukturellen Reduzierung der Wehrfähigkeit (potentieller) Betroffener, bedarf es gegensteuernder Mechanismen (Sozialbetreuung, Ansprech- bzw. Vertrauenspersonen etc.) und Rahmenbedingungen, die menschenwürdige Mindeststandards festschreiben. Dazu gehört auch ein sensibilisiertes Umfeld, welches adäquat mit Gewalttrisiken umgehen kann und bei Übergriffen interveniert. Der damit verbundene Aufwand stellt gewissermaßen die Kehrseite der durch administrative Regelungen erzeugten Schutzbedürftigkeit von Bewohner:innen in Sammelunterkünften dar.

Zwei Drittel aller Bundesländer haben Landesschutzkonzepte erlassen, die zumindest für alle AE gelten.⁵³ Zum Teil richten sie sich dabei (nur) an bestimmte vulnerable Personengruppen, wie Frauen, LSBTI⁵⁴ oder Kinder.⁵⁵ In Ländern wie Mecklen-

40 Marx, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 49 Rn. 7.

41 Vgl. Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 47 Rn. 28.

42 VG Leipzig v. 22.4.20, BeckRS 2020, 6688 Rn. 22.

43 Vgl. Marx, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 49 Rn. 7.

44 In der Gesetzesbegründung wird v.a. hierauf abgestellt, allerdings nicht abschließend.

45 Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 44 AsylG Rn. 4; Die Gesetzesbegründung nennt zudem weitere vulnerable Gruppen, wie LSBTI und Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, A-Drs. 19(4)307.

46 Vgl. auch Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, § 49 AsylG Rn. 4.

47 Vgl. Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales v. 10.06.2020 (SenIAS (928) 2188), 5.2b.

48 Vgl. Marx, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 49 Rn. 7.

49 Vgl. Hailbronner/Thym/Peek/Tsourdi, EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part. D V Art. 21 Rn. 11; vgl. auch Hofmann/Bender/Bethke, NK-Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 49 Rn. 5.

50 Marx, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 49 Rn. 9 f; Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 49 Rn. 6; a.A. Bergmann/Dienelt (o. Fn. 44), § 48 Rn. 3, 49 Rn. 6.

51 Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed. 2020, § 49 Rn. 3; im Ergebnis ebenfalls: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 49 Rn. 7.

52 Siehe z.B. Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales v. 10.06.2020 (SenIAS (928) 2188), 5.2b.

53 Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.

54 Lesben, Schwule, Bisexuelle sowie trans- und intergeschlechtliche Personen.

55 Siehe z.B. Ministerium für Inneres und Sport, Leitfaden zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt in Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt v. 12.4.2018, 3 f.

burg-Vorpommern, die über kein Landeskonzept verfügen, hängt die Umsetzung von der Initiative der Einrichtungsbetreiber:innen ab.⁵⁶

Obwohl Verwaltungsvorschriften allein nicht ausreichend sind für eine Umsetzung der AufnRL,⁵⁷ ist der verstärkte Fokus auf die Erarbeitung von Gewaltschutzkonzepten (GSK) zu begrüßen.⁵⁸ Dennoch ist die Qualität sehr unterschiedlich. Bereits die Implementierung reicht von bloßen Empfehlungen,⁵⁹ verwaltungsinternen Vorgaben,⁶⁰ Vertragsklauseln mit Betreiber:innen⁶¹ bis hin zu Festschreibungen in Verordnungen zum Betrieb von Einrichtungen, Anlage 1 IV ThürGUSVO.⁶² Hier sollte eine in Ansätzen schon vorhandene legislative Umsetzung forciert werden.⁶³

6.1. Partizipative Erarbeitung einrichtungsspezifischer Handlungsansätze

Gewaltschutz kann auf zwei Stufen stattfinden: Prävention von Gewaltanwendung und Vermeidung einer sekundären Viktimisierung. Letzteres umfasst negative psychische und soziale Folgen, welche nicht aus dem unmittelbaren Übergriff erwachsen, sondern indirekt durch diejenigen Personen hervorgerufen werden, die sich mit den Betroffenen oder den Folgen der Tat befassen.⁶⁴ Im Fokus darf keine Essentialisierung⁶⁵ des Opferstatus stehen, sondern begleitende Maßnahmen zur empowerten, selbstbestimmten Wahrnehmung und Durchsetzung der eigenen Rechte.

Hier sind verschiedene Handlungsfelder angesprochen, auf die nicht einzeln eingegangen werden kann: bauliche Standards und Belegungsmanagement, Hausordnung, Personalmanagement und -Qualifikation, Informationspflichten, Kooperationspflichten, Risikomanagement, Beschwerdemanagement, Monitoring.⁶⁶

Ausgangspunkt ist die *verbindliche Implementierung* eines GSK, die alle in einer Unterkunft Beschäftigten zur Einhaltung verpflichtet und auch Vertragsbestandteil mit externen Dienstleister:innen ist.⁶⁷ Für vulnerable Gruppen ist zusätzlich ein eigenes, zielgruppenspezifisches Konzept zu entwerfen.⁶⁸ Es helfen keine starren Implementierungen, die nicht auf die Unterkunft abgestimmt sind, vielmehr muss für jede Einrichtung eine eigene Risikoanalyse unter Mitwirkung von Fachberatungsstellen, Mitarbeitenden und Bewohner:innen erstellt werden, damit das GSK darauf abgestimmt und ggf. angepasst werden kann (unter Einhaltung der Mindeststandards).⁶⁹

Darauf Bezug nehmend müssen konkrete Handlungsansätze zur Risikominimierung einerseits und zum Schutz von Personen andererseits einrichtungsspezifisch erarbeitet werden. Wichtig ist dabei die Etablierung standardisierter Verfahren und Verantwortlichkeiten, um Handlungssicherheit zu erzeugen.⁷⁰ Für eine Stärkung der Inanspruchnahme und des Vertrauens in die Strukturen müssen folgende Grundvoraussetzungen beachtet werden:

- die Partizipation der Bewohner:innen in die Erarbeitung und Evaluation des Konzepts,
- private Rückzugsmöglichkeiten (und Achtung der jeweiligen Privatsphäre) sowie
- ein Handeln aller Mitarbeiter:innen, welches sich daran ausrichtet, die Resilienz⁷¹ der Schutzsuchenden zu stärken⁷²

Als Beispiel können hier die Berliner Leistungs- und Qualitätsbeschreibungen für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften dienen.⁷³

6.2. Räumliche Trennung

Entsprechend den internationalen Anforderungen an einen effektiven Gewaltschutz sind v.a auch kurzfristige Schutzmöglichkeiten erforderlich. Diese zielen darauf ab, eine Krisensituation zu entschärfen und Betroffenen eine Schutz- und Ruhephase zu ermöglichen.⁷⁴ Bzgl. geschlechtsspezifischer Gewalt ist dafür eine räumliche Trennung häufig unumgänglich. Wegen der räumlichen Ausgestaltung von AE (überwiegend Gemeinschaftsräume) bietet eine *einrichtunginterne Trennung* in der Regel jedoch keinen effektiven Schutz.⁷⁵ In Betracht kommen weiterhin:

- eine polizeiliche Wegweisung und ggf. Betretungs-, Kontakt- und Näherungsverbote,⁷⁶
- ein auf das Hausrecht gestütztes Hausverbot,⁷⁷

56 Zumindest alle von den Malteser-Verken betriebenen Einrichtungen verfügen über ein GSK, welches sich an dem Bundes-GSK orientieren soll, Antwort auf eine elektronische Anfrage des Gewaltschutzkoordinators in MV v. 28.08.2020.

57 vgl. EuGH v. 14.10.1987, Rs. 208/85, Kommission ./ Deutschland, Slg 1978, 4045 (4066), Rn. 30.

58 Zum Stand von vor fünf Jahren siehe *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 11 f.; DIMR, Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016, 82 ff.

59 Vgl. Bbg GSK, 11 (online abrufbar: www.gewaltschutz-gu.de/publikationen).

60 Hess GSK, 5. (online abrufbar: www.gewaltschutz-gu.de/publikationen).

61 LAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1 v. 12.4.2018, 5, 13.

62 Die Mindeststandards der ThürGUSVO beziehen sich allerdings auf Gemeinschaftsunterkünfte und nicht auf Aufnahmeeinrichtungen.

63 Siehe z.B. zur Sozialarbeit § 12 BadWürtt FlÜAG, § 12 I Bbg LAufnG; zur Umverteilung und Unterbringung §§ 7 I 3 Nr. 4, 9 IV Bbg LAufnG.

64 Vgl. *Haupt/Weber*, Handbuch Opferschutz und Opferhilfe, 2. Aufl. 2003, S. 32 ff., 38.

65 Essentialisierung meint hier das Reduzieren einer Person auf ihre Opfereigenschaft bzw. das Zulegen einer „Opferidentität“. Vgl. zu letzterem ebenfalls *Haupt/Weber*, Handbuch Opferschutz und Opferhilfe, 2. Auflage 2003, S. 38. Das Problem besteht auch strukturell: *Krause*, Gewalterfahrungen von Flüchtlingen, IMIS/BICC (Hrsg.), State-of-research Paper 03, 2018, 21 f.

66 BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, 14 ff.

67 BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, 11.

68 Siehe z.B. BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, 33 ff., 38 ff., 47 ff.

69 BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, 12.

70 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 11 f.

71 Resilienz ist die psychische Widerstandsfähigkeit einer Person in Bezug auf Krisenbewältigung.

72 BMFSFJ/UNICEF, Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, 2018, 12 f., 21.

73 LAF, Leistungs- und Qualitätsbeschreibung GU1 v. 12.4.2018.

74 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 17.

75 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 18.

76 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 17 ff.

77 Vgl. dazu *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 20 f.

- zivilrechtliche Schutzmöglichkeiten nach § 1004 BGB analog i.V.m. §§ 1, 2 GewSchG,⁷⁸ sowie
- eine Umverteilung in andere (Schutz-)Unterkünfte oder Frauenhäuser nach Aufhebung der Wohnpflicht gem. § 40 II AsylG

Gerade die zivilrechtlichen Schutzmaßnahmen sind für die Täter:in jedoch regelmäßig unzumutbar, wenn er oder sie gegen die Wohnpflicht oder Wohnsitzauflage verstoßen würde und kommen deshalb i.d.R. nur mit entsprechenden ausländerrechtlichen Anordnungen in Betracht.⁷⁹ Auf der anderen Seite darf, um einer sekundären Viktimisierung entgegenzutreten, auch kein pauschalisierter Auszug der Betroffenen forciert werden, da dies u.U. eine zusätzliche Belastung bedeutet.⁸⁰ In der Praxis kulminieren hier zahlreiche Hürden, deren Ursache vordergründig in unklaren Zuständigkeiten, fehlender Personalqualifikation und -sensibilisierung, uneinheitlicher Verfahren sowie Rechtsunsicherheiten liegt.⁸¹ Den Anforderungen der Istanbul-Konvention nach effektiven, zügigen Schutzmaßnahmen ohne großen administrativen Aufwand wird diese Praxis demnach nicht gerecht. Es bedarf somit v.a. klarer ermessensleitender Vorschriften, die regeln, dass aus Gründen des Gewaltschutzes

- für Personen in AE die Wohnverpflichtung nach § 49 II AsylG aufzuheben bzw. eine Erlaubnis nach § 57 I zu erteilen ist,⁸² oder
- für Personen in Gemeinschaftsunterkünften die Wohnsitzauflage nach § 60 II AsylG geändert wird.⁸³

7. Fazit

Die unterkunftsspezifischen Einschränkungen in einer AE stellen für alle Personen eine besondere Belastung dar. Für vulnerable Schutzsuchende ist dabei jedoch *per se* von einer besonderen Härte auszugehen. Die Bundesländer sollten hier bereits präventiv und umfassend von § 49 II AsylG Gebrauch machen, um die Pflicht, in AE zu wohnen, aufzuheben.

Als Reaktion auf Drohungen oder Übergriffe kann die Norm zusätzlich dazu dienen, Betroffene und Täter:innen räumlich zu trennen. Der Ermessenspielraum kann sich dabei zu einem Rechtsanspruch für Betroffene auf eigene Verlegung oder die der Täter:in verdichten.

Auf kurzfristige Interventionen ist das Verteilungsverfahren nach den §§ 50 ff. AsylG jedoch nicht ausgelegt. Obwohl durch ausländerrechtliche Anordnungen andere Schutzmaßnahmen flankiert werden können, steht das zusätzliche Erfordernis einer effektiven Anwendung tendenziell im Wege. Da Maßstab die menschenrechtlichen Anforderungen zum Gewaltschutz sind und nicht die spezifische Unterbringungsform, ist hier ein erhöhter Handlungsbedarf erforderlich, der auf eine Harmonisierung von Gewaltschutz und Ausländerrecht abzielt.

Dafür sind zumindest verbindliche Sonderzuständigkeiten sowie Anwendungs-, und Verfahrenshinweise für alle involvierten Behörden erforderlich, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und eine zügige sowie einheitliche Behördenpraxis sicherzustellen.

Erstrebenswert ist darüber hinaus eine landes- oder bundesgesetzliche Verankerung von expliziten Ausnahmetatbeständen bzgl. der Unterbringung und Umverteilung aus Gründen des Gewaltschutzes, da § 44 IIa AsylG nicht genügend Klarheit für eine einheitliche Praxis verschafft.

Davon unabhängig haben die Bundesländer sicherzustellen, dass alle Sammelunterkünfte (ob AE oder GU) über ein adäquates Gewaltschutzkonzept verfügen, da diese Unterbringungsform eine Vulnerabilität erzeugt, der sie entgegenzuwirken verpflichtet sind. Hierfür ist erforderlich, dass landesweite Mindeststandards erlassen werden, die verpflichtend in Verträge mit Betreiber:innen integriert werden und auch für Dritte wie z.B. Sicherheitsdienstleister:innen gelten. Da die hier erzeugte Vulnerabilität alle Schutzsuchenden trifft, sind Konzepte, die lediglich bestimmte Gruppen adressieren zwar notwendig, aber nicht ausreichend. In ihnen müssen einrichtungsspezifisch Zuständigkeiten, standardisierte Verfahrensweisen und Regelungen zur Kooperation mit Polizei-, Ausländer- und Leistungsbehörden festgelegt werden.

Nicht zuletzt bedarf es einer systematischen Datenerhebung um die Effektivität von Schutzmaßnahmen auch tatsächlich bewerten zu können. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das derzeit in Entwicklung befindliche Konzept für eine unabhängige nationale Berichterstattungsstelle zu einem kohärenten Ansatz beiträgt.

78 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 19 f.; Bewohner:innen, die nicht als Paar zusammenleben führen auch bei länger gemeinsamer Unterbringung keinen auf Dauer angelegten gemeinsamen Haushalt und können sich somit nur auf § 1 GewSchG berufen, vgl. *Breidenstein*, jurisPK-BGB Band 4, 9. Aufl. 2020, § 2 GewSchG Rn. 11.

79 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 14 f, 18 f; 22 ff.

80 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 18.

81 *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 18 f.

82 So *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 24 f.

83 Da i.R.d. Anschlussunterbringung keine Wohnpflicht besteht, kann die alternative Zuweisung mittels Auflagenänderung nach § 60 II AsylG geschehen, vgl. *Marx*, AsylG, 10. Aufl. 2020, § 49 Rn. 9 f.; *Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier*, GK-AsylG, Losebl.-Ausg. 126. Egl. 2020, § 49 Rn. 6; a.A. *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, 13. Aufl. 2020, §§ 48 Rn. 3, 49 Rn. 6. Ein Hindernis stellt allerdings § 60 III 5 AsylG dar. Für eine schnelle Abänderung der Auflage ist erforderlich, dass diejenige Ausländerbehörde unverzüglich aktiv wird, in deren Bezirk die Gewalt stattgefunden hat, *Rabe*, Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften, DIMR, Policy Paper Nr. 32, Berlin 2015, 15 f.