

Krieg in der Ukraine - Veränderungen in der Entscheidungspraxis des Bundesamtes für ukrainische, (bela-)russische und Drittstaatsangehörige:

Am 24.02.2022 haben russische Streitkräfte die Ukraine angegriffen.¹ Infolgedessen stiegen im Februar und März die Ausreisebewegungen aus der Ukraine rapide an. Seit April 2022 bewegen sich diese bereits wieder auf einem deutlich geringeren Niveau, sind insgesamt jedoch weitaus höher als im Vorjahr. Seit Beginn sind 967.546 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine zumindest vorübergehend nach Deutschland gekommen (Stand: 21.08.2022), wie aus dem Ausländerzentralregister hervorgeht. Davon sind rund 36 % Kinder und Jugendliche (351.061 Menschen unter 18 Jahren), zumeist im Grundschulalter. Von den seit dem 24.02.2022 im Ausländerzentralregister erfassten 967.546 Geflüchteten aus der Ukraine sind rund 97 % ukrainische Staatsangehörige. Unter den Erwachsenen sind rund 74 % Frauen. Rund 8 % der Geflüchteten sind über 64 Jahre alt.²

Von diesen in Deutschland erfassten Geflüchteten kann jedoch eine erhebliche Zahl in andere EU-Staaten weitergereist und auch in die Ukraine zurückgekehrt sein (hohe Mobilität). Bei der Zahl von 967.546 Personen handelt sich somit um die Zahl derjenigen, die sich seit Kriegsbeginn vorübergehend in Deutschland aufgehalten haben oder weiter aufhalten. Laut den Angaben des UNHCR sind insgesamt rund 3,8 Millionen Kriegsflüchtlinge zumindest zeitweise wieder aus anderen europäischen Staaten in die Ukraine zurückgekehrt. Die Bundespolizei geht von durchschnittlich etwa 700 Geflüchteten aus der Ukraine aus, die derzeit täglich in Deutschland einreisen.

Hintergrundinformation:

Angesichts der sehr volatilen und dynamischen Lage sowie der nicht vorhersehbaren, weiteren Entwicklung des Kriegsgeschehens in der Ukraine können keine seriösen Prognosen über die zu erwartende Zahl der Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland abgegeben werden.

Eine valide statistische Auswertung zur Kriegsdienstverweigerung durch Geflüchtete aus der Ukraine oder Russland ist zudem nicht möglich, da dieser Grund nicht systematisch erfasst wird. Eine statistische Erfassung von Ausreisegründen ist auch nicht beabsichtigt. Die Asylersantragszahlen russischer Staatsangehöriger bewegen sich in den vergangenen Monaten auf einem niedrigen Niveau, wenngleich mit leicht steigender Tendenz. In den ersten sieben Monaten 2022 wurden insgesamt 1.098 Asylersanträge russischer Staatsangehöriger beim Bundesamt gestellt (Gesamtjahr 2021: 1.438).

Hintergrundinformation:

Es mag indes überraschen, dass die Ukraine bevölkerungsstärker als Afghanistan ist (44 bzw. 39 Millionen Einwohner).

¹ So die offizielle Formulierung auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-node/ukrainesicherheit/201946>; letztes Abrufdatum: 19.08.2022).

² Sofern nicht anders angegeben, entstammen verwendete Statistiken den "Häufig gestellte[n] Fragen, Ausgabe August 2022" des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Der Rat der Europäischen Union hat am 04.03.2022 den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 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 gefasst. Der Beschluss ist nach Art. 4 am 04.03.2022 in Kraft getreten.

Mit dem Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates kommt für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine § 24 AufenthG zur Anwendung. Gemäß der Richtlinie 2001/55/EG soll die Dauer des vorübergehenden Schutzes zunächst ein Jahr betragen. Wird der vorübergehende Schutz nicht gemäß Artikel 6 Abs. 1 Buchst. b jener Richtlinie beendet, so verlängert sich dieser Zeitraum automatisch um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr. Die Richtlinie bietet also keine langfristige Bleibeperspektive, aber eine kurzfristige gesicherte Aufnahme in einen EU-Staat mit umfangreichen Sonderrechten (s.o.).

Daran anknüpfend hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) eine Rechtsverordnung erlassen, mit der aus der Ukraine Geflüchtete im Bundesgebiet vorübergehend vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit werden. Mit der Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels durch § 2 UkraineAufenthÜV, die den vorübergehenden Wegfall der gesetzlichen Aufenthaltstitelpflicht nach § 4 Abs. 1 AufenthG ab 24.02.2022 bewirkt, besteht keine Visumpflicht mehr, auch wenn die begünstigte ausländische Person bei der Einreise nicht den erforderlichen Pass besitzt und daher die Einreise nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG unerlaubt ist. Die Verordnung dient demnach dazu, die Einreise und den Aufenthalt der Betroffenen rechtssicher zu gestalten und den Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine die Möglichkeit und die erforderliche Zeit für die Einholung eines Aufenthaltstitels im Bundesgebiet zu geben und sie vor einem unerlaubten Aufenthalt zu schützen.

Das BMI hat diese Regelungen mit der Ersten Verordnung zur Änderung der UkraineAufenthÜV vom 26.04.2022 bis zum 31.08.2022 verlängert.

Vor dem Hintergrund des weiter anhaltenden Kriegsgeschehens und der damit verbundenen, wenn auch derzeit weniger umfangreichen, Fluchtbewegungen, wurde die Regelungen in leicht angepasster Fassung weiter bis zum 30.11.2022 verlängert. Um dem Interesse einer zeitnahen Registrierung gerecht zu werden, ist ein Aufenthalt in Deutschland künftig für alle Betroffenen nur noch für 90 Tage ohne Aufenthaltstitel ab der ersten Einreise möglich.

Wer länger in Deutschland bleiben möchte, muss sich während dieses Zeitraums an die zuständige Ausländerbehörde wenden. Für Übergangsfälle gilt folgendes: Wer sich zum 31.08.2022 noch nicht für 90 Tage in Deutschland aufhält, kann sich auf Grund der UkraineAufenthÜV auch darüber hinaus so lange in Deutschland aufhalten, bis ein Zeitraum von 90 Tagen erreicht ist. Wer sich zum 31.08.2022 bereits seit 90 Tagen oder länger in Deutschland aufgehalten hat und weiter in Deutschland bleiben möchte, musste sich bis zum 31.08.2022 an die zuständige Ausländerbehörde wenden. Auch nicht-ukrainische Drittstaatsangehörige, die sich am 24.02.2022 in der Ukraine aufgehalten haben, sind von dieser

Regelung weiterhin wie bisher umfasst. Die Aufnahme und Unterstützung der ankommenden Flüchtlinge kann nur gemeinsam gelingen: Bund und Bundesländer arbeiten hierbei eng zusammen. Alle beteiligten Behörden stimmen sich regelmäßig ab. Für Bundesländer, die im Zusammenhang mit der Registrierung von Flüchtlingen aus der Ukraine um Amtshilfe ersuchen, leistet das Bundesamt im Rahmen seiner Möglichkeiten rasch Unterstützung: Je nach Bedarf stellt das BAMF Registrierungsstationen (PIK) bereit, baut sie auf, richtet sie ein und unterstützt die Länder auch mit Personal, derzeit in allen 16 Bundesländern.³

Ukrainische Staatsangehörige, die einen Asylantrag gestellt haben, können jederzeit einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG (vorübergehender Schutz) stellen. Zwar ist das Asylverfahren durchzuführen, allerdings werden die Verfahren in der Phase bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG vom BAMF gegenwärtig nicht betrieben. Asylverfahren von Drittstaatsangehörigen werden aber grundsätzlich betrieben, bis das Ruhen gemäß § 32a Abs. 1 S. 1 AsylG mit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG eintritt. Mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG ruht das Asylverfahren für die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zuzüglich eines Monats, § 32a Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 AsylG. Anschließend gilt der Asylantrag als zurückgenommen, wenn die Betroffenen nicht anzeigen, das Asylverfahren fortführen zu wollen. Sofern ein Asylverfahren anhängig ist, teilen die Ausländerbehörden dem BAMF jeden relevanten Wechsel des Aufenthaltsstatus mit, da dieser auch für die asylrechtliche Entscheidung, insbesondere den Erlass einer Abschiebungsandrohung, relevant sein kann. Im Fall der Titelerteilung nach § 24 AufenthG ist insbesondere die Gültigkeitsdauer mitzuteilen.⁴

Hintergrundinformationen:

Historie: Die Richtlinie wurde 2001 als Folge des Jugoslawienkrieges erarbeitet, um "Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastung, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten" zu schaffen. Eine ausgewogene Verteilung der Belastung ist allerdings schwierig umzusetzen, da ukrainische Staatsangehörige, die Inhaber eines biometrischen Reisepasses sind, oder andere Drittstaatsangehörige, die für die Einreise in die Union kein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt benötigen, das Recht haben, sich im Schengen-Raum frei zu bewegen, nachdem sie innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen für 90 Tage in das Hoheitsgebiet zugelassen wurden. Sie können mithin in den Mitgliedstaat einreisen, in dem sie die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, und ihrer Familie und ihren Freunden in den großen ukrainischen Diaspora-Netzen nachziehen, die derzeit in der Union bestehen. Hinzuzufügen ist, dass auch geografisch, sprachlich und gesellschaftlich eher Schnittmengen mit Polen, Ungarn oder Rumänien bestehen.

³ Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unterstützt derzeit (Stand: Ende August 2022) mit ca. 50 Mitarbeitenden und über 300 Registrierungsstationen alle 16 Bundesländer.

⁴ Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 13. Aufl., § 32a AsylG, Rn. 4.

Erwerbstätigkeit ist mittlerweile mit einer Aufenthaltserlaubnis uneingeschränkt erlaubt (§ 4a Abs. 1 AufenthG).⁵ Auch mit einer Fiktionsbescheinigung ist bereits die Erwerbstätigkeit möglich, sofern die Erlaubnis auf der Fiktionsbescheinigung vermerkt ist. Sowohl unselbständige Beschäftigung als auch die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit sind voraussetzungslos zu erlauben.

Die Wohnsitzbestimmung gemäß § 24 Abs. 5 S. 2 AufenthG erfolgt kraft Gesetzes nach einer Verteilung gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 AufenthG und einer Zuweisung gemäß § 24 Abs. 4 S. 1 AufenthG. Die Person hat ihre Wohnung und ihren gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort zu nehmen, dem sie nach § 24 Abs. 3 und 4 AufenthG verteilt und zugewiesen wurde. Dies gilt nicht für Personen, die (zunächst) keinen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG bei einer Ausländerbehörde stellen und keine Sozialleistungen erhalten (*Krankenversicherung, die akute Gesundheitsrisiken abdeckt, Zugang zu Bildung bzw. es besteht Schulpflicht [mitunter werden auch sog. Willkommensklassen eingerichtet], Integrations-/Sprachkurse, Möglichkeiten der Familienzusammenführung, sofern hier nicht ohnehin aus eigenem Recht Schutz zusteht. Durch den Wechsel ins SGB II und SGB XII werden mittlerweile umfassende Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts, für die Gesundheitsversorgung und bei bestehender Erwerbsfähigkeit zur Integration in den Arbeitsmarkt gewährleistet*).

Hintergrundinformation:

Personen, die nicht bereits eine Unterkunft haben, sollen nach dem vom Bundesamt in enger Abstimmung mit den Bundesländern entwickelten FREE-System verteilt werden (Fachanwendung zur Registrierung, Erfassung und Erstverteilung zum vorübergehenden Schutz; FREE ersetzt dabei keine bestandsbildende ED-Behandlung bzw. AZR-Eintragung). Während Asylsuchende nach EASY auf die Länder nach verfügbaren EAE-Bettenkapazitäten verteilt werden, soll durch FREE eine Steuerungs- und integrationsfördernde Wirkung erreicht werden, da Personendaten und Verteilung miteinander verknüpft werden. Dadurch wird beispielsweise Familienzusammenführung jederzeit möglich, auch kann verfügbarer Wohnraum ein Verteilkriterium sein. Dies minimiert Weiterreisen innerhalb Deutschlands. Gerade für Personen, denen die obengenannten Garantien zugutekommen, erscheinen größere Städte auch wegen der größeren ukrainischen Communities und der Arbeitsstellen wesentlich attraktiver. Hinzu kommt, dass eine Rückreise in die Ukraine aus dem östlicheren Teil Deutschlands wesentlich kürzer ist. Es ergibt sich eine faktische Bindungswirkung für die Länder, da sie für die Leistungsgewährung zuständig werden.

Ausgehend von den zentralen Ankunfts-Hubs in Berlin und Hannover⁶ werden Busse und Züge eingesetzt, die Unterbringungseinrichtungen und weitere Ziele in der gesamten Bundesrepublik ansteuern.⁷ Die Zuständigkeit des Bundesamtes

⁵ § 24 Abs. 6 AufenthG a.F., wonach die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit darf nicht ausgeschlossen werden durfte und die Aufenthaltserlaubnis nicht zur Ausübung einer Beschäftigung berechnigte, aber nach § 4a Absatz 2 erlaubt werden konnte, wurde aufgehoben mWv 1.6.2022 durch G v. 23.5.2022 (BGBl. I S. 760).

⁶ Der Hub in Cottbus wird nicht mehr angesteuert.

⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/bag-lagezentrum-2021500> (letztes Abrufdatum: 23.08.2022).

für Migration und Flüchtlinge ergibt sich aus § 24 Abs. 3 S. 3 AufenthG ("Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge").

Vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG erhalten Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24.02.2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben. Vorübergehenden Schutz erhalten auch Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, wenn diese nachweisen können, dass sie sich vor dem 24.02.2022 auf der Grundlage eines nach ukrainischem Recht erteilten gültigen unbefristeten Aufenthaltstitels rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben oder sich am 24.02.2022 nachweislich rechtmäßig und nicht nur zu einem vorübergehenden Kurzaufenthalt in der Ukraine aufgehalten haben und sie nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Somit gilt dies ggf. auch für russische und belarussische Staatsangehörige, welche die genannten Kriterien bezüglich eines Aufenthaltes in der Ukraine erfüllen; die Zuständigkeit für die Prüfung der Schutz-zuerkennung nach § 24 AufenthG im Einzelfall obliegt jedoch den zuständigen ABH. Hier besteht folglich keine Zuständigkeit des BAMF.

Die genannten Personengruppen müssen in einem engen zeitlichen Zusammenhang zum 24.02.2022 in Deutschland eingereist sein. Dabei ist ein kurzfristiger EU-Auslandsaufenthalt unschädlich.

Die Bundesregierung hat sich zudem darauf verständigt, besonders gefährdeten Personengruppen aus Russland wie Journalistinnen und Journalisten, aber auch Menschenrechtsaktivistinnen und Menschenrechtsaktivisten, die aufgrund ihres Einsatzes für Menschenrechte und gegen den Krieg besonders gefährdet sind, eine Aufnahme auf Grundlage von § 22 S. 2 des Aufenthaltsgesetzes zu gewähren. Von dieser Aufnahmemöglichkeit wird derzeit bereits mittels schneller und unbürokratischer Verfahren Gebrauch gemacht, sodass bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Visum erteilt und die Einreise sowie ein längerfristiger Aufenthalt in Deutschland ermöglicht werden können. Für die Aufnahme stimmen sich die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Auswärtige Amt über die betreffenden Personen ab. Das BMI erteilt dann nach einer Überprüfung durch die Sicherheitsbehörden eine Aufnahmezusage für diese Personen.

Die Prüfung der Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck des vorübergehenden Schutzes nach § 24 AufenthG obliegt den ABH. Auch die Prüfung einer sicheren und dauerhaften Rückkehrmöglichkeit von Staatenlosen und Staatsangehörigen anderer Drittländer als der Ukraine obliegt den jeweils zuständigen Ausländerbehörden. Die Voraussetzungen sind im Wege eines sui-generis-Verfahrens zu ergründen. Bei den Herkunftsländern Eritrea, Syrien und Afghanistan kann aktuell grundsätzlich im Rahmen der Prüfung sui generis keine sichere und dauerhafte Rückkehrmöglichkeit angenommen werden. Hinsichtlich Drittstaatsangehöriger aus anderen Herkunftsländern kann keine generelle Aussage zur sicheren und dauerhaften Rückkehrmöglichkeit getroffen werden, sodass eine

individuelle Prüfung des Sachverhalts zu erfolgen hat. Tragen betreffende Personen der Ausländerbehörde im Rahmen der Prüfung des § 24 AufenthG Belange vor, welche die Anforderungen des § 13 AsylG erfüllen, sind diese auf eine Asylantragstellung beim BAMF zu verweisen. Erfüllen die Ausführungen der betreffenden Personen zu einer nicht sicheren und dauerhaften Rückkehrmöglichkeit in das Herkunftsland demgegenüber nicht die Anforderungen des § 13 AsylG und kann die Ausländerbehörde darüber hinaus auch nicht durch eigene Sachkunde feststellen, ob eine sichere und dauerhafte Rückkehrmöglichkeit besteht, kann eine Beteiligung des BAMF erfolgen, hier insbesondere bei Vortrag zur Zugehörigkeit zu vulnerablen Gruppen (alleinstehende Frauen mit kleinen Kindern, behinderte Menschen), zu medizinischen Gründen (Krankheiten) oder in Bezug auf ein fehlendes Existenzminimum. Hierbei handelt es sich um die Anwendung eines zwischen den Ausländerbehörden und dem BAMF etablierten Verfahrens: In Anlehnung an § 72 Abs. 2 AufenthG richten die Ausländerbehörden Anfragen an das BAMF und erhalten eine Einschätzung des BAMF zum Vorliegen von nationalen Abschiebungsverboten, die der Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 AufenthG zugrunde gelegt werden kann.⁸

Das BMI hat entschieden, folgende Kurse und Angebote für Schutzsuchende aus der Ukraine, die unter den Anwendungsbereich des § 24 AufenthG fallen, zu öffnen:

- Migrationsberatung für Erwachsene des Bundes (MBE) zur Wohnungs-, Arbeits- oder Arztsuche,
- Erstorientierungskurse für Asylbewerber (EOK); Vermittlung einfacher Deutschkenntnisse zu Themen wie z.B. Gesundheit, Arbeit oder Bildung,
- Programm „Migrantinnen einfach stark im Alltag“ (MiA-Kurse)
- Integrationskurse (Grundlagen der deutschen Sprache, Geschichte, Kultur und Rechtsordnung,
- Berufssprachkurse (Vorbereitung auf das Berufsleben in Deutschland).

Seit Beginn des Angriffskriegs auf die Ukraine vor rund einem halben Jahr und der Öffnung der Kurse für die Kriegsflüchtlinge am 17.03.2022 haben nun insgesamt 100.000 Menschen aus der Ukraine einen Integrationskurs begonnen. Dies ist auch den großen Anstrengungen der Kursträger zu verdanken, mit denen das Bundesamt seit vielen Jahren gut zusammenarbeitet und die das entsprechende Kursangebot geschaffen haben.

Neben den 100.000 Ukrainerinnen und Ukrainern nehmen derzeit rund 90.000 weitere Personen an einem Integrationskurs teil. Damit stellt das Herkunftsland Ukraine die größte Gruppe unter den Teilnehmenden. Umgesetzt werden die Kurse deutschlandweit von insgesamt 1.500 zugelassenen Sprachschulen und Bildungseinrichtungen.⁹

⁸ Dabei ist eine Einschränkung des Wortlautes der Beteiligungsregelung nach Sinn und Zweck des Gesetzes geboten (OVG Hamburg, Beschluss vom 02.05.2007 [Az. 3 Bs 403/05]).

⁹ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/220906-100000-kriegsgefuechtete-integrationskurs.html> (letztes Abrufdatum: 09.09.2022).