



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.9.2023
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

**zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten
vorübergehenden Schutzes**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

In den ersten Wochen der groß angelegten russischen Invasion in die Ukraine wurden Spitzenwerte von rund 200 000 Einreisen in die Union pro Tag verzeichnet. Angesichts des Ausmaßes und der Intensität des Massenzustroms schlug die Kommission dem Rat vor, die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 (im Folgenden „Richtlinie über den vorübergehenden Schutz“) zu aktivieren; ihrer Ansicht nach stellte die Richtlinie das für die Reaktion auf diese Situation am besten geeignete EU-Instrument dar, da sie den betroffenen Personen angemessenen Schutz bietet und gleichzeitig gewährleistet, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten nicht durch die beträchtliche Zahl von Personen überlastet werden, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen.

Am 4. März 2022 hat der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382¹ angenommen und die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz für bestimmte Gruppen² von Personen aktiviert, die am oder nach dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion russischer Streitkräfte, die zu diesem Zeitpunkt begann, vertrieben wurden. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz beträgt die anfängliche Dauer des vorübergehenden Schutzes ein Jahr und kann sich automatisch um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr verlängern. Der vorübergehende Schutz wurde automatisch um ein Jahr verlängert und gilt derzeit bis zum 3. März 2024.

Ziel dieses Vorschlags ist es, den mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates eingeführten vorübergehenden Schutz um ein weiteres Jahr zu verlängern. Dies wird zu einer weiteren Gewährung des vorübergehenden Schutzes in Bezug auf die im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates genannten Gruppen von Personen für den Zeitraum vom 4. März 2024 bis zum 3. März 2025 führen.³

Ziel der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz ist es, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu fördern. Die Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz hat Vertriebenen, die vor der russischen Invasion in die Ukraine fliehen, die unionsweite Inanspruchnahme einheitlicher Rechte ermöglicht, darunter Aufenthaltsrechte, die Möglichkeit der Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, eine geeignete Unterbringung,

¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 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

² Nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates gilt der vorübergehende Schutz für a) ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten; b) Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben, und c) Familienangehörige der unter den Buchstaben a und b genannten Personen. Die Mitgliedstaaten wenden entweder diesen Beschluss oder einen angemessenen Schutz nach ihrem nationalen Recht auf Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine an, die nachweisen können, dass sie sich vor dem 24. Februar 2022 auf der Grundlage eines nach ukrainischem Recht erteilten gültigen unbefristeten Aufenthaltstitels rechtmäßig in der Ukraine aufgehalten haben, und die nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren.

³ ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1.

Zugang zu Bildung für Personen unter 18 Jahren, notwendige Sozialhilfeleistungen, medizinische oder sonstige Hilfe und Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie gesetzliche Vormundschaft für unbegleitete Minderjährige.

Sie dient auch dem wichtigen Zweck, das Risiko zu mindern, dass die Asylsysteme den Zustrom nicht ohne nachteilige Auswirkungen auf ihr effizientes Funktionieren bewältigen können. Der unmittelbare Zugang zu den im Rahmen des vorübergehenden Schutzes gewährten Rechten ermöglichte es den Mitgliedstaaten, die Formalitäten auf ein Minimum zu reduzieren und so schneller auf die Dringlichkeit der Situation zu reagieren. Solidarität ist das entscheidende Merkmal der Reaktion der EU auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und ein Beweis für die Einheit der Union. Insbesondere erklärten sich die Mitgliedstaaten bereit, von der Anwendung von Artikel 11 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz abzusehen. Dadurch können sich Personen, die vorübergehenden Schutz in einem Mitgliedstaat genießen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben, ohne den vorübergehenden Schutz zu verlieren.

Unmittelbar nach der Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz war es von wesentlicher Bedeutung, eine Ad-hoc-Plattform einzurichten, über die die Mitgliedstaaten Informationen über Personen austauschen können, die nach den Artikeln 10 und 27 der Richtlinie als Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, registriert sind. Die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz wurde von der Kommission in nur sechs Wochen entwickelt und ist seit dem 31. Mai 2022 in Betrieb. Die Plattform dient dem Informationsaustausch zwischen den Parteien; so soll sichergestellt werden, dass Personen, die nach nationalem Recht vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz genießen, ihre Rechte in allen Mitgliedstaaten wirksam wahrnehmen können, und gleichzeitig möglichem Missbrauch Einhalt geboten werden, insbesondere indem die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, Doppelregistrierungen aufzudecken. Die Plattform wird in Betrieb sein, solange vorübergehender Schutz gewährt wird und im Rahmen des vorliegenden Vorschlags für die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes keine Änderung ihrer Funktionsweise erforderlich ist.

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs wurden gegenüber den 4,1 Millionen registrierten Anträgen auf vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine nur rund 39 560 Anträge auf internationalen Schutz von ukrainischen Staatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und der Schweiz gestellt, wobei die meisten der letztgenannten Anträge in den ersten Wochen nach der groß angelegten russischen Invasion in die Ukraine gestellt worden waren; anfängliche Schätzungen waren noch von 1,2 bis 3,2 Millionen möglichen Antragstellern ausgegangen. Die begrenzte Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz zeigt, dass der vorübergehende Schutz seinen Zweck erfüllt und die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung bewahrt.

Bei Fortbestehen von Gründen für den vorübergehenden Schutz kann der Rat nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über vorübergehenden Schutz auf Vorschlag der Kommission den vorübergehenden Schutz um bis zu ein Jahr verlängern. In ihrer Mitteilung über ein Jahr vorübergehenden Schutzes kündigte die Kommission an, dass sie erforderlichenfalls zur Vorlage eines Vorschlags für eine Verlängerung bereit sei.⁴

Heute genießen rund 4,1 Millionen Vertriebene aus der Ukraine, darunter fast ein Fünftel der ukrainischen Kinder, vorübergehenden Schutz in der EU, wobei Deutschland, Polen und Tschechien die Aufnahmeländer mit der höchsten Zahl von Vertriebenen sind (je etwa eine

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen: Zwischenbilanz nach einem Jahr, COM(2023) 140 final vom 8. März 2023.

Million in Deutschland und Polen, mehr als eine halbe Million in Tschechien). Seit der Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz zeigen die Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, die am stärksten von der Massenvertreibung betroffen sind, ein durchgehend hohes Maß an Solidarität, und zwar nicht nur, indem sie Menschen aufnehmen, sondern auch, indem sie konkrete Anstrengungen zu ihrer Eingliederung in die Aufnahmegerügschaft und zur Förderung ihrer Eigenständigkeit unternehmen. Diese Menschen können nicht in die Ukraine zurückgehen, da die Lage im Land noch keine sichere und dauerhafte Rückkehr zulässt.

Laut Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gab es zum 25. Mai 2023 in der Ukraine 5,1 Millionen Binnenvertriebene.⁵ Mehr als die Hälfte davon war nach eigenen Angaben seit mindestens einem Jahr binnenvertrieben. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen schätzt die Zahl der Binnenvertriebenen (Stand Juni 2023) ebenso hoch ein und spricht von mehr als 17 Millionen Menschen, die dringend humanitäre Hilfe benötigen.⁶ Im Juni 2023 wiederholte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge angesichts der damaligen Lage in der Ukraine seinen im März 2022 vorgebrachten Standpunkt⁷ zur Rückkehr in die Ukraine, wonach die Staaten aufgefordert sind, ukrainische Staatsangehörige und Menschen, die ihren vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt in der Ukraine hatten, einschließlich derjenigen, deren Asylanträge abgelehnt wurden, nicht zurückzuführen.

Darüber hinaus ging die Zahl der wöchentlichen Registrierungen gemäß Artikel 10 der Richtlinie 2011/55/EG des Rates in Bezug auf Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, nach den ersten Monaten des russischen Angriffskriegs von 60 000 im Juni 2022 auf durchschnittlich rund 20 000 im März 2023 zurück; auch danach war ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der registrierten Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen, ist mit rund 4,1 Millionen stabil geblieben; von ihnen geben nur wenige an, dauerhaft in die Ukraine zurückzukehren. Die Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Lage in der gesamten Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs nach wie vor instabil ist. In vielen Gebieten werden schwere Kämpfe und Angriffe auf Zivilisten und Infrastruktur fortgesetzt, und die Gefahr einer Eskalation besteht nach wie vor. In Verbindung mit der schwierigen humanitären Lage in der Ukraine könnte dies zusätzlich zu einem plötzlichen weiteren Anstieg der in die Union einreisenden Menschen bis hin zu einem Massenzustrom führen.

Die derzeitige Unsicherheit und Instabilität in der Ukraine zeigen, dass sich für die Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen und sich zurzeit in den EU-Mitgliedstaaten aufzuhalten, keine Lösung abzeichnet. Diesen Personen muss die Union weiterhin Schutz gewähren. Darüber hinaus wäre die Effizienz der nationalen Asylsysteme bedroht, wenn der vorübergehende Schutz bald enden würde und all diese Menschen auf einmal internationalen Schutz beantragen würden.

Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Gründe für den vorübergehenden Schutz nach wie vor bestehen und dass dieser daher als notwendige und angemessene Reaktion auf die aktuelle Situation verlängert werden sollte. Die Verlängerung um ein weiteres Jahr, d. h. für den Zeitraum vom 4. März 2024 bis zum 3. März 2025, sollte im Einklang mit Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz so bald wie möglich beschlossen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Vertriebene aus der Ukraine, die von den EU-Mitgliedstaaten aufgenommen

⁵ [Ukraine Internal Displacement Report, general population survey, Juni 2023](#)

⁶ [Ukraine Emergency | UNHCR](#)

⁷ [UNHCR position on voluntary return to Ukraine, Juni 2023](#)

wurden, so viel Stabilität und Perspektiven wie unter den aktuellen Umständen möglich erhalten. Darüber hinaus sollte es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die erforderlichen administrativen und rechtlichen Maßnahmen (z. B. die Verlängerung von Aufenthaltstiteln) zur Vorbereitung der Verlängerung des vorübergehenden Schutzes rechtzeitig zu ergreifen. Klarheit und Sicherheit sind auch erforderlich, damit die Behörden der Mitgliedstaaten den vorübergehenden Schutz wirksam planen und gewähren können.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Dieser Vorschlag steht voll und ganz im Einklang mit dem Besitzstand der EU im Asylbereich, da die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz integraler Bestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und so konzipiert ist, dass die außergewöhnliche Situation eines Massenzustroms von Vertriebenen, wie sie derzeit aufgrund der groß angelegten Invasion der Ukraine durch Russland gegeben ist, bewältigt werden kann. Er steht zudem voll und ganz im Einklang mit dem Ziel der Europäischen Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, der allen offensteht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig um Schutz in der Europäischen Union nachsuchen.

Die Elemente des Vorschlags stehen ferner im Einklang mit dem Migrations- und Asylpaket vom September 2020 und den begleitenden Legislativvorschlägen. Die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz hat sich als wesentliches Instrument für die Gewährung sofortigen Schutzes in der EU erwiesen und ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt weiterhin das am besten geeignete Instrument, um den durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten Vertreibungen zu begegnen. Einerseits bewahrt sie die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung durch Anträge auf internationalen Schutz, und andererseits werden darin einheitliche Rechte für Vertriebene in der gesamten Union festgelegt, die einen angemessenen Schutz gewährleisten. Überdies sind Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, vom Anwendungsbereich des derzeitigen Besitzstands im Bereich der legalen Migration ausgeschlossen. In ihrer Zwischenbilanz nach einem Jahr vorübergehenden Schutzes⁸ vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz auch künftig Teil des Instrumentariums bleiben sollte, das der Europäischen Union zur Verfügung steht.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Dieser Vorschlag steht voll und ganz im Einklang mit der Notwendigkeit, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, potenzielle Anträge auf internationalen Schutz ordnungsgemäß zu bearbeiten, ohne dass ihre Asylsysteme überlastet werden, und weiterhin die für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine erforderlichen Maßnahmen vorzusehen, um die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung zu bewahren. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der Union. Zudem steht er im Einklang mit restriktiven Maßnahmen und anderen Maßnahmen der EU. Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets der EU als Reaktion auf Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im

⁸ [MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT
Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen –
Zwischenbilanz nach einem Jahr](#)

Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, da die Gründe für den vorübergehenden Schutz fortbestehen. Dies ermöglicht Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Titel V AEUV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verleiht der Europäischen Union in diesem Bereich gewisse Befugnisse. Diese Befugnisse müssen im Einklang mit Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union ausgeübt werden, d. h. nur sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Lage in der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs wirkt sich auf die EU insgesamt aus. Die Europäische Union hat darauf auf beispiellose Weise geschlossen reagiert. Dies zeigt, dass es nach wie vor Lösungen und Unterstützung seitens der EU sowie einer engen Koordinierung auf EU-Ebene bedarf, da weiterhin alle Mitgliedstaaten gemeinsam wirksam auf die Lage reagieren und sicherstellen müssen, dass für die 4,1 Millionen Menschen, die derzeit in der Union Zuflucht gefunden haben, sowie für den Fall eines neuen (Massen-)Zustroms von Vertriebenen aufgrund der anhaltend instabilen Lage unionsweit dieselben Standards und einheitliche Rechte gelten. Es liegt auf der Hand, dass ein Problem, dass sich eindeutig für die EU als Ganzes stellt, eine gemeinsame Vorgehensweise der EU erfordert und sich nicht durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zufriedenstellend bewältigen lässt.

Eine solche gemeinsame Vorgehensweise kann auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, sondern ist in dem Umfang und der Wirkung, wie sie mit dem hier vorgeschlagenen Durchführungsbeschluss des Rates angestrebt werden, besser auf Unionsebene zu verwirklichen und zu koordinieren, wie auch die Mitgliedstaaten selbst festgestellt haben. Im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip muss die Union daher tätig werden und kann Maßnahmen erlassen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sieht der vorgeschlagene Durchführungsbeschluss des Rates eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um einen begrenzten Zeitraum von einem Jahr für die spezifische Personengruppe vor, für die er bereits gilt.

Die vorgeschlagene Maßnahme beschränkt sich auf das angesichts des Ausmaßes und der Schwere der Lage in der Ukraine, aufgrund deren rund 4,1 Millionen Vertriebene, die sich derzeit in den EU-Mitgliedstaaten aufhalten, nicht in der Lage sind, unter sicheren und dauerhaften Bedingungen in die Ukraine zurückzukehren, erforderliche Maß. Darüber hinaus stellt diese Verlängerung angesichts der derzeitigen Lage eine verhältnismäßige Reaktion dar, da der vorübergehende Schutz sicherstellt, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten nicht aufgrund einer erheblichen Zahl von Personen, die in die EU-Mitgliedstaaten fliehen, überlastet werden.

- **Wahl des Instruments**

Bei Fortbestehen von Gründen für den vorübergehenden Schutz bedarf es nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz eines Durchführungsbeschlusses des Rates, um den vorübergehenden Schutz um bis zu ein Jahr zu verlängern.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Faktengestützte Politikgestaltung**

Unmittelbar nach der Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz richtete die Kommission das Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration der EU (EU Migration Preparedness and Crisis Blueprint Network) mit Schwerpunkt auf der Ukraine ein. Das Netz vermittelt ein gemeinsames Lagebewusstsein für die migrationsrelevanten Auswirkungen der groß angelegten russischen Invasion in die Ukraine und die Vorsorge der EU und der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus stellt die Solidaritätsplattform „Ukraine“ eine koordinierte Reaktion auf die Krise sicher und bietet einen Rahmen unter anderem für einen regelmäßigen Austausch und für die Verbesserung der allgemeinen Vorsorge auf EU-Ebene. In beiden Foren werden Informationen und Daten über die aktuelle Lage und die Bewegungen von Personen erhoben. Darüber hinaus hat die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz es den teilnehmenden Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen über Personen, die vorübergehenden Schutz oder einen angemessenen Schutz nach nationalem Recht genießen, auszutauschen und gleichzeitig Doppelregistrierungen innerhalb eines Mitgliedstaats und in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten aufzudecken.

Darüber hinaus bewerten die Europäische Kommission, andere Institutionen wie die Weltbank und die Vereinten Nationen sowie die Regierung der Ukraine regelmäßig die Lage in der Ukraine. Die Weltbank veröffentlicht Berichte mit zeitnahen Schadens- und Bedarfsbewertungen für die Ukraine⁹.

Seit dem Ausbruch des Krieges hat sich die IOM dafür eingesetzt, ein besseres Bild von der Lage der Vertriebenen zu vermitteln und die Binnenvertriebungen in der Ukraine und die Mobilitätsströme nachzuverfolgen. Zudem verfolgt sie anhand von Erhebungen die Absichten der Menschen, die vor dem Krieg fliehen, und derjenigen, die die Grenze zurück in die Ukraine überqueren. Das UNHCR veröffentlicht regelmäßig Informationen über die Absichten und Perspektiven von (Binnen-)Vertriebenen aus der Ukraine. Erhebungen und Studien der oben genannten internationalen Organisationen deuten darauf hin, dass die derzeitige Lage nach wie vor instabil und ungewiss ist, sodass eine Rückkehr unter sicheren und dauerhaften Bedingungen nicht möglich ist. Schätzungsweise die Hälfte der vertriebenen Personen, die zum Zeitpunkt der Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz (März 2022) Schutz suchten, dürfte von den größeren Diaspora-Netzen in der EU aufgenommen worden sein, vor allem – aber nicht ausschließlich – in „traditionellen“ Zielländern wie Polen, der Tschechischen Republik, Deutschland, Italien und Spanien. Die bisher registrierten Anträge auf vorübergehenden Schutz deuten darauf hin, dass diese Schätzung zutreffend ist. Ende 2022 war fast die Hälfte aller Personen, die derzeit vorübergehenden Schutz genießen (3,8 Millionen), in Deutschland und Polen untergebracht, gefolgt von Tschechien, Italien und Spanien. Im Juni 2023 ging das UNHCR davon aus, dass weltweit 6,3 Millionen Menschen registriert waren, die aus der Ukraine geflohen sind.¹⁰

⁹

[Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment, Februar 2022 - Februar 2023](#)

¹⁰

[Ukraine Emergency | UNHCR](#)

- **Konsultation der Interessenträger und Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Um faktengestützte Informationen zu sammeln, konsultierte die Kommission regelmäßig über das Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration und die Solidaritätsplattform die Behörden der Mitgliedstaaten, den Europäischen Auswärtigen Dienst, die einschlägigen EU-Agenturen, die ukrainischen Behörden und internationale Organisationen, wobei sie sich auch weiter mit Nichtregierungsorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft austauschte.

Die Kommission führte auf der Solidaritätsplattform eigens Diskussionen über die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes. In diesem Forum und in der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) äußerten die Mitgliedstaaten einstimmig die Notwendigkeit, den vorübergehenden Schutz um ein weiteres Jahr zu verlängern, um eine gemeinsame europäische Reaktion aufrechtzuerhalten, Klarheit für die Personen zu schaffen, die vorübergehenden Schutz genießen, und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die erforderlichen administrativen und rechtlichen Schritte auf nationaler Ebene zu unternehmen (z. B. Verlängerung von Aufenthaltstiteln). Parallel dazu fanden regelmäßige Kontakte mit den ukrainischen Behörden statt, um Informationen über die Lage vor Ort einzuholen. Die Mitgliedstaaten wurden im Juli 2023 im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) konsultiert und betonten, dass eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes notwendig sei. Darüber hinaus hat die Kommission im Einklang mit Artikel 3 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz insbesondere den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge konsultiert, der die Lage bewertet, einschlägige Beiträge geleistet und Erhebungen über die Absichten von Vertriebenen durchgeführt hat. Das UNHCR hat kürzlich ein Positionspapier veröffentlicht, in dem betont wird, dass Rückführungen in die Ukraine nicht durchgeführt werden sollten. Im Mai 2023 veröffentlichten 59 Organisationen der Zivilgesellschaft unter der Leitung des Europäischen Rates für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) eine gemeinsame Erklärung, in der die Europäische Kommission aufgefordert wurde, dringend einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes bis März 2025 auszuarbeiten.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, sowie mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen, einschließlich des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wird der Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz aus der Mittelausstattung der Finanzierungsinstrumente der Union für die Zeiträume 2014-2020 bzw. 2021-2027, insbesondere im Rahmen der Kohäsionspolitik, gedeckt.

Seit März 2022 wurden die Vorschriften für die Kohäsionspolitik im Rahmen des Pakets „Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa“ (CARE) mehrfach überarbeitet, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, bis zu 17 Mrd. EUR ungenutzter Mittel aus dem Finanzrahmen 2014-2020 umzuschichten, und auch aus dem neuen Finanzrahmen 2021-2027 zusätzliche liquide Mittel bereitzustellen. Durch das CARE-Paket wurde die Flexibilität der bestehenden Vorschriften erhöht; es wurden zusätzliche liquide

Mittel in Höhe von 13,6 Mrd. EUR zur Finanzierung des dringenden Bedarfs bereitgestellt, und die Regeln für die Berichterstattung der Verwaltungsbehörden wurden vereinfacht. Im März 2022 wurde der Durchführungszeitraum der drei Fonds im Bereich Inneres (AMIF, ISF Grenzen und Visa sowie ISF Polizei) um ein Jahr verlängert. Dadurch konnten die Mitgliedstaaten auf nicht verwendete verfügbare Mittel zugreifen und sie im Rahmen der bestehenden Programme rasch in den Bereichen Migration und Grenzmanagement einsetzen, in denen wegen der hohen Zahl der vor dem Krieg fliehenden Menschen der Bedarf groß ist. Darüber hinaus hat die Haushaltsbehörde eine gezielte Aufstockung um 152 Mio. EUR vereinbart, die im Rahmen des 400 Mio. EUR umfassenden Soforthilfspakets eingesetzt wird, um die Mitgliedstaaten, die am stärksten von dem hohen Zustrom von Vertriebenen aus der Ukraine betroffen sind, bei der Deckung von Bedürfnissen im Rahmen der Erstaufnahme zu unterstützen. Die Kommission schließlich schlug in ihrer Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) vom 20. Juni 2023 vor, die Mittelausstattung für Rubrik 4 für den Zeitraum 2025-2027 um 2 Mrd. EUR zu erhöhen. Diese zusätzlichen Mittel sind erforderlich, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Migrations- und Asylpakets zu unterstützen, die Strukturhilfe für die Mitgliedstaaten mit einer Außengrenze, die einem außergewöhnlichen Druck ausgesetzt sind, fortzusetzen und weiterhin effizient und rasch auf Krisen- und Notsituationen reagieren zu können. Die Mittel könnten auch zur Umsetzung der zahlreichen Prioritäten in den Bereichen Asyl, Migration und Grenzmanagement eingesetzt werden, etwa für die Aufnahme von Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen.

5. WEITERE ANGABEN

- Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In *Artikel 1* wird festgelegt, dass der vorübergehende Schutz für Vertriebene nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates um ein Jahr verlängert wird (vom 4. März 2024 bis zum 3. März 2025).

In *Artikel 2* wird das Datum festgelegt, ab dem der Durchführungsbeschluss des Rates gelten sollte, nämlich der 4. März 2024.

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten¹¹, insbesondere auf Artikel 4 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Richtlinie 2001/55/EG werden Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festgelegt und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten gefördert.
- (2) Am 4. März 2022 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382¹² 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.
- (3) Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG galt der vorübergehende Schutz zunächst ein Jahr lang bis zum 3. März 2023; anschließend verlängerte er sich automatisch um ein weiteres Jahr bis zum 3. März 2024.
- (4) Im Zusammenhang mit der Aktivierung des vorübergehenden Schutzes kamen die Mitgliedstaaten überein, Artikel 11 der Richtlinie 2001/55/EG nicht auf Personen anzuwenden, die gemäß dem Durchführungsbeschluss des Rates in einem bestimmten Mitgliedstaat vorübergehenden Schutz genießen und sich unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat begeben, es sei denn, die Mitgliedstaaten treffen anderslautende bilaterale Vereinbarungen.
- (5) Derzeit genießen rund 4,1 Millionen Vertriebene vorübergehenden Schutz in der Union. Aufgrund der Lage in der Ukraine sind die Voraussetzungen für eine sichere und dauerhafte Rückkehr in die Ukraine nicht gegeben. Die Zahl der

¹¹ ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

¹² Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 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. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

Binnenvertriebenen in der Ukraine liegt zum 25. Mai 2023 Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration zufolge bei 5,1 Millionen. Mehr als die Hälfte aller Binnenvertriebenen wurden nach eigenen Angaben vor einem Jahr oder früher vertrieben. Schätzungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen zufolge gibt es in der Ukraine mehr als 5 Millionen Vertriebene, und mehr als 17 Millionen Menschen benötigen dringend humanitäre Hilfe. Im Juni 2023 wiederholte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge angesichts der damaligen Lage in der Ukraine seinen früheren Standpunkt zur Rückkehr in die Ukraine, wonach die Staaten aufgefordert sind, ukrainische Staatsangehörige und Menschen, die ihren vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt in der Ukraine hatten, einschließlich derjenigen, deren Asylanträge abgelehnt wurden, nicht zwangsweise zurückzuführen.(6) Die Gesamtzahl der registrierten Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen, ist mit rund 4,1 Millionen stabil geblieben; von ihnen geben nur wenige an, dauerhaft in die Ukraine zurückzukehren. Da die Lage in der Ukraine infolge feindseliger Handlungen seitens Russlands instabil und unsicher ist, besteht weiter das Risiko eines künftigen Massenzustroms und der Vertreibung von weiteren Menschen, die aus der Ukraine in die Union fliehen. In vielen Gebieten finden nach wie vor schwere Kämpfe statt. Es besteht immer noch die Gefahr einer Eskalation. In Verbindung mit der schwierigen humanitären Lage in der Ukraine könnte dies zusätzlich zu einem plötzlichen weiteren Anstieg der in die Union einreisenden Menschen bis hin zu einem Massenzustrom führen. Auch wäre die Effizienz der nationalen Asylsysteme bedroht, wenn der vorübergehende Schutz bald enden würde und all diese Menschen auf einmal internationalen Schutz beantragen würden.

- (7) Da die hohe Zahl der Vertriebenen, die vorübergehenden Schutz in der Union genießen, voraussichtlich nicht sinken wird, solange der Krieg gegen die Ukraine anhält, ist eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes erforderlich, um den Menschen, die vorübergehenden Schutz in der Union derzeit genießen oder ab dem 4. März 2024 benötigen werden, sofortigen Schutz und einheitliche Rechte zu gewähren und zugleich die Formalitäten im Falle eines Massenzustroms in die Union auf ein Minimum zu reduzieren. Die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes wird auch dazu beitragen, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten nicht dadurch überlastet werden, dass die Zahl der Anträge auf internationalen Schutz erheblich ansteigt, die – würde der vorübergehende Schutz am 3. März 2024 enden – von den Menschen, die bis zu diesem Zeitpunkt vorübergehenden Schutz genießen, oder danach von Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen und vor dem 4. März 2025 in der Union ankommen, gestellt werden könnten.
- (8) Da die Gründe für den vorübergehenden Schutz nach wie vor bestehen, sollte er für die im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 genannten Gruppen von Vertriebenen bis zum 3. März 2025 verlängert werden.
- (9) Dieser Beschluss steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.
- (10) Nach Artikel 4 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland mit Schreiben vom 11. April 2003 mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung der Richtlinie 2001/55/EG beteiligen möchte. Irland ist daher durch diesen Beschluss gebunden.

- (11) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Durchführungsbeschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der vorübergehende Schutz wird für Vertriebene aus der Ukraine nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates ab dem 4. März 2024 um ein Kalenderjahr verlängert.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Er gilt ab dem 4. März 2024.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*