

Massenzustrom-Richtlinie: Besser spät als nie

Gastkommentar. Die EU stützt sich angesichts der Fluchtbewegung aus der Ukraine auf eine Rechtsgrundlage, die sie schon 2015 hätte nutzen können. Die aktuelle Krise zeigt aber, dass und wo noch Nachbesserungsbedarf besteht.

VON HANNES TRETTER

Wien. Schon 2015 stellte sich angesichts der Flucht von syrischen Kriegsflüchtlingen die Frage, ob nicht die – nach den Erfahrungen des Krieges in Bosnien und im Kosovo geschaffene – EU-„Massenzustrom- Richtlinie“ (RL) 2001 eine geeignetere Rechtsgrundlage für die Aufnahme von vor einem Krieg fliehenden Menschen gewesen wäre als die Genfer Flüchtlingskonvention, die Asyl wegen individueller politischer Verfolgung gewährt. Warum sie nicht angewendet wurde, blieb schleierhaft. Umso erfreulicher ist es, dass sie nun Grundlage für die Aufnahme der Kriegsvertriebenen aus der Ukraine wurde.

Die RL ist für den Fall einer Massenzuflucht von Staatsangehörigen aus Drittländern und Staatenlosen in die EU gedacht, die aus Gebieten vertrieben wurden, in denen „ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht“ oder die „ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher geworden sind“ und deshalb nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können. Sie werden nicht als „Flüchtlinge“, sondern als „Vertriebene“ begriffen und brauchen für eine maximal drei Jahre dauernde vorübergehende Aufnahme nur ihre Identität nachweisen oder glaubhaft machen; das vereinfacht das Verfahren.

Mit der vorübergehenden Aufnahme von Vertriebenen können die Behörden der EU-Staaten auf gesichertem rechtlichen Fundament entlastet werden. Sie müssen nicht in jedem individuellen Fall aufwändig prüfen, ob Anspruch auf Asyl oder alternativ auf subsidiären Schutz besteht, sondern anhand von Personaldokumenten eine Registrierung vornehmen, die zum Aufenthalt berechtigt (ausgenommen Personen, die schwere Verbrechen begangen haben oder eine Gefahr für die Sicherheit des Staates darstellen). Die Vertriebenen haben nach der RL das Recht auf Erwerbsfreiheit und (Fort-)Bildung, unter 18-Jährige das Recht auf Zugang zum öffentlichen Bildungswesen; Unterkünfte oder Mittel dafür sind bereitzustellen, Lebensunterhalt sowie medizinische und psychologische Versorgung sind zu gewährleisten; unbegleitete Minderjährige sind bei Verwandten, Pflegefamilien oder in Betreuungseinrichtungen unterzubringen. Der vorläufige Schutz verhindert nach der RL nicht den Zugang zu einem Asylverfahren oder die Zuerkennung subsidiären Schutzes, wie von manchen fälschlich angenommen.

Wichtige Informationen fehlen

Am 4. März hat der EU-Rat den in der RL vorgesehenen Beschluss gefasst, mit dem infolge des bewaffneten Konflikts das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen festgestellt wird und Kriterien für Überwachung und Zusammenarbeit festgelegt werden. Allerdings fehlen dem Beschluss von der RL verlangte essenzielle Informationen, nämlich über den geschätzten Umfang der Wanderbewegungen der Vertriebenen und die Aufnahmekapazitäten der EU-Staaten. Das könnte angesichts der überaus hohen Zahlen derjenigen, die nach Polen geflohen sind, und derjenigen, die aufgrund der für ukrainische Staatsangehörige geltenden dreimonatigen Visafreiheit nach Deutschland, Italien, Spanien und Tschechien mit ihren großen ukrainischen Gemeinschaften weiterziehen, zu einer übermäßig hohen Belastung dieser Staaten führen. Allerdings könnte dies dadurch ausgeglichen werden, dass diejenigen, die mangels Kontakten in EU-Staaten noch nicht weitergezogen oder noch nicht geflohen sind, von anderen EU-Staaten aufgenommen werden, was freilich deren Bereitschaft dazu erfordert. Das sollte unbedingt rasch verhandelt werden. Genauso sollte umgehend Vorsorge getroffen werden, dass angesichts der hohen Anzahl unbegleiteter Minderjähriger und Jugendlicher, die offenbar von ihren Familien auf die Reise geschickt werden, nicht Opfer von Kinderhandel und Zwangsprostitution werden. Hier bietet sich mit den

Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2011) sowie gegen Menschenhandel (2008) eine Zusammenarbeit mit dem Europarat und dessen beiden Expertengruppen Grevio und Greta an.

Österreich ist dem Durchführungsbeschluss der EU am 12. März mit einer auf § 62 AsylG 2005 beruhenden „Vertriebenen-Verordnung“ nachgekommen, wobei von der Möglichkeit des EUBeschlusses Gebrauch gemacht wurde, das vorübergehende Aufenthaltsrecht nur ukrainischen Staatsangehörigen, nicht aber auch Drittstaatsangehörigen zuzuerkennen, die sich vor dem Einmarsch der russischen Truppen rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben, soweit diesen ein „angemessener Schutz“ geboten wird. Die Betroffenen können aber immerhin einen Asylantrag stellen oder, wenn sie dies nicht tun, aus humanitären Gründen einreisen und erhalten Unterstützung bei der Weiterreise in ihren Heimatstaat. § 62 AsylG wäre einer Ausdehnung auf Drittstaatsangehörige nicht entgegengestanden, da dieser „Bevölkerungsgruppen“ und nicht Staatsangehörigen Schutz anbietet, die aus einem Staat vertrieben werden. Wenigstens hinsichtlich von ca. 80.000 Studierenden aus Drittstaaten hätte hier eine Ausnahme gemacht werden können.

Österreich ausreichend gerüstet

Was die Bildungs-, Erwerbs- und Versorgungsrechte der Vertriebenen anbelangt, so wurden von Oppositionsparteien Mängel in der Grundversorgung und in der Verordnung das Fehlen von Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt kritisiert. Dazu ist anzumerken, dass weder der EU-Beschluss noch § 62 AsylG eine Rechtsgrundlage dafür bietet, es bleibt den EU-Staaten überlassen, die entsprechenden Regelungen dafür anzuwenden oder zu schaffen. Mit den für Asyl und Fremdenwesen, den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem, die soziale und medizinische Versorgung geltenden Rechtsvorschriften dürfte Österreich zur Bewältigung der Herausforderungen ausreichend gerüstet sein. Zudem bietet die Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Schutzsuchenden aus der Ukraine spezifische Versorgung, unabhängige Rechtsberatung und Drittstaatsangehörigen auch Rückkehrberatung an. Dennoch werden wohl rechtliche Nachschärfungen notwendig werden.

Kritik wurde daran geübt, dass die RL erstmals im Fall der Ukraine angewendet wurde, nicht aber schon 2015/16 für Flüchtlinge aus Syrien. Zwar ist das Ziel der RL eine sichere Rückführung von Vertriebenen in ihre Heimatländer, was allerdings nicht immer möglich sein wird. In manchen Fällen ist eine Integration von Menschen aus außereuropäischen Kulturkreisen schwieriger, weshalb sich die Frage stellt, ob die RL nicht auch die Möglichkeit einer Aufnahme von Vertriebenen in Nicht-EUStaaten vorsehen sollte. Dies könnte etwa in Form wirtschaftlicher Kooperationen der EU mit dem Aufnahmestaat erfolgen, bei denen Vertriebenen Unterkünfte, soziale Versorgung sowie Aus- und Weiterbildung angeboten sowie Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten eröffnet werden. Von der EU mitfinanziert, wäre dies auch für die aufnehmenden Staaten und die Bevölkerung vor Ort mit ökonomischen Vorteilen verbunden. Das könnte eine „Winwin-win-Situation“ darstellen, bei der flüchtlingsrechtliche und menschenrechtliche Standards eingehalten werden.

Hannes Tretter ist ao. Univ.-Prof. i.R. für Grund- und Menschenrechte an der Uni Wien und Vorstandsvorsitzender des Wiener Forums für Demokratie und Menschenrechte.

Vertriebene haben Zugang zu Arbeitsmarkt, (Fort-)Bildung und Unterkunft. [C. Fabry]



Copyright © 2022 Die Presse 21.03.2022

Montag, 21.03.2022 Seite .A016

Copyright © 2022 Die Presse 21.03.2022