

Tillmann Löhr

Flucht aus der Ukraine: Aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen der Aufnahme in Deutschland

Der Beitrag stellt den rechtlichen Rahmen dar, der für Geflüchtete aus der Ukraine gilt. Das erfasst Einreise und Aufenthalt, die damit jeweils verbundenen Fragen der Existenzsicherung sowie die Unterschiede zum regulären Asylverfahren.

1. Einleitung

Seit Beginn des Krieges in der Ukraine hat Deutschland ebenso wie andere europäische Staaten viele Geflüchtete aus der Ukraine aufgenommen. Mit Stand 2. Mai 2022 sind rund 390.000 Personen hier registriert (fortlaufend aktualisiert statistika 2022). Die Zahl dürfte tatsächlich etwas höher liegen, weil Ukrainerinnen und Ukrainer visumfrei einreisen können und sich nicht umgehend registrieren lassen müssen.

Das stellt zum einen Soziale Arbeit und soziale Infrastrukturen vor Herausforderungen. Das wird auf dem 82. Deutschen Fürsorgetag in Essen diskutiert (Deutscher Verein 2022). Zum anderen erfolgt die Schutzgewährung für Personen in einem rechtlichen Rahmen, der sich vom regulären Asylverfahren unterscheidet.

Der vorliegende Artikel stellt diesen rechtlichen Rahmen dar. Das umfasst die visumfreie Einreise und Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels (2.), die Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz (3.) sowie die mit 2. und 3. verbundenen Fragen der Existenzsicherung. Abschließend wird die unterschiedliche Behandlung Asylsuchender und Begünstigter vorübergehenden Schutzes diskutiert (4.). In den ersten Wochen nach Beginn des Krieges gab es eine dynamische Rechtsauslegung und -setzung. Mittlerweile sind Details noch im Fluss, doch der wesentliche Rahmen hat sich konsolidiert.

Dieser Beitrag ist eine Vorabveröffentlichung anlässlich des 82. Deutschen Fürsorgetages in Essen. Er wird in überarbeiteter Version in einer kommenden Ausgabe des NDV erscheinen und nach abgeschlossenem Gesetzgebungsverfahren weitere



Dr. Tillmann Löhr

ist wissenschaftlicher Referent im Arbeitsfeld III „Grundlagen sozialer Sicherung, Sozialhilfe, soziale Leistungssysteme“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin

Foto: carolinweinkopf.de

Details des vorgesehenen Rechtskreiswechsels vom AsylbLG ins SGB II bzw. XII (s.u. 3.2.) aufgreifen.

2. Aufenthaltsrecht

2.1 Visumfreie Einreise und Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels

2.1.1 Visumfreie Einreise nach Unionsrecht

Schon vor dem Krieg konnten Staatsangehörige aus der Ukraine für einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen gemäß Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Nr. 1 VO EU 2018/1806 ohne Visum nach Deutschland einreisen. Dieser Aufenthalt kann gemäß § 40 AufenthV i.V.m. Art. 20 Abs. 2 des Schengener Durchführungsabkommens in Ausnahmefällen um weitere 90 Tage verlängert werden. Voraussetzung ist ein biometrischer Pass. Den besaßen Pro Asyl zufolge im Februar 2022 rund 19 Millionen Staatsangehörige der Ukraine (Pro Asyl 2022).

2.1.2 Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels durch nationale Verordnung

2.1.2.1 Zum Verfahren: Eilbedürftigkeit und Verlängerung

Die visumfreie Einreise war also bei Kriegsbeginn vielen, aber nicht allen der rund 44 Millionen Staatsangehörigen der Ukraine erlaubt. Das Bundesministerium für Inneres und Heimat (BMI) reagierte schnell und erließ am 8. März 2022 gemäß § 99 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 4 Sätze 1 und 2 AufenthG die Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen (UkraineAufenthÜV). Sie trat gemäß ihrem § 4 Abs. 1 am 9. März 2022 in Kraft. Das erfolgte zur Wahrung öffentlicher Interessen gemäß § 99 Abs. 4 Satz 1 AufenthG zunächst ohne Zustimmung des Bundesrates (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache]). Man darf dies als Verfahrensbeschleunigung lesen, um die Eilbedürftigkeit angesichts der schnell einsetzenden Fluchtbewegungen aufzugreifen. Gemäß § 99 Abs. 4 Satz 2 AufenthG ist eine solche Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates auf drei Monate zu befristen. Am 8. April 2022 hat der Bundesrat einer Verlängerung bis zum 31. August 2022 zugestimmt (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache], Artikel 1 – Neufassung von § 4 Abs. 2; BR-Drucks. 151/22 [Beschluss]).

2.1.2.2 Zum Inhalt: Legalisierung von Einreise und Aufenthalt

Um den Ausnahmecharakter der UkraineAufenthÜV zu verstehen, müssen die Regeln erläutert werden, von denen sie abweicht.

Die erste dieser Regeln lautet gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, dass für die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland ein Aufenthaltstitel erforderlich ist, sofern nicht durch Unionsrecht oder eine Verordnung etwas anderes bestimmt ist. Aufenthaltstitel ist der Oberbegriff für verschiedene Formen des Aufenthaltsstatus, die einen rechtmäßigen Aufenthalt begründen. Relevant hier: Für die Einreise braucht man ein i.d.R. ein Visum, für den längerfristigen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis.

Die UkraineAufenthÜV macht eine Ausnahme davon. Sie regelt in § 1 „anlässlich des Krieges (...) die vorübergehende Befreiung von bestimmten Ausländern vom Erfordernis des Besitzes eines Aufenthaltstitels und ermöglicht diesen die Einholung des für die Zeit nach Außerkrafttreten dieser Verordnung erforderlichen Aufenthaltstitels im Bundesgebiet.“ Soll heißen: Die erfassten Personen können legal nach Deutschland einreisen und sich vorerst legal hier aufhalten.

Erfasst sind gemäß § 1 Abs. 1 UkraineAufenthÜV Ausländerinnen und Ausländer, die sich am 24. Februar 2022 in der Ukra-

ine aufgehalten haben. Zu beachten ist, dass das ukrainische Staatsangehörige ebenso wie Drittstaatsangehörige – also Staatsangehörige aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten – erfasst.

Erfasst sind zum anderen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 UkraineAufenthÜV ukrainische Staatsangehörige, die einen Wohnsitz in der Ukraine hatten, sich aber außerhalb der Ukraine aufgehalten haben. § 1 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung weitet dies auf anerkannte Schutzberechtigte nach Unionsrecht oder vergleichbarem nationalem Recht aus. § 1 Abs. 3 der Verordnung erfasst ukrainische Staatsangehörige, die über die visumfreie Einreise schon legal hier waren, aber keine Aufenthaltserlaubnis für einen längeren Aufenthaltstitel hatten.

Die zweite dieser Regeln lautet gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 AufenthG: Wer einen Aufenthaltstitel für einen längerfristigen Aufenthalt beantragen möchte, muss schon mit dem erforderlichen Visum eingereist sein und Angaben für den längerfristigen Aufenthalt im Visumantrag gemacht haben. Auch hier macht die UkraineAufenthÜV eine Ausnahme: Nach deren § 3 Satz 1 kann der Aufenthaltstitel im Bundesgebiet eingeholt werden. Die Begründung (Entwurfsfassung abgedruckt bei GGUA 2022) verweist darauf, dass nach § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG von der Nachholung des Visumverfahrens abgesehen werden kann, wenn es „aufgrund der besonderen Umstände im Einzelfall unzumutbar ist. Da eine Rückkehr in die Ukraine wegen des Krieges regelmäßig nicht zumutbar ist, wird diese Regelung abstrakt-generell getroffen“ (Begründung, S. 6). Die Verordnung dient damit mehreren Zwecken:

- ▶ Geflüchtete aus der Ukraine sollen legal einreisen dürfen und Zeit haben, einen Aufenthaltstitel zu beantragen. So soll auch verhindert werden, dass sie in einen illegalen Aufenthalt hineinwachsen (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache], S. 2). Letzteres dürfte sich auf Inhaberinnen und Inhaber biometrischer Pässe beziehen, deren Aufenthalt nach Ablauf der visumfrei legalen Zeit illegal werden kann.
- ▶ Die Bundespolizei und die Ausländerbehörden sollen entlastet werden (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache], S. 2).
- ▶ Ukrainische Staatsangehörige, die die Voraussetzungen der visumfreien Einreise nicht erfüllen – insbesondere, weil sie keinen biometrischen Pass haben – sollen legal einreisen und sich aufhalten dürfen (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache], S. 2 f.)
- ▶ Zuletzt sollen nicht-ukrainische Drittstaatsangehörige aus der Ukraine erfasst werden, die nicht die Voraussetzungen des visumfreien Aufenthalts erfüllen (BR-Drucks. 151/22 [Grunddrucksache], S. 3).

Anhand der Begründung wird die Rolle der UkraineAufenthÜV deutlich: Im Interesse der Behörden soll sie zu Vereinfachung und Entlastung führen. Im Interesse der Schutzsuchenden soll

sie Lücken schließen, beispielsweise wenn der visumfreie Aufenthalt nicht greift oder zeitlich auszulaufen droht.

2.2 Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz

2.2.1 Unionsrechtliche Grundlage

Ein Blick zurück: Am 4. März 2022 wurde eine Richtlinie (RL) aktiviert, die in über 20 Jahren ihres Bestehens nie angewandt worden war. 2001 wurde die sog. RL zum vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms verabschiedet (RL 2001/555/EG, ABl. L 212/12 vom 7. August 2001). Hintergrund waren die Erfahrungen aus den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere dem Kosovo-Krieg: Für den Fall, dass sehr viele Personen in sehr kurzer Zeit aus einem bestimmten Gebiet auf EU-Territorium fliehen, sollte ein gruppenbezogener prima-facie-Schutz geschaffen werden. Eine Vielzahl einzelfallbezogener Prüfungen in langwierigen Asylverfahren mit drohender Überlastung der Behörden sollte vermieden werden.

Ziel der RL ist es nach Art. 1, „Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgeglichene Verteilung der Belastungen (...) zu fördern“.

Dafür ist gemäß Art. 5 RL 2001/55/EG ein sog. Durchführungsbeschluss des Rates erforderlich. Der Beschluss stellt gemäß Art. 5 Abs. 1 RL 2001/55/EG einen Massenzustrom fest. Gemäß Art. 5 Abs. 2 legt er die erfassten Personengruppen, den Zeitpunkt, ab dem der vorübergehende Schutz wirksam wird, und eine Schätzung der Wanderungsbewegung fest. Das löst nach Art. 3 die Pflicht für alle Mitgliedstaaten aus, den Personen Schutz zu gewähren und weitere in der RL garantierte Rechte zu gewährleisten.

Am 4. März 2022 – acht Tage nach Kriegsbeginn – hat der Rat einen solchen Beschluss gefasst (Abl. EU L/71 vom 4. März 2022). Er stellt den Massenzustrom von Vertriebenen aus der Union fest. Erforderlich war gemäß § 5 Abs. 1 der RL nur eine qualifizierte Mehrheit. Der Rat setzte aber mit einstimmiger Beschlussfassung ein klares Signal.

Erfasst sind, stark vereinfacht, ukrainische Staatsangehörige sowie anerkannte Schutzberechtigte, die in der Ukraine leben, sowie die Familienangehörigen beider Gruppen. Unter bestimmten Bedingungen sind auch Drittstaatsangehörige erfasst, siehe Abs. 2 und 3 des Beschlusses (ausführlich BMI 2022, S. 4 ff.; Europäische Kommission 2022, I/2 ff.).

Eine interne, auf Solidarität beruhende Verteilung beschloss der Rat am 4. März 2022 nicht. Zwar ist diese nach Art. 24 ff RL 2001/55/EG eigentlich vorgesehen. Man darf aber vermuten, dass der Verzicht darauf die politische Bedingung für die einstimmige Beschlussfassung war. Konsequenz ist, dass die erfassten Personen ihren Zielstaat in der EU frei wählen können.

2.2.2 Umsetzung in Deutschland

Der Beschluss des Rates verpflichtet zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Gewährung vorübergehenden Schutzes nach § 24 AufenthG. Die Norm musste nicht neu geschaffen werden. Sie steht seit dem Zuwanderungsgesetz 2005, bislang ungenutzt, im AufenthG (BGBl. I 2004 S. 1950).

Die Aufenthaltserlaubnis soll laut BMI rückwirkend ab dem glaubhaft gemachten Zeitpunkt der Einreise ins Bundesgebiet, frühestens ab 4. März 2022, gelten. Sie soll bis zum 4. März 2024 befristet werden (BMI 2022, 14). Unionsrechtlich sind gemäß Art. 4 RL 2001/55/EG bestimmte Verlängerungen möglich – hier sind die künftigen Entwicklungen abzuwarten.

Unionsrechtlich ist zudem in Art. 12 RL 2001/55/EG der Zugang zu selbstständiger oder unselbstständiger Arbeit vorgesehen. Nach der nationalen Umsetzung in § 24 Abs. 6 AufenthG ist die Erwerbstätigkeit nicht per Gesetz erlaubt, sondern muss von der Ausländerbehörde erlaubt werden. Zwei Besonderheiten gilt es zu beachten: Zum einen ist gemäß § 31 BeschV keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich. Zum anderen verweist das BMI in unionsrechtskonformer Auslegung darauf, dass die Ausländerbehörden keinen Ermessensspielraum haben (BMI 2022, 17). Die Erwerbstätigkeit ist also regelmäßig zu erlauben.

2.2.3 Vorteile des vorübergehenden Schutzes

Die Anwendung der RL folgt einem pragmatischen Ansatz mit verschiedenen Vorteilen gegenüber dem regulären Asylverfahren: Schnelle Rechtssicherheit für die Betroffenen insbesondere mit Blick auf Aufenthaltssicherheit und Arbeitsmarktzugang, Entlastung der nationalen Asylbehörden – hier: des BAMF – sowie schnellere Planbarkeit für Länder und Kommunen im Umgang mit den Betroffenen.

2.3 Stellung eines Asylantrages

Es steht den vom Ratsbeschluss erfassten Personen jederzeit frei, Asyl im regulären Verfahren zu beantragen. Das ließe sich bereits völkerrechtlich begründen, ist aber auch in Art. 17 RL 2001/55/EG klargestellt.

Was rechtlich möglich ist, dürfte tatsächlich meist für ein schnelles Ankommen und Teilhaben nicht sinnvoll sein. Die Stellung des Asylantrags löst bei späterer Anerkennung zwar eine stärkere Rechtsposition aus, abgesichert durch die Genfer Flüchtlingskonvention (BGBl. 1953 II S. 560, in der Fassung des Protokolls vom 31. Januar 1967, BGBl. 1969 II S. 1294) und die sog. Qualifikations-RL (RL 2011/95/EU). Zuvor aber führt sie in die Bedingungen des Asylverfahrens: Das Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 AsylG) oder Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG) ist verpflichtend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist teilweise beschränkt (ausf. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2021, 7 f.). Die Existenzsicherung ist gemäß § 1 Nr. 1 AsylbLG zunächst auf das gegenüber dem SGB II oder XII niedrigere Niveau des AsylbLG begrenzt. Im Falle der Ablehnung des Asylantrags kommt es zur Titelerteilungssperre des § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG.

Umgekehrt kann, wer sich im Asylverfahren befindet, auch eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG beantragen. Gemäß § 32a AsylG ruht dann das Asylverfahren, solange ihm oder ihr vorübergehender Schutz nach § 24 AufenthG gewährt wird.

2.4 Beantragung eines anderen Aufenthaltstitels

Der Blick auf die humanitäre Notlage darf den aufenthaltsrechtlichen Blick nicht auf humanitäre Optionen verengen. Das AufenthG kennt jenseits des Aufenthalts aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen weitere Aufenthaltsw Zwecke: Ausbildung, Studium, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug oder besondere Aufenthaltsrechte. Diese Zwecke kommen für ukrainische Staatsangehörige ebenso wie für alle anderen Drittstaatsangehörigen infrage. Das kann beispielsweise sinnvoll sein, wenn die Voraussetzungen der Blauen Karte EU erfüllt sind, die für Hochqualifizierte aufenthaltsrechtliche Vorteile gegenüber anderen Titeln mit sich bringt.

Zu beachten ist dabei zweierlei: Erstens setzen die nicht-humanitären Titel – von Ausnahmen abgesehen (§ 28 Abs. 1 Satz 2, § 29 Abs. 2 Satz 1 AufenthG, § 36 Abs. 1 Satz 1, § 36a Abs. 1 Satz 1 AufenthG) – in der Regel voraus, dass der Lebensunterhalt eigenständig gesichert ist. Zweitens kann die Aufenthaltserlaubnis abweichend von der Regel des § 5 Abs. 2 Satz 1 AufenthG vom Inland aus beantragt werden (oben 2.1.2.2).

3. Existenzsichernde Leistungen

Die Frage nach existenzsichernden Leistungen ist zeitlich in zwei Phasen zu beantworten. Die erste Phase liegt zwischen Einreise und Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Auf-

enthG, die zweite nach der Erteilung oder Beantragung der besagten Aufenthaltserlaubnis.

3.1 Während des visumfreien Aufenthalts

Visumfreie Kurzaufenthalte sind typischerweise nicht auf den Bezug existenzsichernder Leistungen angelegt – man denke etwa an touristische Reisen oder Verwandtenbesuche. Anhand der ukrainischen Geflüchteten, die nicht ins reguläre Asylverfahren gehen, aber überwiegend eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG beantragen werden, stellte sich seit Ende Februar die Frage: Welche Leistungen sind ihnen zu gewähren, bevor sie die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erhalten haben? Denn im SGB II gilt nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ein Leistungsausschluss für die ersten drei Monate. Gleiches gilt im SGB XII gemäß § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1.

Zunächst wurde vereinzelt auf die Inanspruchnahme von Überbrückungs- und Härtefallleistungen nach § 23 Abs. 3 Satz 3 und Satz 6 SGB XII verwiesen (DAV, AG Sozialrecht 2022). Ganz überwiegend setzte sich aber die Auffassung durch, dass Leistungen nach dem AsylbLG zu gewähren sind. Bei gleichem Ergebnis divergierten anfangs die Begründungen. Zwischenzeitlich hat sich praktisch die Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Inneres, Heimat und Bau (BMI) durchgesetzt. Es stellt auf das sog. Schutzgesuch bzw. Asylgesuch ab. Das liegt vor der formellen Stellung eines Asylantrages beim BAMF. Es erfasst jede Äußerung gegenüber einem staatlichen Vertreter, ob mündlich oder schriftlich, dass eine Person um Schutznachsucht. Es löst noch vor dem formellen Asylantrag einen Leistungsanspruch nach § 1 Abs. 1 Nr. 1a AsylbLG aus. Üblicherweise gerichtet auf das reguläre Asylverfahren, wird es auch auf die hier diskutierte Gruppe angewandt: „Erfolgt (zunächst) keine Antragstellung bei der Ausländerbehörde, wird auch mit einer sonstigen Bitte um Unterstützung (Unterkunft, Verpflegung, medizinische Versorgung) zugleich ein entsprechendes Schutzbegehren geäußert“ (BMI 2022, 12).

3.2 Ab Erteilung oder Beantragung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG

Zum Zeitpunkt der Drucklegung gilt noch § 1 Abs. 1 Nr. 3 a) 2. Alternative AsylbLG. Hiernach fallen Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG in den Leistungsbereich des AsylbLG. Allerdings wurde auf der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder am 7. April 2022 eine Änderung vereinbart: Künftig sollen Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG in den Leistungsbereich des SGB II einbezogen werden (Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs

der Länder am 7. April 2022, Nr. 12 a). Die Neuregelung soll am 1. Juni 2022 in Kraft treten. Voraussetzung soll nach Nr. 12a des Beschlusses sein, dass die Betroffenen im Ausländerzentralregister registriert sind. Weitere Voraussetzung soll sein, dass sie die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG schon erteilt bekommen haben oder sie beantragt haben und eine sogenannte Fiktionsbescheinigung besitzen. Letzteres erfasst gemäß § 81 Abs. 3 AufenthG die Phase zwischen Beantragung und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Details der Neuregelung werden in einer überarbeiteten Fassung dieses Beitrags dargestellt, die in einer der kommenden Ausgaben des NDV erscheinen wird.

Zu beachten ist – vorbehaltlich des laufenden Gesetzgebungsverfahrens –, dass als Konsequenz des Rechtskreiswechsels vom AsylbLG ins SGB II oder XII auch Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 100 Abs. 1 SGB IX eröffnet sein dürften. Der in § 100 Abs. 2 SGB IX geregelte Ausschluss für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG wäre für die hier diskutierte Gruppe obsolet.

4. Ausblick

Verschiedentlich wurde diskutiert, ob durch den vorübergehenden Schutz eine Zwei-Klassen-Gesellschaft geschaffen werde. Bessergestellt seien Ukrainerinnen und Ukrainer: Mit schneller Aufenthaltssicherheit, der Möglichkeit des Wohnens in eigener Wohnung, schnellem Arbeitsmarktzugang und der Existenzsicherung durch die Regelsysteme des SGB II und XII ab Juni. Schlechter gestellt seien die Asylbewerberinnen und Asylbewerber im regulären Asylverfahren: Mit Unsicherheit über Anerkennung und Aufenthaltsperspektiven, dem Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 AsylG) oder Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG), teilweisen Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt (ausf. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2021, 7) und der Existenzsicherung auf dem zunächst abgesenkten Leistungsniveau des AsylbLG.

Richtig ist, dass die Situation mit Blick auf schnelle Teilhabe unterschiedlich ist. Doch will man die „Zwei-Klassen-Diskussion“ fachlich sortieren, sind die Eigenheiten der jeweiligen Instrumente zu berücksichtigen.

Hätte die EU die RL nicht angewandt, wäre die Konsequenz möglicherweise gewesen, dass die nationalen Asylbehörden analog zum BAMF 2015 erneut mit erheblicher Überlastung konfrontiert gewesen wären. Mit der Konsequenz längerer Verfahren für vermutlich alle Asylsuchenden unabhängig vom Herkunftsstaat.

Zugleich ist die Anwendung des vorübergehenden Schutzes situationsbezogen nur dann ein sinnvolles Instrument, wenn eben die konkrete Situation festgestellt wird, die Art. 2 d) RL 2001/55/EG als „Zustrom einer großen Zahl Vertriebener (...) aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet“ definiert. Dass das nur bei bestimmten Staaten vorliegt, lässt sich daran absehen, dass die Schutzquoten – exklusive Dublin-Verfahren – im einzelfallbezogenen Verfahren je nach Herkunftsstaat derzeit von über 85% (Syrien) bis 0,5% (Georgien) reichen (BAMF 2022, 3; Auszug aus den zehn zuzugsstärksten Herkunftsstaaten). Das reguläre Asylverfahren, das den Einzelfall individuell prüft, bleibt unverzichtbar. Zum einen, um individuelle Verfolgungsschicksale zu identifizieren, auch wenn die Mehrheit in einem Staat sicher lebt. Zum anderen, weil die Anerkennung im Asylverfahren als Flüchtling (§ 3 AsylG) oder subsidiär schutzberechtigt (§ 4 AsylG) auf Rechtsfolgenseite mit einer stärkeren, unions- und völkerrechtlich abgesicherten Rechtsposition als der vorübergehende Schutz verbunden ist. Der schlechteren Stellung Asylsuchender in einer frühen Phase des Ankommens steht die bessere Stellung im Moment der Schutzgewährung gegenüber.

Die Aufenthaltsgewährung nach § 24 AufenthG entspricht der Sache nach dem Stadium nach der Anerkennung in einem positiv beschiedenen Asylverfahren. Wählt man als Vergleichsgruppe anerkannte Schutzberechtigte statt Asylsuchende während des Verfahrens, liegt juristisch keine Ungleichbehandlung vor. Das juristische Argument ändert indes nichts daran, dass viele Betroffene eine tatsächliche Ungleichbehandlung empfinden.

Also Blick nach vorn – wie lässt sich die Debatte konstruktiv wenden? Zum einen durch die weitere Diskussion darüber, ob und wie sich die Situation Asylsuchender im regulären Asylverfahren verbessern lässt. Der Koalitionsvertrag im Bund von 2021 sieht zahlreiche Verbesserungen für Asylsuchende mit Blick auf frühe Integration und Teilhabe vor. Deren zügige Umsetzung dürfte durch diese Diskussion Rückenwind bekommen. Zum anderen dadurch, dass bei künftigen Konflikten offener als bisher diskutiert werden sollte, die RL zum vorübergehenden Schutz anzuwenden. So bliebe sie kein Unikum für die Gruppe der Ukrainerinnen und Ukrainer. Die als „Living Dinosaur“ (Thym 2022) bezeichnete RL wurde seit 2001 nie angewandt. Nun wird sie es. Sofern die Erfahrungen der kommenden Wochen, Monate und Jahre zeigen, dass sich das bewährt, könnte das die Grundlage für einen erneuten Rückgriff auf ein dann vielleicht bewährtes Instrument sein, um Überlastung zu vermeiden und Schutzsuchenden schnelle Perspektiven zu eröffnen.

Literatur

Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022,

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/2b9c8c9e35437cf86f840fab2eb052/2022-04-07-mpk-beschluss-da-ta.pdf?download=1> (2. Mai 2022).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022): Aktuelle Zahlen, Ausgabe März 2022, Nürnberg.

Bundesministerium für Inneres und Heimat (2022): Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, veröffentlicht u.a. unter https://www.fnrnw.de/fileadmin/fnrnw/media/Ukraine/BMI_2.Laenderschreiben_Umsetzung-24-UKR_20220414.pdf (2. Mai 2022).

Deutscher Anwaltverein (DAV), Arbeitsgemeinschaft Sozialrecht (2022): Zugang zu Sozialleistungen für Geflüchtete aus der Ukraine, 7. März 2022, <https://dav-sozialrecht.de/de/aktuelles/details/aufenthaltserlaubnis> (2. Mai 2022).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2021): Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefluechteter.pdf (4. Mai 2022).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2022): Programm zum 82. Deutschen Fürsorgetag, Plenum „Geflüchtete aus der Ukraine: Von der Aufnahme zur Teilhabe“, <https://deutscher-fuersorgetag.de/event/plenum/> (2. Mai 2022).

Europäische Kommission (2022): Mitteilung der Kommission zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, ABl. C 126 I/ vom 21. März 2022.

GGUA (Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender) (2022): Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung, 8. März 2022, https://www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/831770627f65ac2ab27b2a1b4642981f/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=1239&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail (30. April 2022).

Pro Asyl (2022): Wichtige Infos zu Einreise und Verbleib in Deutschland für Ukrainer*innen, <https://www.proasyl.de/news/wichtige-infos-zur-einreise-und-verbleib-in-deutschland-fuer-ukrainerinnen/> (30. April 2022).

Statista: Gesamtzahl der offiziell gezählten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland im April 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1294820/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-in-deutschland/>, Stand 29. April (2. Mai 2022).

Thym, Daniel (2022): Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of 'Free Choice', VerfBlog, 2022/3/05, <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians/>, DOI: 10.17176/20220306-001033-0 (2. Mai 2022).