



BumF

Bundesfachverband
unbegleitete
minderjährige
Flüchtlinge

(Stand 30.6.2022)

Rechtliche Neuerungen und Reflektion der Situation durch die erstmalige Anwendung der Massenzustromrichtlinie

Die Entscheidung der EU erstmals die sogenannte Massenzustromrichtlinie anzuwenden hat auf die Situation geflüchteter Menschen aus der Ukraine direkte Auswirkungen und bringt eine Reihe von Besserstellungen mit sich, von denen Geflüchtete aus anderen Teilen der Welt nicht profitieren. Gleichzeitig ist die Vergangenheit mitzubedenken und der Umgang mit den bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen Anfang der Neunzigerjahre, die zunächst mit offenen Armen willkommen geheißen wurden und letztlich teilweise jahrezehntelang in einer prekären (aufenthaltsrechtlichen) Situation waren. Was bedeutet die Anwendung der EU-Richtlinie für die Praxis in der Arbeit mit den Geflüchteten und vor allem mit Jugendlichen?

Seit der Invasion des russischen Militärs in die Ukraine sind mehr als fünf Millionen Menschen aus der Ukraine geflüchtet und es haben sich über 3.500 000 offiziell als temporär Schutzsuchende registriert (Stand: 28. Juni 2022)¹.

Entstehung und Anwendung der Richtlinie

Erstmals seit seiner Entstehung ist der §24 AufenthG genutzt worden. Er setzt eine europäische Richtlinie² um, die 2001 in Reaktion auf den Jugoslawienkrieg verabschiedet worden ist und bislang keine Anwendung gefunden hatte.

Folgendermaßen wurde damals die Richtlinie der EU begründet:

„In den vergangenen Jahren sind die Fälle von Massenzuströmen von Vertriebenen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, in Europa bedeutsamer geworden. In diesen Fällen kann es

¹ [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situation-ukraine-refugee-situation/)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=DE>



Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V

Paulsenstr. 55 - 56
12163 Berlin

T 030 / 82 09 743 - 0
F 030 / 82 09 743 - 9

E info@b-umf.de
I www.b-umf.de

Seite 1/8



erforderlich sein, eine Sonderregelung zu schaffen, die den betreffenden Personen sofort einen vorübergehenden Schutz bietet.“

Die Erforderlichkeit einer solchen Sonderregelung ist demnach vor allem darin begründet, eine Überlastung der europäischen Asylsysteme zu verhindern und die Ankommenden gleichmäßiger zu verteilen, sowie in der Erwartung, dass sich an den östlichen Grenzen der EU ein hoher Migrationsdruck aufbauen werde und damit die EU direkt betroffen sei.

In einer Anfrage an den Bundestag, wieso die sogenannte Massenzustromrichtlinie nicht auch angewandt wurde als der Krieg in Syrien ausgebrochen war, antwortete die Bundesregierung:

„Die Bewertung der Anwendung der Richtlinie lässt sich nicht allein auf das Merkmal „Massenzustrom“ im Sinne der Fragestellung von „große Zahl Vertriebener“ reduzieren. Bei einer Bevölkerung von rd. 22 Millionen Menschen der Arabischen Republik Syrien sind mittlerweile über zwei Millionen Syrer in Anrainerstaaten geflohen. Zudem haben im Jahr 2012 nach Angaben von Eurostat rd. 24 000 syrische Staatsangehörige Schutz in der Europäischen Union gesucht, davon rd. 8 000 Personen in Deutschland, und in den ersten sechs Monaten des Jahres 2013 rd. 17 000 syrische Staatsangehörige in der Europäischen Union, davon rd. 5 000 Personen in Deutschland. Anhand dieser Zahlen kann man zwar von einer massenhaften Flucht aus Syrien sprechen, allerdings nicht von einem „Massenzustrom“ in Richtung der Europäischen Union. [Drucksache 18/61 \(bundestag.de\)](#)“

Visafreie Einreise aufgrund der Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung³

Unabhängig von der Richtlinie ist die visafreie Einreise für die Geflüchteten aus der Ukraine geregelt. Der Personenkreis derjenigen, die visafrei einreisen können ist wesentlich größer als der Personenkreis, die eine Aufenthaltserlaubnis über § 24 AufenthG bekommen.

Es gilt für folgende Menschen eine Befreiung von der Visumpflicht:

- Alle Menschen, die sich am 24. Februar 2022 in der Ukraine aufgehalten haben und ab diesem Datum nach Deutschland eingereist sind oder noch einreisen werden. Dies gilt für ukrainische Staatsangehörige, auch ohne biometrischen Pass (seit 2017 dürfen gem. Art. 4 Abs. 1 und Anhang II der EU-Verordnung 2018/1806 Ukrainer:innen visumsfrei für 90 Tage in Länder des Schengen-Raumes einreisen, wenn sie einen biometrischen Pass haben) und auch für Drittstaatsangehörige, die ihren Lebensmittelpunkt in der Ukraine hatten.
- Ukrainische Staatsangehörige, in der Ukraine anerkannte Flüchtlinge sowie Personen mit internationalem oder gleichwertigem nationalen Schutz, die sich am 24. Februar zwar vorübergehend nicht in der Ukraine aufgehalten haben, die aber zu diesem Zeitpunkt ihren Lebensmittelpunkt in der Ukraine hatten.

³ [BAnz AT 08.03.2022 V1.pdf \(bundesanzeiger.de\)](#)



- Ukrainische Staatsangehörige, die sich am 24. Februar 2022 in Deutschland (kurzfristig) rechtmäßig aufgehalten haben. Ein Antrag auf Verlängerung des bisher visumfreien Aufenthalts ist für sie nun nicht mehr erforderlich.

Alle von der Visumpflicht befreiten Personen können einen Aufenthaltstitel beantragen ohne ein eventuell vorher notwendiges Visumsverfahren zu durchlaufen.

Dies gilt auch, wenn eigentlich ein Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 AufenthG besteht. Gem. § 11 Abs. 2 S. 2 AufenthG soll „das Einreise und Aufenthaltsverbot [...] aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 vorliegen...“

„Die Mitgliedstaaten sollten die Anwendung von aus Migrationsgründen ergangenen Einreiseverboten/SIS-Ausschreibungen zum Verbot der Einreise und des Aufenthalts in der EU aussetzen (Artikel 11 der Richtlinie 2008/115/EG). Aus Sicherheitsgründen verhängte Einreiseverbote sind jedoch gebührend zu berücksichtigen.“

Die Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung galt zunächst bis zum 23.05.22 und wurde dann durch Bundesratsbeschluss vom 08.04.2022 bis zum 31.08.2022 verlängert. Grund für die Verlängerung war sicherlich auch, dass die für die Aufenthaltserlaubnis aus §24 AufenthG erforderliche Registrierung die Systeme überlastet hat.⁴

Während der ersten drei Monate des visumfreien Aufenthalts besteht ein Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies wird unterschiedlich begründet: einige sagen, dass das Nachsuchen um Unterkunft und Versorgung als „Asylgesuch“ bzw. „Schutzgesuch“ zu werten sei und damit die Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 a AsylbLG entstünde.⁵ Das BMI begründet dies mit einer analogen Anwendung.⁶ Egal welche Begründung man zugrunde legt: Es sollte also wenig Aussicht auf Erfolg haben statt der Asylbewerberleistungen „Überbrückungs- und Sozialleistungen“ nach dem SGB XII durchzusetzen.

Umsetzung der Richtlinie in Deutschland: Wer bekommt den Aufenthalt aus § 24 AufenthG?

- Ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten und deren Familienangehörige.
- Ukrainische Staatsangehörige, die sich bereits zuvor in Deutschland befanden und deren Aufenthaltserlaubnis ausläuft.

⁴ [Ukrainische Flüchtlinge: Große Probleme bei der Registrierung | tagesschau.de](#)

⁵ So u.a. [NRW](#), [Mecklenburg-Vorpommern](#)

⁶ [BMI-Schreiben vom 5. März 2022](#)



- Staatenlose und Staatsangehörige anderer Staaten, die vor dem 24. Februar in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben sowie deren Familienangehörige.
- Drittstaatsangehörige, die nicht die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, haben nur Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 24 AufenthG, wenn sie nicht sicher und dauerhaft in ihre Herkunftsländer zurückkehren können. Die Prüfung, ob nicht sicher und dauerhaft in das Herkunftsland zurückgekehrt werden kann, findet durch die Ausländerämter (eventuell unter Hinzuziehung der Bundesämter) statt und ist mit viel (rechtlicher) Unsicherheit verbunden.⁷ In Hamburg wurde ukrainischen Studierenden ein Aufenthaltsrecht erteilt.⁸

Folgen des Schutzes über § 24 AufenthG und Gegenüberstellung zur Situation ankommender Geflüchteter aus anderen Ländern

Wenn der Antrag auf temporären Schutz gestellt wird, wird gem. § 81 Abs. 3 S.1, § 81 Abs. 5 AufenthG eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt bis über den Antrag entschieden wird und der rechtmäßige (visafreie) Aufenthalt verlängert sich bis zu diesem Zeitpunkt.

Aus der Entscheidung zur Umsetzung der Richtlinie entsteht für Geflüchtete aus der Ukraine in vielerlei Hinsicht eine Sondersituation:

- Das Dublin-Verfahren findet auf sie keine Anwendung, vielmehr ist eine freie Weiterreise innerhalb der EU möglich; die Geflüchteten können den europäischen Mitgliedsstaat, in dem sie den temporären Schutz beantragen wollen frei wählen.

Vgl. Erwägungsgrund 16 des Rats-Beschlusses vom 04.03.2022:

“Darüber hinaus haben sowohl ukrainische Staatsangehörige als von der Visumpflicht befreite Reisende das Recht, sich innerhalb der Union frei zu bewegen, nachdem ihnen die Einreise in deren Gebiet für einen Zeitraum von 90 Tagen gestattet wurde. Auf dieser Grundlage können sie den Mitgliedsstaat wählen, in dem sie die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte in Anspruch nehmen wollen.”

Damit wird ein Mechanismus außer Kraft gesetzt, der bislang von Seiten der europäischen Politik als alternativlos dargestellt worden ist und in der Praxis für Geflüchtete aus allen anderen Ländern einen großen Belastungsfaktor ausmacht.

⁷ [Der Präsident des \(ggua.de\)](https://www.ggua.de)

⁸ [Ukraine: Hamburg macht Studierenden aus Drittstaaten Zusage | NDR.de - Nachrichten - Hamburg](https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/ukraine-hamburg-macht-studierenden-aus-drittstaaten-zusage,ndr,19177777.html)



- Ab dem 1.6. erhalten Inhaber*innen des temporären Schutzes aus §24 AufenthG Leistungen nach dem SGB II oder XII und Zugang zu weiteren Leistungen wie Kindergeld und BAföG. Das Sozialhilfesystem wurde durch den beschlossenen “Rechtskreiswechsel” explizit geöffnet für diejenigen, die sich für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG registrieren. Hier gibt es eine [Übersicht](#) zu den sozialrechtlichen Regelungen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG. Andere Gruppen von Geflüchteten bleiben von einzelnen Leistungen ausgeschlossen.⁹ Schon lange kritisieren Verbände und Organisationen die diskriminierende Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetz, das weiterhin Menschen zwingt unterhalb des Existenzminimums zu leben und [fordert seine Abschaffung](#).
- Bereits ab dem Zeitpunkt der Registrierung (also schon vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis) erhalten Geflüchtete aus der Ukraine Zugang zum Arbeitsmarkt. Während des visumsfreien Aufenthalts kann laut BMI ([Schreiben vom 5. März 2022](#))

„(...) hingenommen werden, dass bereits nach Ausstellung der Fiktionsbescheinigung, aber noch vor Erteilung des Aufenthaltstitels eine Beschäftigung aufgenommen wird.“

Bei einer [Besprechung](#) des Bundeskanzlers mit den Regierungschef*innen der Länder am 07. April 2022 wurde sich verständigt, dass schon vor der Registrierung Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht wird:

“Die Geflüchteten aus der Ukraine können unmittelbar eine Arbeit in Deutschland aufnehmen; die Ausländerbehörden erlauben entsprechend dem Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Erwerbstätigkeit ausdrücklich. Eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist nicht notwendig. Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder halten es für wichtig, dass bereits vor diesem Zeitpunkt eine Arbeitsaufnahme erfolgen kann.“

Für viele andere Geflüchtete ist der Arbeitsmarktzugang beschränkt.¹⁰ Für Asylsuchende gilt während der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtungen ein

⁹ <https://www.proasyl.de/news/oeffnung-des-sozialhilfesystems-fuer-ukrainische-gefluechtete-verdeutlicht-asylblg-abschaffen/>

¹⁰ weitergehende Informationen zu den unterschiedlichen Beschränkungen in der 2020 erschienen [Publikation](#) des Caritasverbands



Arbeitsverbot. Zugang zum Arbeitsmarkt gibt es danach nur mit zustimmungsbedürftigem Antrag unter bestimmten Voraussetzungen. Auch Personen mit der sogenannten "Duldung light" darf keine Arbeitserlaubnis erteilt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein ausschlaggebender Schlüssel für Teilhabe, die vielen verwehrt bleibt.

- Ab dem 16.03.2022 werden Ankommende aus der Ukraine grundsätzlich nach dem Verfahren zur Erstverteilung von Asylsuchenden (EASY-Verfahren) auf die Bundesländer verteilt.¹¹ Beispielsweise in Berlin, wo eine große Anzahl von Schutzsuchenden angekommen ist, soll erst einmal keine Umverteilung erfolgen.¹² Zwar gibt es eine Wohnsitzregelung nach § 24 Abs. 5 AufenthG, aber die Geflüchteten können sich selbst eine Wohnung suchen oder bei Bekannten unterkommen. Die Zuweisungsentscheidung erlischt mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG. Asylbewerber*innen sind zunächst für bis zu 18 Monaten verpflichtet zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahmeeinrichtung und unterliegen der Residenzpflicht. Besonders für Familien stellt dies eine große Belastung dar (z.B. räumliche Enge, fehlende Rückzugsmöglichkeiten, teilweise Unmöglichkeit des Schulbesuchs, Abgeschiedenheit und damit fehlender Zugang zu medizinischer Versorgung und gesellschaftlicher Teilhabe), die nicht mit der Kinderrechtskonvention vereinbar ist.
- Wenn die Familienangehörigen einen Anspruch aufgrund der Vorschriften über den temporären Schutz gem. § 24 AufenthG erhalten, sind die Rechtsvorschriften des Familiennachzugs nicht anzuwenden, sondern es erfolgt direkter Zuzug. Wenn kein eigener Schutzanspruch nach §24 AufenthG besteht, richtet sich der Familiennachzug nach § 29 Abs. 4 AufenthG. Für alle anderen Geflüchteten gibt es je nach Aufenthaltstitel begrenzte Möglichkeiten zum Familiennachzug. Wenn es bei anderen Geflüchteten wie bei den Personen, die den Schutz über § 24 AufenthG erhalten wäre, könnten z.B. Familienangehörige von Afghan*innen, die in Deutschland ein Asylverfahren durchlaufen haben, im Iran oder einem anderen Nachbarland Afghanistans einfach ins Flugzeug steigen ohne zuvor ein langwieriges Visaverfahren zu durchlaufen. Die traurige Realität sieht anders aus: Selbst bei Anspruch auf Nachzug gibt es jahrelange Wartezeiten und häufig hohe Anforderungen an vorzulegende Dokumente, die das Recht auf Familiennachzug einschränken.¹³

¹¹ Grundlage ist das [Schreiben](#) des deutschen Innenministeriums vom 15.03.2022;

¹² Informationen zu den unterschiedlichen Bundesländern und weiteres beim [Informationsverbund Asyl und Migration](#)

¹³ z.B. für [eritreische Familien](#)



- Auf EU-Ebene diskutiert die Bundesregierung und die Länder mit der Europäischen Kommission Möglichkeiten zur Anerkennung ukrainischer Führerscheine. Die EU-Kommission plant ein Straßenverkehrsabkommen mit der Ukraine, das unter anderem die vorübergehende Anerkennung von Führerscheinen und Befähigungsnachweisen für den Gütertransport vorsehen soll.¹⁴ Geflüchtete aus anderen Ländern bekommen keine Anerkennung, sondern müssen teilweise den Führerschein komplett in Deutschland neu machen.

Was bedeutet das konkret für (begleitete und unbegleitete) Jugendliche?

Junge Geflüchtete aus der Ukraine haben (so sie keine Drittstaatsangehörigen sind) einen sofort gesicherten Aufenthalt für die Dauer von zwei Jahren, der womöglich um ein weiteres Jahr verlängert wird. Allerdings gibt es bislang keine rechtliche Perspektive für sie für den Fall, dass der Kriegszustand beendet wird und der temporäre Schutz nicht um ein weiteres Jahr verlängert wird. Es gibt im Aufenthaltsgesetz bislang keine vorgesehene Verfestigung des Aufenthaltes nach §24. Für junge Menschen sind zwei Jahre eine lange Zeit, in der viel passiert, Freundschaften geschlossen, Weichen für die berufliche Zukunft gestellt und Pläne geschmiedet werden. Es bedarf dringend einer Perspektive über diese Zeit hinaus, selbst wenn der Krieg beendet sein sollte, wird es viele Jugendliche geben, die sich in der Zwischenzeit Pläne für ihr Leben hier in Deutschland gemacht haben. Selbst im Referentenentwurf zur Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche (§25a AufenthG) wurden die ukrainischen Jugendlichen nicht mitbedacht und es wird eine Voraufenthaltszeit von drei Jahren festgelegt.

Als Anfang der 90er Jahren im ehemaligen Jugoslawien Krieg ausbrach nahm alleine Deutschland 350.000 Bürgerkriegsflüchtlinge auf. In Deutschland wurden die Geflüchteten damals mit offenen Armen willkommen geheißen, durften ihren Wohnsitz frei wählen und arbeiten. Die Geflüchteten bekamen zunächst unkompliziert einen temporären Schutz, aber nach der Konferenz von Dayton im Dezember 1995 änderte sich das Klima gegenüber den Geflüchteten. Der Krieg galt als beendet und es wurde von der deutschen Politik davon ausgegangen, dass alle Bosnier*innen nach und nach wieder ausreisen sollten. Daraus folgte eine prekäre aufenthaltsrechtliche Situation vieler, vor allem Roma, die bei Rückkehr in ihre alte Heimat massive Diskriminierungen erwartete. Einer Wiederholung sollte jetzt schon vorgebeugt werden, indem aufenthaltsrechtliche Perspektiven für die Inhaber*innen des temporären Schutzes nach § 24 AufenthG geschaffen wird.

¹⁴ So die Antwort des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr am 31.05.2022 auf die Frage Nr. 272/ Mai von Clara Anne Bünger



BumF

Bundesfachverband
unbegleitete
minderjährige
Flüchtlinge

Es ist zu begrüßen, dass jungen Geflüchteten aus der Ukraine unkompliziert und rasch Schutz gewährt wird und die Unterstützungsbereitschaft auf allen Seiten groß ist, da nach Erfahrungen des BumF e.V. Sicherheit und gesellschaftliche Teilhabe im Ankommensprozess von großer Bedeutung sind. Dies muss für alle einreisenden Geflüchteten unbeschränkt gelten!!!

Verfasst von Livia Giuliani & Helen Sundermeyer, BumF e.V.