EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2027

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 4. März 2022 hat der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382[1] angenommen und damit die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 (im Folgenden „Richtlinie über den vorübergehenden Schutz“)[2] für bestimmte Gruppen[3] von Personen aktiviert, die am oder nach dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion der Ukraine durch die russischen Streitkräfte, die zu diesem Zeitpunkt begann, vertrieben wurden. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz beträgt die anfängliche Dauer des vorübergehenden Schutzes ein Jahr; dieser Schutz kann sich automatisch um jeweils sechs Monate verlängern, höchstens jedoch um ein Jahr. Der vorübergehende Schutz wurde automatisch um ein Jahr bis zum 4. März 2024 verlängert.

Nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz kann der Rat auf Vorschlag der Kommission, die außerdem jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll, mit qualifizierter Mehrheit beschließen, diesen vorübergehenden Schutz um bis zu ein Jahr zu verlängern. Der vorübergehende Schutz wurde um weitere Zeiträume von jeweils einem Jahr verlängert – zunächst bis zum 4. März 2025[4] und dann bis zum 4. März 2026.

Ziel dieses Vorschlags ist es, den mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates eingeführten vorübergehenden Schutz um ein weiteres Jahr zu verlängern. Dies wird zu einer weiteren Gewährung des vorübergehenden Schutzes für die im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates genannten Gruppen von Personen für den Zeitraum vom 5. März 2026 bis zum 4. März 2027 führen.

Derzeit genießen fast 4,3 Millionen aus der Ukraine vertriebene Menschen[5], von denen ein Drittel Kinder sind, vorübergehenden Schutz in der EU[6] (Stand März 2025). Die Zahl der Personen, die in den EU-Mitgliedstaaten vorübergehenden Schutz genießen, ist mit rund

---

1 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

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

4 Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes.

5 Über 4,4 Millionen in den EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz.

6 Sofern nicht anders angegeben, stammen alle Zahlen zum vorübergehenden und internationalen Schutz von Eurostat (Eurostat-Datenbank).

4,3 Millionen stabil geblieben, wobei ein leichter konstanter Aufwärtstrend zu verzeichnen war (von 4,15 Millionen im September 2023 auf 4,21 Millionen im April 2024 und dann auf 4,26 Millionen im März 2025). Deutschland, Polen und Tschechien sind nach wie vor die Mitgliedstaaten, die die meisten Personen mit vorübergehendem Schutz aufgenommen haben (Deutschland etwas weniger als 1,2 Millionen Personen, Polen fast 1 Million und Tschechien rund 365 000). Seit der Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz haben die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternommen, um aus der Ukraine vertriebene Menschen dabei zu unterstützen, sich leichter in die Aufnahmegesellschaften – u. a. in die Schul- und Berufsbildungssysteme – und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie haben auch ihre Bemühungen fortgesetzt, die Aufnahmekapazitäten zu erhöhen und die Notfallplanung zu verbessern. Die Reaktion der EU auf die Aggression Russlands gegen die Ukraine ist weiter von großer Solidarität geprägt: zum einen von Solidarität gegenüber der Ukraine und ihrer Bevölkerung, was sich an den Bemühungen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürgerinnen und Bürger zur Aufnahme der Vertriebenen zeigt, zum anderen von Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander.

Gemäß der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz kann eine Person die mit dem Status verbundenen Rechte jeweils nur in einem Mitgliedstaat in Anspruch nehmen; daher sollten Personen mit vorübergehendem Schutz, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um vorübergehenden Schutz zu genießen, nicht in zwei Mitgliedstaaten gleichzeitig Sozialhilfe erhalten können. Um zu gewährleisten, dass die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte nicht in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig in Anspruch genommen werden, und um Mehrfachregistrierungen für vorübergehenden Schutz zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten zudem Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, die auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG gestellt werden, ablehnen, wenn offensichtlich ist, dass die betreffende Person auf dieser Grundlage bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel erhalten hat und daher dort die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte genießt (vgl. Urteil des Gerichtshofs (Zehnte Kammer) vom 27. Februar 2025, Krasiliva, C-753/23, Rn. 30).

Die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz ist seit dem 31. Mai 2022 in Betrieb und soll den Mitgliedstaaten den Informationsaustausch ermöglichen, damit Personen, die nach nationalem Recht vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz genießen, ihre Rechte im jeweiligen Aufnahmemitgliedstaat effektiv wahrnehmen können und zugleich möglicher Missbrauch begrenzt wird. Um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Plattform zu gewährleisten, ist es weiterhin wichtig, regelmäßig Daten – u. a. zu inaktiven Registrierungen – hochzuladen und erforderlichenfalls bei doppelten Registrierungen rasch Folgemaßnahmen einzuleiten. Die Plattform wird für die Dauer des vorübergehenden Schutzes in Betrieb bleiben. Für die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes ist es diesbezüglich nicht erforderlich, die Funktionsweise der Plattform zu ändern.

Während Eurostat die amtlichen europäischen Statistiken über den vorübergehenden Schutz erstellt, welche ein zeitnahes Lagebild für operative Zwecke gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten im Interesse einer kohärenten Verwaltung und Überwachung der Erteilung von Aufenthaltstiteln regelmäßig genaue und aktuelle Daten, u. a. zu inaktiven Registrierungen, auf die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz hochladen.

Die Notwendigkeit, weiterhin Schutz zu gewähren, in Kombination mit der Möglichkeit für Menschen, im Mitgliedstaat ihrer Wahl vorübergehenden Schutz zu genießen, hat sich auf die Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten ausgewirkt, insbesondere in den Mitgliedstaaten, die eine große Zahl von Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen, aufgenommen haben und parallel mit vielen Personen, die internationalen Schutz beantragen, oder mit

Wohnraummangel konfrontiert sind. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, auch künftig auf Ausgewogenheit bei den Anstrengungen der einzelnen Mitgliedstaaten hinzuarbeiten.

Die Eigenständigkeit vertriebener Menschen und ihr Weg hin zu einer langfristigen Unterbringung haben nach wie vor Priorität.

In diesem Zusammenhang sind langfristige und nachhaltige Lösungen für die Zukunft nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Zwar sollten vertriebene Menschen angesichts der unsicheren Lage in der Ukraine weiterhin Schutz erhalten, jedoch ist es wichtig, parallel dazu Vorbereitungen für einen reibungslosen Übergang hin zu neuen Optionen nach dem Ende des vorübergehenden Schutzes zu treffen, um einerseits die Lage besser widerzuspiegeln und den Bedürfnissen der in der EU lebenden Menschen Rechnung zu tragen sowie andererseits dem Kapazitäts- und Wiederaufbaubedarf der Ukraine gerecht zu werden. Dieser strategische und schrittweise Ansatz würde es den vertriebenen Menschen, den Mitgliedstaaten und der Ukraine ermöglichen, gemeinsam auf eine Lage in der Ukraine vorzubereitet zu sein, in der eine Rückkehr unter sicheren und dauerhaften Bedingungen möglich ist und keine Gründe mehr für eine weitere Gewährung des vorübergehenden Schutzes vorliegen. Neben der Gewährung des Zugangs zu einer Reihe harmonisierter Rechte für Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, wird durch die Aktivierung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz weiterhin das Risiko gemindert, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten den Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung ihrer Funktionsweise bewältigen können. Zwischen Februar 2022 und Februar 2025 wurden von ukrainischen Staatsangehörigen in der EU rund 72 600 Anträge auf internationalen Schutz gestellt (gegenüber 52 000 zwischen Februar 2022 und Juni 2024). Im Januar und Februar 2025 stieg die Zahl der Anträge ukrainischer Staatsangehöriger auf internationalen Schutz im Vergleich zum Zeitraum Januar/Februar 2024 um 86 %, wobei in Frankreich, gefolgt von Polen, die meisten Anträge eingingen. Dennoch zeigen die begrenzten Gesamtzahlen weiterhin, dass der vorübergehende Schutz seinen Zweck erfüllt und unter anderem die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung bewahrt.

Nach einer im November 2024 durchgeführten Umfrage des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR)[7] ist der Anteil der Vertriebenen, die eine künftige Rückkehr in die Ukraine planen oder auf eine solche hoffen, im Vergleich zu den sechs Monaten davor zurückgegangen (von 59 % auf 57 %), während der Anteil der beim Thema Rückkehr unentschlossenen Personen gestiegen ist (von 24 % auf 27 %) – ebenso wie der Anteil derjenigen, die keine Hoffnung auf eine Rückkehr haben (von 11 % auf 12 %). Die Internationale Organisation für Migration (IOM) berichtet[8], dass eine große Mehrheit der von ihr befragten Personen (70 %) in die Ukraine zurückkehren möchte, wenn es dort wieder sicher ist.

Eine Umfrage[9] der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) ergab ferner, dass etwa jeder dritte Befragte im Jahr 2024 zur Rückkehr entschlossen war (20 %) oder dazu tendierte (14 %), was einen erheblichen Rückgang gegenüber dem Jahr 2023 – damals war es noch jeder zweite Befragte – darstellt.

Diese Umfragen bestätigen, dass die meisten aus der Ukraine vertriebenen Menschen nach wie vor der Ansicht sind, dass sie nicht sicher und dauerhaft in ihr Land zurückkehren können.

---

7 Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine (November 2024).

8 Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix.

9 Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (Dezember 2024).

Russland setzt seinen Angriffskrieg in der Ukraine mit unverminderter Härte fort und greift weiterhin gezielt und systematisch zivile Infrastruktur und besiedelte Gebiete an. Nach Angaben der Mission der Vereinten Nationen zur Überwachung der Menschenrechtslage in der Ukraine stieg die Zahl der zivilen Opfer im März 2025 gegenüber dem Vergleichsmonat März 2024 um 70 %. Dies stellt eine erhebliche Eskalation dar und verdeutlicht, welch hohen Tribut der Krieg von der Zivilbevölkerung noch immer fordert.

Unvorhersehbare Luft- und Drohnenangriffe russischer Streitkräfte sind nach wie vor eine ernsthafte Bedrohung im ganzen Land und erreichen auch Gebiete weit über die Frontgrenzen hinaus. Sie verdeutlichen die große geografische Reichweite und die Willkür der anhaltenden Aggression. Mit den Luftangriffen wird auch die Energieinfrastruktur zerstört, sodass Millionen von Menschen ohne Strom, Wasser und/oder Heizung sind. Im Energiesektor war im Jahr 2024 bei den beschädigten oder zerstörten Anlagen ein Anstieg um 93 % zu verzeichnen, darunter Infrastruktur für die Energieerzeugung, -übertragung und -verteilung.

Die IOM schätzt die Zahl der Binnenvertriebenen in der Ukraine auf 3 757 000[10] (Stand April 2025). Zwei Drittel (66 %) der Binnenvertriebenen waren vor mehr als zwei Jahren geflohen, 79 % vor mehr als einem Jahr. Unter den im Westen des Landes aufhältigen Binnenvertriebenen war der Anteil der Menschen, die vor mehr als zwei Jahren geflohen waren, am höchsten. Laut dem Bericht über die vierte zeitnahe Schadens- und Bedarfsbewertung[11] wurden 4 642 735 Menschen vom Ministerium für Sozialpolitik offiziell als Binnenvertriebene registriert. Es wird berichtet, dass Armut und Ernährungsunsicherheit im Jahr 2024 weiter zugenommen haben. Die Kriegsfolgen wirken sich weiterhin ungleichmäßig aus, am intensivsten bekommen sie Frauen (u. a. bei der Beschäftigung und dem kritischen Bedarf der Haushalte), Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche, Binnenvertriebene und ältere Menschen zu spüren. Mehr als 12 000 Menschen wurden getötet, mehr als 28 000 wurden verletzt, und Millionen haben ihr Zuhause verloren.

Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) schätzt mit Stand Januar 2025, dass im Jahr 2025 mehr als 12,7 Millionen Menschen im Land dringend humanitäre Hilfe benötigen[12].

Die Instabilität in Verbindung mit der schwierigen humanitären Lage in der Ukraine könnte auch dazu führen, dass zahlreiche weitere Menschen in die Union kommen, was zur Folge hätte, dass einer zusätzlichen Anzahl von Vertriebenen Schutz gewährt werden muss.

Die derzeitige Unsicherheit und Instabilität in der Ukraine verdeutlichen, dass die Voraussetzungen für die Beendigung des vorübergehenden Schutzes für Personen, die derzeit in den EU-Mitgliedstaaten einen solchen Schutz genießen, sowie für Personen, die möglicherweise künftig einen vorübergehenden Schutz benötigen, momentan nicht gegeben sind. Diesen Personen muss in der Union weiterhin Schutz gewährt werden. Aus demselben Grund wäre die effiziente Funktionsweise der nationalen Asylsysteme weiterhin bedroht, wenn der vorübergehende Schutz bald enden würde und all diese Menschen auf einmal internationalen Schutz beantragen würden.

Angesichts dieser Entwicklungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Gründe für den vorübergehenden Schutz derzeit nach wie vor bestehen und dass dieser daher als notwendige und angemessene Reaktion auf die aktuelle Situation verlängert werden sollte. Die Verlängerung um ein weiteres Jahr, d. h. für den Zeitraum vom 5. März 2026 bis zum

[10] Ukraine – Conditions of Return Assessment Factsheet – Round 9 (Dezember 2024).

[11] Ukraine – Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4): February 2022 - December 2024.

[12] Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (April 2025) [EN/UK] - Ukraine | ReliefWeb.

4. März 2027, sollte im Einklang mit Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz so bald wie möglich beschlossen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Vertriebene aus der Ukraine, die von den EU-Mitgliedstaaten aufgenommen wurden, so viel Stabilität und Perspektiven wie unter den aktuellen Umständen möglich erhalten.

Dies steht im Einklang mit der Zusage der Union, die Ukraine und ihre Bevölkerung so lange wie nötig zu unterstützen, und mit ihrer Unterstützung für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden, der sich auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und das Völkerrecht stützt. Sollten sich die Umstände so ändern, dass vor dem 4. März 2027 ein dauerhafter Waffenstillstand festgestellt werden kann, kann die Europäische Kommission dem Rat einen Vorschlag gemäß Artikel 6 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz vorlegen. Diese Bestimmung erlaubt es dem Rat, den vorübergehenden Schutz aufgrund eines Beschlusses zu beenden, der mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission ergeht, die außerdem jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll. Ein solcher Beschluss des Rates müsste auf der Feststellung gründen, dass die Lage im Herkunftsland eine sichere, dauerhafte Rückkehr der Personen, denen der vorübergehende Schutz gewährt wurde, unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Nichtzurückweisung zulässt.

Darüber hinaus sollte es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die erforderlichen administrativen und rechtlichen Maßnahmen (wie etwa die Verlängerung von Aufenthaltstiteln) zur Vorbereitung der Verlängerung des vorübergehenden Schutzes rechtzeitig zu ergreifen.

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

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

Die Elemente des Vorschlags stehen auch im Einklang mit den im Mai 2024 angenommenen Rechtsakten des Migrations- und Asylpakets. Das Parlament und der Rat haben vereinbart, die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz als Teil des Instrumentariums beizubehalten, das der EU für Fälle von Massenankünften zur Verfügung steht. Die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz hat sich als ein wesentliches Instrument erwiesen, das sofortigen Schutz in der EU bietet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist sie nach wie vor das am besten geeignete Instrument, um auf die Vertreibung durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zu reagieren.

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

Dieser Vorschlag steht voll und ganz im Einklang mit der Notwendigkeit, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, potenzielle Anträge auf internationalen Schutz ordnungsgemäß zu bearbeiten, ohne dass ihre Asylsysteme überlastet werden, und weiterhin die für den Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine erforderlichen Maßnahmen vorzusehen, um die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung zu bewahren. Der Vorschlag steht auch im Einklang mit dem auswärtigen Handeln der Union. Er

steht ferner im Einklang mit den restriktiven und anderen Maßnahmen der EU, die auch als Reaktion auf die Aggression Russlands gegen die Ukraine angenommen wurden. Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets der EU als Reaktion auf Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, da die Gründe für den vorübergehenden Schutz fortbestehen. Nach dieser Bestimmung kann der Rat bei Fortbestehen von Gründen für den vorübergehenden Schutz auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließen, diesen vorübergehenden Schutz um bis zu ein Jahr zu verlängern.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

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

Die Lage in der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs wirkt sich weiter auf die gesamte EU aus. Die Europäische Union hat darauf auf beispiellose Weise geschlossen reagiert. Dies zeigt, dass es nach wie vor Lösungen und Unterstützung seitens der EU sowie einer engen Koordinierung auf EU-Ebene bedarf, da weiterhin alle Mitgliedstaaten gemeinsam wirksam auf die Lage reagieren und sicherstellen müssen, dass für die 4,3 Millionen Menschen, die derzeit in der Union Zuflucht gefunden haben, unionsweit dieselben Standards und einheitliche Rechte gelten. Neben dem nach wie vor bestehenden Massenzustrom kann die Ankunft einer großen Zahl weiterer Neuankömmlinge aufgrund der anhaltenden instabilen Lage in der Ukraine nicht ausgeschlossen werden. Es liegt auf der Hand, dass eine gemeinsame Herausforderung, die sich ganz klar für die gesamte EU stellt, auch ein gemeinsames Vorgehen der EU erfordert und sich nicht durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zufriedenstellend bewältigen lässt.

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

• Verhältnismäßigkeit

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

Die vorgeschlagene Maßnahme beschränkt sich auf das angesichts des Ausmaßes und des Ernstes der Lage in der Ukraine, aufgrund deren rund 4,3 Millionen Vertriebene, die sich derzeit in den EU-Mitgliedstaaten aufhalten, nicht unter sicheren und dauerhaften Bedingungen in die Ukraine zurückkehren können, erforderliche Maß. Darüber hinaus stellt diese Verlängerung angesichts der derzeitigen Lage auch eine verhältnismäßige Reaktion dar, da der vorübergehende Schutz die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung durch eine erhebliche Zahl von Anträgen von Personen, die in die EU-Mitgliedstaaten einreisen, bewahrt.

- **Wahl des Instruments**

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

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

- **Faktengestützte Politikgestaltung**

Das Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration der EU mit Schwerpunkt auf der Ukraine und die Solidaritätsplattform „Ukraine“[13] setzen ihre Tätigkeiten fort mit dem Ziel, durch einen regelmäßigen Austausch ein gemeinsames Lagebewusstsein für die Auswirkungen der groß angelegten russischen Invasion der Ukraine auf die Migration und die Vorsorge der EU und der Mitgliedstaaten zu vermitteln und eine koordinierte Reaktion auf die Krise herbeizuführen. In diesem Zusammenhang wurde in beiden Foren die Verbesserung der allgemeinen Vorsorge auf EU-Ebene, einschließlich der Notfallplanung, erörtert. Es werden fortlaufend Informationen und Daten über die aktuelle Lage und die Bewegungen von Personen erhoben. Die Beteiligten erörtern auf den Sitzungen der Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz weiter auf Ad-hoc-Basis, wie besser sichergestellt werden kann, dass Informationen über Personen, die vorübergehenden Schutz oder einen angemessenen Schutz nach nationalem Recht genießen, zwischen den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß ausgetauscht und gleichzeitig Doppelregistrierungen innerhalb eines Mitgliedstaats und in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten aufgedeckt werden. Angesichts der hohen Zahl vertriebener Kinder und junger Menschen werden bei diesen Bemühungen zunehmend Daten über die Integration in die Schul- und Berufsbildungssysteme berücksichtigt.

Darüber hinaus bewerten die Europäische Kommission, Organisationen wie die Weltbank und die Vereinten Nationen sowie die Regierung der Ukraine regelmäßig die Lage in der Ukraine. Die Weltbank veröffentlicht Berichte mit zeitnahen Schadens- und Bedarfsbewertungen für die Ukraine[14].

Seit dem Ausbruch des Krieges hat sich die IOM dafür eingesetzt, ein besseres Bild von der Lage der Vertriebenen zu vermitteln sowie die Binnenvertreibungen in der Ukraine und die Mobilitätsströme nachzuverfolgen; zudem erhebt sie Informationen über die Absichten der

[13] Die Kommission hat die Plattform eingerichtet, um die operative Reaktion der Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Artikel 3 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates zu koordinieren. Sie sammelt u. a. Informationen, prüft den in den Mitgliedstaaten ermittelten Bedarf und koordiniert die operativen Folgemaßnahmen in Reaktion auf diesen Bedarf.

[14] Weltbankgruppe, „Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024)“.

Menschen, die vor dem Krieg fliehen, und derjenigen, die die Grenze zurück in die Ukraine überqueren, und bewertet die Bedingungen für eine Rückkehr. Das UNHCR veröffentlicht regelmäßig Informationen über die Absichten und Perspektiven von (Binnen-)Vertriebenen aus der Ukraine. Erhebungen und Studien der oben genannten internationalen Organisationen zeigen, dass die derzeitige Lage nach wie vor instabil und ungewiss ist, sodass eine Rückkehr unter sicheren und dauerhaften Bedingungen nicht möglich ist. Im April 2025 ging das UNHCR davon aus, dass weltweit 6,9 Millionen Menschen registriert waren, die aus der Ukraine geflohen sind[15].

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

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

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz des Rates der Europäischen Union auf Ministerebene sowie durch eine Reihe von Sitzungen im April 2025 in der Gruppe „Integration, Migration und Rückführung“ des Rates (IMEX), im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) und in der Gruppe „Asyl“ über März 2025 hinaus konsultiert; dabei betonten die Mitgliedstaaten, dass der vorübergehende Schutz schnellstmöglich um ein weiteres Jahr verlängert werden müsse, um eine gemeinsame europäische Reaktion aufrechtzuerhalten. Auf der letzten SAEGA-Tagung im April 2024 erkannten die Mitgliedstaaten an, dass die derzeitige instabile Lage es nicht zulässt, den Anwendungsbereich des vorübergehenden Schutzes zu ändern. Sollte es die Lage künftig jedoch erlauben, so würden – auch zur Gewährleistung von Kohärenz bei einem schrittweisen und koordinierten Übergang hin zu neuen Optionen nach dem Ende des vorübergehenden Schutzes – weitere Beratungen über den Umfang des vorübergehenden Schutzes geführt.

Parallel und ergänzend dazu fanden Erörterungen im Rahmen der Solidaritätsplattform statt, bei denen die Mitgliedstaaten einstimmig die Notwendigkeit äußerten, den vorübergehenden Schutz um ein weiteres Jahr zu verlängern, um eine gemeinsame europäische Reaktion aufrechtzuerhalten, Klarheit für die Personen zu schaffen, die vorübergehenden Schutz genießen, und die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die erforderlichen administrativen und rechtlichen Schritte auf nationaler Ebene zu unternehmen (z. B. Verlängerung von Aufenthaltstiteln). Gleichzeitig unterhielt die Kommission regelmäßige Kontakte mit den ukrainischen Behörden, um Informationen über die Lage vor Ort einzuholen. Ferner fand in den oben genannten Foren ein Austausch über die Notwendigkeit statt, parallel zu einer weiteren Verlängerung die Voraussetzungen für einen reibungslosen Übergang hin zu neuen Optionen nach dem Ende des vorübergehenden Schutzes zu schaffen, um flexibler und somit besser auf die instabile Lage reagieren zu können und die Situation der Vertriebenen in der EU und in der Ukraine besser widerzuspiegeln. Darüber hinaus hat die Kommission nach Artikel 3 der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz insbesondere das UNHCR konsultiert, das die Lage bewertet, einschlägige Beiträge geleistet und Erhebungen über die Absichten von Vertriebenen durchgeführt hat. Im März 2025 haben 109 Organisationen der

[15] Flüchtlingssituation in der Ukraine.

Zivilgesellschaft eine gemeinsame Erklärung[16] zur Lage der Vertriebenen aus der Ukraine veröffentlicht, worin unter anderem die Kommission aufgefordert wird, eine weitere Verlängerung des vorübergehenden Schutzes vorzuschlagen.

- **Grundrechte**

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

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wird der Finanzierungsbedarf im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz aus der Mittelausstattung der Finanzierungsinstrumente der Union für die Zeiträume 2014-2020 bzw. 2021-2027, insbesondere im Rahmen der einschlägigen Innen- und Kohäsionspolitik[17], gedeckt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In *Artikel 1* wird festgelegt, dass der vorübergehende Schutz für Vertriebene nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates um ein Jahr verlängert wird (vom 5. März 2026 bis zum 4. März 2027).

In *Artikel 2* wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses festgelegt.

[16] Gemeinsame Erklärung von 109 humanitären und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu langfristigen Lösungen für vertriebene Ukrainerinnen und Ukrainer.

[17] Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa, das sogenannte „CARE“-Paket (CARE, CARE-plus und Fast-CARE).

2025/0650 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2027

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten[18], insbesondere auf Artikel 4 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 4. März 2022 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382[19] zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes.

(2) Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG galt der vorübergehende Schutz zunächst ein Jahr lang bis zum 4. März 2023; anschließend wurde er automatisch um ein weiteres Jahr bis zum 4. März 2024 verlängert.

(3) Am 19. Oktober 2023 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409[20] zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2025. Am 11. Juni 2024 erließ der Rat den Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836[21] zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2026.

(4) Im Zusammenhang mit der Aktivierung der Richtlinie 2001/55/EG kamen die Mitgliedstaaten in einer Erklärung[22] einstimmig überein, Artikel 11 der genannten

---

18 ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj.

19 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

20 Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (ABl. L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

21 Durchführungsbeschluss (EU) 2024/1836 des Rates vom 25. Juni 2024 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes (ABl. L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

22 Erklärung der Mitgliedstaaten.

Richtlinie in Bezug auf Personen, die in einem bestimmten Mitgliedstaat gemäß dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 vorübergehenden Schutz genießen und sich ohne Genehmigung in einen anderen Mitgliedstaat begeben, nicht anzuwenden, es sei denn, die Mitgliedstaaten beschließen auf der Grundlage einer bilateralen Vereinbarung etwas anderes.

(5) Um die Einhaltung der Bestimmung, wonach eine Person die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte nicht in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig in Anspruch nehmen kann, zu gewährleisten und Mehrfachregistrierungen für vorübergehenden Schutz zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, die auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2001/55/EG gestellt werden, ablehnen, wenn offensichtlich ist, dass die betreffende Person auf dieser Grundlage bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel erhalten hat und daher die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte, wozu auch der Anspruch auf Sozialhilfe zählt, genießt. Dies stünde im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-753/23, insbesondere mit dessen Randnummer 30.

(6) Um ein zeitnahes Lagebild für operative Zwecke zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten im Interesse einer kohärenten Verwaltung und Überwachung der Erteilung von Aufenthaltstiteln regelmäßig genaue und aktuelle Daten, u. a. zu inaktiven Registrierungen, auf die Registrierungsplattform für vorübergehenden Schutz hochladen.

(7) Derzeit genießen fast 4,3 Millionen Vertriebene aus der Ukraine vorübergehenden Schutz in der Union. Die Gesamtzahl der registrierten Menschen, die vorübergehenden Schutz genießen, ist mit rund 4,3 Millionen bei einer anhaltend leicht steigenden Tendenz stabil geblieben; von ihnen geben nur wenige an, dauerhaft in die Ukraine zurückzukehren. Aufgrund der Lage in der Ukraine sind für die meisten Vertriebenen die Voraussetzungen für eine sichere und dauerhafte Rückkehr in die Ukraine nicht gegeben. Die Zahl der Binnenvertriebenen in der Ukraine liegt Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration zufolge bei 3 757 000 (Stand April 2025). Zwei Drittel (66 %) der Binnenvertriebenen waren vor mehr als zwei Jahren geflohen, 79 % vor mehr als einem Jahr. Unter den im Westen des Landes aufhältigen Binnenvertriebenen war der Anteil der Menschen, die vor mehr als zwei Jahren geflohen waren, am höchsten (78 %). Das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten schätzt, dass im Jahr 2025 mehr als 12,7 Millionen Menschen in der Ukraine dringend humanitäre Hilfe benötigen.

(8) Aufgrund der schwierigen humanitären Bedingungen, einer allgemeinen Instabilität und der unsicheren Lage in der Ukraine infolge des russischen Angriffskriegs, darunter verstärkte wiederholte Luftangriffe auf Zivilisten im ganzen Land, kann ferner die Ankunft zahlreicher weiterer Menschen nicht ausgeschlossen werden. Es besteht nach wie vor die Gefahr einer Eskalation. Auch wäre die effiziente Funktionsweise der nationalen Asylsysteme bedroht, wenn der vorübergehende Schutz bald enden würde und alle Anspruchsberechtigten auf einmal internationalen Schutz beantragen.

(9) Da die hohe Zahl der Vertriebenen, die vorübergehenden Schutz in der Union genießen, voraussichtlich nicht sinken wird, solange der Krieg gegen die Ukraine anhält, ist eine Verlängerung des vorübergehenden Schutzes erforderlich, um den Menschen, die derzeit vorübergehenden Schutz in der Union genießen oder ab dem 5. März 2026 benötigen werden, sofortigen Schutz und einheitliche Rechte zu

gewähren und zugleich die Formalitäten im Falle eines Massenzustroms in die Union auf ein Minimum zu reduzieren. Die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes dürfte auch dazu beitragen, die Asylsysteme der Mitgliedstaaten vor einer Überlastung durch einen erheblichen Anstieg der Zahl der Anträge auf internationalen Schutz zu bewahren, d. h. Anträge, die bei einem Ende des vorübergehenden Schutzes am 4. März 2026 von den Menschen, die bis dahin vorübergehenden Schutz genießen, oder danach von Menschen auf der Flucht vor dem Krieg in der Ukraine, die vor dem 4. März 2027 in die Union einreisen, gestellt werden könnten.

(10) Da die Gründe für den vorübergehenden Schutz nach wie vor bestehen, sollte er für die im Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 genannten Gruppen von Vertriebenen bis zum 4. März 2027 verlängert werden.

(11) Dieser Beschluss steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

(12) Der Rat bestätigt seine Zusage, die Ukraine und ihre Bevölkerung so lange wie nötig zu unterstützen, und bekräftigt seine Unterstützung für einen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden, der sich auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und das Völkerrecht stützt, und ist bereit, im Falle eines dauerhaften Waffenstillstands gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2001/55/EG zu handeln.

(13) Irland ist durch die Richtlinie 2001/55/EG gebunden und beteiligt sich daher an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses.

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

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Vertriebenen aus der Ukraine nach Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 gewährte und durch die Durchführungsbeschlüsse (EU) 2023/2409 und (EU) 2024/1836 verlängerte vorübergehende Schutz wird um ein weiteres Jahr bis zum 4. März 2027 verlängert.

Artikel 2

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

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin