
FLÜCHTLINGSHILFE PRAGMATISCH DENKEN

Europa erlebt gerade die größte Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg. Doch anders als 2015, als zahlreiche Menschen aus Syrien und Afghanistan in Europa Schutz suchten, gibt es derzeit keine Forderungen, die Geflüchteten an der Grenze zurückzuweisen. Inwieweit unterscheidet sich die Situation heute von der damaligen? Und was können wir für die Zukunft daraus lernen? Diesen Fragen geht unsere Autorin Dana Schmalz nach.

16

Unmittelbar nachdem im Februar 2022 der russische Angriffskrieg in der Ukraine begonnen hatte, begannen zahlreiche Ukrainerinnen und Ukrainer zu fliehen und in den europäischen Nachbarstaaten anzukommen. Inzwischen (Stand Anfang Juni) ist die Rede von mehr als sechs Millionen Menschen, die aus der Ukraine geflohen sind, mehr noch sind innerhalb des Landes geflohen. In mehrfacher Hinsicht unterscheidet sich die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge in der Europäischen Union von jener anderer Flüchtlingsgruppen. Um diese Unterschiede und um eine Einordnung in generellen Fragen des Flüchtlingsrechts geht es mir hier.

Schon im Ausgangspunkt besteht ein rechtlicher und praktischer Unterschied hinsichtlich der Einreise: Ukrainische Staatsbürger verfügen über bis zu neunzig Tage Visafreiheit im Schengenraum, insofern genügt generell ein Reisepass für den Grenzübertritt. Es müssen Versorgung und längerfristige Aufnahme organisiert werden, aber anders als für Asylsuchende sonst ist der Grenzübertritt als solcher unproblematisch. Das steht in deutlichem Kontrast zu den sonst vehementen Auseinandersetzungen um Einreise und Zurückweisungen. Teilweise finden klar rechtswidrige Zurückweisungen von Geflüchteten aus anderen Ländern statt,

→

ZUR SACHE

DANA
SCHMALZ

Dana Schmalz schreibt regelmäßig zu aktuellen Entwicklungen im europäischen Grenzregime und befasst sich besonders mit Fragen im Schnittpunkt von internationalem Recht und Rechtstheorie. Sie wurde an der Universität Frankfurt promoviert und ist nach mehreren Aufenthalten in New York nun Referentin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Seit Oktober 2021 vertritt sie außerdem die Professur für Internationales Recht an der Universität Jena. Ihr Buch *Refugees, Democracy and the Law. Political Rights at the Margins of the State* ist 2020 bei Routledge erschienen.



17

DAS GEMEINSAME EUROPÄISCHE ASYLSYSTEM STECKT SEIT JAHREN IN DER KRISE

beispielsweise in der Ägäis. Teilweise wird um Rechtmäßigkeit gestritten, so in Bezug auf die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot der Kollektivausweisungen, in der der Gerichtshof eine überraschend enge Auslegung wählte.

In den Fällen ging es um Pushbacks nach Marokko in der Grenzzone der spanischen Enklave Melilla sowie um kollektive Zurückweisungen an der Grenze zwischen Nordmazedonien und Griechenland.

Darüber hinaus herrscht weitreichende Einhelligkeit über das Ziel, die aus der Ukraine Fliehenden schnell aufzunehmen und zu unterstützen. Die direkten Nachbarstaaten – Polen, die Slowakei und Rumänien als EU-Staaten sowie Moldawien – zeigten sich großzügig und erlaubten die Einreise auch für Personen, die keinen Reisepass vorlegen konnten. Innerhalb weniger Tage bildeten sich zivilgesellschaftliche Initiativen, die neben den staatlichen Maßnahmen Unterkünfte und materielle Unterstützung organisierten. Nicht die zivilgesellschaftlichen Initiativen waren außergewöhnlich, jedoch die politische Einigkeit und das Zusammenspiel von Engagement und staatlichen Strukturen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem steckt ansonsten seit Jahren in der Krise, besonders die Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten des Dublin-Systems ist dauerhaft umstritten, und Reformbemühungen sind bislang gescheitert.

Im Gegensatz dazu gestaltet sich die Aufnahme von Menschen aus der Ukraine pragmatisch. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aktivierten – erstmals überhaupt – die Massenzustromsrichtlinie (auch: Richtlinie über vorübergehenden Schutz). Sie sieht vor, dass Flüchtlinge nach ihrer Registrierung ein Aufenthaltsrecht von zwölf Monaten erhalten, welches auf insgesamt bis zu drei Jahre verlängert werden kann. Sie haben eine Arbeitserlaubnis und erhalten finanzielle Unterstützung sowie eine Unterkunft. Der vorübergehende Schutzstatus schließt nicht das Recht aus, einen Asylantrag zu stellen, bietet zugleich aber Zugang zu Rechten ohne das langwierige und unsichere Asylverfahren.

Mitgliedstaaten haben Gestaltungsspielraum in der Anwendung der Richtlinie, und manche Fragen – etwa nach dem Umgang mit Asylanträgen, nach Dauer des Schutzes oder nach von dem Schutz umfassten Personen – mögen auch noch zu Diskussionen führen. Dennoch lässt sich ohne Zweifel bereits festhalten, dass sich die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge deutlich unterscheidet von der Aufnahme syrischer, afghanischer oder eritreischer Flüchtlinge in den vergangenen Jahren. Das hat, wie gesehen, rechtliche Gründe: die genannte Visafreiheit sowie die Tatsache, dass ukrainische Flüchtlinge direkt in europäische Staaten fliehen können, während viele sonstige Schutzsuchende – auch aufgrund der Unmöglichkeit,

ES IST GUT, WENN WIR DIE UNTERSCHIED- LICHE WAHR- NEHMUNG VON FLUCHT DISKUTIEREN

einen Flug zu nehmen – über andere Staaten kommen. Die sogenannten *carrier sanctions*, mit denen Fluggesellschaften angehalten werden, Personen ohne Visum nicht zu befördern, machen eine Einreise auf diesem Weg für Asylsuchende unmöglich.

Der Umgang mit aus der Ukraine Geflüchteten spiegelt aber auch politische Entscheidungen und eine gesellschaftliche Stimmung wieder. Über deren Legitimität gibt es Diskussionen: Ist die höhere Bereitschaft zur Aufnahme auf die politischen Umstände des Krieges in der Ukraine zurückzuführen? Ist geografische Nähe ausschlaggebend? Spielt ein Gefühl der kulturellen Ähnlichkeit eine Rolle? Oder spiegelt diese unterschiedliche Behandlung die Rolle von Rassismus bei der Wahrnehmung von Kriegen und bei der Haltung gegenüber Flüchtlingen, wie einige Beiträge kritisieren?

Zunächst: Die Frage, ob unterschiedlicher Umgang legitim ist, ist zu unterscheiden von einzelnen Vorfällen direkter Diskriminierung an den Grenzen. So gab es Berichte, dass Studierende aus afrikanischen Staaten bei der Flucht aus der Ukraine teilweise an der Grenze nach Polen festgehalten wurden. Dass das inakzeptabel ist, steht außer Frage. Das ergibt sich aus der schlichten Anwendung geltenden Rechts. Daneben enthält auch die Genfer Flüchtlingskonvention ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot.

Zum Umfang des Schutzes unter der Massenzustromsrichtlinie treffen Mitgliedstaaten spezifische Regelungen. In Deutschland wurde diesbezüglich beschlossen, dass nur ukrainische Staatsangehörige schutzberechtigt sind, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten, sowie Drittstaatsangehörige, die in der Ukraine internationalen Schutz genossen oder sonst nicht in ihre Heimatstaaten zurückkehren können. Andere Personen, die zuvor in der Ukraine lebten, aber die Möglichkeit haben, in ihre Heimatstaaten zurückzukehren, erhalten zumindest unter der Massenzustromsrichtlinie in Deutschland keinen Schutz. Das kann man politisch falsch finden, es stellt aber als solches keine Diskriminierung dar, da nicht Gleiches ungleich behandelt wird, sondern unterschiedliche Situationen unterschiedlich. Unterschiedlich sind die Situationen daher, weil Drittstaatsangehörigen eine andere Zuflucht – ihr Heimatstaat – zugänglich ist.

Dass die Aufnahme geflüchteter Ukrainer politisch in viel höherem Maße befürwortet wird, lässt sich nun erst mal nicht rechtswissenschaftlich bewerten. Wohl aber kann das Anlass sein zu unterstreichen, dass auch über rechtliche Kriterien implizit die Reichweite von Verantwortung verhandelt wird. Diese Abhängigkeit von Vorverständnissen wurde beispielsweise in einem Fall zu humanitären Visa deutlich, in dem der Europäische

→

Gerichtshof für Menschenrechte das Kriterium der Hoheitsgewalt nach Artikel 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention auszulegen hatte. Es ging darum, ob die Konvention auf eine Visumsentscheidung überhaupt anwendbar ist, ob also die Folgen der Ausstellung oder Verweigerung eines Visums in ihren menschenrechtlichen Implikationen zu prüfen sind. Das Gericht verneinte dies. Eine solche Auslegung orientiert sich an Wortlaut, Kontext, Plausibilität und vorheriger Rechtsprechung – aber dahinter stehen immer auch Vorstellungen über Nähe und Verantwortung. Insofern ist es gut, wenn nun eine öffentliche Debatte über die unterschiedliche Wahrnehmung von Krieg und Flucht geführt wird und dabei Annahmen, gegenüber wem flüchtlings- und menschenrechtliche Pflichten bestehen, reflektiert werden. Anstatt die aktuelle Aufnahmebereitschaft zu relativieren, kann das ein Ausgangspunkt für weitergehende Empathie und Engagement sein. Ein solch konkreter Universalismus nimmt besondere Verbindungen und die Rolle von Nähe ernst, er blickt aber zugleich darüber hinaus.

Denken wir nun darüber nach, was sich aus dem Umgang mit ukrainischen Flüchtlingen für das europäische Asylsystem allgemeiner lernen lässt, dann verdienen zwei Punkte Erwähnung: erstens die Rolle individueller Verfahren, zweitens die Zuständigkeitsverteilung und Bewegungsfreiheit in der Europäischen Union.

Die Aufnahme unter der Massenzustromsrichtlinie bedeutet eine zeitweise Abkehr vom individuellen Verfahren. Die Geschichte des Flüchtlingsschutzes durchzieht ein Wechsel zwischen Perspektiven auf Gruppen und auf Einzelne. Während der Schutz politisch Verfolgter stark an individuellen Fällen orientiert war, richtete sich Flüchtlingsschutz zunächst vor allem auf Gruppen; bis zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gab es keine abstrakte Definition des Flüchtlings, sondern Aufnahme wurde situativ anhand von Gruppen koordiniert. Einerseits sind individuelle Verfahren eine wesentliche Errungenschaft: Nur so lässt sich sicherstellen, dass tatsächlich Rechte jedes und jeder Einzelnen gewahrt werden. Insofern sind Tendenzen zur Abkehr von individuellen Verfahren problematisch, beispielsweise durch verstärktes *screening* – also Grob-betrachtungen anhand von Nationalität, wie die Reformentwürfe zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem es vorschlagen. Andererseits kann der Fokus auf individuelle Verfahren und das Idealbild des individuell Verfolgten dazu führen, dass umgekehrt Gruppenbewegungen als außergewöhnlich und geradezu „katastrophal“ wahrgenommen werden. Die Vorstellung von Migration als gänzlich individuell widerspricht der Wirklichkeit von Fluchtbewegungen, die oft Gruppen umfassen, in der Vergangenheit ebenso wie heute. Insofern bedarf es des Bewusstseins dafür, dass individuelle Rechte

URSPRÜNGLICH RICHTETE SICH FLÜCHT- LINGSSCHUTZ VOR ALLEM AUF GRUPPEN

DIE ERFAHRUNG ZEIGT, DASS SICH DIE INTERESSEN VON SCHUTZSUCHENDEN UND STAATEN OFT ENTSPRECHEN

und kollektive Migration nebeneinander bestehen. Die Massenzustromsrichtlinie bietet ein Beispiel für ein pragmatisches Verzicht auf langwierige Einzelverfahren, ohne den Weg zu einer individuellen Prüfung zu verstellen.

Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt bei der Anwendung der Massenzustromsrichtlinie ist, dass kein übergeordnetes Zuständigkeitsystem besteht. Die Verteilung von Schutzberechtigten in der EU richtet sich nach deren Registrierung. Da ukrainische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sich visafrei in der EU bewegen dürfen, hängen von ihrer Wahl der Ort der Registrierung und folglich die Zuständigkeit ab. Der

Kontrast zu den Debatten um Verantwortungsteilung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem könnte nicht größer sein: Dort bestehen besonders hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage starke Oppositionen. Die Dublin-Verordnung sieht meist eine Zuständigkeit des Staats der ersten Einreise in die EU vor; die Staaten an den EU-Außengrenzen betrachten diese Verteilung als ungerecht. Manche Binnenstaaten wie Deutschland wiederum sind faktisch Ziel vieler Asylsuchenden; sie behandeln Sekundärmigration in der EU als erhebliches Problem. Während sich also viele Asylsuchende in der EU verteilen, gibt es erheblichen Widerstand gegen ein Modell freier Wahl. Die jetzige Anwendung der Massenzustromsrichtlinie bietet nun eine erste Erfahrung mit genau solch einem Modell – und dies funktioniert bisher ohne große Schwierigkeiten.

Dabei bleibt abzuwarten, ob die Zuständigkeit für Schutzberechtigte unter der Massenzustromsrichtlinie in den kommenden Monaten und Jahren noch stärker zum Streitpunkt wird. Die Richtlinie erwähnt in Erwägungsgrund 20 die Verantwortungsteilung und spricht von einem „Solidaritätsmechanismus, [der] geschaffen werden [soll]“. Deutschland hatte bereits auf eine Verteilung nach Quoten gedrängt, die Kommission wandte sich dagegen. Stattdessen besteht eine Solidaritätsplattform, die Informationen bündelt und Ressourcen wie medizinische Versorgung oder Wohnraum koordiniert. In jedem Fall lässt sich an der jetzigen Selbstverteilung beobachten, wie ein solches System funktionieren kann und was Faktoren bei der Wahl sind: vor allem geografische Nähe zum Herkunftsstaat sowie Familien- und sonstige Kontakte.

Es zeigt, dass sich die Interessen von Schutzsuchenden und Staaten oft entsprechen: Es geht um Perspektiven der Integration, der sozialen Einbindung und des Arbeitsmarktzugangs. Eigentlich ein positives Bild, wenn es um die Gestaltung im Europäischen Asylsystem geht: Vieles ist möglich, wenn Migration nicht als Gefahr behandelt, sondern Aufnahme pragmatisch gestaltet wird.