



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 1.4.2022  
COM(2022) 163 final

2022/0106 (NLE)

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**über den Umtausch von Griwna-Banknoten in die Währung von  
Aufnahmemitgliedstaaten durch Personen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen**

DE

DE

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

In Reaktion auf den Beginn der russischen Militärintervention in der Ukraine am 24. Februar 2022 verurteilte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom selben Tag die grundlose und ungerechtfertigte militärische Aggression der Russischen Föderation (im Folgenden „Russland“) gegen die Ukraine aufs Schärfste und kritisierte die massive Verletzung des Völkerrechts und der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie die Gefährdung der Sicherheit und Stabilität in Europa und weltweit.

Die Union hat die Ukraine und ihre Bürgerinnen und Bürger, die mit einer beispiellosen Aggression seitens Russlands konfrontiert sind, entschlossen unterstützt und wird dies auch weiterhin tun. Der vorliegende Vorschlag ist Teil der Reaktion der Union auf den Zustrom von Menschen, die vor der russischen Militärintervention in der Ukraine fliehen.

Seit der Invasion Russlands in die Ukraine sind in nur wenigen Wochen mehr als 4 Millionen Menschen in der Union eingetroffen. Das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Zustroms an Neuankömmlingen sind beispiellos. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Vertriebenen zunehmen wird.

Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates<sup>1</sup> wurde das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen in die Union festgestellt, die infolge eines bewaffneten Konflikts die Ukraine verlassen mussten, und ein vorübergehender Schutz für Vertriebene aus der Ukraine eingeführt.

Vertriebene, die gemäß der Richtlinie 2001/55/EG<sup>2</sup> und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz nach nationalem Recht genießen, haben einen dringenden Liquiditätsbedarf, um grundlegende Ausgaben zu bestreiten. Viele der Vertriebenen sind mit Griwna-Banknoten angekommen, allerdings ist es enorm schwierig, diese Banknoten in die Währung ihres jeweiligen Aufnahmemitgliedstaats umzutauschen. Die Nationalbank der Ukraine hat den Umtausch von Griwna-Banknoten in Fremdwährung ausgesetzt, um die begrenzten Devisenreserven der Ukraine zu schützen. Die extreme Unsicherheit in Bezug auf den künftigen Wechselkurs zwischen der Währung des Aufnahmemitgliedstaats und der Griwna verhindert de facto, dass Kreditinstitute Griwna-Banknoten, selbst mit einem Abschlag, umtauschen.

Die Mitgliedstaaten haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um humanitäre Hilfe für Menschen bereitzustellen, die aus der Ukraine fliehen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat versucht, diese Bemühungen zu ergänzen, indem Initiativen zur Erleichterung des Umtauschs von Griwna-Banknoten in die Währung des Aufnahmemitgliedstaats auf den Weg gebracht wurden, um Vertriebene aus der Ukraine bei der Deckung ihres Bedarfs zu unterstützen, insbesondere wenn sie innerhalb der Union reisen.

---

<sup>1</sup> 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 4.3.2013, S. 1).

<sup>2</sup> 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 Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll mit Blick auf mögliche nationale Regelungen ein koordiniertes Vorgehen gefördert werden, damit für Vertriebene aus der Ukraine beim Umtausch ihrer Griwna-Banknoten in Landeswährung, unabhängig vom jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat, gleiche Bedingungen gelten.

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

Dieser Vorschlag steht uneingeschränkt mit dem Besitzstand der EU im Asylbereich im Einklang, insbesondere mit der 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 Mitgliedstaaten, und mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes. Er steht zudem voll und ganz im Einklang mit dem Ziel der Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, der allen offensteht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig um Schutz in der Union nachsuchen.

Die Elemente des Vorschlags stehen ferner im Einklang mit dem Migrations- und Asylpaket vom September 2020 und den begleitenden Legislativvorschlägen.

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

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der Union, wie etwa den Sanktionen und anderen restriktiven Maßnahmen der EU. Er ist Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets der EU als Reaktion auf Russlands Invasion in die Ukraine.

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 292 AEUV in Verbindung mit Artikel 78 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe c AEUV. Im Einklang mit Artikel 78 Absatz 1 AEUV entwickelt die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen. Nach Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe c AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat für die Zwecke des Absatzes 1 gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem, das eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms umfasst.

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

Der vorliegende Vorschlag steht im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip. Mit dem Vorschlag wird ein koordiniertes Vorgehen aller Mitgliedstaaten gefördert, damit Vertriebene aus der Ukraine beim Umtausch ihrer Griwna-Banknoten in Landeswährung, unabhängig von ihrem jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat,

gleich behandelt werden, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Kreditinstitute gegeben sind und ein etwaiges spekulatives Verhalten auf dem Markt verhindert wird.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag steht im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Weder Inhalt noch Form der vorgeschlagenen Empfehlung gehen über das zur Erreichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinaus. Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten eingehen würden, sind freiwillig, und jeder Mitgliedstaat kann frei entscheiden, ob er solche nationalen Regelungen einführen möchte.

- **Wahl des Instruments**

Eine Empfehlung des Rates ist in diesem Bereich das geeignete Instrument. Sie baut auf dem Besitzstand des Unionsrechts auf und steht im Einklang mit der Art von Instrumenten, die für Maßnahmen der europäischen Union im Bereich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zur Verfügung stehen. Sie legt Maßnahmen fest, die von den Mitgliedstaaten in Betracht zu ziehen sind, gibt den Mitgliedstaaten jedoch flexible Leitlinien für die Auswahl und Gestaltung der Maßnahmen an die Hand.

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

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

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

Entfällt.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag enthält Empfehlungen für die Festlegung nationaler Regelungen, um Vertriebenen, die infolge der Invasion Russlands die Ukraine verlassen mussten, den Umtausch von Griwna-Banknoten in die Landeswährung ihres jeweiligen Aufnahmemitgliedstaats zu erleichtern. Da den Mitgliedstaaten jedoch flexible Leitlinien für die Auswahl und Gestaltung der Maßnahmen an die Hand gegeben werden, ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **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**

Für diesen Vorschlag für eine Empfehlung werden keine Mittel aus dem EU-Haushalt benötigt.

## **5. WEITERE ANGABEN**

- Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Entfällt.

- Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)

Entfällt.

- Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

In Absatz 1 werden Ziel und Anwendungsbereich dieser Empfehlung festgelegt.

Mit der Empfehlung soll Vertriebenen, die vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz nach nationalem Recht im Sinne des Artikels 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates genießen, der Umtausch von Griwna-Banknoten in die Landeswährung des Aufnahmemitgliedstaats erleichtert werden.

In Absatz 2 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, nationale Regelungen festzulegen, die den Umtausch von Griwna-Banknoten in die Landeswährung erleichtern. In den Regelungen sollte eine Obergrenze von 10 000 Griwna pro Person für einen gebührenfreien Umtausch zu dem von der Nationalbank der Ukraine veröffentlichten amtlichen Wechselkurs vorgesehen werden. Die Laufzeit der Regelungen sollte mindestens drei Monate betragen.

In Absatz 3 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, zur Umsetzung der Regelung mit einem Netz teilnehmender Kreditinstitute zusammenzuarbeiten und mit den teilnehmenden Kreditinstituten zu vereinbaren, wie die Identität einer vertriebenen Person, die die Regelung in Anspruch nimmt, erfasst und überprüft wird.

In Absatz 4 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, mit der Nationalbank der Ukraine die Modalitäten für einen künftigen Umtausch der Griwna-Banknoten zu vereinbaren.

Vorschlag für eine

## EMPFEHLUNG DES RATES

### **über den Umtausch von Griwna-Banknoten in die Währung von Aufnahmemitgliedstaaten durch Personen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen**

**DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —**

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 78 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe c,  
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Seit der Invasion Russlands in die Ukraine sind in nur wenigen Wochen mehr als vier Millionen Menschen in der Europäischen Union eingetroffen. Das Ausmaß und die Geschwindigkeit des Zustroms an Neuankömmlingen sind beispiellos.
- (2) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates<sup>1</sup> wurde das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen in die Union festgestellt, die infolge eines bewaffneten Konflikts die Ukraine verlassen mussten, und ein vorübergehender Schutz für Vertriebene aus der Ukraine eingeführt.
- (3) Vertriebene, die gemäß der Richtlinie 2001/55/EG<sup>2</sup> des Rates und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz nach nationalem Recht genießen, haben einen dringenden Liquiditätsbedarf, um grundlegende Ausgaben zu bestreiten. Viele der Vertriebenen sind mit Griwna-Banknoten angekommen, allerdings ist es enorm schwierig, diese Banknoten in die Währung ihres jeweiligen Aufnahmemitgliedstaats umzutauschen.
- (4) Die Nationalbank der Ukraine hat den Umtausch von Griwna-Banknoten in Fremdwährung ausgesetzt, um die begrenzten Devisenreserven der Ukraine zu schützen.
- (5) Kreditinstitute in den Mitgliedstaaten sind aufgrund der begrenzten Konvertierbarkeit von Griwna-Banknoten und des Wechselkursrisikos nicht zum Umtausch bereit.
- (6) Einige Mitgliedstaaten erwägen, nationale Regelungen einzuführen, mit denen der Umtausch einer begrenzten Menge von Griwna pro vertriebener Person zu einem festen Kurs unterstützt wird.

---

<sup>1</sup> 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 4.3.2023, S. 1).

<sup>2</sup> 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 Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

- (7) Der Umtausch von Griwna in die Landeswährung der Aufnahmemitgliedstaaten sollte erleichtert werden, um die aus der Ukraine vertriebenen Personen bei der Deckung ihres Bedarfs zu unterstützen, insbesondere wenn sie innerhalb der Union reisen.
- (8) Ein koordiniertes Vorgehen hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten eingeführten Regelungen sollte gefördert werden, damit für Vertriebene aus der Ukraine beim Umtausch ihrer Griwna-Banknoten in Landeswährung, unabhängig von ihrem jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat, gleiche Bedingungen gelten, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Kreditinstitute gegeben sind und etwaiges spekulatives Verhalten auf dem Markt verhindert wird.
- (9) Die Nationalbank der Ukraine hat sich an eine Reihe von Mitgliedstaaten mit der Bitte gewandt, solche Regelungen für den Ankauf von Griwna-Banknoten zum amtlichen Wechselkurs einzuführen.
- (10) 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. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet der Artikels 3 und 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieser Empfehlung und ist nicht zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (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 dieser Empfehlung und ist nicht zu ihrer Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

#### **ZIEL UND ANWENDUNGSBEREICH**

1. Mit dieser Empfehlung soll Vertriebenen, die Anspruch auf vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz nach nationalem Recht im Sinne des Artikels 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates haben, der Umtausch von Griwna-Banknoten in die Landeswährung des jeweiligen Aufnahmemitgliedstaats erleichtert werden.

#### **UNTER WAHRUNG NATIONALER ZUSTÄNDIGKEITEN UND UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER NATIONALEN GEgebenheiten UND GEPFLOGENHEITEN,**

**EMPFIEHLT:**

#### **KERNEMPFEHLUNGEN**

2. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Regelungen mit folgenden Merkmalen einführen, um den Umtausch von Griwna-Banknoten in die Landeswährung zu erleichtern:
  - a) Jede vertriebene Person, die nachweisen kann, dass sie Anspruch auf vorübergehenden Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55/EG oder angemessenen Schutz nach nationalem Recht gemäß dem Durchführungsbeschluss (EU)

2022/382 hat, wie in der Mitteilung der Kommission 2022/C 126 I/01<sup>3</sup> erläutert, sollte in der Lage sein, Griwna-Banknoten in die Währung des Mitgliedstaats umzutauschen. Bei vertriebenen unbegleiteten Minderjährigen sollte der Umtausch durch die Vertretung nach Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG vorgenommen werden;

- b) es sollten Obergrenzen pro Person festgelegt werden; unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten sollten diese Obergrenzen bei oder unter 10 000 Griwna pro Person liegen;
- c) ein solcher Umtausch sollte gebührenfrei sein;
- d) der anzuwendende Wechselkurs sollte dem von der Nationalbank der Ukraine veröffentlichten amtlichen Wechselkurs entsprechen;
- e) die Laufzeit der Regelung sollte mindestens drei Monate betragen.

### **ZUSÄTZLICHE EMPFEHLUNGEN**

3. Um einen wirksamen Zugang zur Umtauschregelung zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten bestrebt sein, zur Umsetzung des Systems mit einem Netz teilnehmender Kreditinstitute zusammenzuarbeiten. Damit die Einhaltung der Obergrenze für die einzelnen Vertriebenen sichergestellt ist, sollten die Mitgliedstaaten erwägen, mit den teilnehmenden Kreditinstituten zu vereinbaren, wie die Identität einer vertriebenen Person, die die Regelung in Anspruch nimmt, zu erfassen und zu überprüfen ist.
4. Um eine solide Haushaltsführung zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls in Betracht ziehen, mit der Nationalbank der Ukraine die Modalitäten für einen künftigen Umtausch von Griwna-Banknoten zu vereinbaren.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*

---

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates 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. C 126 I vom 21.3.2022, S. 1).