



Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine

Die Richtlinie zum vorübergehenden
Schutz und ihre Umsetzung in Osteuropa

Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine
Die Richtlinie zum vorübergehenden
Schutz und ihre Umsetzung in
Osteuropa

Marc Speer

Herausgeber

bordermonitoring.eu e.V.
Westendstr. 19
80339 München
www.bordermonitoring.eu
office@bordermonitoring.eu

Autor: Marc Speer

V.i.S.d.P.: Marc Speer

Satz, Layout: Bernd Kasperek

Titelfoto: Ukrainische Kriegsflüchtlinge in Záhony

Lizenz: Creative Commons BY-NC-ND 4.0

Band 08 der Edition *bordermonitoring.eu*.

1. Auflage, März 2025, 150 Stück

Druck: druckwerk Druckerei GmbH, München

ISBN: 978-3-947870-09-7

Die in den Fußnoten angegebenen Quellen sind, soweit online verfügbar, in der Online-Version des Berichts verlinkt.

Mit Unterstützung von

| PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz	9
Der lange Weg zur Verabschiedung	9
Nichtaktivierung bis 2022	17
Aktivierung im Frühjahr 2022	18
Der Aktivierungsbeschluss	21
Verlängerung des vorübergehenden Schutzes	26
Innereuropäische Kooperation	31
Solidaritätsplattform	31
EU-Mittel	36
Border Management	39
Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa	43
Länderkontext	43
Ein- und Weiterreise	52
Aufenthaltsgewährung	61
Unterbringung	67
Sozialleistungen	72
Arbeitsmarkt	76
Zugang zu Kindergärten und Schulen	80
Gesundheitsversorgung	83
Fazit und Ausblick	85

Einleitung

Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 löste die größte Fluchtbewegung in Europa seit 1947 aus.¹ Im Gegensatz zu den repressiven und auf Abwehr ausgerichteten Maßnahmen der EU-Länder, mit denen Geflüchtete aus anderen Ländern zunehmend konfrontiert sind, zeigte sich bei den Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine ein anderes Bild: Sie sollten schnell und unbürokratisch aufgenommen werden, wofür die EU zum ersten Mal eine Richtlinie aktivierte, die bereits 2001 vor dem Hintergrund der Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien verabschiedet worden war. Diese wird oft als *Massenzustrom-Richtlinie* bezeichnet, in diesem Text wird der Begriff *Richtlinie zum vorübergehenden Schutz* verwendet.²

Ende des Jahres 2024 hielten sich rund 4,3 Millionen Menschen in der EU auf, die einen Schutzstatus gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erhalten haben. Dabei fällt auf, dass ein großer Teil der Ukrainer:innen in die osteuropäischen Länder geflüchtet ist: Etwa 40 Prozent leben in Polen, der Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Tschechien,³ obwohl diese Staaten zusammen nur rund 20 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen.⁴ Hinzu kommen etwa 65.000 Menschen, die im Nicht-EU-Land Moldau

¹ Thränhardt, Dietrich (2023): Mit offenen Armen - die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime?; S. 8.

² Der offizielle Titel der Richtlinie lautet »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«.

³ Eurostat (2025): 4.3 million under temporary protection in December 2024.

⁴ Statistisches Bundesamt (2024): Europa, Bevölkerung.

Einleitung

einen an die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz angelehnten temporären Schutzstatus erhalten haben.⁵

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf diese Staaten und bietet einen Einblick in die jeweilige politische Situation, die Ein- und Weiterreise, das Verfahren der Aufenthaltsgewährung und den Zugang zu Unterbringung, Sozialleistungen, Arbeitsmarkt, Schulbildung und Gesundheitsversorgung. Dabei basiert der Bericht zum einen auf einer umfassenden Quellenanalyse und zum anderen auf insgesamt elf Recherchereisen in die genannten Länder. Diese wurden im Rahmen eines gemeinsamen Projekts von bordermonitoring.eu e.V. und PRO ASYL durchgeführt, das von Mai 2022 bis September 2023 dauerte.⁶ Ohne die weitreichende Unterstützung von PRO ASYL, für die sich der Autor an dieser Stelle ausdrücklich bedanken möchte, wäre die Veröffentlichung dieses Berichts nicht möglich gewesen.

Bevor näher auf die konkrete Aufnahmesituation in den osteuropäischen Ländern eingegangen wird, soll zunächst die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz als solche im Mittelpunkt stehen: Wie und warum kam es überhaupt zu ihrer Verabschiedung? Welche Konflikte gab es in den Verhandlungen? Was genau sieht die Richtlinie überhaupt vor und warum wurde sie 2022 erstmals aktiviert und nicht bereits bei vorherigen Fluchtbewegungen? Darüber hinaus werden der Aktivierungsbeschluss, die vorangegangenen Entwicklungen und die Verlängerung des vorübergehenden Schutzstatus thematisiert. Ein eigenes Kapitel widmet sich der innereuropäischen Zusammenarbeit nach der Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

Vor dem Hintergrund aktueller Debatten und bereits getroffener Entscheidungen auf nationaler und europäischer Ebene, die das Recht auf Schutz zunehmend in Frage stellen, zeigt der vorliegende Bericht, dass ein solidarisches und aufnahmeberechtigtes Europa, das sein politisches Handeln an den Interes-

⁵ UNHCR (2024): Ukraine Situation: Moldova – Operations Update (December 2024); S. 1.

⁶ PRO ASYL (2024): Krieg in der Ukraine – Rechercheprojekt.

sen der Menschen auf der Flucht ausrichtet, durchaus im Bereich des Möglichen liegt.

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Im folgenden Kapitel wird zunächst dargestellt, wie es zur Verabschiedung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im Jahr 2001 kam, und ihr Inhalt zusammengefasst. Anschließend wird auf die Nichtaktivierung der Richtlinie in den folgenden zwei Jahrzehnten und ihre Aktivierung nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Frühjahr 2022 eingegangen. Zudem wird die Freizügigkeit ukrainischer Kriegsflüchtlinge innerhalb der EU und die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes thematisiert.

Der lange Weg zur Verabschiedung

In den 1990er Jahren war Europa, insbesondere Deutschland und Österreich, mit massiven Fluchtbewegungen aus dem ehemaligen Jugoslawien konfrontiert, wo heftige Bürgerkriege tobten. Dabei wurde gemeinhin davon ausgegangen, dass es sich bei den Geflüchteten aus Bosnien und später aus dem Kosovo nicht um Flüchtlinge im klassischen Sinne handelte, da sie in der Regel keine individuelle Verfolgung geltend machen konnten.⁷ Stattdessen erhielten sie nur befristet Schutz, wobei sich die damit einhergehenden Rechte von Land zu Land stark unterschieden. Einigkeit bestand zwischen den EU-Staaten lediglich darin, dass weniger die Integration als vielmehr die rasche Rückkehr im Vordergrund stehen sollte, weshalb die gewährten Rechte in der Regel deutlich hinter denen anerkannter Flüchtlinge zurückblieben.⁸ In-

⁷ Der subsidiäre Schutz, der explizit auf Personen abzielt, die vor einem bewaffneten Konflikt fliehen, wurde erst 2004 eingeführt (*Mediendienst Integration* 2007).

⁸ [van Selm, Joanne \(2022\)](#): Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s?

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

samt nahm Deutschland etwas mehr als eine halbe Million Geflüchtete aus Bosnien (350.000) und dem Kosovo (200.000) auf, von denen die überwiegende Mehrheit nur Duldungen erhielt und deren Rückkehr nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen massiv forciert wurde.⁹ Nach Österreich flüchteten etwa 90.000 Menschen aus Bosnien und etwa 13.000 Menschen aus dem Kosovo.¹⁰

Obwohl bereits seit Beginn der 1990er Jahre erste Ansätze einer einheitlichen, gesamteuropäischen Antwort auf die Fluchtbewegungen aus dem ehemaligen Jugoslawien erkennbar waren, blieben die Bemühungen zunächst erfolglos.¹¹ Die weniger betroffenen Mitgliedstaaten wollten sich schlichtweg keiner »verpflichtenden Solidarität« unterwerfen, wie sie insbesondere von Deutschland und Österreich, also von den Ländern, die besonders viele Geflüchtete aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hatten, gefordert wurde.¹²

Erst gegen Ende der 1990er Jahre geriet die grundsätzliche Verweigerungshaltung des Großteils der EU-Staaten zunehmend ins Wanken. Grund dafür war vor allem die militärische Intervention der NATO im Zuge des Kosovo-Krieges im Frühjahr 1999, die nicht nur mit einer Eskalation der Gewalt gegen die albanische Zivilbevölkerung, sondern auch mit einem massiven Anstieg der Fluchtbewegungen aus dem Kosovo einherging: Schätzungen zufolge flüchtete in den drei Monaten der NATO-Bombardements fast eine Million Menschen aus dem Kosovo.¹³ Um Mazedonien dazu zu bewegen, seine Grenze für die aus dem Kosovo fliehenden Menschen offen zu halten, wurde das sogenannte Hu-

⁹ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024): Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz; S. 12.

¹⁰ Wassertheurer, Peter (2010): Flüchtlingsland Österreich. Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien, S. 7.

¹¹ Genç, H. Deniz / Şirin Öner, N. Aslı (2019): Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union; S. 4 ff.

¹² Thym, Daniel (2022): Temporary Protection for Ukrainians.

¹³ Independent International Commission on Kosovo (2000): The Kosovo Report; S. 2.

manitarian Evacuation Programme (HEP) ins Leben gerufen.¹⁴ In dessen Rahmen flogen 28 Staaten, darunter etliche EU-Mitglieder, insgesamt fast 100.000 kosovarische Geflüchtete aus Mazedonien aus und nahmen sie auf.¹⁵

Als problematisch erwies sich jedoch, dass einige Mitgliedstaaten die Aufnahme von Geflüchteten verweigerten und dass das Schutzniveau sowohl für evakuierte als auch für eigenständig eingereiste Geflüchtete aus dem Kosovo in den EU-Staaten sehr unterschiedlich war. Dies wiederum erhöhte den Druck auf die EU-Staaten, endlich zu einer Einigung zu kommen, um auf zukünftige Krisen adäquater reagieren zu können.¹⁶ Der 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam, der die Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik vorsieht, und die Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere im Oktober 1999, auf der erste konkrete Schritte in Richtung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) vereinbart wurden, haben diese Entwicklung begünstigt. Interessanterweise war die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz die erste Richtlinie des GEAS, die verabschiedet wurde. Andere Richtlinien wie die Aufnahme-Richtlinie folgten erst später.¹⁷

Im Vorfeld der im Jahr 2001 verabschiedeten Richtlinie zum vorübergehenden Schutz war unter den Mitgliedstaaten insbesondere umstritten, ob die gesamteuropäische Solidarität im Falle der Aktivierung der Richtlinie rein finanzieller Natur sein oder auch die verpflichtende Aufnahme von Geflüchteten umfassen soll. Weitere Diskussionen betrafen die Frage, wann ein für die Aktivierung der Richtlinie notwendiger *Massenzustrom* vorliegt und hier konkret, ob eine Überlastung der Asylsysteme zwingende Voraussetzung dafür sein soll. Uneinigkeit herrschte auch über den Modus der Aktivierung,

¹⁴ Karageorgiou, Eleni / Noll, Gregor (2023): Receiving Ukrainian Refugees in the EU. A Case of Solidarity?, in: EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine. An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy; S. 403 ff.

¹⁵ UNHCR (1999): Kosovo Emergency.

¹⁶ Europäische Kommission (2016):: Study on the Temporary Protection Directive, S. 4 ff.

¹⁷ van Selm, Joanne (2023): Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s?

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

wobei einige Staaten eine qualifizierte Mehrheit im Rat für ausreichend hielten, während andere Einstimmigkeit bevorzugten. Umstritten war auch die Frage, ob es eine Frist für die Entscheidung über die Aktivierung geben soll. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zudem darüber, wie mit Asylanträgen während der Gewährung des vorübergehenden Schutzes umzugehen ist und welche Rechte mit der Gewährung vorübergehenden Schutzes verbunden sein sollen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Sozialsystemen.¹⁸

In Anlehnung an Karoline Keber (2002) lässt sich die letztlich verabschiedete Fassung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und ihre zugrunde liegende Logik wie folgt zusammenfassen:

- Die Richtlinie verfolgt zwei Ziele: Sie soll Mindeststandards festlegen, die bei Gewährung vorübergehenden Schutzes europaweit gelten, und sie soll eine »ausgewogene Lastenverteilung« zwischen den Mitgliedstaaten fördern.
- Der Anwendungsbereich umfasst Geflüchtete, die aufgrund politischer Umstände massenhaft fliehen mussten oder evakuiert wurden und nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können. Ein Massenzustrom setzt dabei in der Regel drei Aspekte voraus: Erstens müssen die Geflüchteten aus demselben Land oder derselben Region stammen. Zweitens muss es sich um eine große Zahl von Geflüchteten handeln, die allerdings nicht näher bestimmt wird, die drittens plötzlich vertrieben wurden. Eine langsam steigende Zahl von Asylbewerber:innen ist also in der Regel nicht ausreichend. Unter bestimmten Voraussetzungen können Personen vom vorübergehenden Schutz ausgeschlossen werden, beispielsweise wenn sie Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben oder die Sicherheit des Aufnahmestaates gefährden. Andererseits steht es den Mitgliedstaaten frei, den vorübergehenden Schutz auch auf Personen anzuwenden, die von der eigentlichen

¹⁸ Europäische Kommission (2016): Study on the Temporary Protection Directive, S. 6 ff.

Aktivierungsentscheidung nicht erfasst sind, beispielsweise in Fällen, in denen die Betroffenen bereits kurz vor der Aktivierung des vorübergehenden Schutzes eingereist sind.

- Hinsichtlich des Verfahrens zur Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz ist vorgesehen, dass das Vorliegen eines Massenzustroms vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit festzustellen ist. Dabei ist zu beachten, dass die Kommission einen entsprechenden Vorschlag eines Mitgliedstaates zu prüfen hat. Eine zeitliche Begrenzung für den Abschluss des Aktivierungsverfahrens besteht nicht. Der Vorschlag der Kommission muss zumindest den Personenkreis, dem vorübergehender Schutz gewährt werden soll, sowie den Zeitpunkt des Inkrafttretens beinhalten. Darüber hinaus ist eine Schätzung der kommenden Migrationsbewegungen erforderlich. Folgt der Rat dem Vorschlag der Kommission, muss der entsprechende Aktivierungsbeschluss mindestens eine Definition der begünstigten Personen, einen Aktivierungszeitpunkt, Angaben der Mitgliedstaaten zu ihren Aufnahmekapazitäten sowie zu den der Kommission und den internationalen Organisationen vorliegenden Informationen enthalten. Eine Einbindung des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsprozess ist nicht vorgesehen, es ist lediglich über die Entscheidung zu informieren. Wichtig ist weiterhin, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Aktivierungsbeschlusses keine bestimmte Anzahl von aufzunehmenden Vertriebenen zugewiesen wird.
- Zur Dauer des vorübergehenden Schutzes sieht die Richtlinie vor, dass dieser jederzeit auf Vorschlag der Kommission durch einen mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss des Rates beendet werden kann, wobei die Kommission jeden entsprechenden Vorschlag eines Mitgliedstaates prüfen muss. Wird der vorübergehende Schutz nicht vorzeitig beendet, gilt er zunächst für ein Jahr und verlängert sich danach automatisch um zweimal sechs Monate. Nach Ablauf einer Gesamtdau-

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

er von zwei Jahren kann der vorübergehende Schutz nach einem entsprechenden Vorschlag der Kommission durch einen mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss des Rates um ein weiteres Jahr verlängert werden.

- Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Anschluss an die Aktivierung der Richtlinie umfassen eine Reihe von Aspekten: Sie müssen Aufenthaltstitel ausstellen und gegebenenfalls entsprechende (Transit-)Visa für die Einreise erteilen. Personen, die den vorübergehenden Schutz erhalten haben, ist grundsätzlich die Ausübung einer (selbstständigen) Erwerbstätigkeit zu erlauben und der Zugang zu den damit verbundenen Systemen der sozialen Sicherheit ist zu gewähren. Erforderlichenfalls ist auch für eine angemessene Unterbringung, den Zugang zu sozialen Leistungen und medizinischer Notversorgung zu sorgen. Minderjährigen ist darüber hinaus der Zugang zum öffentlichen Bildungssystem zu ermöglichen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch eine Familienzusammenführung zu bewilligen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Register über die Personen zu führen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, und eine Person, die vorübergehenden Schutz genießt und sich »illegal im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhält oder versucht, illegal in dieses Gebiet einzureisen«, wieder aufzunehmen.¹⁹
- Die Richtlinie sieht Rechtsmittel nur für den Fall vor, dass Antragsteller:innen keinen vorübergehenden Schutz erhalten haben oder die Familienzusammenführung verweigert wurde. Ein Rechtsbehelf hinsichtlich der gewährten Aufnahmebedingungen ist nicht vorgesehen.
- Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, muss die Option offengehalten werden, einen Asylantrag zu stellen. Die Mitgliedstaaten

¹⁹ Auf den entsprechenden Artikel 11 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz wird im Folgenden noch näher eingegangen.

müssen diese Anträge jedoch nicht sofort bearbeiten, sondern erst nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes bescheiden.

- Nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes ist der freiwilligen Rückkehr Vorrang einzuräumen, wobei auch Sondierungsbesuche ermöglicht werden können. Im Falle einer zwangsweisen Rückführung ist die Menschenwürde zu achten und zu prüfen, ob humanitäre Gründe, wie beispielsweise die Notwendigkeit der Fortsetzung einer medizinischen Behandlung, einer Rückführung entgegenstehen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Kindern ermöglichen, den laufenden Schulabschnitt zu beenden.
- Die im Aktivierungsfall vorgesehene innereuropäische Solidarität umfasst zum einen die finanzielle Unterstützung und zum anderen die Verteilung von Schutzsuchenden. Für erstere sieht die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz eine Unterstützung durch den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) vor.²⁰ Für letztere gilt das Prinzip der »doppelten Freiwilligkeit« in dem Sinne, dass sowohl die betroffenen Personen als auch der Mitgliedstaat der Aufnahme zustimmen müssen. Damit soll einerseits verhindert werden, dass Personen gegen ihren Willen umverteilt werden. Andererseits können die Mitgliedstaaten nicht zur Aufnahme gezwungen werden. Sie sind zwar verpflichtet, ihre Aufnahmekapazitäten im Rahmen der Aktivierung der Richtlinie anzugeben, können aber auch ohne Angabe von Gründen erklären, dass sie überhaupt keine Personen aufnehmen möchten.
- Im Falle der Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sind die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit verpflichtet. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten eine Kontaktstelle einrichten müssen, um den Informationsaustausch zu er-

²⁰ Der EFF wurde jedoch bereits nach der Förderperiode 2008-2013 durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) abgelöst. Auf die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge wird im Folgenden noch näher eingegangen.

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

möglichen. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten regelmäßig Informationen über die Anzahl der Personen, denen sie vorübergehenden Schutz gewährt haben, sowie über die entsprechenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften übermitteln.²¹

Festzuhalten bleibt, dass die Verabschiedung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im historischen und geografischen Kontext gesehen werden muss: Sie stellte eine Reaktion auf Fluchtbewegungen aufgrund militärischer Auseinandersetzungen in direkter Nachbarschaft der Europäischen Union dar, bei denen sich die EU-Staaten politisch und militärisch klar positioniert hatten. Jedoch fehlte eine gesamteuropäische Antwort auf die daraus resultierende Notwendigkeit, Geflüchtete aufnehmen zu müssen. Und so waren es vor allem die südöstlich gelegenen EU-Staaten Deutschland und Österreich, die notgedrungen relativ viele Geflüchtete aus dem ehemaligen Jugoslawien aufnehmen mussten. Ein solches Ungleichgewicht bei künftigen Krisen zu vermeiden, war der Kerngedanke hinter der Verabschiedung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz.

Die aktive Aufnahme von Geflüchteten im Falle der Aktivierung der Richtlinie ist jedoch nicht verpflichtend, sondern beruht auf Freiwilligkeit. Eine verpflichtende Solidarität war zum Zeitpunkt der Verhandlungen über die Richtlinie schlichtweg nicht durchsetzbar. Unter der Voraussetzung, dass nicht bereits in einem anderen EU-Staat vorübergehender Schutz gewährt wurde, müssen alle Mitgliedstaaten jedoch zumindest denjenigen Geflüchteten vorübergehenden Schutz gewähren, die eigenständig in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind. Dass die mit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes verbundenen Rechte relativ weitreichend sind, dürfte wiederum vor allem dem Umstand geschuldet sein, dass vermieden werden sollte, dass sich die Mitgliedstaaten durch miserable Aufnahmebedingungen möglichst unattraktiv machen.

²¹ Kerber, Karoline (2002): The Temporary Protection Directive, in: *European Journal of Migration and Law*, 4(2).

Nichtaktivierung bis 2022

Wie dargestellt, ist die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz weniger als humanitärer Akt zu Gunsten von Geflüchteten zu interpretieren, sondern ihre Verabschiedung stellte vielmehr den Versuch dar, auf zukünftige ähnlich gelagerte geostrategische Herausforderungen einigermaßen geschlossen reagieren zu können. Warum dieses Werkzeug in den folgenden Jahrzehnten dennoch nicht zum Einsatz kam, wird im Folgenden skizziert.

Nach Inkrafttreten der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz kam es zu mehreren Krisen, die zu massiven Fluchtbewegungen nach Europa führten. Zu nennen sind hier vor allem die Entwicklungen in Libyen (2011), Tunesien (2011), der Ukraine (2014) und insbesondere in Syrien (ab 2011). In keinem dieser Fälle wurde die Richtlinie aktiviert.²²

Laut Meltem İneli Cığer ist dies auf sechs Gründe zurückzuführen: Erstens das Fehlen klarer Indikatoren, wann ein Massenzustrom vorliegt. Zweitens die Komplexität des Aktivierungsprozesses. Drittens die Schwierigkeit, eine qualifizierte Mehrheit im Rat zu erreichen, da immer nur ein kleiner Teil der Staaten tatsächlich betroffen war. Viertens die Befürchtung, mit der Aktivierung der Richtlinie einen Pull-Faktor zu schaffen. Fünftens das relativ hohe Schutzniveau, das die Richtlinie bietet, und sechstens das Vertrauen, dass die nationalen Asylsysteme auch bei vielen Asylanträgen funktionieren.²³

Joanne van Selm argumentiert, dass der Hauptgrund für die Nichtaktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz im Jahr 2015, als über eine Million Geflüchtete, darunter viele Syrer:innen, nach Europa kamen, darin lag, dass es sich damals nicht um eine plötzlich eintretende Fluchtbewegung han-

²² Genç, H. Deniz / Şirin Öner, N. Aslı (2019): Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union; S. 2.

²³ İneli Cığer, Meltem (2022): 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022.

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

delte, die ihren Ursprung zudem nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU hatte.²⁴

Eine Studie, die sich auf die Auswertung der entsprechenden EU-Dokumente stützt, kommt wiederum zu dem Schluss, dass vor allem die mangelnde Bereitschaft zur Solidarität in Migrationsfragen – insbesondere der neuen EU-Staaten und hier vor allem Ungarns – einer Aktivierung der Richtlinie im Wege stand.²⁵

Was auch immer die Gründe für die Nichtanwendung der Richtlinie über einen Zeitraum von 20 Jahren tatsächlich gewesen sein mögen, fest steht, dass sie weithin nicht mehr als praktikables Instrument angesehen wurde. Auch die EU-Kommission stellte im Rahmen des *New Pact on Migration and Asylum* noch im Jahr 2020 fest, dass die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in ihrer jetzigen Form nicht mehr zeitgemäß sei und schlug stattdessen die Einführung eines »sofortigen Schutzstatus« vor, den sie selbst hätte aktivieren können.²⁶

Aktivierung im Frühjahr 2022

Umso überraschender ist es, dass sich die Kommission und die Mitgliedstaaten nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine²⁷ in einer nicht nur im Asyl- und Migrationsbereich rekordverdächtigen Geschwindigkeit einigen konnten: Bereits am 27. Februar 2022, also nur drei Tage nach dem Angriff Russlands,

²⁴ van Selm, Joanne (2023): Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s?

²⁵ Genç, H. Deniz / Şirin Öner, N. Ash (2019): Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union.

²⁶ CEPS (2022): Policy Insights No 2022-09 / March 2022; S. 10.

²⁷ Wenn im Folgenden vom Ausbruch oder Beginn des Krieges in der Ukraine die Rede ist, so geschieht dies aus Gründen der Lesbarkeit in dem Bewusstsein, dass der Krieg in der Ukraine tatsächlich bereits 2014 begann, jedoch bis zum 24. Februar 2022 ein weitaus geringeres Ausmaß hatte.

fand die Idee der Kommission, die Richtlinie erstmals zu aktivieren, auf einer außerordentlichen Sitzung des Rates der Justiz- und Innenminister breite Zustimmung. Dem folgte am 2. März 2022 ein offizieller Vorschlag der Kommission zur Aktivierung der Richtlinie, den die Mitgliedstaaten mit formellem Beschluss vom 4. März annahmen. Größere Meinungsverschiedenheiten gab es lediglich hinsichtlich der Frage, wie mit Drittstaatsangehörigen umzugehen sei, die sich zu Beginn des Krieges in der Ukraine aufgehalten hatten: Während die Kommission diese Personengruppe weitreichend einbeziehen wollte, setzten die Mitgliedstaaten durch, dass Drittstaatsangehörigen der vorübergehende Schutz nur unter engen Voraussetzungen verpflichtend zu gewähren ist und den Mitgliedstaaten diesbezüglich ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt wird.²⁸

Laut Meltem İneli Cığer zeigt die erstmalige Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, dass in den 20 Jahren zuvor schlichtweg der politische Wille zur Aktivierung gefehlt hat, der nun aus fünf Gründen vorhanden gewesen sei: Erstens würden die Ukrainer*innen als Teil des christlich-europäischen Kulturkreises – also als »Weiße« – betrachtet. Zweitens sei die politische Solidarität mit der von Russland angegriffenen Ukraine im Sinne einer gemeinsamen Gegenmacht zu Russland von großer Bedeutung. Darüber hinaus habe drittens die Tatsache, dass allein innerhalb einer Woche nach dem Angriff Russlands über 650.000 Menschen aus der Ukraine in die angrenzenden EU-Staaten geflohen seien und die dortigen Asylsysteme nicht in der Lage gewesen wären, so viele Asylanträge zu bearbeiten, maßgeblichen Einfluss auf die Aktivierungsentscheidung gehabt. Damit im Zusammenhang steht viertens, dass die Einreise ukrainischer Staatsangehöriger zumindest rein rechtlich kaum zu verhindern gewesen wäre, da sie ohne Visum in die EU einreisen konnten. Fünftens weist Meltem İneli Cığer darauf hin, dass die Ukraine direkt an das Territorium der EU grenzt, wodurch etablierte Externa-

²⁸ CEPS (2022): Policy Insights No 2022-09 / March 2022.

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

lisierungsstrategien, wie sie etwa im Rahmen des EU-Türkei-Deals umgesetzt wurden, nicht zur Anwendung kommen konnten.²⁹

Im Großen und Ganzen ist dem sicherlich zuzustimmen. Allerdings läuft der erste Aspekt Gefahr, den antislawischen Rassismus zu negieren, von dem Ukrainer:innen durchaus betroffen waren und sind. Bestenfalls werden sie als Europäer:innen zweiter Klasse gesehen, auch wenn hier mittlerweile eine Verschiebung zu beobachten ist. Hinzu kommt, dass rassismuskritische Ansätze zur Erklärung der erstmaligen Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz ignorieren, dass es der Kosovokrieg war, der entscheidend dazu beitrug, dass die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz überhaupt verabschiedet wurde, obwohl Kosovar:innen in der breiten Öffentlichkeit eben gerade nicht als weiß und christlich wahrgenommen werden.

Wichtiger als eine zugeschriebene kulturelle Nähe dürfte auf der emotionalen Ebene vielmehr der humanitäre Handlungsdruck gewesen sein, der in den ersten Kriegstagen durch die Bilder von den Grenzübergängen ausgelöst wurde: Da Männern wegen der umgehenden Ausrufung des Kriegsrechts die Ausreise aus der Ukraine nicht möglich war, waren dort fast ausschließlich verzweifelte Frauen und Kinder zu sehen. Wie mächtig solche Bilder sein können, zeigte sich bereits im September 2015, als das Bild des dreijährigen Aylan Kurdi um die Welt ging, der bei der Überfahrt nach Griechenland gestorben war.³⁰

Darüber hinaus ist die besondere Rolle der osteuropäischen Staaten bei der Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz hervorzuheben, da insbesondere sie es waren, die in der Vergangenheit gesamteuropäische Lösungsansätze im Bereich der Fluchtmigration blockiert hatten. Dass auch sie eine Aktivierung befürworteten, lag zum einen daran, dass nun sie von massiven Fluchtbewegungen betroffen waren. Wäre es nicht zur

²⁹ İneli Cığır, Meltem (2022): 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022.

³⁰ Sueddeutsche.de (2017): Die vergängliche Macht der furchtbaren Bilder.

Aktivierung gekommen und hätten die ukrainischen Kriegsflüchtlinge alternativ Asylanträge gestellt, wären die osteuropäischen Staaten aufgrund der Dublin-III-Verordnung allein für deren Aufnahme zuständig geworden. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass die nationalen Arbeitsmärkte, insbesondere in Polen und Tschechien, bereits vor Ausbruch des Krieges einen immensen Bedarf an Zuwanderer:innen aus der Ukraine hatten. Die folgende Zahl macht dies plastisch: Allein im Jahr 2021, also vor Ausbruch des Krieges, erteilte Polen über 730.000 erstmalige Aufenthaltserlaubnisse an ukrainische Staatsbürger:innen.³¹

Der wichtigste Grund dürfte jedoch gewesen sein, dass die EU schlichtweg keine Alternative zur Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz hatte, wie Joanne van Selm schreibt:

»Die Notwendigkeit, dass die EU im Jahr 2022 geeint auftritt, geht weit über die Frage nach den Formen des Schutzes für Vertriebene oder die Feststellung, dass es eine Hierarchie der Flüchtlinge gibt, hinaus. Russlands Aggression gegen die Ukraine birgt die Gefahr, dass Europa und die derzeitigen regionalen Sicherheitsstrukturen in ihrer Gesamtheit destabilisiert werden. Die EU muss den vertriebenen Ukrainern helfen, sie hat keine andere Wahl.«³²

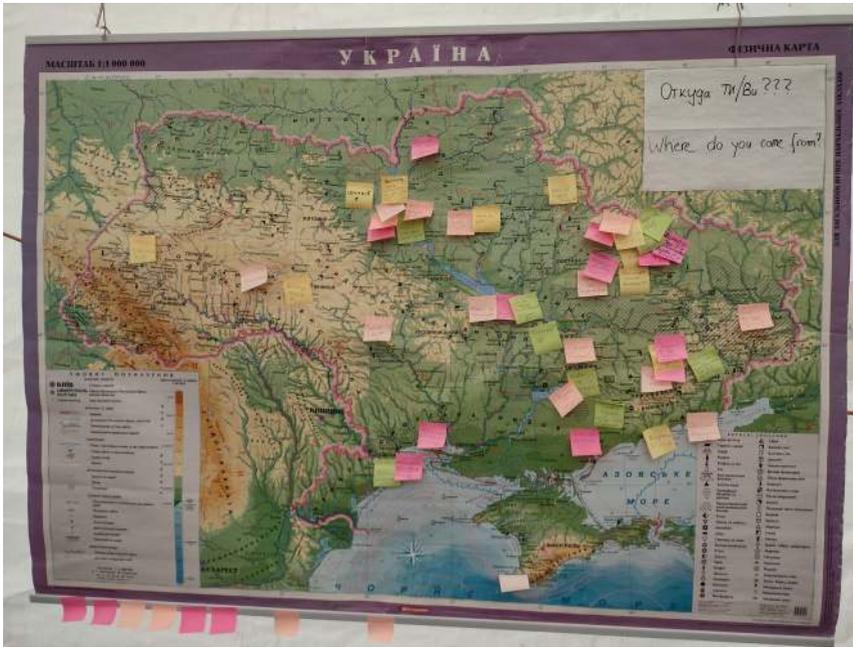
Der Aktivierungsbeschluss

Der Aktivierungsbeschluss vom 4. März 2022 beschränkt den Kreis der Schutzberechtigten auf ukrainische Staatsangehörige, die sich vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine aufgehalten haben, auf in der Ukraine anerkannte Flücht-

³¹ Eurostat (2023): Poland. EMN Country Factsheet; S. 5.

³² van Selm, Joanne (2023): Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s?; Übersetzung durch den Autor.

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz



Karte am Grenzübergang Záhony (15.5.2022)

linge, die sich vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine aufgehalten haben, sowie auf Familienangehörige dieser beiden Gruppen.³³

Darüber hinaus ist eine Anwendung auf Drittstaatsangehörige oder Staatenlose vorgesehen, die sich vor dem 24. Februar 2022 mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine aufgehalten haben, falls sie »nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren« können. Allerdings steht es den Mitgliedstaaten frei, dieser Personengruppe alternativ »angemessenen Schutz nach ihrem nationalen Recht« zu gewähren.³⁴ Was die Behandlung von Drittstaatsangehörigen anbelangt, die lediglich über

³³ Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss 2022/382; Artikel 2 (1).

³⁴ Ebd.; Artikel 2 (2).

einen befristeten Aufenthaltstitel verfügten, wie beispielsweise ausländische Studierende, so können die Mitgliedstaaten dieser Personengruppe Schutz gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz gewähren, müssen es aber nicht und auch hier nur unter der Voraussetzung, dass die betreffenden Personen »nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können«.³⁵

Laut offiziellen Statistiken lebten vor Ausbruch des Krieges knapp 300.000 Drittstaatsangehörige mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in der Ukraine, von denen mehr als die Hälfte aus Russland stammte. Etwa 150.000 Personen hatten einen befristeten Aufenthaltstitel, davon war etwa die Hälfte an einer Universität eingeschrieben, wobei die größte Gruppe der Studierenden aus Indien stammte (24 Prozent), gefolgt von Studierenden aus Marokko (12 Prozent).³⁶

Neben dem eigentlichen Beschluss, der lediglich vier Artikel umfasst, ist ein Blick in die voranstehenden Erwägungsgründe aufschlussreich. Zunächst wird darauf hingewiesen, dass allein im Zeitraum vom 24. Februar 2022 (Ausbruch des Krieges) bis zum 1. März 2022 mehr als 650.000 Menschen aus der Ukraine in die angrenzenden EU-Staaten geflohen sind.³⁷ Weiterhin wird prognostiziert, dass insgesamt bis zu 3,2 Millionen Ukrainer:innen um internationalen Schutz ersuchen könnten.³⁸ Folglich drohe eine Überlastung der Asylsysteme.³⁹ Dem könne durch die Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz entgegengewirkt werden, wobei ein weiterer Vorteil darin bestehe, dass eine Aktivierung zu harmonisierten Rechten innerhalb der EU führe. Zudem wird betont, dass die Visafreiheit die freie Wahl des Aufnahmestaates ermögliche, was zu einer ausgewogenen Verteilung der

³⁵ Ebd.; Artikel 2 (3).

³⁶ IOM (2022): Displacement and Cross-Border Movements of TCNs from Ukraine to Neighbouring Countries and in Europe; S. 5.

³⁷ Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss 2022/382; Erwägungsgrund (5).

³⁸ Ebd.; Erwägungsgrund (6).

³⁹ Ebd.; Erwägungsgrund (7).

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Geflüchteten führe und die Einbindung der ukrainischen Diaspora in die Aufnahme ermögliche.⁴⁰

Bereits seit 2017 benötigen ukrainische Staatsangehörige – sofern sie einen biometrischen Reisepass haben – für die Einreise in die EU kein Visum mehr. Die Visafreiheit wurde im Rahmen der sogenannten Europäischen Nachbarschaftspolitik gewährt, die vorsah, dass die Ukraine zunächst bestimmte Anforderungen unter anderem in den Bereichen Dokumentensicherheit, Grenzmanagement, Migration und Asyl, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Grundrechte erfüllen musste. Konkretisiert wurde dies 2007 und 2012 in speziellen Abkommen.⁴¹ Ein zentrales Element im Bereich Migration und Asyl war die Verabschiedung eines Rückübernahmeabkommens, mit dem sich die Ukraine verpflichtete, ab 2010 nicht nur eigene Staatsangehörige, sondern auch Drittstaatsangehörige, die über die Ukraine irregulär in die EU eingereist sind, zurückzunehmen. Im Gegenzug erhielt die Ukraine erste Visaerleichterungen wie die Begründungspflicht bei Ablehnungen oder die Begrenzung der Bearbeitungszeit. Darüber hinaus finanzierte die EU den Bau und Betrieb einer Reihe von Haftanstalten für Drittstaatsangehörige und versuchte, in der Ukraine ein Asylsystem zu etablieren, das zumindest vordergründig »europäischen Standards« entspricht, um mittelfristig eine Externalisierung des Asylregimes zu ermöglichen.⁴² Im Frühjahr 2022 wurde bekannt, dass in mindestens zwei der von der EU finanzierten Haftanstalten weiterhin Geflüchtete festgehalten wurden, obwohl in der Nähe Kampfhandlungen stattfanden.⁴³

Aufgrund der Visafreiheit können ukrainische Staatsangehörige nicht nur in die EU einreisen, sondern sich dort auch frei bewegen. Dies bringt mit sich,

⁴⁰ Ebd.; Erwägungsgrund (16).

⁴¹ Kienast, Julia / Tan, Nikolas Feith / Vedsted-Hansen, Jens (2023): Preferential, Differential or Discriminatory? EU Protection Arrangements for Persons Displaced from Ukraine, in: EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine. An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy; S. 386 ff.

⁴² Speer, Marc (2010): Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland.

⁴³ Global Detention Project (2022): Immigration Detention amidst War. The Case of Ukraine's Volyn Detention Centre.

dass sie in einem Land ihrer Wahl um vorübergehenden Schutz ersuchen können. Dies unterscheidet sie von Asylsuchenden, für deren Antragsprüfung gemäß der Dublin-III-Verordnung in der Regel der Ersteinreisestaat zuständig ist. Der Aktivierungsbeschluss des Rates geht aber noch weiter. Dort heißt es in Erwägungsgrund 15 wörtlich:

»Es wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten in einer Erklärung übereingekommen sind, dass sie Artikel 11 der Richtlinie 2001/55/EG nicht anwenden werden.«⁴⁴

Artikel 11 der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sieht eigentlich vor, dass ein Mitgliedstaat eine Person, welcher er Schutz gemäß der Richtlinie gewährt hat, rückübernehmen muss, wenn sich diese Person unrechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält oder versucht hat, unrechtmäßig in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen.⁴⁵ Die Nichtanwendung des Artikel 11 bedeutet in der Konsequenz, dass Geflüchtete, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, nicht nur vor und während der Antragstellung, sondern sogar nach bereits erfolgter Schutzgewährung jederzeit erneut in einem anderen EU-Staat Schutz gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erhalten können. Zwar wird in den Erwägungsgründen betont, dass die mit der Aufnahme verbundenen Rechte stets nur in dem Mitgliedstaat gelten sollen, der den Aufenthaltstitel erteilt hat,⁴⁶ womit aber nicht gemeint ist, dass diese ausschließlich in dem Staat gewährt werden sollen, der zuerst einen Aufenthaltstitel erteilt hat, sondern lediglich klargestellt wird, dass Sozialleistungen nicht gleichzeitig in mehreren Staaten bezogen werden können.

Bei der Verabschiedung der Richtlinie vor über 20 Jahren war kaum absehbar, dass die Schutzberechtigten visafrei in die EU einreisen und sich dort frei bewegen können. Vielmehr ging man sicherlich davon aus, die europaweite

⁴⁴ Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss 2022/382; Erwägungsgrund (15).

⁴⁵ Richtlinie 2001/55/EG; Artikel 11.

⁴⁶ Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss 2022/382; Erwägungsgrund (16).

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Verteilung durch Evakuierungsprogramme und Visavergabe maßgeblich steuern zu können. Insofern ist die den Ukrainer:innen gewährte freie Wahl des Aufnahmestaates auch als nicht intendierte Nebenfolge der im Zuge der Europäischen Nachbarschaftspolitik gewährten Visumfreiheit zu interpretieren.

Zugleich stellt die uneingeschränkte Freizügigkeit auch eine pragmatische Lösung für das in der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz nur ansatzweise gelöste Solidaritätsproblem dar, die angesichts der ansonsten harten Reaktion auf Sekundärmigration durchaus überraschend war: Anstatt sich in langwierigen Verteilungsdiskussionen zu verlieren, die die Verhandlungen um die Richtlinie geprägt hatten, entschied sich die EU bei ihrer Anwendung einfach dazu, die innereuropäische Verteilung den ukrainischen Geflüchteten selbst zu überlassen.⁴⁷

Verlängerung des vorübergehenden Schutzes

Sofern der vorübergehende Schutz nicht durch Beschluss des Rates vorzeitig beendet wird, gilt er zunächst für mindestens ein Jahr und verlängert sich danach automatisch um zweimal sechs Monate. Nach Ablauf einer Gesamtdauer von zwei Jahren ist ein neuer Beschluss des Rates erforderlich, um den vorübergehenden Schutz um maximal ein weiteres Jahr zu verlängern.⁴⁸ Am 10. Oktober 2022 wurde im Rahmen einer Pressekonferenz von Innenkommissarin Ylva Johansson bekannt gegeben, dass der vorübergehende Schutz bis mindestens März 2024 bestehen bleibt, es also keinen anderslautenden Ratsbeschluss geben wird.⁴⁹

Nach Diskussionen, bei denen sich die Mitgliedstaaten einstimmig für eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um ein weiteres Jahr ausspra-

⁴⁷ Thym, Daniel (2022): Temporary Protection for Ukrainians.

⁴⁸ Richtlinie 2001/55/EG; Artikel 4.

⁴⁹ Delegation of the European Union to Ukraine (2022): Press remarks by Commissioners Johansson and Schmit on the launch of the EU Talent Pool and strengthened support to provide certainty for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine.

chen, legte die Kommission am 19. September 2023 einen entsprechenden Vorschlag vor.⁵⁰ Mit Durchführungsbeschluss vom 19. Oktober 2023 stimmte der Rat dem Vorschlag der Kommission zu und beschloss die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2025.⁵¹ Zur Begründung führte der Rat aus:

»Die hohe Zahl der Vertriebenen, die vorübergehenden Schutz in der Union genießen, wird voraussichtlich nicht sinken, solange der Krieg gegen die Ukraine anhält. Eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes ist daher erforderlich, um die Lage der Menschen anzugehen, die derzeit vorübergehenden Schutz in der Union genießen oder ab dem 4. März 2024 benötigen werden, da er sofortigen Schutz und einheitliche Rechte gewährt und zugleich die Formalitäten im Falle eines Massenzustroms in die Union auf ein Minimum reduziert. Die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes wird auch dazu beitragen, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten nicht durch einen erheblichen Anstieg der Anträge auf internationalen Schutz überlastet werden, die von den Personen, die bis zum 4. März 2024 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, wenn der vorübergehende Schutz an diesem Tag enden würde.«⁵²

Da ein Ende oder Einfrieren des Krieges in der Ukraine auch im dritten Kriegsjahr nicht absehbar war, stellte sich immer drängender die Frage, welche aufenthaltsrechtliche Perspektive die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine nach dem 4. März 2025 haben werden. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es zu keiner Neufassung der Daueraufenthaltsrichtlinie kam, die auch Geflüchtete

⁵⁰ Europäische Kommission (2023): Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes; S. 7.

⁵¹ Rat der Europäischen Union (2023): Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409.

⁵² Ebd.; Erwägungsgrund (7).

Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

aus der Ukraine miteinbezogen hätte: In ihrer gegenwärtigen Fassung sind gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz schutzberechtigte Personen – im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten – explizit ausgeschlossen und würden zudem die vorgesehene Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren auch gar nicht erreichen. Auch wurde die Chance vertan, die Frage einer längerfristigen Bleibeperspektive für die Geflüchteten aus der Ukraine im Rahmen der GEAS-Verhandlungen zu klären.⁵³

Lange hatten sich weder die Kommission noch der Rat eindeutig dazu geäußert, ob eine weitere Verlängerung des vorübergehenden Schutzes nach Ablauf von insgesamt drei Jahren im Rahmen der aktuell gültigen Fassung der Richtlinie überhaupt möglich ist: Denn eigentlich ist dies nicht vorgesehen, auch wenn der Wortlaut der Richtlinie eine derartige Verlängerung nicht zwingend auszuschließen scheint.⁵⁴ Sogar in einer von der Kommission selbst veröffentlichten Studie hieß es noch 2016, dass der vorübergehende Schutz im Falle der Aktivierung für maximal drei Jahre gilt.⁵⁵ Insofern wäre eine entsprechende Änderung der Richtlinie die wohl sauberste Lösung gewesen. Dies hätte jedoch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren vorausgesetzt, das bis spätestens Anfang März 2025 hätte abgeschlossen werden müssen. Vor dem Hintergrund der Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024 und der anschließenden Neubesetzung der Europäischen Kommission erschien dies jedoch kaum umsetzbar. Erschwerend kam hinzu, dass Ungarn – das einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik mehr als skeptisch gegenübersteht – im Juli 2024 die EU-Ratspräsidentschaft übernahm.⁵⁶

⁵³ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024): Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz; S. 19 ff.

⁵⁴ Ebd.

⁵⁵ Europäische Kommission (2016): Study on the Temporary Protection Directive, S. 11.

⁵⁶ Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024): Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz; S. 19 ff.

Verlängerung des vorübergehenden Schutzes

Vor diesem Hintergrund dürften es vor allem pragmatische Erwägungen gewesen sein, die die Kommission dazu bewogen haben, dem Rat im Rahmen der geltenden Richtlinie und ungeachtet rechtlicher Bedenken die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um ein weiteres, viertes Jahr vorzuschlagen.⁵⁷ Am 25. Juni 2024, also kurz vor Beginn der ungarischen Ratspräsidentschaft, beschloss der Rat, dem entsprechenden Vorschlag der Kommission zuzustimmen. Der vorübergehende Schutz gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz gilt damit mindestens bis zum 4. März 2026.⁵⁸

⁵⁷ [Europäische Kommission \(2024\)](#): Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes.

⁵⁸ [Rat der Europäischen Union \(2024\)](#): Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836.

Innereuropäische Kooperation

Auf europäischer Ebene ist, wie dargestellt, keine verbindliche Verteilung vorgesehen. Dennoch ist eine vertiefte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Aktivierungsbeschlusses vom 4. März 2022 erkennbar. Konkret umfasst die innereuropäische Kooperation die Einrichtung einer *Solidaritätsplattform*, die Unterstützung der Mitgliedstaaten aus EU-Mitteln und das *Border Management*.⁵⁹ Auf diese drei Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen.

Solidaritätsplattform

Bereits im Aktivierungsbeschluss wird auf die Notwendigkeit des Aufbaus einer Solidaritätsplattform hingewiesen. Wörtlich heißt es in dem Beschluss dazu:

»Die Richtlinie 2001/55/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Benehmen mit der Kommission zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, um die Gewährung des vorübergehenden Schutzes zu erleichtern. Dies sollte über eine Solidaritätsplattform geschehen, auf der die Mitgliedstaaten Informationen über ihre Aufnahmekapazitäten und die Zahl der Personen austauschen, die in ihrem Hoheitsgebiet vorübergehenden Schutz genießen«. ⁶⁰

⁵⁹ Karageorgiou, Eleni / Noll, Gregor (2023): Receiving Ukrainian Refugees in the EU. A Case of Solidarity?, in: EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine. An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy; S. 408.

⁶⁰ Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss 2022/382; Erwägungsgrund (20).

Innereuropäische Kooperation

Nach dem Willen der Kommission sollte die Solidaritätsplattform zum zentralen Knotenpunkt der innereuropäischen Abstimmung und für den Informationsaustausch werden, wie sich auch in den am 21. März 2022 veröffentlichten *Operativen Leitlinien* der Kommission⁶¹ und noch viel stärker in dem sogenannten *10-Punkte-Plan* widerspiegelt, welchen die Kommission am 28. März 2022 vorlegte.⁶²

Koordiniert wird die Solidaritätsplattform von der Generaldirektion Migration und Inneres der EU-Kommission.⁶³ Von den Mitgliedstaaten wurden jeweils »zwei Personen benannt, von denen eine als nationale Kontaktstelle mit Entscheidungsbefugnis fungiert und eine auf operativer Ebene tätig [ist]«. ⁶⁴ Die Solidaritätsplattform trat erstmals am 11. März 2022 zusammen und traf sich in der Folge wöchentlich.⁶⁵ Punktuell wurden auch die assoziierten Schengen-Staaten, verschiedene EU-Agenturen wie Frontex, internationale Organisationen wie der UNHCR und die ukrainischen Behörden einbezogen.⁶⁶ Eine Zusammenarbeit bestand weiterhin mit den USA, Kanada und Großbritannien.⁶⁷ Die Solidaritätsplattform hat sich dabei laut Kommission

»mit einer Vielzahl von Themen befasst, vom Grenzmanagement über den Schutz Minderjähriger, den Zugang zu Bildung und zu Beschäftigung, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die

⁶¹ [EU-Kommission \(2022\)](#): Operative Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382.

⁶² [EU-Kommission \(2022\)](#): The 10-Point Plan.

⁶³ [DG Home](#): Migration management. Welcoming refugees from Ukraine.

⁶⁴ [EU-Kommission \(2022\)](#): Operative Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382; S. 2.

⁶⁵ [Generaldirektion Migration und Inneres \(2023\)](#): Meetings of the Solidarity Platform 11 March 2022 – 12 July 2023.

⁶⁶ [Generaldirektion Migration und Inneres](#): Migration management. Welcoming refugees from Ukraine.

⁶⁷ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 26.

Erwachsenenbildung bis hin zur Rückkehr in die Ukraine und zur Weiterreise von einem Mitgliedstaat in einen anderen«. ⁶⁸

Darüber hinaus nahm die Koordinierung der Evakuierung von aus der Ukraine nach Moldau geflüchteten Kriegsflüchtlingen vor allem in der Anfangszeit einen breiten Raum ein: Nach der Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz hatten sich zwölf EU-Staaten und weitere assoziierte Schengen-Länder zur Aufnahme von insgesamt knapp 18.000 Personen aus Moldau verpflichtet. Tatsächlich wurden innerhalb eines Jahres jedoch nicht einmal 3.000 Personen aus Moldau ausgeflogen. ⁶⁹ Der Versuch einer kontrollierten Verteilung durch direkte Evakuierung – wie im Rahmen des Humanitarian Evacuation Programme im Jahr 1999 – kann insofern als weitgehend gescheitert betrachtet werden. Dies dürfte vor allem daran gelegen haben, dass sich für die überwiegende Mehrheit der nach Moldau geflüchteten Ukrainer:innen eine selbstorganisierte Weiterreise in den gewünschten Zielstaat als wesentlich einfacher erwies, als sich dem bürokratischen Prozedere einer gesteuerten Verteilung im Zuge einer Evakuierung zu unterwerfen. ⁷⁰

Viel bedeutsamer ist, dass die Solidaritätsplattform auch »einen flexiblen und informellen Rahmen für die rasche Annahme nicht bindender politischer Dokumente (z. B. Antworten auf häufig gestellte Fragen, Standardarbeitsanweisungen) bot«. ⁷¹ Dadurch konnte die EU-Kommission sicherstellen, dass die konkrete Umsetzung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz nach ihrer Aktivierung nicht allein den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, sondern eine einheitliche Umsetzung gewährleistet ist und sie weiterhin Einfluss nehmen kann.

⁶⁸ Ebd.; S. 3.

⁶⁹ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 26.

⁷⁰ [PRO ASYL \(2022\)](#): Ukrainische Kriegsflüchtlinge in Moldau. Zwischen Solidarität und Weiterreise.

⁷¹ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 3.

Die ersten allgemeinen FAQs, die eine Vielzahl von Themen abdecken, wurden am 25. Juli 2022 erstellt.⁷² Später folgten spezifische FAQs zum Umgang mit Minderjährigen, die ohne ihre Eltern eingereist sind (28. Juli 2022)⁷³, und zum Vorgehen bei freiwilliger Rückkehr (9. Dezember 2022)⁷⁴. Die entsprechenden Dokumente enthalten weder ein Aktenzeichen noch ein Veröffentlichungsdatum, was für Kommunikation auf EU-Ebene sehr ungewöhnlich ist und den höchst informellen Charakter der FAQs verdeutlicht. Den Dokumenten ist sogar der ausdrückliche Hinweis vorangestellt, dass es sich lediglich um eine Auslegung durch die zuständigen Kommissionsdienststellen handelt, die nicht rechtsverbindlich sei.

In den ersten FAQs wird eine Reihe von Aspekten behandelt, wie beispielsweise die Frage, wie mit Drittstaatsangehörigen zu verfahren ist, die Familienangehörige von ukrainischen Staatsangehörigen sind, aber getrennt von diesen das Land verlassen haben. Ein anderer Punkt beschäftigt sich mit der Frage, wie mit ukrainischen Staatsangehörigen umzugehen ist, die bereits vor Ausbruch des Krieges in einem EU-Mitgliedstaat gelebt haben. Zudem wird betont, dass nach Auffassung der Kommissionsdienststellen auch Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit unter die Richtlinie fallen. Erneut wird auch darauf hingewiesen, dass unabhängig von einer Erstregistrierung in einem anderen EU-Staat Schutz nach der Richtlinie zu gewähren ist, die daraus resultierenden Rechte aber nur in einem Staat geltend gemacht werden können. Wichtig ist auch der Hinweis, dass eine Reise in die Ukraine – sofern es sich nicht um eine dauerhafte Rückkehr handelt – nicht zum Verlust des Schutzstatus führt.⁷⁵

⁷² DG Home (2022): Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382.

⁷³ DG Home (2022): Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care.

⁷⁴ DG Home (2022): Frequently asked questions on going home to Ukraine on a voluntary basis in the context of the Temporary Protection Directive.

⁷⁵ DG Home (2022): Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382.

Die zweiten FAQs sind der Problematik geschuldet, dass viele Minderjährige ohne Begleitung einer formell sorgeberechtigten Person aus der Ukraine geflohen waren. Dabei handelt es sich beispielsweise um Kinder, die mit Verwandten oder Bekannten ausgereist sind oder vor ihrer Evakuierung aus der Ukraine in einem Kinderheim gelebt haben. Die Kommissionsdienststellen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Registrierung grundsätzlich bereits bei der Einreise, bei den nationalen Kinderschutzbehörden und im Zuge der Gewährung vorübergehenden Schutzes erfolgen sollte, und geben weitere konkrete Hinweise zum Umgang mit den verschiedenen Fallgruppen.⁷⁶

Die dritten FAQs befassen sich mit der Frage, wie die Mitgliedstaaten mit Personen verfahren sollen, die sich für eine freiwillige Rückkehr entschieden haben und anschließend erneut in die EU fliehen. Dabei wird betont, dass eine erneute Einreise und Schutzgewährung grundsätzlich ermöglicht werden muss.⁷⁷

Darüber hinaus war die Solidaritätsplattform maßgeblich am Aufbau der Registrierungsplattform beteiligt, die unter Federführung der EU-Agentur eu-LISA eingerichtet wurde.⁷⁸ Die Registrierungsplattform wurde am 31. Mai 2022 in Betrieb genommen und ermöglicht es den Mitgliedstaaten, in Echtzeit Informationen über Personen auszutauschen, die bereits vorübergehenden Schutz erhalten haben. Damit sollen Doppelregistrierungen und insbesondere der gleichzeitige Bezug von Sozialleistungen vermieden werden.⁷⁹ Ein Eintrag in der Registrierungsplattform steht der erneuten Gewährung vorübergehenden Schutzes in einem anderen Staat keineswegs entgegen, sondern führt lediglich zum Erlöschen des Schutzes im ersten schutzgewährenden Staat.

⁷⁶ [DG Home \(2022\)](#): Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care.

⁷⁷ [DG Home \(2022\)](#): Frequently asked questions on going home to Ukraine on a voluntary basis in the context of the Temporary Protection Directive.

⁷⁸ [EU-Kommission \(2022\)](#): The 10-Point Plan.

⁷⁹ [EUAA \(2023\)](#): Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine. A Year in Review; S. 15.

Die einzige Ausnahme bildet Tschechien, wo der vorübergehende Schutz nicht gewährt wird, wenn sich bei der Abfrage der Registrierungsplattform herausstellt, dass der betreffenden Person bereits in einem anderen Mitgliedstaat Schutz gewährt wurde oder sie einen entsprechenden Antrag gestellt hat.⁸⁰ Ob diese nationale Regelung vor dem Hintergrund der Zusatzvereinbarung, mit der die Mitgliedstaaten im Zuge der Aktivierung der Richtlinie erklärt haben, von Rückführungen abzusehen, unionsrechtskonform ist, ist Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH.⁸¹

EU-Mittel

Um die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge finanziell zu unterstützen, haben EU-Kommission, Rat und Parlament in rekordverdächtiger Geschwindigkeit eine Reihe von Verordnungen auf den Weg gebracht: Bereits im April 2022 traten die *CARE-Verordnung*⁸² und die *CARE 2-Verordnung* in Kraft.⁸³ Mitte Oktober 2022 trat zudem die *FAST CARE-Verordnung* in Kraft.⁸⁴

Den Verordnungen liegt die Idee zugrunde, kein neues Förderinstrument zu schaffen, sondern in erster Linie Kohäsionsmittel zu verwenden und »den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, nicht verwendete Mittel aus der Finanzausstattung für die Jahre 2014-2020 umzuwidmen und zusätzliche Liquidität auch aus der neuen Finanzausstattung für die Jahre 2021-2027 bereitzustellen«⁸⁵. Die durch die CARE-Verordnungen zur Verfügung gestellten Mittel sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die Grundbedürfnisse (wie vorübergehende Unterbringung oder Versorgung mit Lebensmitteln) der

⁸⁰ [PRO ASYL \(2023\)](#): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

⁸¹ [EuGH \(2023\)](#): Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-753/23.

⁸² [Verordnung \(EU\) 2022/562](#).

⁸³ [Verordnung \(EU\) 2022/613](#).

⁸⁴ [Verordnung \(EU\) 2022/2039](#).

⁸⁵ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 24.

aus der Ukraine geflohenen Menschen zu decken. Darüber hinaus können die Mittel auch für den Ausbau von Verwaltungskapazitäten verwendet werden. Zudem können die Mittel für Investitionen eingesetzt werden, die die langfristige Integration in den Bereichen Wohnen, Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und soziale Eingliederung fördern.⁸⁶

Die Verordnungen ermöglichen sogar eine Vollfinanzierung von Aktivitäten zur Förderung der sozioökonomischen Integration. Zudem müssen in der Regel mindestens 30 Prozent der Mittel an die Kommunalverwaltungen oder die Zivilgesellschaft weitergeleitet werden.⁸⁷ Um den Abruf der Mittel zu erleichtern, wurden Einheitskosten in Höhe von 100 Euro pro Person und Woche eingeführt, die für einen Zeitraum von maximal 26 Wochen anrechenbar sind.⁸⁸

Insgesamt wurden durch die CARE-Verordnungen liquide Mittel in Höhe von 13,6 Milliarden Euro zur Unterstützung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine geschaffen, von denen bis Ende Januar 2023 jedoch nur knapp eine Milliarde Euro tatsächlich umgewidmet wurde.⁸⁹ Bis Oktober 2023 stieg diese Summe nur leicht auf 1,3 Milliarden Euro.⁹⁰ Die geringe Quote dürfte vor allem auf die Überlastung der zuständigen nationalen Behörden zurückzuführen sein.⁹¹

Bereits kurz nach Ausbruch des Krieges hat die EU Vorauszahlungen in Höhe von rund 3,5 Milliarden Euro geleistet, von denen insbesondere die Nachbarstaaten der Ukraine profitiert haben: Polen erhielt 562 Millionen Euro, Rumänien 450 Millionen Euro, Ungarn 299 Millionen Euro und die Slowakei 209 Millionen Euro.⁹²

⁸⁶ [EU-Kommission \(2022\)](#): CARE – Cohesion’s Action for Refugees in Europe.

⁸⁷ [Picum/Ecre \(2022\)](#): Displacement from Ukraine: the EU’s financial response; S. 5.

⁸⁸ [Bordermonitoring.eu \(2022\)](#): Fast-Care-Verordnung endgültig verabschiedet.

⁸⁹ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 24.

⁹⁰ [EU-Kommission \(2023\)](#): European Week of Regions and Cities puts the spotlight on Cohesion Policy and its role in supporting regions face the effects of Russia’s war on Ukraine.

⁹¹ [Picum/Ecre \(2022\)](#): Displacement from Ukraine: the EU’s financial response; S. 10.

⁹² [EU-Kommission \(2022\)](#): Ukraine. Commission paid more than €3.5 billion of pre-financing to Member States welcoming refugees from Ukraine.

Innereuropäische Kooperation

Diese Länder erhielten auch den Großteil der Anfang April 2022 aus dem Bereich Inneres mobilisierten Soforthilfemittel in Höhe von insgesamt 400 Millionen Euro: Polen erhielt 200 Millionen Euro, Rumänien 39 Millionen Euro, die Slowakei 25 Millionen Euro und Ungarn 21 Millionen Euro.⁹³

Zudem werden im Bereich Inneres von 2025 bis 2027 zusätzlich 3,9 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, um

»die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dringender Herausforderungen und Bedürfnisse im Zusammenhang mit Migration und Grenzmanagement in Mitgliedstaaten an den Außengrenzen sowie in Mitgliedstaaten, die vom Krieg in der Ukraine und im Nahen Osten betroffen sind, und bei der Umsetzung des Migrations- und Asylpakets einschließlich neuer Grenzverfahren [zu] unterstütz[en]«. ⁹⁴

Inwieweit die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel die tatsächlich entstandenen Kosten für die Aufnahme der ukrainischen Kriegsflüchtlinge decken, ist schwer zu beurteilen. Denn die Kosten können nur geschätzt werden, und bisher wurde nur ein Bruchteil der bereitgestellten EU-Mittel abgerufen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine nicht nur Kosten verursacht, sondern auch Einnahmen generiert. So gehen etwa Schätzungen für Polen davon aus, dass sich die öffentlichen Ausgaben für die Aufnahme von ukrainischen Kriegsflüchtlingen in den Jahren 2022 und 2023 auf insgesamt rund 20 Milliarden Złoty (etwa 4,7 Milliarden Euro) belaufen haben. Dem stehen im selben Zeitraum zusätzliche Steuereinnahmen in einer Spanne zwischen 24,8 Milliarden Złoty (etwa 5,8 Milliarden Euro) und 33,6 Milliarden Złoty (etwa 7,8 Milliarden Euro) gegenüber.⁹⁵

⁹³ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 24.

⁹⁴ [Europäische Kommission \(2024\)](#): COM(2024) 253 final; S. 8.

⁹⁵ [Deloitte/UNHCR \(2024\)](#): Analysis of the impact of refugees from Ukraine on the economy of Poland Report March 2024; S. 4.

Border Management

Der Angriff Russlands auf die Ukraine bedeutete für Frontex einen Quantensprung. Erstmals in der Geschichte der europäischen Grenzschutzagentur führt sie seit Ende 2023 mit eigenem Personal Grenzkontrollen in einem Nicht-EU-Staat durch.⁹⁶ Möglich wurde dies durch ein Abkommen zwischen der EU und Moldau, das bereits am 18. März 2022 verabschiedet wurde.⁹⁷ Frontex arbeitet dabei eng mit der *European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine* (EUBAM) zusammen, in deren Rahmen die EU bereits seit 2005 mit erheblichem personellen und finanziellen Einsatz an der ukrainisch-moldauischen Grenze aktiv ist.⁹⁸

Darüber hinaus nutzt Frontex die russische Aggression gegen die Ukraine, um den Auf- und Umbau der eigenen Kommandostrukturen im Rahmen eines in Rumänien durchgeführten Pilotprojekts mit dem Namen *OPP Centurion* voranzutreiben. Das Projekt startete im Juni 2023 und umfasste zu diesem Zeitpunkt 101 Standing Corps Officers⁹⁹, die an der Grenze zu Moldau und der Ukraine im Einsatz waren.¹⁰⁰

Auch der ukrainische Grenzschutz wurde unterstützt und erhielt im Rahmen eines Kooperationsabkommens mit Frontex zwölf Millionen Euro für die Anschaffung von Ausrüstung wie Patrouillenfahrzeugen zur besseren Überwachung der Grenzen zwischen der Ukraine und der EU beziehungsweise Moldau.¹⁰¹ Da eine Ausreise für Männer mit ukrainischer Staatsangehörigkeit im Alter zwischen 18 und 60 Jahren seit der Verhängung des Kriegsrechts nur

⁹⁶ [Frontex \(2023\)](#): Frontex initiates first-line border checks outside EU.

⁹⁷ [EU \(2022\)](#): Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über operative Tätigkeiten, die von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in der Republik Moldau durchgeführt werden.

⁹⁸ [EU-Kommission \(2022\)](#): The EU steps up support to border management on the Moldova-Ukraine border.

⁹⁹ Der Aufbau des Standing Corps wurde 2019 beschlossen. Bis 2027 soll es 10.000 Grenzschutzbeamten:innen umfassen, die zum Teil direkt bei Frontex angestellt sind.

¹⁰⁰ [Rat der Europäischen Union \(2023\)](#): Dokument 12561/23, S. 7 f.

¹⁰¹ [Frontex \(2023\)](#): Helping Ukrainian border guards secure borders in harsh winter conditions.



Grenze zwischen der Ukraine und Moldau (12.4.2022)

noch in Ausnahmefällen möglich ist,¹⁰² bleibt ausreisewilligen Männern häufig nur der Versuch eines informellen Grenzübertritts über die *grüne Grenze*, um das Land zu verlassen.

Nach Angaben des ukrainischen Grenzschutzes sind bis zum Frühjahr 2024 mindestens 30 Menschen bei der irregulären Ausreise ums Leben gekommen.¹⁰³ Oft ertranken sie beim Versuch, den Fluss Theiß zu überqueren, der zwischen der Ukraine und Rumänien verläuft.¹⁰⁴ Auch an der Grenze

¹⁰² Diese betreffen etwa Väter von mindestens drei minderjährigen Kindern.

¹⁰³ [Euronews \(2024\)](#): Ukrainian border chief says dozens have died trying to flee illegally since February 2022.

¹⁰⁴ [Tagesschau \(2023\)](#): Flucht vor der Front.

zu Moldau kommt es zu relativ vielen irregulären Grenzübertritten. Seit Kriegsbeginn bis Juli 2024 sind 23.500 ukrainische Männer irregulär nach Moldau eingereist, die rumänischen Behörden meldeten im Februar 2024 9.000 irreguläre Grenzübertritte seit Kriegsbeginn.¹⁰⁵ Demgegenüber scheinen irreguläre Grenzübertritte nach Polen, in die Slowakei und nach Ungarn eher selten zu sein, was auf den Schengen-Beitritt dieser Staaten Ende 2007 zurückzuführen ist, in dessen Zuge die Grenzüberwachungsinfrastruktur massiv ausgebaut wurde.¹⁰⁶

¹⁰⁵ [Radio Free Europe \(2024\): More Than 23,000 Ukrainian Men Crossed Illegally Into Moldova Since Start Of Invasion](#)

¹⁰⁶ Speer, Marc (2007): Die Ukraine als migrantisch genutztes Transitland; S. 63 f.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

Das folgende Kapitel widmet sich der Umsetzung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Polen, der Slowakei, Ungarn und Rumänien, also in den direkten europäischen Nachbarstaaten der Ukraine. Zudem werden Bulgarien und Tschechien einbezogen. Beide Länder grenzen zwar nicht an die Ukraine, haben aber relativ viele ukrainische Kriegsflüchtlinge aufgenommen. Auch die Situation in Moldau wird beleuchtet, das zwar kein EU-Mitglied ist, aber eine wichtige Rolle für die Fluchtmigration aus der Ukraine spielt. Zunächst wird die politische und gesellschaftliche Situation in den genannten Ländern skizziert. Anschließend werden die Ein- und Weiterreise, das Verfahren der Aufenthaltsgewährung und der Zugang zu Unterbringung, Sozialleistungen, Arbeitsmarkt, Schulbildung und Gesundheitsversorgung thematisiert.

Länderkontext

In *Polen* kam es nach dem Wahlsieg der nationalkonservativen PiS-Partei im Jahr 2015 zu weitreichenden Angriffen auf demokratische und rechtsstaatliche Strukturen. Mit deren Auswirkungen sieht sich der im Dezember 2023 ins Amt gekommene pro-europäische Ministerpräsident Donald Tusk nach wie vor konfrontiert. Vor allem der Umbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine umstrittene Justizreform stießen auch international auf Kritik. Kritisiert wurde das Land auch für seine Weigerung, sich an der Umverteilung von Geflüchteten aus Griechenland und Italien zu beteiligen, die die EU nach

den massiven Fluchtbewegungen des Jahres 2015 beschlossen hatte.¹⁰⁷ Seit 2021 kommt es an der Grenze zu Belarus regelmäßig zu Pushbacks, die durch zwei nationale Regelungen vermeintlich legalisiert wurden und oft mit massiver Gewaltanwendung einhergehen. Auch Kinder und Jugendliche sind davon betroffen, wie auch von der teilweise monatelangen Inhaftierung während des Asylverfahrens.¹⁰⁸ Im Oktober 2024 kündigte Tusk sogar eine mögliche Aussetzung des Asylrechts an.¹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund überrascht es auf den ersten Blick, dass sich sowohl die Regierung als auch fast alle Oppositionsparteien nach dem russischen Angriff auf die Ukraine umgehend für eine unbegrenzte Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine aussprachen. Bereits Wochen vor Kriegsbeginn war mit der Planung der dafür notwendigen Maßnahmen begonnen worden. Die Zivilgesellschaft spielte bei der Aufnahme der ukrainischen Kriegsflüchtlinge eine kaum zu überschätzende Rolle. Laut einer Umfrage unterstützten 68 Prozent der Bevölkerung Geflüchtete aus der Ukraine, beispielsweise durch Geldspenden: Allein in den ersten drei Monaten wurden 2,1 Milliarden Euro gespendet. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich eine überwiegende Mehrheit (67 Prozent) in Befragungen dafür aussprach, dass aus der Ukraine geflohene Drittstaatsangehörige genauso behandelt werden sollten wie ukrainische Staatsangehörige. Allerdings war nur eine Minderheit (35 Prozent) der Meinung, dass Geflüchtete, die über Belarus nach Polen einreisen, genauso behandelt werden sollten wie Geflüchtete, die aus der Ukraine einreisen.¹¹⁰ Ein wesentlicher Grund für die positive Einstellung gegenüber Geflüchteten aus der Ukraine dürfte sein, dass bereits vor Ausbruch des Krieges zwischen 1,3 und 1,5 Millionen ukrainische Staatsbürger in Polen registriert waren. Die meisten von ihnen hatten eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die eine Beschäftigung voraussetzt. Diese

¹⁰⁷ Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Politisches System und aktuelle Politik in Polen.

¹⁰⁸ *Terre des hommes* (2023): Vor Mauern und hinter Gittern. Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden; S. 16 ff. und S. 28 ff.

¹⁰⁹ *Sueddeutsche.de* (2024): Widerstand gegen Tusks Migrations-Plan.

¹¹⁰ *Midem* (2022): Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine; S. 77 ff.

Aufenthaltstitel wurden relativ liberal vergeben, da die polnische Wirtschaft dringend auf Zuwanderung angewiesen ist.¹¹¹ Hinzu kommt eine weit verbreitete pro-ukrainische Haltung in der polnischen Gesellschaft, die aus der gemeinsamen Angst vor dem russischen Imperialismus resultiert, obwohl die Beziehung zwischen beiden Ländern in der Vergangenheit keineswegs konfliktfrei war.¹¹²

In der *Slowakei* ist die Stimmung hingegen weit weniger pro-ukrainisch, und ein großer Teil der Bevölkerung steht Russland deutlich positiver gegenüber als die Bevölkerung in Polen.¹¹³ Dies fand seinen Ausdruck auch in den jüngsten Wahlen: Im Herbst 2023 übernahm Robert Fico erneut das Amt des Ministerpräsidenten und stoppte nicht nur Waffenlieferungen an die Ukraine, sondern stellte sogar die Souveränität der Ukraine infrage.¹¹⁴ Peter Pellegrini, der als Verbündeter Ficos gilt, gewann im April 2024 knapp die Stichwahl um das Präsidentenamt gegen den als liberal und pro-westlich geltenden Gegenkandidaten Ivan Korčok.¹¹⁵ Trotz der gesellschaftlichen Spaltung war auch in der Slowakei vor allem zu Beginn des Krieges eine beeindruckende Solidarität mit den ukrainischen Kriegsflüchtlingen zu beobachten.¹¹⁶ Generell lässt sich feststellen, dass das Land bis zum russischen Angriff auf die Ukraine nur in relativ geringem Maße von Migration geprägt war. Ausländische Staatsangehörige machten gerade einmal 3,1 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, wobei die knapp über 50.000 Ukrainer:innen die größte Gruppe unter den Zuwanderer:innen darstellten.¹¹⁷

In *Tschechien*, das bis 1992 einen gemeinsamen Staat mit der Slowakei bildete, zeigt sich ein ganz anderes Bild: Die überwiegende Mehrheit der Bevöl-

¹¹¹ Bundeszentrale für politische Bildung (2024): Ukrainische Migrantinnen und Migranten in Polen.

¹¹² Polen-Analysen (2022): Die Bedeutung des Kriegs in der Ukraine für Polen.

¹¹³ Midem (2022): Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine; S. 99 ff.

¹¹⁴ Zeit.de (2024): Slowakischer Regierungschef stellt Souveränität der Ukraine infrage.

¹¹⁵ Tagesschau.de (2024): Pellegrini ist neuer Präsident der Slowakei.

¹¹⁶ Bordermonitoring.eu (2022): Erste Eindrücke aus der Slowakei.

¹¹⁷ Midem (2022): Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine; S. 100 f.

kerung und auch der politischen Parteien steht eindeutig hinter der Ukraine. Dies ist nicht zuletzt auf die militärische Niederschlagung des Prager Frühlings im Jahr 1968 zurückzuführen, der für das tschechische Nationalbewusstsein nach wie vor eine große Rolle spielt.¹¹⁸ Sowohl der amtierende Präsident Petr Pavel, ein ehemaliger NATO-General, als auch der amtierende Premierminister Petr Fiala gelten als klar pro-ukrainisch. Deutlich wurde dies beispielsweise durch die tschechische »Munitionsinitiative« im Frühjahr 2024, in deren Rahmen Hunderttausende Artilleriegeschosse an die Ukraine geliefert wurden.¹¹⁹ Obwohl das Land keine direkte Grenze zur Ukraine hat, hat es im europäischen Vergleich gemessen an der Bevölkerungsgröße die meisten ukrainischen Geflüchteten aufgenommen.¹²⁰ Zurückzuführen ist dies auch darauf, dass bereits vor Ausbruch des Krieges etwa 200.000 Ukrainer:innen in Tschechien lebten. Äußerst beachtlich ist die hohe Zahl der aufgenommenen Ukrainer:innen und die ihnen von der tschechischen Gesellschaft entgegengebrachte Solidarität auch vor dem Hintergrund, dass in dem Land, dessen Asylsystem als restriktiv gilt, bis dahin weniger als 2.000 Asylanträge pro Jahr registriert wurden.¹²¹

Ungarn gilt in der Europäischen Union als Vorreiter bei der Umsetzung einer äußerst restriktiven Asylpolitik: Bereits 2015 wurde an der Grenze zu Serbien ein Zaun errichtet und potentielle Asylantragsteller:innen werden, wenn sie diesen überwinden, im Zuge von Pushbacks automatisch nach Serbien zurückgeschoben. Ab 2017 konnten Asylanträge ausschließlich in zwei sogenannten Transitzonen an der Grenze zu Serbien gestellt werden. Der Zugang zu den Transitzonen war jedoch stark beschränkt und wer es dennoch in eine Transitzone schaffte, wurde dort monatelang eingesperrt, wovon auch Kinder betroffen waren. Nachdem der EuGH diese Praxis im Jahr 2020 für

¹¹⁸ [Phoenix \(2023\)](#): Tschechien und die Slowakei.

¹¹⁹ [Radio Prague International \(2024\)](#): Tschechische Initiative. Mehr Munition als geplant für die Ukraine?

¹²⁰ [PRO ASYL \(2023\)](#): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien. Ein Erfolgsmodell?

¹²¹ [Sächsische Landeszentrale für politische Bildung \(2024\)](#): Sechsmal Tschechien. Folge 6. Flucht und Migration.

europarechtswidrig erklärt hatte, wurden die Transitzonen geschlossen und ein neues Verfahren eingeführt: Asylanträge werden seitdem nur noch bearbeitet, wenn zuvor von der ungarischen Botschaft in Kiew oder Belgrad ein entsprechendes Visum ausgestellt wird. Dies führte zur faktischen Abschaffung des Asylrechts in Ungarn.¹²² Trotzdem sprachen sich nach Kriegsausbruch fast 80 Prozent der Ungar:innen dafür aus, ukrainische Kriegsflüchtlinge uneingeschränkt aufzunehmen. Die ungarische Regierung stand der Aufnahme ukrainischer Kriegsflüchtlinge jedoch von Anfang an skeptisch gegenüber. Dies lag an der politischen Nähe Orbáns zu Putin und an den bereits vor Kriegsausbruch angespannten Beziehungen zwischen Ungarn und der Ukraine. Streitpunkt war vor allem die Situation der ungarischen Minderheit in der Westukraine.¹²³ Dort lebten vor Kriegsausbruch etwa 150.000 ethnische Ungar:innen, von denen etwa die Hälfte neben der ukrainischen auch die ungarische Staatsbürgerschaft besaß.¹²⁴ Da die faktische Abschaffung des Asylrechts mit einer Erosion der dafür zuständigen staatlichen Strukturen einhergegangen war, wurde die Versorgung der ukrainischen Geflüchteten der *Nationalen Generaldirektion für Katastrophenmanagement* und einem Zusammenschluss von sechs großen, landesweit tätigen Wohlfahrtsorganisationen übertragen. Daneben spielten auch in Ungarn freiwillige Helfer:innen und kleine NGOs insbesondere in der Anfangszeit eine herausragende Rolle bei der Versorgung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge.¹²⁵ Die großen internationalen Organisationen waren und sind in Ungarn weit weniger präsent als in den anderen Nachbarstaaten der Ukraine, da ihnen die ungarische Regierung wegen ihrer vermeintlich flüchtlingsfreundlichen Haltung kritisch gegenübersteht. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass ukrainische Kriegsflüchtlinge in Ungarn im regionalen Vergleich relativ wenig staatli-

¹²² *Terre des hommes* (2023): Vor Mauern und hinter Gittern. Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden; S. 9 ff. und S. 21 ff.

¹²³ *Midem* (2022): Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine; S. 143 ff.

¹²⁴ *Aida* (2022): Temporary Protection Hungary; S. 5.

¹²⁵ *Nagy, Boldizsár* (2022): About-face or camouflage? Hungary and the refugees from Ukraine.

che Unterstützung erhalten.¹²⁶ Und nur wenige können auf die Unterstützung durch Freunde und Bekannte zurückgreifen, da die ukrainische Community relativ klein ist: Vor Ausbruch des Krieges lebten nicht einmal 30.000 Ukrainer:innen in Ungarn.¹²⁷

In *Bulgarien* sind pro-russische Einstellungen traditionell weit verbreitet. Seit Beginn des Krieges ist die Sympathie für Russland jedoch stark zurückgegangen und laut Umfragen von 60 auf 30 Prozent gesunken.¹²⁸ Historisch lässt sich die Nähe zu Russland auf den Russisch-Osmanischen Krieg vor 150 Jahren zurückführen, der durch den Sieg Russlands die Entstehung des bulgarischen Staates überhaupt erst ermöglichte. Darüber hinaus haben vor allem ältere Menschen positive Erinnerungen an den Einmarsch der Roten Armee im September 1944 und die anschließende Industrialisierung des Landes im Einflussbereich der Sowjetunion.¹²⁹ Die Spaltung des Landes spiegelt sich auch auf politischer Ebene wider: Der seit 2017 amtierende Präsident Rumen Radew gilt als russlandfreundlich und nahm im Mai 2024 sogar an einem verbotenen pro-russischen Marsch in Sofia teil.¹³⁰ Der zu Beginn des Krieges amtierende Ministerpräsident Kiril Petkov hingegen galt als pro-europäisch und betonte die Bereitschaft, ukrainische Kriegsflüchtlinge aufzunehmen und zu unterstützen – nicht ohne gleichzeitig aber auch seine ablehnende Haltung gegenüber Geflüchteten aus anderen Ländern zu betonen.¹³¹ Seit vielen Jahren dokumentieren unterschiedliche Organisationen die zum Teil äußerst bruta-

¹²⁶ Vsquare (2022): Ukrainian refugees in Hungary: Volunteers doing the government's work.

¹²⁷ Habitat for Humanity International (2023): Housing of Ukrainian Refugees in Europe. Options for Long-Term Solutions. Country case study Hungary; S. 23.

¹²⁸ Sueddeutsche.de (2022): Zwischen allen Stühlen.

¹²⁹ Deutschlandfunk (2023): Bulgariens schwieriges Verhältnis zu Russland.

¹³⁰ Euroaktiv (2024): Bulgariens Präsident nimmt an verbotenen pro-russischen Marsch teil.

¹³¹ Wörtlich sagte er im März 2022 bei einem Besuch in Brüssel: »Das sind nicht die Flüchtlinge, an die wir gewöhnt sind. Wie der österreichische Bundeskanzler sagte, sind das unsere Verwandten, unsere Familie. Es sind Europäer, intelligente, gebildete Menschen, einige von ihnen sind Programmierer. Wir sind, wie alle anderen auch, bereit, sie aufzunehmen. Dies ist nicht die übliche Flüchtlingswelle von Menschen mit einer unklaren Vergangenheit«; Übersetzung durch den Autor (Europäische Kommission 2022).

len Pushbacks an der bulgarisch-türkischen Grenze und kritisieren die obligatorische Inhaftierung von Asylsuchenden.¹³² Trotz oder gerade wegen der tiefen gesellschaftlichen und politischen Spaltung zeigte die bulgarische Zivilgesellschaft große Solidarität mit den aus der Ukraine fliehenden Menschen.¹³³ Die Tatsache, dass in der Ukraine eine bulgarische Minderheit lebt, der etwa 150.000 Menschen zugerechnet werden, spielte dabei sicherlich eine Rolle.¹³⁴ Weiterhin war Bulgarien bis zum Ausbruch des Krieges ein wichtiges Zielland für ukrainische Tourist:innen und Saisonarbeitskräfte: Allein im Jahr 2021 besuchten 470.000 Ukrainer:innen das Land.¹³⁵

In Rumänien besaßen vor Kriegsausbruch nur etwas mehr als 2.000 ukrainische Staatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis.¹³⁶ Allerdings gibt es in Rumänien eine ukrainische Minderheit mit rumänischer Staatsbürgerschaft, der sich fast 50.000 Menschen zugehörig fühlen. Diese leben vor allem in der Grenzregion zur Ukraine. In der Ukraine wiederum leben sogar über 400.000 Menschen, die sich als ethnische Rumän:innen begreifen. Die ukrainische Minderheit in Rumänien spielte vor allem zu Beginn des Krieges eine herausragende Rolle bei der Unterstützung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge. Aber auch die rumänische Zivilgesellschaft wurde von einer Welle der Hilfsbereitschaft erfasst: Unzählige Organisationen und Einzelpersonen begannen, sich auf vielfältige Art und Weise zu engagieren.¹³⁷ Für ihre Vernetzung untereinander und mit den ukrainischen Geflüchteten spielte die Webplattform Dopomoha eine herausragende Rolle, die von der zivil-

¹³² [Terre des hommes \(2023\)](#): Vor Mauern und hinter Gittern. Wie Kinder und Jugendliche an den Außengrenzen der EU rechtswidrig zurückgeschoben und inhaftiert werden; S. 13 ff. und S. 26 ff.

¹³³ [Cheresheva, Maria \(2022\)](#): Ukrainian refugees in Bulgaria: In the trap of non-existent integration.

¹³⁴ [Sueddeutsche.de \(2022\)](#): Zwischen allen Stühlen.

¹³⁵ [France24 \(2022\)](#): Ukrainians return to Bulgaria holiday resort as refugees.

¹³⁶ [European Union Agency for Asylum \(2022\)](#): Romania; S. 5.

¹³⁷ [Damian, Nicoleta / Mitrica, Bianca / Radu, Sageata / Roznovietchi Mocanu, Irena \(2023\)](#): The cross-border effects of the Ukrainian refugees' crisis. Evidence from the Romanian side; S. 19 ff.

gesellschaftlichen Technologiegemeinschaft Code for Romania unmittelbar nach Kriegsausbruch ins Leben gerufen wurde.¹³⁸ Die rumänische Regierung richtete noch am Tag des Kriegsausbruchs eine Task Force ein, die dem damaligen Premierminister Nicolae Ciucă direkt unterstellt war. Strukturell wurde dabei zwischen unmittelbarer Soforthilfe und längerfristigen Maßnahmen zur Integration der ukrainischen Geflüchteten unterschieden. Darüber hinaus wurden mehr als 20 Rechtsakte verabschiedet.¹³⁹ Dies steht in krasssem Gegensatz zum Umgang mit Geflüchteten, die über die Balkanroute nach Rumänien kommen: An der serbisch-rumänischen Grenze sind gewaltsame und rechtswidrige Pushbacks an der Tagesordnung.¹⁴⁰ Die positive Stimmung gegenüber Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine hängt auch damit zusammen, dass sich die Beziehungen zwischen den beiden Staaten seit 2014 stark zum Positiven verändert haben: Die rumänische Regierung unterstützt vorbehaltlos den Beitritt der Ukraine zu EU und NATO und ist international zu einem wichtigen Fürsprecher der Ukraine geworden.¹⁴¹ Dass gleichzeitig starke pro-russische Kräfte im Land wirken, zeigte der überraschende Sieg des rechtsextremen und pro-russischen Kandidaten Calin Georgescu in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen Ende 2024, die vom rumänischen Verfassungsgericht für ungültig erklärt wurde.¹⁴²

Nachdem *Moldau* im 19. Jahrhundert größtenteils zum Russischen Kaiserreich gehört hatte, wurde das Land nach dem Ersten Weltkrieg ein Teil Rumäniens. Ab 1940 gehörte Moldau zur Sowjetunion, bis es 1991 seine Unabhängigkeit erklärte. Der Anteil der pro-russischen Bevölkerung wird auf 30 bis 40 Prozent geschätzt und Russisch ist als Alltagssprache nach wie vor weit verbreitet, obwohl Rumänisch die Amtssprache ist. Die amtie-

¹³⁸ [PRO ASYL \(2023\)](#): Interview mit Bogdan Ivel.

¹³⁹ [Rumänische Regierung \(2023\)](#): Romania's Response to the Ukrainian refugee crisis.

¹⁴⁰ [PRO ASYL \(2022\)](#): New Developments on the Balkan Refugee Route: Illegal Push Backs from Romania to Serbia.

¹⁴¹ [Ukraine-Analysen \(2024\)](#): Die Ukraine und Rumänien. Partnerschaftliche Beziehungen statt historischer Spannungen.

¹⁴² [Deutsche Welle \(2024\)](#): Rumänien. Vertrauenskrise nach Annullierung der Wahl.

rende Präsidentin Maia Sandu wird dem Lager der pro-westlichen Kräfte zugerechnet.¹⁴³ Das Land steht vor einer Reihe von Problemen: Dazu zählen das niedrige Pro-Kopf-Einkommen von nur rund 5.100 Euro im Jahr, die drastisch gestiegenen Preise für russisches Gas (von dem das Land abhängig ist), der Konflikt mit dem pro-russischen De-facto-Staat Transnistrien und ein innenpolitischer Konflikt, der das Land tief spaltet und von Russland gezielt geschürt wird.¹⁴⁴ Vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Probleme des Landes hat im letzten Jahrzehnt fast eine Million der 3,5 Millionen moldauischen Staatsbürger:innen das Land verlassen.¹⁴⁵ In Moldau gibt es eine große ukrainische Minderheit, die 2014 etwa 180.000 Personen zählte, fast die Hälfte lebt in Transnistrien.¹⁴⁶ Bis zum russischen Angriff auf die Ukraine war der UNHCR mit nur einem Verbindungsbeamten in Moldau präsent.¹⁴⁷ Mittlerweile hat der UNHCR jedoch großen Einfluss in Moldau, beschäftigte im November 2022 90 Mitarbeiter:innen¹⁴⁸ und leistete innerhalb nur eines Jahres Unterstützung im Wert von mehr als 100 Millionen US-Dollar.¹⁴⁹ Daneben spielte auch in Moldau die Unterstützung durch die lokale Zivilgesellschaft eine herausragende Rolle bei der Versorgung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge.¹⁵⁰

Für alle untersuchten Länder lässt sich festhalten, dass die Zivilgesellschaft vor allem in der Zeit unmittelbar nach Kriegsausbruch einen kaum zu überschätzenden Beitrag zur Versorgung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge geleistet hat, da staatliche Maßnahmen erst mit zeitlicher Verzögerung griffen. Darüber hinaus fällt auf, dass die geäußerte und praktizierte politische Un-

¹⁴³ [Deutschlandfunk \(2024\)](#): Moldau zwischen EU-Kurs und russischer Einflussnahme.

¹⁴⁴ [Spiegel.de \(2022\)](#): Wie Putin die proeuropäische Regierung in Moldau stürzen will.

¹⁴⁵ [Migazin \(2020\)](#): Moldawien. Die Tragikomik der Auswanderung aus dem ärmsten Land Europas.

¹⁴⁶ [Minority Rights Group \(2018\)](#): Ukrainians in Moldova.

¹⁴⁷ [UNHCR \(2021\)](#): Moldova Fact Sheet; S. 2.

¹⁴⁸ Interview mit dem UNHCR am 25.11.2022.

¹⁴⁹ [UNHCR \(2023\)](#): UNHCR's Grandi praises Moldova's role in supporting Ukrainian refugees.

¹⁵⁰ [PRO ASYL \(2022\)](#): Ukrainische Kriegsflüchtlinge in Moldau: Zwischen Solidarität und Weiterreise.

terstützung für die Ukraine in den Staaten sehr unterschiedlich ausfiel. Die ukrainischen Kriegsflüchtlinge wählten, wie die Aufnahmezahlen zeigen, ihr Aufnahmeland offensichtlich nicht zuletzt danach aus, inwieweit dessen politische Führung die angegriffene Ukraine unterstützt oder Sympathien für Russland hegt. Am deutlichsten wird dies im direkten Vergleich zwischen der Slowakei und Tschechien: Ehemals ein gemeinsamer Staat, hat Tschechien etwa dreimal so viele ukrainische Kriegsflüchtlinge aufgenommen wie die Slowakei. Und das, obwohl Tschechien im Gegensatz zur Slowakei keine gemeinsame Grenze mit der Ukraine hat.

Ein- und Weiterreise

In den ersten Wochen nach Kriegsausbruch wurden an den Grenzübergängen zur EU pro Tag zeitweise mehr als 200.000 Einreisen aus der Ukraine registriert. Erst ab April 2022 stabilisierten sich die Grenzübertritte wieder auf dem Vorkriegsniveau.¹⁵¹ Allein zwischen dem 24. Februar 2022 und dem 1. April 2022 sind 2,4 Millionen Menschen nach Polen, 630.000 Menschen nach Rumänien, 380.000 Menschen nach Ungarn und 290.000 Menschen in die Slowakei eingereist. Hinzu kommen 390.000 Einreisen in das Nicht-EU-Land Moldau. Zu beachten ist jedoch, dass diese Zahlen auch Mehrfachregistrierungen enthalten. Diese traten beispielsweise auf, wenn eine Person über Moldau und Rumänien nach Ungarn weiterreiste.¹⁵²

Eigentlich dürfen ukrainische Staatsangehörige nur dann in die EU einreisen, wenn sie einen biometrischen Reisepass vorlegen können.¹⁵³ Vor Ausbruch des Krieges besaß jedoch nur etwa die Hälfte der ukrainischen

¹⁵¹ [EU-Kommission \(2023\)](#): Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr; S. 2.

¹⁵² [Nagy, Boldizsár \(2022\)](#): About-face or camouflage? Hungary and the refugees from Ukraine.

¹⁵³ [Verordnung \(EU\) 2018/1806](#); S. 17.

Bevölkerung einen biometrischen Reisepass.¹⁵⁴ In der Praxis spielte diese Formalie nach Kriegsausbruch jedoch keine Rolle: Die polnischen Behörden erklärten noch am Tag des Kriegsausbruchs, dass sie alle fliehenden Ukrainer:innen einreisen lassen würden, teilweise fanden nicht einmal mehr Passkontrollen statt.¹⁵⁵ Auch die slowakische Regierung erklärte umgehend, dass sie auch Personen ohne biometrischen Pass einreisen lässt.¹⁵⁶ Dies galt auch für Ungarn, allerdings wurde ukrainischen Staatsangehörigen ohne biometrischen Pass an der rumänisch-ungarischen Grenze teilweise die Einreise verweigert.¹⁵⁷ Auch die Einreise nach Rumänien war in der Regel unproblematisch, unabhängig davon, ob sie direkt aus der Ukraine oder über Moldau erfolgte.¹⁵⁸ Nur für kurze Zeit unmittelbar nach Kriegsausbruch war eine Asylantragstellung direkt an der Grenze obligatorisch, um auch ohne biometrischen Pass nach Rumänien einreisen zu können.¹⁵⁹

Dass die Anrainerstaaten der Ukraine die Einreise der ukrainischen Kriegsflüchtlinge ermöglichten, ohne auf formalen Einreisevoraussetzungen zu beharren, ist auch deshalb bemerkenswert, weil der Aktivierungsbeschluss vom 4. März 2022 keinen entsprechenden Hinweis enthält.¹⁶⁰ Erst in den operativen Leitlinien vom 21. März 2022 betont die Kommission ausdrücklich, dass ukrainischen Staatsangehörigen, die Anspruch auf vorübergehenden Schutz haben und nicht von der Visumpflicht befreit sind (weil sie keinen biometrischen Reisepass besitzen), »jede Hilfe zur Erlangung der erforderlichen Visa (einschließlich Transitvisa)« zu gewähren ist, so wie dies in Artikel 8 Absatz 3

¹⁵⁴ [Ministry of Digital Transformation \(2021\)](#): Ukraine is the first country in the world to fully legalize digital passports in smartphones.

¹⁵⁵ [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Poland; S. 7.

¹⁵⁶ [Schengen News \(2022\)](#): Slovakia Permits Entry for Ukrainians Fleeing the War Without Valid Travel Documents.

¹⁵⁷ [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Hungary; S. 11.

¹⁵⁸ [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Romania; S. 7.

¹⁵⁹ Interview mit dem rumänischen Flüchtlingsrat am 30.11.2022.

¹⁶⁰ [Rat der Europäischen Union \(2022\)](#): Durchführungsbeschluss 2022/382.

der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz vorgesehen sei.¹⁶¹ Für die Einreise nach Ungarn bedeutete dies beispielsweise, dass ukrainische Staatsangehörige ohne biometrischen Pass direkt an den Grenzübergängen ein Dokument erhielten, das ihnen den Aufenthalt in Ungarn für bis zu drei Monaten erlaubte.¹⁶²

In den ersten Tagen nach Kriegsausbruch kam es zu teilweise chaotischen Szenen an den Grenzübergängen, wobei insbesondere an der ukrainisch-polnischen Grenze nicht-ukrainischen Drittstaatsangehörigen die Einreise verweigert wurde.¹⁶³ Bereits am 1. März 2022 hat das polnische Innenministerium jedoch eine Erklärung veröffentlicht, wonach alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit einreisen dürfen.¹⁶⁴ Ähnlich wurde auch in der Slowakei¹⁶⁵ und in Ungarn¹⁶⁶ verfahren. Auch die Einreise nach Rumänien war für Drittstaatsangehörige in der Regel unproblematisch.¹⁶⁷ Zu Beginn des Jahres 2023 mehrten sich jedoch die Hinweise, dass Drittstaatsangehörige zunehmend Probleme bei der Einreise aus der Ukraine in die angrenzenden EU-Staaten haben.¹⁶⁸

An den Grenzübergängen in die EU-Staaten und nach Moldau sowie an den Verkehrsknotenpunkten im Landesinneren entstand innerhalb kürzester Zeit eine beeindruckende humanitäre Infrastruktur. Diese wurde in den ersten Tagen vor allem von freiwilligen Helfer:innen, meist aus der Region, getragen. Erst später kamen staatliche Organisationen, lokale und internationale NGOs und Freiwillige aus ganz Europa hinzu. Die aus der Ukraine fliehenden Men-

¹⁶¹ [EU-Kommission \(2022\)](#): Operative Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 (2022), S. 8 f.

¹⁶² [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Hungary; S. 13.

¹⁶³ [Stern \(2022\)](#): Afrikanische Studenten berichten von rassistischer Diskriminierung auf Flucht nach Polen.

¹⁶⁴ [Midem \(2022\)](#): Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine, S. 86.

¹⁶⁵ [PRO ASYL \(2022\)](#): Schneller Schutz für Ukrainer*innen in der Slowakei: Aber wie geht es weiter?

¹⁶⁶ [PRO ASYL \(2022\)](#): Nicht wirklich willkommen: Ukrainische Geflüchtete in Ungarn.

¹⁶⁷ [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Romania; S. 7.

¹⁶⁸ [Bordermonitoring.eu \(2023\)](#): Erschwerte (Wieder-)Einreise für Drittstaatsangehörige.



Grenzübergang Medyka (27.7.2022)

schen wurden an den Grenzübergängen nicht nur mit Lebensmitteln, Getränken und Kleidung versorgt, sondern es wurden sogar kostenlose Weiterreiseoptionen und Unterbringungsmöglichkeiten angeboten.

In *Polen* spielte der Grenzübergang Medyka, einer von insgesamt acht Grenzübergängen zur Ukraine, eine zentrale Rolle.¹⁶⁹ In Medyka reihten sich nach kurzer Zeit die kleinen Zelte der Hilfsorganisationen aneinander und am Bahnhof der nahe gelegenen Kleinstadt Przemysł wurden kostenlose Zugtickets ausgegeben. Die Züge brachten die ukrainischen Kriegsflüchtlinge entweder in eine polnische Stadt oder direkt nach Hannover, wohin auch

¹⁶⁹ [Acaps \(2022\)](#): Poland. Refugee influx from Ukraine; S. 2



Grenzübergang Vyšné Nemecké (2.3.2022)

noch Monate nach Kriegsbeginn regelmäßig ein Sonderzug fuhr. Ein riesiger leerstehender Supermarkt am Stadtrand von Przemyśl wurde zu einem Auffanglager umfunktioniert, in dem sich Tausende von Feldbetten aneinander reihten. Hier konnten sich die ukrainischen Kriegsflüchtlinge kurz ausruhen, bevor sie ihre Flucht mit Reisebussen, Zügen oder Privatautos fortsetzten. Auch am Warschauer Hauptbahnhof entstand innerhalb kürzester Zeit eine beachtliche humanitäre Infrastruktur, und von einem eigens auf dem Messegelände der Stadt eingerichteten Busbahnhof fuhren täglich Dutzende kostenlose Busse in verschiedene Länder Europas. Das ebenfalls dort eingerichtete Flüchtlingslager galt zeitweise als das größte Europas.¹⁷⁰

¹⁷⁰ PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Polen: Aufnahme statt Abwehr.

An der Grenze zwischen der Ukraine und der *Slowakei* gibt es fünf Grenzübergänge.¹⁷¹ Dem Grenzübergang Vyšné Nemecké kam nach Kriegsausbruch eine besondere Bedeutung zu, da er mit Abstand der größte Grenzübergang ist und auf der anderen Seite die ukrainische Großstadt Uzhgorod liegt. In Vyšné Nemecké entstand innerhalb weniger Tage eine Zeltstadt, in der die lokale Bevölkerung, freiwillige Helfer:innen aus ganz Europa und NGOs fast schon im Überfluss alle erdenklichen Hilfsgüter zur Verfügung stellten. Von der slowakischen Regierung zur Verfügung gestellte Busse fuhrten nach Košice und Bratislava, von wo aus mit kostenlosen Zugtickets die Weiterreise in Städte wie Wien problemlos möglich war.¹⁷²

Von den fünf Grenzübergängen nach *Ungarn* ist derjenige in Záhony der mit Abstand wichtigste. Hier kann die Grenze nicht nur mit dem Auto, sondern auch mit dem Zug überquert werden.¹⁷³ In der Zeit unmittelbar nach Kriegsausbruch kamen täglich mehrere tausend ukrainische Kriegsflüchtlinge am Bahnhof von Záhony an. Dort wurde nicht nur die Erstversorgung sichergestellt, sondern auch kostenlose Zugtickets ausgegeben, um nach Budapest zu gelangen.¹⁷⁴ Nachdem die Erstversorgung zunächst vor allem von freiwilligen Helfer:innen geleistet worden war, übernahm dies nach einiger Zeit die Reformierte Kirche. Für die anderen vier Grenzübergänge war jeweils eine der anderen großen ungarischen Hilfsorganisationen zuständig, die Mitglieder des vom ungarischen Staat kontrollierten »Charity-Council« sind.¹⁷⁵ Auch an den beiden Budapester Bahnhöfen etablierte sich schnell eine humanitäre Hilfsstruktur. Freiwillige Helfer:innen und NGOs boten Essen und Getränke, private Unterkünfte und Weiterreisemöglichkeiten an. Die ungarische Bahn gab zudem kostenlose Fahrkarten für die Weiterreise nach Österreich und

¹⁷¹ [EUAA \(2022\)](#): Rapid response by EU+ countries to address the needs of displaced people from Ukraine; S 9.

¹⁷² [Bordermonitoring.eu \(2022\)](#): Erste Eindrücke aus der Slowakei.

¹⁷³ [Hungarian Helsinki Committee \(2022\)](#): War in Ukraine. Protection Situation Hungary; S. 4.

¹⁷⁴ [Bordermonitoring.eu \(2022\)](#): Erste Eindrücke aus Ungarn.

¹⁷⁵ [Aida \(2022\)](#): Temporary Protection Hungary; S. 15.



Bahnhof in Záhony (1.3.2022)

Deutschland aus.¹⁷⁶ Ab dem 21. März 2022 übernahm die ungarische Regierung auch in Budapest die Kontrolle über die angebotenen Hilfsleistungen, indem sie diese in ein Sport- und Konferenzzentrum verlegte, zu dem der Zugang streng kontrolliert wurde.¹⁷⁷

An der 600 Kilometer langen Grenze zwischen *Rumänien* und der Ukraine gibt es vier relevante Grenzübergänge. Der Grenzübergang Siret wurde am meisten genutzt, da er nur 40 Kilometer von der ukrainischen Großstadt Czerno-

¹⁷⁶ [Bordermonitoring.eu](https://bordermonitoring.eu) (2022): Transit in Budapest, Weiterreise nach Deutschland und Grenzkontrollen Frankfurt/Oder

¹⁷⁷ [Hetényi, Zsuzsa \(2022\)](#): A derailed train. The role of the Hungarian state and of civil society in supporting refugees from Ukraine.



Zelte im Bukarester Bahnhof (20.5.2022)

witz entfernt ist. Der Grenzübergang bei Isaccea stellt eine Besonderheit dar, da er im Donaudelta liegt und die Einreise nur mit einer Fähre möglich ist. In den ersten Kriegstagen war diese oft dramatisch überfüllt. Auch der Grenzübergang bei Sighetu Marmăției geriet schnell in den Fokus der Öffentlichkeit: Auf der Brücke über den Fluss Theiß hatten Freiwillige unzählige Plüschtiere für die aus der Ukraine fliehenden Kinder bereitgelegt, weshalb sie den Namen Spielzeugbrücke erhielt. Aber nicht nur dort, sondern auch an anderen Grenzübergängen und am Bukarester Hauptbahnhof entstand innerhalb kürzester Zeit eine beachtliche humanitäre Hilfsstruktur.¹⁷⁸ Diese wurde zunächst spontan von der lokalen Bevölkerung getragen, erst nach einiger Zeit

¹⁷⁸ PRO ASYL (2022): Rumänien. Über die »Spielzeugbrücke« nach Europa.



Busbahnhof in Palanca (12.4.2022)

kamen staatliche Institutionen und große NGOs hinzu. Vom Bukarester Hauptbahnhof reisten die meisten ukrainischen Kriegsflüchtlinge mit Direktzügen nach Wien, Budapest oder Sofia weiter.¹⁷⁹ Innerhalb eines Jahres hat die rumänische Regierung insgesamt über eine halbe Million kostenlose Zugtickets zur Verfügung gestellt.¹⁸⁰

Ein erheblicher Teil der ukrainischen Kriegsflüchtlinge ist nicht direkt aus der Ukraine, sondern über *Moldau* nach Rumänien eingereist: Insgesamt gibt es sechs Grenzübergänge zwischen Moldau und Rumänien.¹⁸¹ Die Einreise von

¹⁷⁹ PRO ASYL (2022): Interview mit Teodor Nemțeanu.

¹⁸⁰ Rumänische Regierung (2023): Romania's Response to the Ukrainian refugee crisis; S. 15.

¹⁸¹ RSH (2023): Romania Country Assessment; S. 5.

der Ukraine nach Moldau wiederum ist über die Grenzübergänge Otaci im Norden und Palanca im Westen des Landes möglich. Letzterer liegt nur 60 Kilometer von der Millionenstadt Odessa entfernt. In Palanca wurde eigens ein improvisierter Busbahnhof eingerichtet, von dem aus ukrainische Kriegsflüchtlinge, die zu Fuß über die Grenze kamen, in die moldauische Hauptstadt Chişinău gebracht wurden. Zudem wurden innerhalb weniger Monate mehr als 10.000 ukrainische Kriegsflüchtlinge in Reisebussen direkt von Palanca über den sogenannten *Green Corridor*, der aus einer Kooperation zwischen der rumänischen und der moldauischen Regierung sowie dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) hervorging, an die rumänische Grenze gebracht.¹⁸²

Dass die Zahl derer, die den Green Corridor nutzten, im Vergleich zu den Gesamteinreisezahlen nach Moldau relativ gering ist, verweist auf einen Aspekt, der in der medialen Berichterstattung kaum eine Rolle spielte: Der Großteil der ukrainischen Kriegsflüchtlinge verließ die Ukraine nicht zu Fuß oder mit dem Zug, sondern in Autos und Reisebussen, die häufig direkt von der Ukraine aus in das angestrebte Aufnahmeland führen. Dies wird durch eine Erhebung der französischen Regierung bestätigt, die zu dem Ergebnis kam, dass weniger als 15 Prozent der ukrainischen Geflüchteten mit dem Zug und mehr als 40 Prozent mit dem Auto nach Frankreich eingereist sind.¹⁸³

Aufenthaltsgewährung

Ähnlich pragmatisch wie bei der Einreise wurde in den untersuchten Staaten auch bei der Aufenthaltsgewährung verfahren: In der *Slowakei*¹⁸⁴, *Rumä-*

¹⁸² PRO ASYL (2022): Ukrainische Kriegsflüchtlinge in Moldau. Zwischen Solidarität und Weiterreise.

¹⁸³ Thränhardt, Dietrich (2023): Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime?; S. 12 f.

¹⁸⁴ PRO ASYL (2022): Schneller Schutz für Ukrainer*innen in der Slowakei: Aber wie geht es weiter?

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa



One-Stop Centre in Bratislava (16.5.2022)

nien¹⁸⁵ und Tschechien¹⁸⁶ wurden so genannte One-Stop Centre eingerichtet. Zum einen konnte dort der vorübergehende Schutz unbürokratisch beantragt werden und ein entsprechender Aufenthaltstitel wurde in der Regel direkt vor Ort ausgestellt. Zum anderen wurde eine psychologische und soziale Erstberatung angeboten und die notwendigen Anmeldungen zu den sozialen Sicherungssystemen konnten vorgenommen werden.

In *Bulgarien* war die Registrierung für den vorübergehenden Schutz zumindest für Personen, die irgendeine Form von Identitätsnachweis vorlegen konnten, sogar direkt an den beiden wichtigsten Grenzübergängen zu Rumänien

¹⁸⁵ DRC (2023): Romania – a safe haven and transit point for Ukrainian refugees.

¹⁸⁶ PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

möglich. Ab Mitte Mai 2022 wurden landesweit in allen Polizeidienststellen Registrierungsstellen eingerichtet. Das Antragsverfahren dauerte in der Regel nur wenige Minuten, und die Antragsteller:innen erhielten direkt vor Ort eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis ausgehändigt.¹⁸⁷

Lediglich in *Ungarn* gestaltete sich das Antragsverfahren etwas aufwändiger,¹⁸⁸ während in *Polen* überhaupt kein Verfahren durchgeführt wurde: Ukrainischen Staatsangehörigen, die nach dem 24. Februar 2022 nach Polen einreisten, wurde pauschal ein Aufenthaltsrecht zugestanden, ohne das hierzu ein Antrag notwendig war. Um die mit der Schutzgewährung einhergehenden Rechte jedoch in vollem Umfang in Anspruch nehmen zu können, ist jedoch die Beantragung einer sogenannten PESEL-Nummer obligatorisch. Dabei handelt es sich um eine persönliche Identifikationsnummer, die auch polnischen Staatsangehörigen zugeteilt wird.¹⁸⁹

Das Aufenthaltsrecht in Polen galt zunächst für eineinhalb Jahre und wurde anschließend mehrfach verlängert. Derzeit gilt es bis zum 4. März 2026.¹⁹⁰ In den anderen Staaten waren die Aufenthaltstitel zunächst für ein Jahr gültig und wurden jeweils zum 4. März um ein weiteres Jahr verlängert. Aufgrund des im Vorherigen bereits erwähnten Verlängerungsbeschlusses des Rates vom 25. Juni 2024 gelten sie nun auch dort bis mindestens zum 4. März 2026.

Am 31. Dezember 2024 hielten sich laut Eurostat insgesamt rund 4,3 Millionen Personen mit einem Aufenthaltstitel gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in der EU auf. Mehr als 98 Prozent sind ukrainische Staatsangehörige, rund ein Drittel der Schutzberechtigten ist minderjährig. Von den Schutzberechtigten leben laut Eurostat ca. 992.000 in Polen, ca. 389.000 in Tschechien, ca. 180.000 in Rumänien, ca. 132.000 in der Slowakei, ca. 69.000 in Bul-

¹⁸⁷ Aida (2022): Temporary Protection Bulgaria; S. 9.

¹⁸⁸ Aida (2022): Temporary Protection Hungary; S. 13 ff.

¹⁸⁹ PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Polen: Aufnahme statt Abwehr.

¹⁹⁰ Polnische Regierung (2024): Extension of validity of certificates of temporary protection until March 4, 2026.



One-Stop Centre in Prag (20.4.2023)

garien und ca. 39.000 in Ungarn.¹⁹¹ Das bedeutet, dass sich laut den Eurostat-Daten insgesamt etwa 40 Prozent der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in den genannten Ländern aufhalten, obwohl diese nur rund 20 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen.¹⁹²

Zu den Daten von Eurostat ist allerdings anzumerken, dass die Zahl der tatsächlich in einem Land aufhaltigen Personen nicht unerheblich von den statistischen Angaben abweichen dürfte, insbesondere weil die Rückkehr in die Ukraine oder die Weiterreise in einen anderen Staat den nationalen Behörden nicht, oder nur verzögert bekannt wird. Zudem ist zu beachten, dass sich

¹⁹¹ Eurostat (2025): 4.3 million under temporary protection in December 2024.

¹⁹² Statistisches Bundesamt (2024): Europa, Bevölkerung.

die Zahlen von Eurostat nur auf Personen mit einem aktiven Aufenthaltstitel gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz beziehen. Ukrainische Kriegsflüchtlinge, die einen anderen Aufenthaltstitel erhalten haben oder aufgrund ihrer doppelten Staatsbürgerschaft ein Aufenthaltsrecht besitzen, sind nicht erfasst.

Am Beispiel Ungarns lässt sich dies gut verdeutlichen: Nicht wenige ukrainische Kriegsflüchtlinge wurden von Arbeitsvermittler:innen für eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor angeworben, und die Arbeitsvermittler:innen beantragten für sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme, die von jener gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz zu unterscheiden ist.¹⁹³ Seit Beginn des Krieges bis Ende 2023 haben in Ungarn fast 26.000 ukrainische Staatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis wegen Arbeitsaufnahme erhalten.¹⁹⁴ Hinzu kommen Angehörige der ungarischen Minderheit in der Ukraine, die häufig neben der ukrainischen auch die ungarische Staatsbürgerschaft besitzen und bereits aus diesem Grund ein Aufenthaltsrecht in Ungarn geltend machen können.¹⁹⁵

Drittstaatsangehörige, die keine Familienangehörigen von ukrainischen Schutzberechtigten sind oder in der Ukraine als Flüchtlinge anerkannt wurden, können in den untersuchten Staaten nur dann Schutz nach der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erhalten, wenn sie zuvor ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Ukraine besaßen. Ein befristetes Aufenthaltsrecht, wie es beispielsweise ausländische Studierende in der Ukraine hatten, reicht nicht aus. Zudem muss die Voraussetzung erfüllt sein, dass eine Rückkehr in das Herkunftsland oder die Herkunftsregion nicht »sicher und dauerhaft« möglich ist.

In Ungarn sind die Bestimmungen sogar noch schärfer: Dort können Drittstaatsangehörige ausschließlich dann vorübergehenden Schutz erhalten,

¹⁹³ Interview mit der ungarischen NGO Mighelp am 20.12.2022.

¹⁹⁴ UNCHR (2024): Ukraine Situation. Regional Refugee Response Plan. January - December 2024; S. 77.

¹⁹⁵ Aida (2022): Temporary Protection Hungary; S. 5.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

wenn sie Familienangehörige von ukrainischen Staatsangehörigen sind oder wenn sie zuvor in der Ukraine als Flüchtlinge anerkannt wurden.¹⁹⁶

Bis Ende 2022 wurde in der gesamten EU etwa 74.000 Menschen ohne ukrainische Staatsangehörigkeit Schutz gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz gewährt, davon 4.580 in Polen, 1.120 in Tschechien, 1.025 in Rumänien, 580 in Bulgarien, 575 in der Slowakei und 220 in Ungarn.¹⁹⁷

Da Moldau kein EU-Mitgliedstaat ist, entfaltet der Aktivierungsbeschluss vom 4. März 2022 dort keine Wirkung. Ursprünglich hatten ukrainische Kriegsflüchtlinge nur das Recht, für bis zu 90 Tage in dem Land zu bleiben. Am 18. Mai 2022 entschied die Regierung allerdings, dass ukrainische Staatsbürger:innen zumindest so lange im Land bleiben dürfen, wie der landesweite Ausnahmezustand in Moldau gilt.¹⁹⁸ Erst im März 2023, also mehr als ein Jahr nach Kriegsausbruch, wurde in Moldau ein vorübergehender Schutzstatus eingeführt, der sich an der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz orientiert. Drittstaatsangehörige sind hierbei nur dann schutzberechtigt, wenn sie Familienangehörige von ukrainischen Staatsangehörigen sind oder ihnen von den ukrainischen Behörden internationaler oder nationaler Schutz gewährt wurde. Zudem erlischt der Schutzstatus, wenn Moldau für insgesamt mehr als 45 Tage verlassen wird.¹⁹⁹ Bis Ende 2024 haben etwa 65.000 Menschen vorübergehenden Schutz in Moldau erhalten.²⁰⁰

Einer der großen Vorteile des Schutzstatus gemäß der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz besteht darin, dass Besuche in der Ukraine – etwa um Verwandte und Freunde zu besuchen oder Behördengänge zu erledigen – in der Regel problemlos möglich sind. Die Richtlinie selbst sieht keine zeitliche Begrenzung für solche Besuche vor und grundsätzlich sind Besuche aus Ungarn,

¹⁹⁶ Aida (2022): Temporary Protection Hungary; S. 9.

¹⁹⁷ IOM (2023): Displacement and Cross-Border Movements of TCNs from Ukraine to Neighbouring Countries and in Europe; S. 9.

¹⁹⁸ UNHCR (2022): Moldova. Inter-Agency Operational Update; S. 3.

¹⁹⁹ Bordermonitoring.eu (2023): Temporärer Schutz in Moldau.

²⁰⁰ UNHCR (2024): Ukraine Situation: Moldova – Operations Update (December 2024); S. 1.

der Slowakei, Rumänien, Bulgarien und Tschechien ohne konkrete zeitliche Begrenzung möglich.

Lediglich in Polen gibt es eine Regelung, die vorsieht, dass die PESEL-Nummer bei einer Reise in die Ukraine, die mehr als 30 Tage dauert, ungültig wird, wobei der polnische Grenzschutz die entsprechenden Daten erfasst und weiterleitet. Im Jahr 2023 wurde die PESEL-Nummer in fast 400.000 Fällen eingezogen.²⁰¹

Unterbringung

Die Unterbringung von mehreren Millionen ukrainischen Kriegsflüchtlingen stellte die EU-Staaten vor enorme Herausforderungen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der kurzzeitigen Unterbringung für wenige Tage – insbesondere vor der Weiterreise in andere Länder – und der mittel- und langfristigen Unterbringung. Erstaunlicherweise hat beides relativ gut funktioniert und nur verhältnismäßig wenige ukrainische Kriegsflüchtlinge sind in Sammelunterkünften untergebracht (worden). Dazu hat in der Anfangsphase des Krieges die private Aufnahmebereitschaft, die in fast allen untersuchten Staaten staatlich gefördert wurde, wesentlich beigetragen. Inzwischen lebt die Mehrheit der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in selbst angemietetem Wohnraum.

In *Polen* wurden Privathaushalte, die ukrainische Geflüchtete aufnahmen, mit knapp neun Euro pro Person und Aufnahmetag unterstützt. Im April 2022 profitierten rund 600.000 Ukrainer:innen hiervon.²⁰² Allerdings war der Unterstützungszeitraum auf maximal 120 Tage begrenzt und konnte nur in Ausnahmefällen verlängert werden. Am 1. Juli 2024 lief das Programm aus.²⁰³ Seit Anfang 2024 wird die kostenlose Unterbringung in Sammelunterkünften nur noch für maximal 120 Tage ab dem Zeitpunkt der Einreise

²⁰¹ [Aida \(2023\)](#): Temporary Protection Poland; S. 34.

²⁰² [Notes from Poland \(2022\)](#): Poland begins to withdraw special benefits for Ukrainian refugees.

²⁰³ [Aida \(2023\)](#): Temporary Protection Poland; S. 39 f.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

gewährt. Danach müssen die Geflüchteten 50 Prozent der anfallenden Kosten tragen. Ab einer Dauer von 180 Tagen müssen 75 Prozent der anfallenden Kosten übernommen werden. Ausnahmen gelten nur für besonders schutzbedürftige Personen.²⁰⁴ Im Sommer 2023 ergab eine Umfrage des UNHCR, dass 59 Prozent der Befragten in einer eigenen Wohnung lebten. 20 Prozent lebten in Wohnungen, die sie sich mit Mitbewohner:innen teilten. Der Rest lebte in Hotels und Hostels (13 Prozent) und in Sammelunterkünften (sieben Prozent).²⁰⁵

In der *Slowakei* wurden an Privathaushalte zunächst pro Aufnahmetag zehn Euro für jede aufgenommene Person über 15 Jahren und fünf Euro für Kinder unter 15 Jahren ausgezahlt.²⁰⁶ Später wurde der Betrag für Personen über 15 Jahren auf fünf Euro gesenkt. Seit dem 1. Juli 2024 wird die Unterstützung nur noch für maximal 120 Tage gezahlt, mit Ausnahmen für besonders schutzbedürftige Gruppen.²⁰⁷ Auch die Übernahme der Kosten für eine Unterbringung in Sammelunterkünften wurde auf maximal 120 Tage beschränkt, wobei auch hier Ausnahmen für besonders schutzbedürftige Gruppen gelten.²⁰⁸ Anfang 2024 lebten laut einer Umfrage des UNHCR 47 Prozent der ukrainischen Geflüchteten in der Slowakei in eigenen Wohnungen, 18 Prozent zusammen mit Mitbewohner:innen, 22 Prozent in Sammelunterkünften und zehn Prozent in Hotels oder Hostels.²⁰⁹

In *Rumänien* wurden bis April 2023 knapp 15 Euro pro Person und Tag für Unterkunft und Verpflegung an Privathaushalte ausgezahlt, die ukrainische Kriegsflüchtlinge aufnahmen. Danach wurde das Programm modifiziert: Die

²⁰⁴ [Bordermonitoring.eu](https://bordermonitoring.eu) (2023): Gesetzesverschärfungen in Polen.

²⁰⁵ UNHCR (2023): Multi-Sector Needs Assessment. October 2023; S. 36.

²⁰⁶ Europäische Kommission (2023): Slovakia. Accommodation allowance extended for those displaced from Ukraine.

²⁰⁷ Reliefweb (2024): European countries are cutting housing support for refugees, leaving vulnerable groups at risk.

²⁰⁸ [UkraineSlovakia.sk](https://ukraineslovakia.sk) (2024): Accommodation in Slovakia. Contribution for accommodating persons with temporary protection status.

²⁰⁹ UNHCR (2024): Slovakia. Protection Brief III, July 2023 - March 2024; S. 3.

Beihilfe wird nun nicht mehr an die Gastgeber:innen ausgezahlt, sondern direkt an die Ukrainer:innen, die wiederum schrittweise weitere Voraussetzungen erfüllen müssen, wie die Vorlage einer Meldebescheinigung und eines Arbeitsvertrages sowie den Nachweis, dass die Kinder eine örtliche Schule besuchen.²¹⁰ Seit dem 1. Juli 2024 wird die Beihilfe nur noch für einen Zeitraum von maximal drei Monaten nach der Einreise nach Rumänien gezahlt.²¹¹ Im Sommer 2023 lebten laut einer Umfrage des UNHCR 82 Prozent der ukrainischen Geflüchteten in selbst angemieteten Wohnungen, acht Prozent teilten sich den Wohnraum mit Mitbewohner:innen und jeweils vier Prozent lebten in Hotels beziehungsweise in Sammelunterkünften.²¹²

In *Tschechien* wurde zunächst ein Pauschalbetrag in Höhe von 125 Euro pro Monat für jede aufgenommene Person an Wohnungsbesitzer:innen ausbezahlt, die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufnahmen. Seit dem 1. Juli 2023 wird diese Unterstützung direkt an bedürftige ukrainische Geflüchtete ausgezahlt, wofür diese einen Mietvertrag und Kontoauszüge vorlegen müssen. Zum selben Zeitpunkt trat eine Gesetzesänderung in Kraft, welche vorsah, dass eine kostenlose Unterbringung in einer Sammelunterkunft nur noch für maximal 150 Tage möglich ist.²¹³ Seit dem 1. September 2024 wird die kostenfreie Unterbringung in Sammelunterkünften, selbst für vulnerable Gruppen, sogar nur noch für maximal 90 Tage gewährt.²¹⁴ In Tschechien lebten im März 2023 laut einer Umfrage 40 Prozent der ukrainischen Geflüchteten in selbst angemieteten Wohnungen, 29 Prozent in privaten Unterkünften, die von der tschechischen Bevölkerung zur Verfügung gestellt wurden, und 23 Prozent in Sammelunterkünften. Vier Prozent wurden von der ukrainischen Community aufgenommen.²¹⁵

²¹⁰ [Bordermonitoring.eu](https://bordermonitoring.eu) (2023): Umstellung des Unterstützungssystems in Rumänien.

²¹¹ [Târgu Mureș Social Assistance Department](https://www.targumures.ro) (2024): Changes to the reimbursement of accommodation and meals for refugees with effect from 1 July 2024.

²¹² [UNHCR](https://www.unhcr.org) (2024): Romania Multi-Sector Needs Assessment 2023; S. 39.

²¹³ [PRO ASYL](https://www.pro-asyl.org) (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

²¹⁴ [UNHCR](https://www.unhcr.org) (2024): Humanitarian housing.

²¹⁵ [PRO ASYL](https://www.pro-asyl.org) (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

Im Gegensatz dazu wurde in *Bulgarien* die private Aufnahme von ukrainischen Kriegsflüchtlingen nicht gefördert, sondern es wurde auf Hotels zurückgegriffen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass diese im Frühsommer 2022 ohnehin weitgehend leer standen und viele Hotelbetreiber:innen aufgrund der Covid-Pandemie in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten steckten. Insofern lag es nahe, die Frage der Unterbringung mit einer Subventionierung der Tourismusbranche zu verknüpfen. Zeitweise lebten bis zu 60.000 ukrainische Kriegsflüchtlinge in den zum Teil sehr großen Hotelkomplexen an der Schwarzmeerküste.²¹⁶ Dafür erhielten die Hotelbetreiber:innen zunächst 20 Euro pro Tag und Person für Unterkunft und Verpflegung. Allein bis Ende Oktober 2022 flossen 250 Millionen Euro, die zur Hälfte aus dem Staatshaushalt und zur Hälfte aus EU-Mitteln stammten, an die Hotels.²¹⁷ Ursprünglich war geplant, die Unterbringung in Hotels zum 31. Mai 2022 zu beenden und die ukrainischen Geflüchteten in staatliche Unterkünfte zu verlegen. Dies scheiterte jedoch an fehlenden Kapazitäten und am Protest der Geflüchteten. Letztendlich wurden nur wenige Ukrainer:innen tatsächlich verlegt.²¹⁸ Dennoch musste der Großteil der Ukrainer:innen die Hotels mit Beginn der Sommersaison verlassen, da die Hotels lieber Tourist:innen unterbringen wollten.²¹⁹ Verschärft wurde die Situation dadurch, dass ab September 2022 nur noch knapp acht Euro pro Tag und Person an die Hotels gezahlt wurden, weshalb viele Hotels keine ukrainischen Geflüchteten mehr aufnehmen wollten.²²⁰ In Bulgarien lebten im zweiten Quartal 2024 laut einer Umfrage des UNHCR 68 Prozent der ukrainischen Geflüchteten in Mietwohnungen und 14 Prozent in staatlichen Unterkünften.²²¹

²¹⁶ Reuters (2022): Back on the road. Ukrainian refugees have to vacate Bulgarian seaside hotels.

²¹⁷ Radio Bulgaria (2022): Ukrainian refugees in this country have accommodation but no hot food.

²¹⁸ Aida (2022): Temporary Protection Bulgaria; S. 15 ff.

²¹⁹ Weltspiegel (2022): Bulgarien. Ukraine-Flüchtlinge aus Hotels verbannt.

²²⁰ Radio Bulgaria (2022): Ukrainian refugees in this country have accommodation but no hot food.

²²¹ UNHCR (2024): Bulgaria. Protection Profiling and Monitoring Brief; S. 3.

In *Ungarn* wurde die private Aufnahme von ukrainischen Kriegsflüchtlingen zu keinem Zeitpunkt staatlich unterstützt und bedürftige Ukrainer:innen wurden an Sammelunterkünfte verwiesen. Zum 1. August 2023 wurde die kostenlose Unterbringung in diesen auf einen Monat begrenzt. Ausnahmen galten nur für besonders schutzbedürftige Gruppen.²²² Seit Ende August 2024 ist die kostenlose Unterbringung in Sammelunterkünften ukrainischen Geflüchteten aus den unmittelbar vom Krieg betroffenen Gebieten der Ukraine vorbehalten, die wiederum von der ungarischen Regierung bestimmt werden. Dadurch drohte rund 3.000 Menschen die Obdachlosigkeit.²²³ Im ersten Quartal 2024 lebten laut einer Umfrage des UNHCR 51 Prozent der ukrainischen Kriegsflüchtlinge in privat angemieteten Unterkünften, 18 Prozent in Sammelunterkünften und 15 Prozent bei Verwandten.²²⁴

In *Moldau* können Privathaushalte, die ukrainische Geflüchtete aufgenommen haben, alle zwei Monate einen Zuschuss vom UN World Food Programme erhalten. Ein Haushalt, der bis zu vier Personen aufgenommen hat, erhält 200 Euro pro Monat. Ein Haushalt, der mindestens fünf Personen aufgenommen hat, erhält 250 Euro pro Monat. Im Juli 2024 erhielten knapp 12.000 moldauische Haushalte einen solchen Zuschuss.²²⁵ Im zweiten Quartal 2024 lebten laut einer Umfrage des UNHCR 36 Prozent der ukrainischen Geflüchteten bei Verwandten und 22 Prozent bei Bekannten. 32 Prozent hatten Privatwohnungen angemietet, sieben Prozent lebten in Sammelunterkünften.²²⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in den untersuchten Staaten relativ gut gelungen ist, eine Unterbringung jenseits von Sammelunterkünften zu ermöglichen. Dies ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen ist die große Bereitschaft der Bevölkerung einschließlich

²²² [Bordermonitoring.eu](https://bordermonitoring.eu) (2023): Keine Unterkunft mehr in Ungarn.

²²³ [Hungarian Helsinki Committee](#) (2024): Destitution and homelessness: the situation of vulnerable Ukrainian beneficiaries of temporary protection.

²²⁴ [UNHCR](#) (2024): Hungary: Protection Profiling & Monitoring Factsheet. May 2024; S. 6.

²²⁵ [WFP](#) (2024): Moldova Country Brief. July 2024; S. 1.

²²⁶ [UNHCR](#) (2024): Protection Brief #4 June 2024; S. 3.

der bereits ansässigen ukrainischen Community zur privaten Aufnahme hervorzuheben, die gezielt finanziell gefördert wurde. Insbesondere in der Zeit unmittelbar nach Kriegsausbruch war die private Unterbringung von größter Bedeutung. Hinzu kommt zum anderen die hohe Aufnahmefähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte, die es vielen Ukrainer:innen ermöglichte, relativ schnell eine Arbeit aufzunehmen und mit dem Einkommen privaten Wohnraum anmieten zu können.

Problematisch ist jedoch, dass tendenziell niedrige Löhne auf hohe Mieten treffen, wobei der Zuzug von Ukrainer:innen insbesondere in die Ballungsräume die Situation auf den bereits vor Kriegsbeginn oft angespannten Mietmärkten weiter verschärft hat. Zu kritisieren ist auch, dass in fast allen untersuchten Staaten die kostenlose Unterbringung in Sammelunterkünften beschränkt wurde. Dies hat zur Folge, dass insbesondere vulnerable oder diskriminierte Gruppen wie Rom:nja, denen es nur schwer gelingt, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt Fuß zu fassen, zunehmend von Obdachlosigkeit bedroht sind.

Sozialleistungen

Die staatlichen Sozialleistungen, die ukrainischen Kriegsflüchtlingen in den untersuchten Ländern gewährt werden, sind sehr unterschiedlich. Gemeinsam ist ihnen, dass sie in der Regel kaum ausreichen, um von ihnen den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Vor diesem Hintergrund hat der UNHCR in den untersuchten Ländern – mit Ausnahme Tschechiens und Ungarns – sogenannte *Cash Assistance-Programme* etabliert, über die ukrainische Kriegsflüchtlinge relativ schnell aber zumeist zeitlich befristet finanzielle Soforthilfe erhalten konnten.

In *Polen* konnten ukrainische Geflüchtete im Rahmen der Cash Assistance eine monatliche Unterstützung in Höhe von 160 Euro pro Person erhalten. Für jedes weitere Familienmitglied wurden zusätzlich 140 Euro bis zu einem

Höchstbetrag von 570 Euro pro Haushalt ausgezahlt.²²⁷ Ab August 2022 war eine Antragstellung nur noch für vulnerable Gruppen möglich und die Unterstützung wurde für maximal drei Monate gewährt.²²⁸ Im Jahr 2022 wurden insgesamt fast 300.000 Personen durch das Cash Assistance-Programm unterstützt, im ersten Halbjahr 2023 waren es weniger als 20.000.²²⁹ Ende des Jahres 2023 wurde das Programm eingestellt.²³⁰ Auch die Einmalzahlung des polnischen Staates in Höhe von 70 Euro an jeden neu ankommenden ukrainischen Kriegsflüchtling wurde zum 1. Juli 2024 beendet.²³¹ Es wird jedoch weiterhin ein einkommensunabhängiges Erziehungsgeld gezahlt, das auch polnische Staatsangehörige für jedes Kind erhalten. Es betrug zunächst 110 Euro pro Kind und Monat und wurde Anfang 2024 auf 180 Euro erhöht.²³² Dabei wurde die Auszahlung im Sommer 2024 an die Bedingung geknüpft, dass ukrainische Kinder polnische Bildungseinrichtungen besuchen müssen.²³³ Darüber hinaus besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, die staatliche Grundsicherung zu erhalten: Diese beträgt für Alleinstehende maximal 150 Euro pro Monat und für Familien maximal 110 Euro pro Familienmitglied.²³⁴

In der *Slowakei* übernahm der UNHCR in Kooperation mit UNICEF, dem Roten Kreuz und der IOM von Mai bis September 2022 die finanzielle Unterstützung von bedürftigen ukrainischen Kriegsflüchtlingen.²³⁵ Im Rahmen dieser Cash Assistance wurden monatlich 80 Euro für Erwachsene, 160 Euro für Kinder unter drei Jahren und 60 Euro für Kinder über drei Jahren bis zu einem Ge-

²²⁷ [UNHCR \(2022\)](#): Ukraine Emergency. UNHCR Poland Cash Assistance Factsheet. 17 June 2022; S. 1.

²²⁸ [UNHCR \(2022\)](#): Ukraine Emergency. UNHCR Poland Cash Assistance Factsheet. 15 August 2022; S. 1.

²²⁹ [UNHCR \(2023\)](#): Poland Factsheet. 1. August 2023; S. 3.

²³⁰ [UNHCR \(2024\)](#): Temporary Protection. UNHCR Cash Assistance.

²³¹ [Fact news \(2024\)](#): Poland cancels part of payments for Ukrainian refugees. What will change?

²³² [Reuters \(2023\)](#): Poland to ramp up child benefit payments from 2024.

²³³ [IRC \(2024\)](#): Impact of New Changes to Refugee Hosting Laws Need to Be Monitored.

²³⁴ [PRO ASYL \(2023\)](#): Ukrainische Geflüchtete in Polen: Aufnahme statt Abwehr.

²³⁵ [Slovak Spectator \(2023\)](#): Social aid for Ukrainians drops to one third.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

sambetrag von 380 Euro pro Familie ausgezahlt.²³⁶ Insgesamt wurden in dem genannten Zeitraum fast 35.000 Ukrainer:innen durch die Cash Assistance unterstützt.²³⁷ Seit dem Auslaufen des Cash Assistance-Programms im Sommer 2022 wird die finanzielle Unterstützung bedürftiger ukrainischer Geflüchteter durch den slowakischen Staat gewährleistet: Eine nicht erwerbstätige Frau mit zwei kleinen Kindern kann insgesamt rund 190 Euro Grundsicherung für die ganze Familie erhalten. Mietzuschüsse oder Kindergeld sind nicht vorgesehen.²³⁸

In Rumänien wurden im Rahmen der Cash Assistance 115 Euro pro Monat und Person für maximal drei Monate ausbezahlt. Die Unterstützung konnte jedoch nicht von allen Personen beantragt werden, so waren beispielsweise gesunde Erwachsene ohne Kinder nicht anspruchsberechtigt.²³⁹ Im Jahr 2023 erhielten in Rumänien fast 60.000 Menschen Leistungen im Rahmen der Cash Assistance des UNHCR.²⁴⁰ Abgesehen von der zuvor bereits erwähnten befristeten Wohnkostenbeihilfe haben bedürftige ukrainische Geflüchtete nur Anspruch auf die reguläre Sozialhilfe, die jedoch extrem niedrig ist: Eine Einzelperson erhält nicht einmal 30 Euro im Monat. Zudem müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein, die es Geflüchteten sehr schwer machen, überhaupt Zugang zu Sozialhilfe zu erhalten. Dies gilt auch für das Kindergeld, das für Kinder ab zwei Jahren 40 Euro monatlich beträgt.²⁴¹

In Bulgarien führte der UNHCR erst im August 2022 ein Cash Assistance-Programm ein, im Rahmen dessen etwa 10.000 besonders schutzbedürftige Antragsteller:innen mit einer Einmalzahlung unterstützt werden soll-

²³⁶ UNHCR (2022): UNHCR's Cash Assistance Programme in Slovakia.

²³⁷ UNHCR (2023): Cash Based Interventions Slovakia 2023.

²³⁸ PRO ASYL (2023): Ein Jahr »vorübergehender Schutz« für Ukrainer*innen: Zeit für eine Zwischenbilanz.

²³⁹ UNHCR (2022): Ukraine Emergency. UNHCR Romania Cash Assistance Factsheet. 20 July 2022.

²⁴⁰ UNHCR (2023): Romania Weekly Update #81.

²⁴¹ PRO ASYL (2023): Rumänien. Über die »Spielzeugbrücke« nach Europa.

ten.²⁴² Diese betrug zwischen 180 und 350 Euro.²⁴³ Später wurde das Cash Assistance-Programm in eine regelmäßige Unterstützung umgewandelt, wobei der Unterstützungszeitraum auf maximal vier Monate begrenzt ist. Von Juli 2023 bis Januar 2024 wurden etwas mehr als 7.000 Personen unterstützt.²⁴⁴ Davon abgesehen erhalten bedürftige ukrainische Kriegsflüchtlinge ebenso wie bulgarische Staatsangehörige im Rahmen der Grundsicherung nur einmal jährlich eine Zahlung in Höhe von 190 Euro.²⁴⁵

In *Tschechien* können bedürftige Ukrainer:innen neben dem zuvor bereits erwähnten Wohnkostenzuschuss eine monatliche Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts erhalten, die vom Staat ausgezahlt wird: Seit 1. Juli 2023 werden für Kinder 145 Euro monatlich ausbezahlt, Erwachsene erhalten in den ersten fünf Monaten nach Zuerkennung des vorübergehenden Schutzes eine monatliche Beihilfe von 200 Euro. Ab dem sechsten Monat sinkt der Betrag auf 130 Euro. Ausnahmen sind nur für besonders schutzbedürftige Gruppen vorgesehen, Kinder zwischen sechs und zehn Jahren sowie Menschen mit Behinderungen erhalten einen erhöhten Satz.²⁴⁶

In *Ungarn* können Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, eine staatliche Unterstützung in Höhe von 60 Euro pro Monat beantragen. Minderjährige erhalten 35 Euro monatlich. Die Unterstützung wird jedoch nur im Falle von Arbeitslosigkeit gewährt, und Personen, die ein Arbeitsangebot des Arbeitsamtes ablehnen, verlieren ihren Anspruch.²⁴⁷

In *Moldau* können besonders schutzbedürftige Einzelpersonen und Familien eine zeitlich unbegrenzte monatliche Unterstützung in Höhe von 110 Euro pro Person durch die Cash Assistance des UNHCR erhalten.²⁴⁸ Im Jahr 2022 wur-

²⁴² UNHCR (2023): Bulgaria Operational Update (5 August 2022); S. 4.

²⁴³ Interview mit dem UNHCR am 21.07.2023.

²⁴⁴ UNHCR (2024): Main outcomes of cash assistance; S. 2.

²⁴⁵ Interview mit der NGO FAR am 19.7.2023.

²⁴⁶ PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

²⁴⁷ PRO ASYL (2022): Nicht wirklich willkommen: Ukrainische Geflüchtete in Ungarn.

²⁴⁸ UNHCR (2024): Frequently asked questions about cash assistance. Moldova.

den in Moldau über 100.000 Menschen unterstützt.²⁴⁹ Zwischen dem 1. Januar und dem 31. August 2024 haben etwas mehr als 50.000 Personen Zahlungen erhalten.²⁵⁰ Damit übernimmt der UNHCR faktisch anstelle des moldauischen Staates die Grundsicherung.

Mit seinen Cash Assistance-Programmen, die innerhalb der Europäischen Union bisher nur in Ausnahmefällen durchgeführt wurden, hat der UNHCR dazu beigetragen, die finanzielle Not bedürftiger ukrainischer Kriegsflüchtlinge zumindest in der Anfangszeit etwas zu lindern. Die Notwendigkeit der Einführung von Cash-Assistance-Programmen verweist aber zugleich auf die systemische Schwäche der Sozialsysteme in den untersuchten Staaten, von der auch Staatsangehörige betroffen sind: Wer nicht auf die Hilfe von Familienangehörigen oder Freund:innen zurückgreifen kann – so wie dies bei ukrainischen Kriegsflüchtlingen oft der Fall ist – findet sich schnell in einer essenziellen Notlage wieder. Bezüglich der finanziellen Unterstützung von ukrainischen Kriegsflüchtlingen ist der UNHCR, ebenso wie die untersuchten Staaten, dabei mit der Problematik konfrontiert, dass eine dauerhafte finanzielle Unterstützung, die höher ist als jene von bedürftigen Staatsbürger:innen, zu gesellschaftlichen Spannungen führen kann.

Arbeitsmarkt

Vor allem in Polen und Tschechien ist die Arbeitsmarktintegration der ukrainischen Kriegsflüchtlinge erstaunlich gut gelungen: In *Polen* arbeiteten laut einem OECD-Bericht vom Oktober 2023 65 Prozent der ukrainischen Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter. In *Tschechien* waren es 51 Prozent.²⁵¹ Allerdings variieren die Angaben zur Beschäftigungsquote erheblich: So geht eine andere Quelle für Tschechien davon aus, dass Ende 2023 sogar 72 Prozent

²⁴⁹ UNHCR (2023): Cash assistance for refugees in Moldova. 16 January 2023.

²⁵⁰ UNHCR (2024): Financial Assistance Snapshot August 2024; S. 1.

²⁵¹ Notes from Poland (2023): Poland has the highest employment rate among Ukrainian refugees.

der erwerbsfähigen geflüchteten Ukrainer:innen eine Arbeit aufgenommen hatten.²⁵² In einem Bericht des deutschen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit wird für Polen für das erste Quartal 2024 lediglich eine Beschäftigungsquote von knapp 50 Prozent angenommen.²⁵³

In der *Slowakei* lag die Beschäftigungsquote laut einer Studie des slowakischen Instituts für Sozialpolitik im Februar 2023 bei 34 Prozent,²⁵⁴ der IAB-Bericht geht von knapp 30 Prozent im ersten Quartal 2024 aus.²⁵⁵

Eine im zweiten Quartal 2024 in *Bulgarien* durchgeführte UNHCR-Umfrage ergab, dass 22 Prozent der Befragten einer Erwerbstätigkeit nachgingen.²⁵⁶

Für *Ungarn* geht der IAB-Bericht von einer Beschäftigungsquote von 18 Prozent im ersten Quartal 2023 aus. In *Rumänien* betrug die Beschäftigungsquote laut IAB-Bericht im ersten Quartal 2024 gerade einmal sieben Prozent.²⁵⁷

Im Nicht-EU-Land *Moldau* gingen laut Regierungsstatistik im Juni 2024 knapp 1.500 ukrainische Kriegsflüchtlinge einer angemeldeten Erwerbstätigkeit nach,²⁵⁸ was einer Beschäftigungsquote von nur rund drei Prozent entspricht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass weitaus mehr Menschen informell beschäftigt sind.²⁵⁹

²⁵² UNHCR (2023): Regional Refugee Response Plan for the Ukraine Situation. Czech Republic; S. 1.

²⁵³ IAB (2024): Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Eine internationale Perspektive; S. 72.

²⁵⁴ Europäische Kommission (2023): Slovakia. Comparing the economic participation of migrants from Ukraine.

²⁵⁵ IAB (2024): Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Eine internationale Perspektive; S. 72.

²⁵⁶ UNHCR (2024): Protection Brief Bulgaria. July 2024; S. 7.

²⁵⁷ IAB (2024): Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Eine internationale Perspektive; S. 72.

²⁵⁸ UNHCR (2024): Protection Brief #4 Republic of Moldova; S. 6.

²⁵⁹ German Economic Team (2023): The current situation of Ukrainian refugees in Moldova; S. 2.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

Die aufgeführten Beschäftigungsquoten zeigen, dass es für die verbreitete Annahme, dass höhere Sozialleistungen mit niedrigeren Beschäftigungsquoten einhergehen, keine empirische Evidenz gibt. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: In Bulgarien, Rumänien und Moldau – also den Staaten, in denen die sozialen Sicherungssysteme im Ländervergleich extrem schwach ausgeprägt sind – sind die Beschäftigungsquoten deutlich niedriger als in den Staaten, in denen höhere Sozialleistungen gewährt werden. Auch der IAB-Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass niedrige Sozialleistungen die Beschäftigungsquote nicht signifikant erhöhen. Vielmehr spielen andere Faktoren eine Rolle. Zu nennen sind hier vor allem eine hohe Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften, eine gut ausgebaute Kinderbetreuungsinfrastruktur, ein umfassender Zugang zur Gesundheitsversorgung, ausgeprägte Englischkenntnisse in der Aufnahmegesellschaft, eine sprachliche Nähe zur Aufnahmegesellschaft und soziale Netzwerke, die sich im Zuge der Arbeitsmigration bereits vor Kriegsbeginn gebildet haben.²⁶⁰

Eine Studie der EU-Grundrechteagentur kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem familiäre Betreuungspflichten und mangelnde Sprachkenntnisse einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen.²⁶¹ Diesbezüglich ist anzumerken, dass Polnisch, Slowakisch, Tschechisch und Bulgarisch für Ukrainer:innen in der Regel wesentlich leichter zu erlernen sind als beispielsweise Deutsch, da es sich ebenfalls um slawische Sprachen handelt. In Moldau ist sogar Russisch weit verbreitet. Die sprachliche Nähe hat sicherlich erheblich dazu beigetragen, dass insbesondere in Polen und Tschechien relativ viele Ukrainer:innen einer Beschäftigung nachgehen.

Hinzu kommt, dass es in beiden Ländern bereits vor Ausbruch des Krieges viele ukrainische Arbeitsmigrant:innen gab: In Tschechien lebten 200.000 Ukrai-

²⁶⁰ IAB (2024): Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Eine internationale Perspektive.

²⁶¹ FRA (2023): Barriers to employment of displaced Ukrainians; S. 13 ff.

ner:innen,²⁶² in Polen lebte sogar über eine Million.²⁶³ Diese Zahlen verweisen auf den großen Bedarf an Arbeitskräften, der vor allem im Niedriglohnsektor stark ausgeprägt ist. Dies bedeutet auch, dass (potenzielle) Arbeitgeber:innen bereits mit der Einstellung ukrainischer Arbeitskräfte vertraut waren und die ukrainischen Kriegsflüchtlinge bei der Arbeitsplatzsuche auf bereits etablierte migrantische Netzwerke zurückgreifen konnten.

Problematisch sind jedoch die niedrigen Löhne, die oft kaum ausreichen, um Miete und Lebensunterhalt zu finanzieren, erst recht nicht für mehrere Personen. Laut einer Anfang 2023 veröffentlichten Studie verdienten beispielsweise nur acht Prozent der ukrainischen Arbeitnehmer:innen in Polen mehr als neun Euro pro Stunde, was in etwa dem polnischen Durchschnittslohn entspricht.²⁶⁴ In Tschechien arbeiten etwa drei Viertel der Ukrainer:innen für einen Stundenlohn von weniger als 6,30 Euro.²⁶⁵

Zwar sind auch die Bürger:innen der untersuchten Länder häufig mit niedrigen Löhnen konfrontiert, doch müssen viele zumindest keine Miete zahlen, was auf die im Vergleich zu Deutschland (49 Prozent) relativ hohe Wohneigentumsquote zurückzuführen ist: In Rumänien (95 Prozent), der Slowakei (93 Prozent), Ungarn (92 Prozent), Polen (87 Prozent), Bulgarien (85 Prozent) und Tschechien (78 Prozent) lebt die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in Wohnungen oder Häusern, die ihnen selbst gehören.²⁶⁶

Angesichts der Tatsache, dass rund 65 Prozent der erwachsenen ukrainischen Kriegsflüchtlinge über einen Hochschulabschluss verfügen,²⁶⁷ aber dennoch vor allem im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, ist weiterhin festzustellen, dass das qualitative Arbeitsmarktpotenzial der ukrainischen Geflüchteten bei

²⁶² PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

²⁶³ Bundeszentrale für politische Bildung (2024): Ukrainische Migrantinnen und Migranten in Polen.

²⁶⁴ Notes from Poland (2023): Half of Polish businesses employ Ukrainians.

²⁶⁵ PRO ASYL (2023): Ukrainische Geflüchtete in Tschechien: Ein Erfolgsmodell?

²⁶⁶ Eurostat (2021): House or flat. Owning or renting.

²⁶⁷ FRA (2023): Barriers to employment of displaced Ukrainians; S. 5.

weitem noch nicht ausgeschöpft ist, wozu auch die Nichtanerkennung von Bildungsabschlüssen beiträgt.

Zugang zu Kindergärten und Schulen

Insbesondere in den Ballungsräumen haben ukrainische Familien häufig Probleme, einen Kindergartenplatz zu finden, was die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht selten erschwert oder sogar verunmöglicht. Hinzu kommt, dass viele ukrainische Kinder in den untersuchten Aufnahmeländern keine staatliche Schule besuchten, sondern lediglich am Online-Unterricht aus der Ukraine teilnahmen.

Im Sommer 2022 besuchten in *Rumänien* nur etwas mehr als 2.500 ukrainische Kinder eine örtliche Schule. Ende des Jahres 2023 waren es bereits knapp 34.000. Damit besuchten 83 Prozent der ukrainischen Kinder im schulpflichtigen Alter eine rumänische Schule. Ausschlaggebend für diesen rapiden Anstieg war vor allem, dass die Auszahlung staatlicher Unterstützungsleistungen ab April 2023 an den Nachweis eines Schulbesuchs geknüpft wurde.²⁶⁸

In *Tschechien* besuchten Anfang des Jahres 2024 knapp 50.000 aus der Ukraine geflüchtete Kinder eine örtliche Schule.²⁶⁹ Dies entsprach einer Quote von rund 62 Prozent, wobei diese bei den Primärschulen (78 Prozent) deutlich höher lag als bei den weiterführenden Schulen (17 Prozent). Einen Kindergarten besuchten 58 Prozent der aus der Ukraine geflüchteten Kinder im entsprechenden Alter.²⁷⁰ Insbesondere in Prag gab es zeitweise nicht genügend freie Plätze in Schulen und Kindergärten.²⁷¹ Zu Beginn des Schuljahres 2024/2025 wies das Innenministerium ausdrücklich darauf hin, dass der Besuch einer

²⁶⁸ UNESCO (2023): Romania's education responses to the influx of Ukrainian refugees.

²⁶⁹ Brno Daily (2024): Approximately 50,000 Ukrainian Children Enrolled in Schools Across The Czech Republic.

²⁷⁰ UNCHR (2024): Ukraine Situation. Regional Refugee Response Plan. January-December 2024; S. 46.

²⁷¹ Radio Prague (2023): Why are so many Ukrainian children not attending school in Czechia?

tschechischen Schule verpflichtend ist, andernfalls drohen den Eltern Strafen.²⁷²

In *Polen* besuchten im Juli 2023 rund 173.000 aus der Ukraine geflüchtete Kinder eine polnische Schule, was zum damaligen Zeitpunkt weniger als 50 Prozent der ukrainischen Kinder im schulpflichtigen Alter entsprach.²⁷³ Zu Beginn des Schuljahres 2024/2025 waren rund 220.000 ukrainische Kinder an polnischen Schulen eingeschrieben.²⁷⁴ Seit diesem Schuljahr ist der Besuch einer polnischen Schule verpflichtend, andernfalls droht der Verlust des Erziehungsgeldes in Höhe von 180 Euro pro Kind.²⁷⁵

In der *Slowakei* besuchten Ende Oktober 2023 knapp 12.000 aus der Ukraine geflüchtete Kinder eine örtliche Schule, was in etwa 50 Prozent der Kinder im Schulalter entsprach.²⁷⁶ Seit dem Schuljahr 2024/2025 besteht in der Slowakei Schulpflicht für aus der Ukraine geflohene Kinder.²⁷⁷

Obwohl ukrainische Kinder in *Ungarn* zu keinem Zeitpunkt von der Pflicht zum Besuch einer örtlichen Schule befreit waren,²⁷⁸ besuchten im Juni 2023 nur knapp 5.000 ukrainische Kinder eine Schule oder einen Kindergarten.²⁷⁹ Geht man davon aus, dass 42 Prozent der Personen mit vorübergehendem Schutz in Ungarn minderjährig sind,²⁸⁰ bedeutet dies bei insgesamt etwa

²⁷² [Visit Ukraine \(2024\)](#): Compulsory schooling for Ukrainian children in the Czech Republic. Rules and penalties.

²⁷³ [UNICEF \(2023\)](#): More than half of Ukrainian refugee children not enrolled in schools in Poland.

²⁷⁴ [Notes from Poland \(2024\)](#): New chapter for Ukrainian refugee children as tens of thousands start to attend Polish schools

²⁷⁵ [Notes from Poland \(2024\)](#): Far fewer Ukrainian refugee children started school in Poland than expected after benefits change.

²⁷⁶ [UNCHR \(2024\)](#): Ukraine Situation. Regional Refugee Response Plan. January-December 2024; S. 187.

²⁷⁷ [Europäische Kommission \(2023\)](#): Slovakia. Compulsory school enrolment for children from Ukraine.

²⁷⁸ Interview mit dem ungarischen Helsinki Komitee am 9.12.2022.

²⁷⁹ [UNHCR \(2023\)](#): Inter-Agency Operational Update Hungary; S. 5.

²⁸⁰ [UNHCR \(2024\)](#): Hungary Protection Brief Ukraine Response. Access to Social Protection; S. 3.

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

29.000 entsprechenden Aufenthaltstiteln bis Ende 2022,²⁸¹ dass lediglich rund 40 Prozent der aus der Ukraine geflohenen Minderjährigen in Ungarn eine Schule oder einen Kindergarten besucht haben.

In *Bulgarien* waren im November 2023 etwas mehr als 3.700 aus der Ukraine geflüchtete Kinder an einer Schule eingeschrieben, was einer Quote von nur 23 Prozent entsprach.²⁸²

In *Moldau* besuchten im November 2023 etwas mehr als 2.200 aus der Ukraine geflüchtete Kinder eine Schule. Das bedeutet, dass nur sechs Prozent der Kinder im Schulalter, die aus der Ukraine nach Moldau geflüchtet sind, eine lokale Schule besuchten.²⁸³

Dass in den untersuchten Ländern längst nicht alle aus der Ukraine geflohenen Kinder eine Schule besuchen, liegt zum einen an den Eltern: Viele gingen von einer baldigen Rückkehr aus und sahen daher keine Notwendigkeit, dass ihre Kinder die Schulen der Aufnahmeländer besuchen. Zudem wurde auch in der Ukraine während der Covid-Pandemie Online-Unterricht eingeführt, der nach Ausbruch des Kriegs fortgeführt wurde und viele Eltern hofften, dass dieser die Reintegration in den regulären ukrainischen Schulunterricht nach einer Rückkehr erleichtern würde. Dabei kann Online-Unterricht die soziale Komponente eines realen Schulbesuchs natürlich nicht ausreichend ersetzen. Zum anderen bestand in den untersuchten Ländern insbesondere in der Anfangszeit des Krieges das Problem, dass keine ausreichenden Kapazitäten für die Integration fremdsprachiger Kinder in den Schulunterricht zur Verfügung standen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es zuvor kaum Erfahrungen auf diesem Gebiet gab. Die nachvollziehbaren Interessen der Eltern trafen also auf Kapazitätsengpässe der Aufnahmestaaten, was in der Summe zu teilweise erschreckend niedrigen Schulbesuchsquoten führte. Die Aufnahmestaaten haben dies zunehmend als Problem erkannt, wie sich in den zuneh-

²⁸¹ Aida (2023): Temporary Protection Hungary; S. 6.

²⁸² UNESCO (2023): Bulgaria's education responses to the influx of Ukrainian refugees.

²⁸³ UNHCR (2024): Protection Brief #2. Republic of Moldova; S. 6.

menden Sanktionen gegen Eltern widerspiegelt, deren Kinder keine örtlichen Schulen besuchen.

Gesundheitsversorgung

Vorübergehend schutzberechtigte Personen haben – auch dann, wenn sie nicht erwerbstätig sind – in Polen²⁸⁴, Rumänien²⁸⁵, Bulgarien²⁸⁶ und Tschechien²⁸⁷ grundsätzlich denselben Zugang zum staatlichen Gesundheitssystem wie Staatsangehörige. In der Slowakei wurde die medizinische Versorgung von volljährigen Inhaber:innen des vorübergehenden Schutzes ohne Erwerbseinkommen bis zum 1. September 2023 nur eingeschränkt gewährt, seitdem hat auch diese Gruppe vollen Zugang zu medizinischer Behandlung.²⁸⁸ In Ungarn gelten für Inhaber:innen des vorübergehenden Schutzes, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, einige Beschränkungen.²⁸⁹ Auch in Moldau haben Inhaber:innen des vorübergehenden Schutzes Zugang zu medizinischer Versorgung, wobei die meisten fachärztlichen Behandlungen jedoch nicht abgedeckt sind.²⁹⁰

Es bleibt somit festzuhalten, dass ukrainischen Kriegsflüchtlingen in den untersuchten EU-Staaten zumindest formal Zugang zu medizinischer Versorgung gewährt wird, der über das in der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz vorgesehene Niveau hinausgeht. Diese sieht lediglich vor, dass »mindestens die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten« verpflichtend ist.²⁹¹

²⁸⁴ Aida (2023): Temporary Protection Poland; S. 56 ff.

²⁸⁵ Aida (2023): Temporary Protection Romania; S. 17 f.

²⁸⁶ Aida (2023): Temporary Protection Bulgaria; S. 23.

²⁸⁷ Dobiášová und Kotherová (2023): War refugees from Ukraine remain a challenge to the Czech healthcare system.

²⁸⁸ IOM (2023): Information and assistance in connection with the war in Ukraine.

²⁸⁹ Aida (2023): Temporary Protection Hungary, S. 59 ff.

²⁹⁰ UNHCR (2023): Protection Brief #1; S. 4.

²⁹¹ Richtlinie 2001/55/EG; Artikel 13 (2).

Umsetzung der Richtlinie in Osteuropa

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Gesundheitssysteme der untersuchten Länder generell als unterfinanziert und überlastet gelten und sich teilweise in einem desolaten Zustand befinden. Zudem ist zu beachten, dass in einigen Staaten wie etwa Rumänien auch erwerbslose Personen Beiträge entrichten müssen.²⁹² Hinzu kommt, dass ukrainische Kriegsflüchtlinge in der Realität oft mit hohen administrativen Hürden und Sprachbarrieren konfrontiert sind, die den tatsächlichen Zugang zu einer adäquaten medizinischen Versorgung häufig erschweren oder gar verhindern.

²⁹² Aida (2024): Health care Romania.

Fazit und Ausblick

Die Aufnahme von über vier Millionen Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine hat bewiesen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchaus in der Lage sind, Geflüchtete in großer Zahl aufzunehmen. Und dies unter weitgehend akzeptablen Bedingungen. Dazu hat wesentlich beigetragen, dass sich die EU-Staaten überraschend schnell auf die Aktivierung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz einigen konnten. Dadurch wurden langwierige Asylverfahren vermieden, die nicht nur in den osteuropäischen Staaten kaum zu bewältigen und auch nicht im Interesse der Betroffenen gewesen wären.

Die Verteilung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge auf die europäischen Staaten hat dabei vor allem wegen der gewährten Freizügigkeit überraschend gut funktioniert. Denn so konnten die Betroffenen selbst entscheiden, in welchem Land eine Integration aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen und oftmals bereits vorhandener sozialer Netzwerke am erfolgversprechendsten sei. Dies war und ist zweifelsohne auch im Interesse der Aufnahmestaaten.

Vor dem Hintergrund der weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber der Aufnahme von Geflüchteten, die nicht aus der Ukraine stammen, und der schwach ausgeprägten Sozialsysteme waren Befürchtungen sicherlich berechtigt, dass die Situation für ukrainische Geflüchtete in Osteuropa sehr schwierig werden könnte. Diese Befürchtungen haben sich jedoch im Großen und Ganzen nicht bestätigt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die osteuropäischen Gesellschaften eine große Hilfsbereitschaft gezeigt haben. Auch auf politischer Ebene lässt sich eine große Solidarität mit der Ukraine ausmachen, die in Polen und Tschechien besonders stark ausgeprägt ist. Dies drückte sich auch in der staatlichen Bereitschaft, ukrainische Kriegsflüchtlinge aufzunehmen, zu unterstützen und für akzeptable Aufnahmebedingungen zu sorgen, aus.

Fazit und Ausblick

Dies betraf zunächst die Einreise, bei der alle in diesem Bericht untersuchten Staaten pragmatisch auch die Einreise von Personen ermöglichten, die die formalen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen konnten. Auch bei der Ausstellung der Aufenthaltstitel wurde in den meisten osteuropäischen Staaten ein Pragmatismus an den Tag gelegt, der auch für Deutschland wünschenswert gewesen wäre. Dort mussten ukrainische Geflüchtete oft viele Monate auf einen Termin bei der Ausländerbehörde warten.

Hinsichtlich der Unterbringung der ukrainischen Kriegsflüchtlinge kann festgehalten werden, dass nur wenige Menschen dauerhaft in großen Sammelunterkünften untergebracht waren. Insbesondere zu Beginn des Krieges spielte die private Aufnahme in allen untersuchten Staaten eine große Rolle und mittlerweile ist es den meisten ukrainischen Kriegsflüchtlingen gelungen, eigenen Wohnraum anzumieten. Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus, dass die vom UNHCR umgesetzten Cash-Programme dazu beigetragen haben, dass bedürftige Ukrainer:innen zumindest in der Anfangszeit finanziell entlastet wurden.

Bemerkenswert ist auch die hohe Beschäftigungsquote insbesondere in Polen und Tschechien, die auf die hohe Aufnahmefähigkeit der nationalen Arbeitsmärkte zurückzuführen ist. Dabei spielte neben der sprachlichen Nähe vor allem die Existenz ukrainischer Communities bereits vor Kriegsausbruch eine wichtige Rolle, da diese beim Einstieg in den Arbeitsmarkt behilflich sein konnten und potenzielle Arbeitgeber bereits mit der Einstellung ukrainischer Arbeitskräfte vertraut waren.

Weniger erfreulich ist, dass viele dieser Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor angesiedelt sind. Trotz des in der Regel sehr hohen Bildungsniveaus der Geflüchteten aus der Ukraine arbeiten viele zu Löhnen, mit denen sich die Lebenshaltungskosten kaum decken lassen. Hinzu kommt, dass bedürftigen Geflüchteten mittlerweile in fast allen osteuropäischen Ländern eine dauerhafte Unterbringung in Sammelunterkünften verweigert wird und sie dadurch von Obdachlosigkeit bedroht sind. Dies betrifft häufig Rom:nja, die offensichtlich zur Ausreise oder Weiterreise gedrängt werden sollen.

Höchst besorgniserregend ist weiterhin, dass in den untersuchten Ländern längst nicht alle aus der Ukraine geflohenen Kinder eine örtliche Schule besuchen, was auf die Überlastung der Bildungssysteme und die Hoffnung vieler Eltern auf eine baldige Rückkehr zurückzuführen ist.

Mit zunehmender Dringlichkeit stellt sich die Frage, welche Aufenthaltsperspektive die ukrainischen Kriegsflüchtlinge, denen bisher nur vorübergehender Schutz gewährt wurde, in Zukunft haben sollen. Hier sind zum einen nationale Lösungen denkbar, wie etwa in Polen, wo im Sommer 2024 die gesetzlichen Voraussetzungen für einen leichten Übergang vom vorübergehenden Schutz in eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis geschaffen wurden.²⁹³ Zum anderen wäre eine europäische Lösung möglich, etwa durch eine entsprechende Anpassung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und/oder der Daueraufenthalts-Richtlinie. Zu fordern ist dabei, dass die Erteilung eines längerfristigen Aufenthaltstitels nicht zwingend von der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts abhängig gemacht wird, da dies in der Konsequenz gerade besonders schutzbedürftige Personen, wie etwa Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen, ausschließen würde.

²⁹³ [International Rescue Committee \(2024\): Impact of New Changes to Refugee Hosting Laws Need to Be Monitored.](#)

bordermonitoring.eu e.V.

Der gemeinnützige Verein *bordermonitoring.eu e.V.* wurde 2011 in München gegründet. Im Zentrum der Tätigkeiten des Vereins steht die Auseinandersetzung mit den Politiken, Praktiken und Ereignissen im europäischen Grenzregime und in den Bewegungen der Migration. Zu diesem Zweck kombiniert der Verein wissenschaftliche Forschung, bürgerschaftliches Engagement, kritische Öffentlichkeitsarbeit und konkrete Unterstützung für Flüchtlinge und Migrant_innen. Der Verein leistet damit einen Beitrag zur Veränderung der Realität an den Grenzen und ihrer Konsequenzen für die Gesellschaften in Europa.

Unterstützen Sie die Arbeit des Vereins!

Die Arbeit des Vereins finanziert sich im Wesentlichen aus Spenden und Fördermitgliedschaften. Aufgrund unserer Gemeinnützigkeit sind Spenden und Fördermitgliedsbeiträge steuerlich absetzbar.

Fördermitglieder erhalten alle unsere gedruckten Berichte kostenlos per Post.

Informationen zur Fördermitgliedschaft und unserem Spendenkonto finden Sie auf unserer Website: www.bordermonitoring.eu.

Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 löste die größte Fluchtbewegung in Europa seit 1947 aus. Ende 2024 hielten sich mehr als vier Millionen ukrainische Kriegsflüchtlinge in der EU auf, die einen Aufenthaltstitel nach der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz erhalten haben. Etwa 40 Prozent von ihnen haben in Osteuropa Zuflucht gefunden. Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Lebenssituation ukrainischer Kriegsflüchtlinge in Polen, der Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Tschechien und dem Nicht-EU-Land Moldau. Darüber hinaus gibt er einen detaillierten Einblick in die Geschichte der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, den Prozess ihrer erstmaligen Aktivierung im März 2022 und die darauf folgende innereuropäische Zusammenarbeit. Der Bericht zeigt, dass ein solidarisches und aufnahmebereites Europa, das sein Handeln an den Interessen der Menschen auf der Flucht ausrichtet, durchaus im Bereich des Möglichen liegt.

