

SVR-Studie 2024-1

Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität?

Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem
vorübergehenden Schutz



Zitiervorschlag:

Schneider, Jan 2024: Daueraufenthalt, Rückkehr oder zirkuläre Mobilität? Optionen für ukrainische Kriegsflüchtlinge nach dem vorübergehenden Schutz. SVR-Studie 2024-1, Berlin.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Temporärer Schutz: Pragmatisches Instrument mit Verfallsdatum	6
1.1 Die Richtlinie 2001/55/EG und ihre Aktivierung im Jahr 2022	6
1.2 Kriegsflüchtlinge in Deutschland und in der Europäischen Union	9
2 Integration in Deutschland und Perspektiven für Mobilität und Rückkehr	14
3 Zukunft des Aufenthalts von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine	19
3.1 Regelungsmöglichkeiten auf EU-Ebene	19
3.2 Optionen im deutschen Migrationsrecht	24
4 Handlungsempfehlungen und Ausblick	37
Literatur	42
Anhang	
Tabelle	48

Das Wichtigste in Kürze

- Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine dauert seit zwei Jahren an; rund 4,2 Millionen Menschen leben derzeit als Kriegsflüchtlinge in der EU, rund 1,2 Millionen davon in Deutschland.
- Der Europäische Rat hat den kollektiv erteilten vorübergehenden Schutz auf Basis der Richtlinie zum temporären Schutz ein letztes Mal bis zum 4. März 2025 verlängert. Wie es danach weitergehen könnte, ist allerdings noch offen; hierzu sollte eine Strategie in der EU und in den Mitgliedstaaten entwickelt werden.
- Die Studie analysiert verschiedene Aufenthaltsoptionen, die im Rahmen einer solchen Strategieentwicklung auf europäischer und auf nationaler Ebene geprüft werden könnten.
- Sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, sollten ukrainische Kriegsflüchtlinge möglichst frühzeitig in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken wechseln.
- Falls auch 2025 weiterhin Schutz benötigt wird, sollten rechtzeitig kollektive Anschlusslösungen gesucht werden; individuelle Asylanträge hätten wenig Aussicht auf Erfolg und würden das Asylsystem vermutlich überlasten.
- Dabei ist auch das berechnete Interesse der Ukraine zu berücksichtigen, die für den Wiederaufbau auf das Humankapital ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger angewiesen ist, auch wenn diese bereits in den Aufnahmestaaten integriert sind.

Zusammenfassung

Fast zwei Jahre nach Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist ein Kriegsende oder eine Befriedung nicht abzusehen. Die Perspektiven der über vier Millionen Kriegsflüchtlinge in der Europäischen Union auf dauerhafte Rückkehr haben sich nicht grundlegend verbessert. Der Europäische Rat hat den vorübergehenden Aufenthaltsstatus für Schutzsuchende aus der Ukraine auf Basis der *Temporary Protection Directive* daher nochmals bis Anfang März 2025 verlängert; gleichzeitig kehren jedoch auch viele Menschen für Kurzbesuche in ihre Heimat zurück und es laufen bereits vielfältige Maßnahmen, die auf den Wiederaufbau des Landes und die Vorbereitung eines EU-Beitritts der Ukraine gerichtet sind.

Die vorliegende Studie plädiert dafür, Fragen des zukünftigen Umgangs mit den Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine im Rahmen der Europäischen Union zu beantworten. Wenn es jedoch zu gemeinschaftlichen Lösungen unter Einbezug des europäischen Gesetzgebers kommen soll, drängt aufgrund der bald endenden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments die Zeit. Im Vordergrund sollten Überlegungen stehen, wie im Falle eines fortgesetzten Krieges der weitere Aufenthalt der Menschen, darunter besonders viele Frauen und Kinder, geregelt werden kann. Die rechtliche Analyse zeigt eine Reihe von Ansätzen auf, mit denen die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger auch über den 4. März 2025 hinaus für einen gesicherten Aufenthalt der vorübergehend Geschützten sorgen könnten, ohne dadurch die Möglichkeit auszuschließen, dass sie am Wiederaufbau der Ukraine mitwirken.

Die Europäische Union sollte im Rahmen des Endspurts bei der Neuverhandlung der Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren und eine zukünftige Aufenthaltsoption für die vorübergehend Schutzberechtigten skizzieren, etwa im Rahmen der EU-Krisenverordnung oder der Richtlinie zum EU-Daueraufenthalt. Auch eine Änderung oder Verlängerung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz sollte zeitnah geprüft werden. Gemeinsame Lösungsansätze der EU-Staaten müssen mit Rückkehr- und Wiederaufbauplänen wie im Rahmen der jüngst angekündigten Ukraine Facility der EU verknüpft werden, die in einem partnerschaftlichen Ansatz mit der Ukraine nicht zuletzt auch vor der Aufgabe steht, die dafür benötigte Humankapitalbasis zu sichern.

Eine gemeinsame und nachhaltige europäische Lösung ist jedoch möglicherweise nicht zu erreichen. Daher sollte die Bundesregierung die Optionen prüfen, die das nationale Migrationsrecht bereithält, um für alle Szenarien vorbereitet zu sein. Hier sollten die Anstrengungen zur Arbeitsmarkteinmündung nochmals verstärkt werden. Eine bestehende Beschäftigung kann zum Anlass für einen Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken genommen werden, wenn die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind. **Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und die Länder sollten möglichst rasch klären, wie rechtssicher mit bestehenden Sperrklauseln im Aufenthaltsgesetz umgegangen werden kann, die derzeit einen direkten Wechsel des Aufenthaltszwecks bei vorübergehend Schutzberechtigten in bestimmten Fällen verhindern** – z. B. wenn diese in eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium oder in eine Blaue Karte EU wechseln wollen. Um auch vorübergehend Schutzberechtigten mit niedrigen Qualifikationsniveaus Möglichkeiten zur nachhaltigen Sicherung ihres Aufenthalts einzuräumen, **sollte erwogen werden, die Ukraine in die**

Liste der privilegierten Länder gemäß § 26 Abs. 1 der Beschäftigungsverordnung aufzunehmen.

Ferner sollten sich Bund und Länder bereits jetzt mit alternativen Schutzmöglichkeiten befassen, sollte nach dem 4. März 2025 weiterhin ein großer Teil der Geflüchteten auf einen humanitären Aufenthalt angewiesen sein. Dabei ist vor allem ein Szenario zu vermeiden, in dem massenweise individuelle Anträge auf Schutz gestellt werden, die das Asylsystem überlasten und zudem voraussichtlich kaum Chancen auf Anerkennung hätten.

Die rund 1,2 Millionen vorübergehend Schutzberechtigten in Deutschland wurden anerkannten Flüchtlingen weitgehend gleichgestellt und erhalten umfassenden Zugang zu Fördermaßnahmen. Ein nicht unerheblicher Teil ist bereits erwerbstätig, Kinder besuchen Schulen und Kitas. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wächst die Zahl derer, die mittelfristig oder gar dauerhaft bleiben wollen. Gerade für gut qualifizierte Menschen, die schnell am Arbeitsmarkt Fuß fassen und sich selbst versorgen können, ergeben sich längerfristige Perspektiven, gleichzeitig wären sie aber auch Stützen des Wiederaufbaus, die aus der Perspektive der Ukraine unbedingt zur Rückkehr motiviert werden sollten. **Im Rahmen der Integration sollte daher darauf geachtet werden, dass Investitionen in Bildung und Humankapital auch mögliche zukünftige Aufgaben in der Ukraine berücksichtigen, dass Sprachkompetenzen der Kinder und Jugendlichen aufrechterhalten, finanzielle und digitale transnationale Verbindungen gefördert und neue Formen der Rückkehrförderung bzw. Mobilitäts- und Wiederaufbauunterstützung angeboten werden.** Im Rahmen einer abgestimmten Strategie mit der ukrainischen Regierung kann die Bundesrepublik dann durch geförderte Rückkehr oder zirkuläre Migrations- und Mobilitätsformen einen konstruktiven Beitrag zum Wiederaufbau und zum wirtschaftlichen Erstarren der Ukraine als mögliches zukünftiges EU-Mitglied leisten.

1 Temporärer Schutz: Pragmatisches Instrument mit Verfallsdatum¹

Fast zwei Jahre nach Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist weder ein Ende des Krieges noch eine Lösung des territorialen Konflikts absehbar. In unverminderter Frequenz und Härte dauern die auf den Osten und Süden des Landes konzentrierten Kampfhandlungen an. Aber auch die übrigen Städte und Regionen sind nicht vor Luftangriffen sicher. Seit der Invasion hat die Ukraine zwar gut die Hälfte der ursprünglich besetzten Gebiete zurückerobert, dennoch hält Russland weiterhin etwa 18 Prozent des Landes besetzt (Stand: September 2023). Die ukrainischen Offensiven des Jahres 2023 haben lediglich kleinere Gebietsgewinne erzielt, gleichzeitig ist die Zahl der militärischen Opfer allein bis zum September 2023 auf schätzungsweise eine halbe Million und die der zivilen Opfer auf rund 22.000 gestiegen (Council on Foreign Relations 2023).

Mithin hat sich auch an den Perspektiven der Kriegsflüchtlinge seit Mitte des Jahres 2022 nichts Grundlegendes geändert: Schätzungen zufolge haben etwa ein Drittel der 44 Millionen Einwohner der Ukraine ihr Zuhause zumindest temporär verlassen. Seit Kriegsbeginn wurden mehr als 20 Millionen Grenzübertreter aus der Ukraine registriert. Rund sechs Millionen Menschen haben in anderen Ländern Schutz gefunden, vor allem in Europa (s. Kap. 1.2).²

Die Mitgliedstaaten der EU haben daher den vorübergehenden Aufenthaltsstatus für Schutzberechtigte aus der Ukraine nochmals bis Anfang März 2025 verlängert, gleichzeitig kehren jedoch auch viele Menschen für Kurzbesuche in ihre Heimat zurück und es laufen bereits vielfältige Maßnahmen, die auf den Wiederaufbau des Landes und die Vorbereitung eines EU-Beitritts der Ukraine gerichtet sind. Entsprechend besteht die Hoffnung, dass sich im dritten Kriegsjahr das Blatt deutlicher zugunsten der Ukraine wendet oder zumindest ein Waffenstillstand erreicht werden kann, sodass ein großer Teil der Kriegsflüchtlinge zurückkehren und an der Entwicklung des Landes mitwirken kann.

1.1 Die Richtlinie 2001/55/EG und ihre Aktivierung im Jahr 2022

Die europäische Rechtsgrundlage für die Aufnahme der Flüchtlinge aus der Ukraine, die Richtlinie 2001/55/EG des Rates, wurde bereits Ende der 1990er Jahre vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der (temporären) Aufnahme von Vertriebenen und Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien geschaffen. Auf Vorschlag der Kommission erließ der Rat 2001 die sog. Massenzustromrichtlinie³: Sie regelt im Falle eines plötzlichen Zustroms die kurzfristige und unkomplizierte Aufnahme vor allem von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen in die Europäische Ge-

1 Diese Studie wurde begleitet von Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., und Prof. Dr. Winfried Kluth, Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Der Autor dankt Olivia Diosegi und Agésilau Silva de Carvalho Neto für ihre Unterstützung im Rahmen des Projekts sowie Holger Kolb für Hinweise zu aufenthaltsrechtlichen Fragen.

2 Der Fokus dieser Studie liegt auf dem Umgang mit den aufenthaltsrechtlichen Fragen der Fluchtmigration in Deutschland und innerhalb der Europäischen Union (EU) – der Hauptzielregion der Schutzsuchenden. Eine beachtliche Zahl an Vertriebenen hat auch jenseits der EU Aufnahme gefunden: Das UN-Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) hatte zum Stichtag 7. November 2023 weltweit 6.242.200 Flüchtlinge aus der Ukraine registriert (davon 392.100 außerhalb Europas); weitere 3.674.000 lebten als Binnenvertriebene innerhalb der Ukraine (UNHCR 2023).

3 Die nicht amtliche Bezeichnung „Massenzustromrichtlinie“ für die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 kommt im deutschen Sprachraum, vor allem in den Medien, oft zur Anwendung. Die Richtlinie regelt die Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212, 07.08.2001, S. 12). Daher ist die Kurzbezeichnung ‚Richtlinie zum vorübergehenden Schutz‘ treffender und europaweit auch verbreiteter (engl.: *Temporary Protection Directive*, franz.: *Directive sur la protection temporaire*, ital.: *Direttiva sulla protezione temporanea* oder niederl.: *Richtlijn Tijdelijke Bescherming*). Aus diesem Grund wird diese Terminologie auch für die vorliegende Studie übernommen, zum Teil alternierend in Deutsch und Englisch.

meinschaft. Als Massenzustrom definiert die Richtlinie „den Zustrom einer großen Zahl Vertriebener, die aus einem bestimmten Land oder einem bestimmten Gebiet kommen, unabhängig davon, ob der Zustrom in die Gemeinschaft spontan erfolgte oder beispielsweise durch ein Evakuierungsprogramm unterstützt wurde“ (Art. 2d RL 2001/55/EG). Die Richtlinie ermöglicht also, Flüchtlingen in einem ‚Pauschalverfahren‘ vorübergehend Schutz zu gewähren, ohne dass diese ein Asylverfahren durchlaufen müssen. Dieser vorübergehende Schutz soll insbesondere dann gewährt werden, wenn „die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann“ (Art. 2a RL 2001/55/EG). Schutzberechtigt sind „Staatsangehörige von Drittländern oder Staatenlose, die ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion haben verlassen müssen oder insbesondere nach einem entsprechenden Aufruf internationaler Organisationen evakuiert wurden und wegen der in diesem Land herrschenden Lage nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können“ und deren Familienangehörige (Art. 2c RL 2001/55/EG). Zudem steht es Mitgliedstaaten frei, weiteren Personengruppen, die aus demselben Grund aus dem entsprechenden Drittstaat geflohen sind, vorübergehenden Schutz zu gewähren (Art. 7 Abs. 1 RL 2001/55/EG).

Der Hauptzweck der *Temporary Protection Directive* besteht zum einen darin, Mindeststandards für den Schutz von Vertriebenen aus Gebieten zu etablieren, in denen ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht, und von Opfern von Menschenrechtsverletzungen oder davon Bedrohten. Zum anderen soll ein gemeinsamer Ansatz für eine effiziente, kohärente und solidarische Umsetzung

und Verteilung geschaffen werden, auch um Sekundärbewegungen zu vermeiden. Laut der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten für eine angemessene Unterkunft sorgen, die notwendige medizinische Versorgung (mind. Notversorgung) sichern, den Zugang zum Arbeitsmarkt und zum Bildungssystem ermöglichen, notwendige Sozial- und Sachleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bereitstellen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen erforderliche medizinische und sonstige Hilfe zukommen lassen (vgl. umfassend Skordas in Thym/Hailbronner 2022, Part D 19: 1177–1228).⁴

Ein schlafendes Instrument erwacht über Nacht ...

Entscheidend ist die ‚Aktivierungsschwelle‘ für die Richtlinie: Der Rat muss mit qualifizierter Mehrheit das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen feststellen und einen entsprechenden Beschluss fassen, der dann alle Mitgliedstaaten verpflichtet (Art. 5 Abs. 1 RL 2001/55/EG). Trotz unterschiedlicher Ankünfte größerer Gruppen von Vertriebenen und Flüchtlingen war bis Mitte der 2010er Jahre kaum ernsthaft über ein Inkraftsetzen der Richtlinie diskutiert worden. Insbesondere während des Syrienkonflikts mit dem rasch wachsenden Fluchtaufkommen ab 2013/14 wollten einige Regierungen in der EU die Richtlinie aktivieren, um syrischen Flüchtlingen unbürokratisch und schnell kollektiven Schutz zu gewähren und eine Überlastung der Asylsysteme zu vermeiden (vgl. Ineli-Ciger 2016). Diese Vorstöße scheiterten allerdings: Auch in diesem offenkundig passenden Ernstfall wurde die *Temporary Protection Directive* nicht angewendet und blieb für zwei Dekaden ein „schlafendes Instrument“ (SVR 2017: 53).⁵

Erst gut 21 Jahre nach ihrem Inkrafttreten bot die Fluchtbewegung aus der Ukraine nach dem Überfall Russlands am 24. Februar 2022 den ersten Anwendungs-

4 Die Richtlinie wurde mit § 24 AufenthG in deutsches Recht umgesetzt. Seit 1. Juni 2022 bestehen im Rahmen des entsprechenden Aufenthaltstitels auch keine Beschränkungen bei der Beschäftigungsaufnahme mehr; davor stand die Erwerbstätigkeit von vorübergehend Geschützten unter Erlaubnisvorbehalt – was jedoch EU-rechtswidrig war (Thym 2022).

5 In den Augen einiger Kritiker und Kritikerinnen zeigte das Scheitern im Falle des syrischen Flüchtlingszugangs in die EU, dass die Richtlinie das Papier nicht wert sei, auf dem sie steht (vgl. sinngemäß Gluns/Wessels 2017) und man nach diesem Scheitern auch auf sie verzichten könne.

fall der Richtlinie. Mit einstimmigem Beschluss aktivierte der Rat den temporären Schutz quasi über Nacht und sorgte für einen „Wendepunkt in der Asylpolitik der EU“ (vgl. Kluth 2022c sowie umfassend Carrera/Ineli-Ciger 2023). Der nur eine Woche nach dem Überfall der Ukraine gefasste Durchführungsbeschluss bezieht sich auf

- ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten,
- 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
- Familienangehörige dieser beiden Gruppen.⁶

Den Mitgliedstaaten wurde es zudem freigestellt, den Beschluss auch auf andere Personen, insbesondere Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, anzuwenden, die sich zum Zeitpunkt der Aggression rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und die nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Die Schutzberechtigung der betreffenden Personen wird pauschal festgestellt, wenn sie am oder nach dem 24. Februar 2022 infolge der militärischen Invasion der russischen Streitkräfte aus der Ukraine geflüchtet sind.

... und gilt einstweilen bis zum März 2025

Gemäß Artikel 6 der *Temporary Protection Directive* endet der Schutz nach Erreichen der Höchstdauer bzw. wenn der Rat einen entsprechenden Beschluss fasst, der jedoch voraussetzt, dass die Lage im Herkunftsland eine sichere, dauerhafte Rückkehr erlaubt. Kommt es

nicht zu einem solchen Beendigungsbeschluss, verlängert sich der vorübergehende Schutz automatisch um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr. Bestehen die Gründe für den Schutz fort, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine abermalige Verlängerung für zwölf Monate beschließen (Art. 4 Abs. 2). Bereits im September 2023 einigten sich die Mitgliedstaaten und trafen im Oktober einen förmlichen Beschluss,⁷ der den vorübergehend Schutzberechtigten ein weiteres Jahr bis zum 4. März 2025 Luft verschafft – es ist allerdings das letzte Jahr, das die EU-Richtlinie ermöglicht: „Die Uhr tickt für den temporären Schutz“ (Katsiaficas/Segeß Frelak/Wagner 2023).

Umsetzung in Deutschland

Deutschland gewährt auf dieser Grundlage folgenden Personengruppen temporären Schutz (BMI 2022a):

- Ukrainerinnen und Ukrainern, die vor dem Stichtag ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten, Staatenlosen und Staatsangehörigen anderer Drittstaaten, die (inter-)nationalen Schutz in der Ukraine genossen,
- den Familienangehörigen beider Gruppen und
- Staatenlosen und Drittstaatsangehörigen, die nachweisen können, dass sie sich vor dem Stichtag im Rahmen eines nicht nur vorübergehenden Kurzaufenthaltes (bis zu 90 Tage) in der Ukraine aufhielten und nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können.

Zudem hat die Bundesregierung die Empfehlung der EU-Kommission so ausgelegt, dass zusätzlich Personen einbezogen werden, die bis zu 90 Tage vor dem Stichtag die Ukraine verlassen hatten und beispielsweise aus einem Urlaub nicht zurückkehren konnten

6 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, 04.03.2022, S. 1–6.

7 Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes. Am 24. November 2023 stimmte der Bundesrat dem Vorschlag für eine Ukraine-Aufenthaltsurlaubnis-Fortgeltungsverordnung (UkraineAufenthFGV; BR-Drs. 537/23) des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zu. Die Verordnung regelt die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes in Deutschland mit einer Pauschal Klausel: Sämtliche am Stichtag 1. Februar 2024 gültigen Aufenthaltserlaubnisse nach § 24 Abs. 1 AufenthG gelten demnach für die Dauer des auf EU-Ebene beschlossenen vorübergehenden Schutzes bis zum 4. März 2025 weiter. Die pauschale Lösung war auf Drängen von Ländern und Kommunen zustande gekommen, da ansonsten eine individuelle Vorsprache aller Aufenthaltsberechtigten zur Titelverlängerung nötig gewesen wäre, was einen „kaum leistbaren Verwaltungsaufwand für die Ausländerbehörden rund um den 4. März 2024“ bedeutet hätte (BR-Drs. 537/23; 2, 7).

(Klaus/Fausel/Tonn 2022: 114). Die einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bedingungen richteten sich nach der eigens erlassenen Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung.⁸ Die Verordnung befreite die oben genannten Gruppen vom Erfordernis des Besitzes eines Aufenthaltstitels sowie eines Visums und ermöglichte die Einholung eines Titels zum dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet, gleichzeitig diente sie auch der Entlastung der Behörden (dazu im Detail Löhr 2022: 310; Klaus/Fausel/Tonn 2022: 111–112).

Nicht nur hinsichtlich des anspruchsberechtigten Personenkreises setzte Deutschland den EU-Beschluss großzügig um; auch in sozialrechtlicher Hinsicht kam es einige Monate nach Beginn der Aufnahme zu einer Angleichung ihrer Rechtsposition an die von im individuellen Asylverfahren anerkannten Schutzberechtigten: Am 31. Mai 2022 wurden Inhaberinnen und Inhaber des Aufenthaltstitels nach § 24 AufenthG aus dem bis dato für sie geltenden Asylbewerberleistungsgesetz ausgegliedert und ihnen der Zugang zu den Leistungen nach SGB II und SGB XII eröffnet (vgl. Löhr 2022; Schork/Loschert/Kolb 2022: 26–29). Dadurch sind die vorübergehend Schutzberechtigten aus der Ukraine hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, gesetzlicher Krankenversicherung, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG-Leistungen deutschen Staatsangehörigen oder anerkannten Schutzberechtigten gleichgestellt. Zudem sind die Regelsätze nach SGB II („Bürgergeld“) höher als die nach dem AsylbLG und unterliegen nicht dem Vorrang des Sachleistungsprinzips. Somit gehen die in Deutschland umgesetzten Maßnahmen über die Leistungen nach

AsylbLG und über die in der EU-Richtlinie definierten Mindestmaßnahmen hinaus (Janda 2023: 13).⁹

1.2 Kriegsflüchtlinge in Deutschland und in der Europäischen Union

Gut vier Millionen Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine haben auf Basis der EU-Richtlinie oder ähnlicher nationaler Programme mittlerweile Aufnahme in der EU gefunden.¹⁰ Sie suchten zunächst in den Anrainerstaaten Zuflucht; viele wanderten in den Tagen und Wochen danach weiter in andere europäische Staaten, auch nach Deutschland: Im Oktober 2023 lebten knapp eine Million Flüchtlinge in Polen und rund 1,2 Millionen in Deutschland. Diese beiden Länder haben damit in absoluten Zahlen die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Gemessen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung bieten ferner Estland, Lettland, Litauen, Tschechien und Bulgarien besonders vielen Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine Schutz (Abb. 1; Tab. 1 im Anhang).

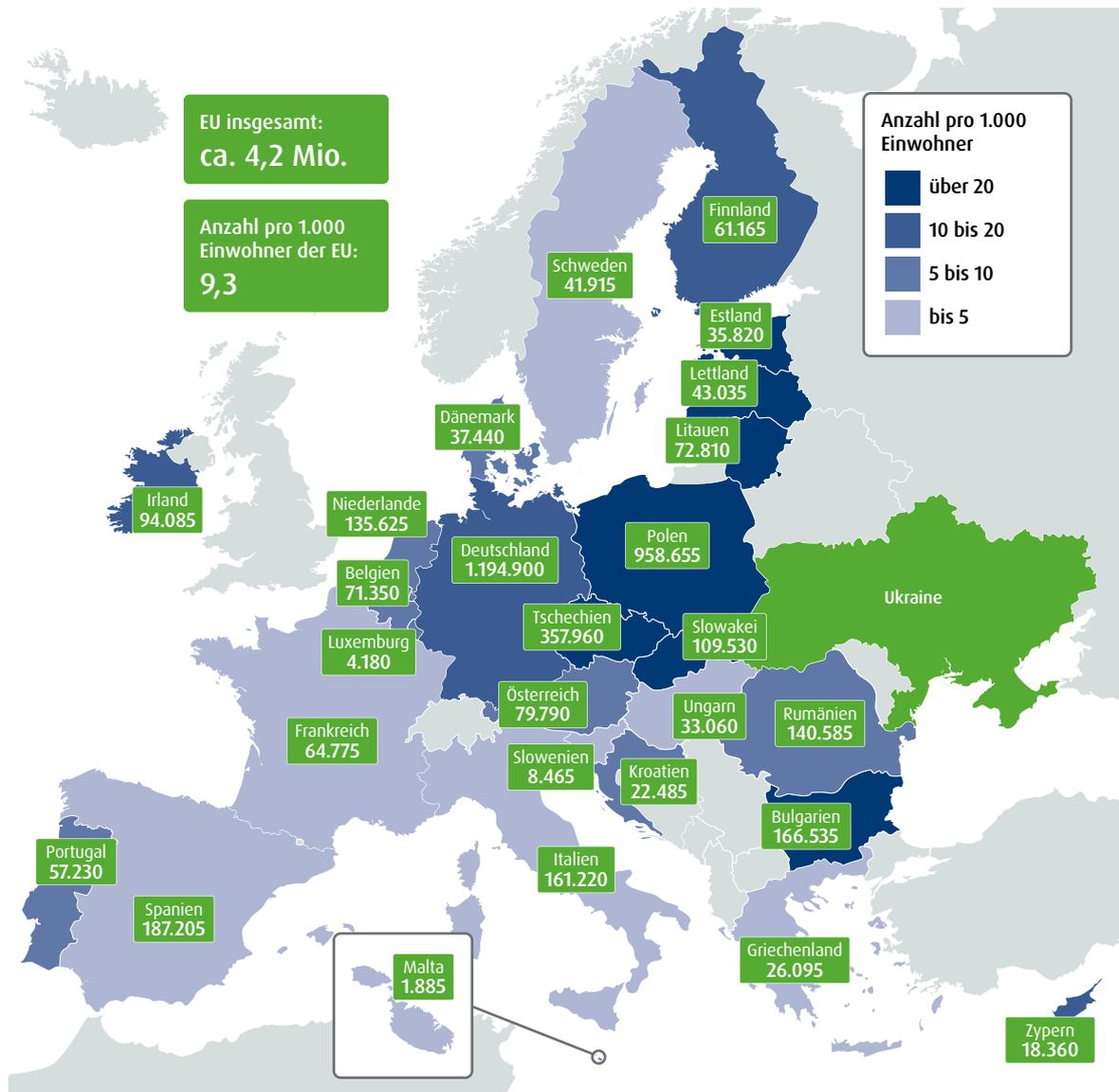
In ihrem Umsetzungsbeschluss verzichteten die Mitgliedstaaten auf die in Artikel 25 der Richtlinie 2001/55/EG vorgesehene Nennung von Aufnahmekapazitäten, die bei Überschreiten dieser Kapazitäten im Einzelfall solidarische Umverteilungen ermöglicht hätte. Auch auf die Rückübernahmeverpflichtung bei Weiterwanderung von Schutzberechtigten von einem in den anderen EU-Mitgliedstaat verzichtete der Rat. De facto ergab sich auf diese Weise eine ‚Selbstverteilung‘ der Vertriebenen aus der Ukraine innerhalb der EU und der anderen EWG-Staaten.

8 Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen vom 7. März 2022 (BAnz AT 08.03.2022 V1), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 138).

9 Der Beschluss zur wohlfahrtsstaatlichen ‚Vollversorgung‘ beruhte nicht zuletzt auf einem starken Interesse der Länder, die Kosten für soziale Transferleistungen nicht (wie im Falle der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) selbst tragen zu müssen, sondern sie auf den Bund bzw. die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu übertragen (Thränhardt 2023a: 18–19).

10 Ende September 2023 hatten 18 von 1.000 der in der EU vorübergehend Schutzberechtigten (1,8 %) nicht die ukrainische Staatsangehörigkeit. In Deutschland lag die Quote der nichtukrainischen Drittstaatsangehörigen beinahe doppelt so hoch (3,3 %). Unter den insgesamt 38.675 nichtukrainischen Drittstaatsangehörigen mit vorübergehendem Schutz in Deutschland entfielen die größten Anteile auf Staatsangehörige Russlands (12,6 %), Aserbaidschans (8,7 %), Vietnams (6,1 %), Armeniens (5,9 %), Georgiens (5,9 %), Iraks (5,5 %), Nigerias (5,4 %) und Marokkos (5,3 %) (Eurostat: migr_asytspm). Wenngleich es sich hierbei um Größen von jeweils einigen Tausend Menschen mit z.T. besonderer soziodemografischer Struktur handelt, wird in der vorliegenden Studie auf diese Gruppen nicht separat eingegangen; sie werden von der Bezeichnung „Flüchtlinge/Schutzberechtigte aus der Ukraine“ stets mitumfasst. Zu den teils stark zwischen den Bundesländern divergierenden Aufenthaltsperspektiven für aufgenommene Drittstaatsangehörige vgl. Heiermann/Atanisev 2024.

Abb. 1 Vorübergehend Schutzberechtigte aus der Ukraine in den EU-Mitgliedstaaten, September 2023



Anmerkung: Ukrainische Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige; Zahl für Frankreich enthält keine Minderjährigen; vollständige Daten in Tab. 1 im Anhang.

Quelle: Eurostat (migr_asytpsm, demo_gind); Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Insgesamt zeigt sich somit zwar keine komplett ausgewogene Verteilung, jedoch haben alle EU-Mitgliedstaaten beachtliche Zahlen an Schutzsuchenden

aus der Ukraine aufgenommen – selbst an geografisch weit entfernten Orten wie Irland oder Portugal. Den stärksten Zulauf erfuhren Staaten, in denen bereits

ukrainische Communities bestanden (Adema et al. 2023).¹¹ Auch bei der Umsetzung des Schutzes, z. B. hinsichtlich der Sozial- und Gesundheitsleistungen oder der Möglichkeit, den Aufenthalt ohne Statusgefährdung oder -verlust für Heimatbesuche oder andere Auslandsreisen zu unterbrechen, bestehen durchaus Unterschiede (EUAA 2023, ECRE 2023). Dennoch kann die Kollektivaufnahme der Vertriebenen aus der Ukraine als bislang einzigartige, vom Geiste europäischer Solidarität, von Verantwortungsteilung und strategischer Allianz geprägte Maßnahme des gemeinsamen Flüchtlingssschutzes gewertet werden (Karageorgiou/Noll 2023).

Aufnahme von Kriegs- oder Bürgerkriegsvertriebenen in der jüngeren Vergangenheit

Der Konsens der EU-Politik im Jahr 2022 steht in starkem Kontrast zur Aufnahme der vielen Hunderttausend Schutzsuchenden vor allem aus Syrien, aber auch aus Afghanistan, Irak oder Iran innerhalb des letzten Jahrzehnts. Hier gelang es den Mitgliedstaaten nicht, ein gemeinsames Vorgehen, einen echten Solidaritätsmechanismus oder eine effektive Verantwortungsteilung durch ein kollektives Aufnahmeverfahren zu erreichen. Die Schutzsuchenden blieben jeweils auf das individuelle Asylverfahren verwiesen, das zwar durch die zu Beginn des Jahrtausends geschaffenen Rechtsgrundlagen im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) über Mindeststandards und das Instrument des subsidiären Schutzes verfügte, jedoch insbesondere mit Blick auf die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats

mittels des sog. Dublin-Mechanismus und die Schutzquoten ungerecht und dysfunktional war (vgl. SVR 2017; Parusel/Schneider 2017). Dennoch zeigte sich in einzelnen Mitgliedstaaten eine hohe Leistungsfähigkeit der nationalen Asylsysteme, nicht zuletzt in Deutschland: Trotz deutlicher Überlastung der Aufnahmeinfrastruktur wurden hier allein in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt rund 1,15 Millionen erstinstanzliche Asylentscheidungen getroffen, mehr als in allen anderen EU-Staaten zusammen.

Deutlich vor der Schaffung des GEAS nahm Deutschland schon einmal mehrere Hunderttausend Kriegs- bzw. Bürgerkriegsflüchtlinge über kollektive Verfahren auf: Vertriebene aus den Konflikten und Bürgerkriegen des zerfallenden Jugoslawiens in den 1990er Jahren, vor allem aus Bosnien und Herzegowina und Kosovo. Ihre vorübergehende Schutzgewährung erfolgte jedoch, ohne dass dafür eine spezielle Rechtsgrundlage zur Verfügung gestanden hätte – und die Vorzeichen waren gänzlich andere: In der damaligen Periode – die geprägt war von hoher Arbeitslosigkeit, akuten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen als Folge der deutschen Wiedervereinigung sowie einer parallel stattfindenden massiven Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern sowie Schutzsuchenden aus anderen Regionen – gab es kein Interesse und folglich keine Perspektive für einen fortgesetzten Aufenthalt der Geflüchteten. Daher lautete damals die Devise: Strikte Befristung mit einem vergleichsweise prekären Aufenthaltsstatus und klarer Rückkehrerwartung (Info-Box 1).

¹¹ Fragen der Verteilung der temporär Schutzberechtigten innerhalb Deutschlands werden in dieser Studie nicht näher thematisiert. Lediglich Personen, die unmittelbar eine Unterkunft benötigten und auf staatliche Leistungen angewiesen waren, wurden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt; vgl. dazu ausführlich Heiermann/Atanisev 2024.

Info-Box 1 Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Ex-Jugoslawien in den 1990er Jahren

Jenseits des konstitutionellen Asylrechts gab es in der Bundesrepublik bis Anfang der 1990er Jahre keine Regelung zur Aufnahme von Kriegs- bzw. Bürgerkriegsflüchtlingen. Erst mit dem sog. Asylkompromiss vom 6. Dezember 1992, der weitere migrationspolitische Maßnahmen umfasste, vereinbarten CDU, CSU, FDP und SPD unter dem Eindruck der Fluchtbewegungen aus dem zerfallenden Jugoslawien die Einführung eines entsprechenden Schutztitels. Ab 1. Juli 1993 ermöglichte der neu geschaffene § 32a des Ausländergesetzes (BGBl. 1993 I, 1062-1073), Schutzsuchende aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten vorübergehend aufzunehmen, wenn sie auf ein Asylverfahren verzichten; eine entsprechende Aufenthaltsbefugnis konnte verlängert werden. Voraussetzung war jedoch, dass Bund und Länder zu einer einvernehmlichen Verständigung über die Schutzgewährung gelangten.

Nach dem Ausbruch der Kämpfe in Bosnien und Herzegowina Mitte 1992 war die Zahl der Schutzsuchenden rapide angestiegen. Deutschland nahm etwa 350.000 der geflohenen Menschen aus Bosnien und Herzegowina auf. Trotz dieses erheblichen Zuzugs kam es nicht zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen: Bund und Länder konnten sich nicht auf eine Finanzierung der Flüchtlingskosten einigen und verhinderten die Aktivierung der 1993 etablierten Schutznorm. Die Aufgenommenen wurden mittels kurzfristiger Abschiebestopps lediglich geduldet (Oltmer 2023) – ein prekärer Status mit äußerst begrenzten Integrationschancen wurde so für mehrere Jahre perpetuiert.

Nach dem Friedensabkommen von Dayton im November 1995 drängte die damalige Bundesregierung – anders als alle anderen europäischen Aufnahmestaaten, die den temporär Geschützten Möglichkeiten zum Verbleib eröffneten – die Flüchtlinge energisch zur Rückkehr in vielfach perspektivlose Situationen (Koser/Black 1999: 528).

Nach der Beendigung des Abschiebestopps Ende März 1996 sollten alle Flüchtlinge in einem Stufenverfahren binnen zwei Jahren zurückkehren (Oltmer 2023). Die Zahl der in Deutschland lebenden bosnischen Flüchtlinge verringerte sich in der Folge vor allem durch die Nutzung von Förderprogrammen zur freiwilligen Ausreise von rund 330.000 im Jahr 1996 auf 30.000 im Jahr 2000 (Alscher/Obergfell/Roos 2015: 21). Auch bei den rund 200.000 Flüchtlingen aus dem Kosovo-Krieg 1998/99 kam es in nur knapp 15.000 Fällen zur Erteilung des Titels zum vorübergehenden Schutz nach § 32a AuslG. Trotz forcierter Rückführungsbemühungen um die Jahrtausendwende blieben mehrere Zehntausend Kosovaren zunächst geduldet in Deutschland. Sowohl im Falle der Bosnien- als auch der Kosovo-Flüchtlinge wurden für bestimmte vulnerable Gruppen nach Jahren der Duldung Bleiberechtsregelungen durch die Innenministerkonferenz beschlossen; ein großer Teil verblieb jedoch über viele Jahre als „De-facto-Flüchtlinge“ nur geduldet (Integrationsbeauftragte 2003: 36-37). Eine Spätfolge war, dass es in den vergangenen Jahren immer wieder zu dramatischen Abschiebungen von Familien kam, deren hierzulande geborene Kinder die Heimat ihrer Eltern noch nie gesehen hatten.

Die Entwicklung und Verabschiedung der *Temporary Protection Directive* um die Jahrtausendwende kann in vielerlei Hinsicht als unmittelbare Lektion aus der ungleichen Lastenverteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen der Jugoslawien-Kriege und dem heterogenen Umgang der damaligen EG-Mitgliedstaaten hinsichtlich deren Rückkehr bzw. Verbleib interpretiert werden (van Selm 2023). Flexible Lösungen für länger als drei Jahre andauernde Kriege hält die Richtlinie jedoch nicht bereit; vielmehr geht sie von einer Rückkehrverpflichtung bzw. der Option eines individuellen Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen des Asylsystems aus.

Dilemmata der (temporären) Aufnahme von Kriegsflüchtlingen

Für Deutschland wie für die meisten anderen europäischen Staaten sind die Vorzeichen heute andere: Sie befinden sich in einem demografischen Schrumpfungsprozess, leiden unter Fachkräftemangel und wollen ihre aktuellen und zukünftigen Arbeitskräftebedarfe nicht zuletzt durch Zuwanderung decken. Aufgrund der soziodemografisch günstigen Struktur der (meist weiblichen) Ukraine-Flüchtlinge – sie sind durchschnittlich jünger und besser gebildet als die Bestandsbevölkerung – müssten die Zeichen unter Nützlichkeitsgesichtspunkten also klar auf volle Teilhabe und Integration mit Niederlassungsperspektive stehen. Doch hier tut sich ein Interessenkonflikt auf, denn die Ukraine ist für den Wiederaufbau darauf angewiesen, dass möglichst viele geflohene Menschen ins Land zurückkehren. Wirtschaftsforscher gehen davon aus, dass „ohne eine Rückführung dieses Arbeitskräftepotenzials [...] die Ukraine kein attraktiver Investitionsstandort werden“ kann (Schulze 2023: 16). Die Aufnahmestaaten stehen also vor einem Dilemma: Einerseits unterstützen sie die Ukraine mit Waffenlieferungen und massiven Investitionen in den Wiederaufbau (vgl. Gravingholt et al. 2023, Europäische Kommission 2023), weil sie deren Existenzkampf auch als Verteidigung der liberalen Demokratie und ‚westlicher‘ Freiheitswerte gegen die imperialistischen und totalitären Ziele Russlands verstehen. Andererseits besteht mindestens für die Zeit des (einstweilen temporären) Aufenthalts ein starkes Interesse, dieselben Menschen auf ihren eigenen Arbeitsmärkten zu beschäftigen.

Auch die Betroffenen selbst schwanken mit Blick auf ihre Bleibeperspektive; während sie zunächst mehrheitlich auf eine rasche Rückkehr hofften, sehen nun deutlich mehr Personen einen mittelfristigen oder gar dauerhaften Verbleib als realistische Option an (s. dazu Kap. 2). Gerade für gut qualifizierte

Menschen, die schnell am Arbeitsmarkt Fuß fassen und sich selbst versorgen können, ergeben sich längerfristige Perspektiven in der EU. Genau diese Personen wären vermutlich aber auch Stützen des Wiederaufbaus, die aus der Perspektive der Ukraine unbedingt zur Rückkehr motiviert werden sollten.¹² Dagegen würden bei einem Ende des vorübergehenden Schutzes vor allem jene rückkehrpflichtig, die fortgesetzt von staatlichen Transferleistungen abhängig sind. Eine Außenwahrnehmung, nach der Aufnahmestaaten wie Deutschland gut ausgebildeten und integrierten Flüchtlingen ‚den roten Teppich ausrollen‘ und ihnen den Weg zur Niederlassung ebnen, während diejenigen, die entsprechende Voraussetzungen (noch) nicht erfüllen, keine ‚Leistungsträger‘ oder nicht Teil des Erwerbspersonenpotenzials sind, zur schnellen Rückkehr motiviert oder gar abgeschoben werden, würde ein nicht unerhebliches Potenzial für politische Konflikte bergen. Den Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Europa muss daher ein schwieriger Spagat zwischen Aufnahme-, Integrations- und Rückkehrpolitik gelingen (Beirens/Salgado/Slootjes 2023). Deutlich wurde dieses Konfliktpotenzial etwa bereits im Kontext der zahlreichen und teils großzügigen Angebote, die europäische Hochschulen für ukrainische Akademikerinnen und Akademiker entwickelt haben: Im Rahmen eines Aufrufs an seine Landsleute, „nach Hause zu kommen“, dankte der für Hochschulen zuständige ukrainische Wissenschafts- und Bildungsminister Ende 2023 den europäischen Universitäten zwar dafür, in Zeiten der Not Zufluchtsorte geschaffen zu haben, kritisierte aber gleichzeitig Programme, die zu einem Braindrain für die Ukraine führen könnten. Drei-Jahres-Stipendien für führende ukrainische Forscher, die in Arbeitsverträge mit zehnjähriger Dauer umgewandelt werden könnten, seien eher Akademikeranwerbung unter dem Deckmantel humanitärer Hilfe (Jack 2023).

¹² Pläne zur Sicherung des benötigten Humankapitals waren und sind seit Kriegsbeginn zentraler Bestandteil der strategischen Wiederaufbaupolitik der Ukraine (s. auch Kap. 2).

2 Integration in Deutschland und Perspektiven für Mobilität und Rückkehr

Die Entwicklung des Kriegsverlaufs in der Ukraine und seine Folgen sind nach wie vor unvorhersehbar. Plötzliche Veränderungen können zu Migrationsbewegungen in die eine wie in die andere Richtung führen: Ein (wenn auch derzeit unwahrscheinlicher) Waffenstillstand, der hinreichend stabil und von politischen Verhandlungen begleitet ist, würde sicher zur Rückkehr vieler Flüchtlinge führen. Umgekehrt hätte eine Ausweitung der Kriegshandlungen, etwa durch eine Intensivierung der Raketenangriffe Russlands oder eine Eskalation durch den Einsatz neuer taktischer Waffensysteme, eine erneute massive Zunahme von Fluchtbewegungen ins Ausland zur Folge. Entsprechend hat der Europäische Rat in seinem Durchführungsbeschluss vom September 2023 zur Verlängerung des vorübergehenden Schutzes für die derzeit 4,1 Millionen in der EU lebenden Kriegsflüchtlinge auch die Möglichkeit einer weiteren Vertreibungswelle erwogen: „Da die Lage in der Ukraine infolge feindseliger Handlungen seitens Russlands instabil und unsicher ist, besteht [...] das Risiko eines künftigen Massenzustroms und der Vertreibung von weiteren Menschen, die aus der Ukraine in die Union fliehen. In vielen Gebieten finden nach wie vor schwere Kämpfe statt und es besteht immer noch die Gefahr einer Eskalation.“

Die Unwägbarkeiten der weiteren Entwicklung des Ukraine-Kriegs erlauben keine konkreten Vorhersagen des damit verbundenen Migrations- bzw. Rückkehrmigrationsaufkommens. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich mehr und mehr Vertriebene für einen Verbleib in der EU entscheiden werden, je länger die Kampfhandlungen andauern und je länger eine allgemeine Gefährdungslage für die Zivilbevölkerung besteht (Angenendt et al. 2022: 7; ICMPD 2023a: 20). Faktoren die – zusätzlich zur Dauer des Krieges – das Migrationsgeschehen beeinflussen, sind u. a. das Ausmaß der Zerstörung, die politische und ökonomische Lage und die damit verbundene (Wieder-)Aufnahmekapazität der Ukraine, der Verbleib von Angehörigen dort, der rechtliche Status der Vertriebenen in den Aufnahmestaaten, bereits erfolgte

Integrationsschritte und die individuellen Bleibeabsichten. Auf der Basis der bis dato vorliegenden Einschätzungen einschlägiger Institute und Thinktanks zum möglichen Verlauf und Ende des Krieges und unter Berücksichtigung demografischer Regionaldaten sowie Flüchtlingszahlen wurde bereits im Juni 2022 ein breites Spektrum an Szenarien mit Blick auf das Potenzial dauerhaft Vertriebener aus der Ukraine vorgelegt, wobei das am ehesten wahrscheinliche Szenario von mindestens drei Millionen Ukrainerinnen und Ukrainern und einem zusätzlichen Familiennachzug von über einer halben Million Menschen ausging, die dauerhaft in den Zielstaaten verbleiben könnten (Düvell 2022). Auch das Clingendael-Institut ging in einer kurz danach erschienenen Publikation davon aus, dass sich die Aufnahmestaaten in Europa auf dauerhafte Schutzregime für Millionen von Menschen einzustellen hätten (Ho/Deen/Drost 2022).

Teilhabe in Deutschland, Drang in die Heimat

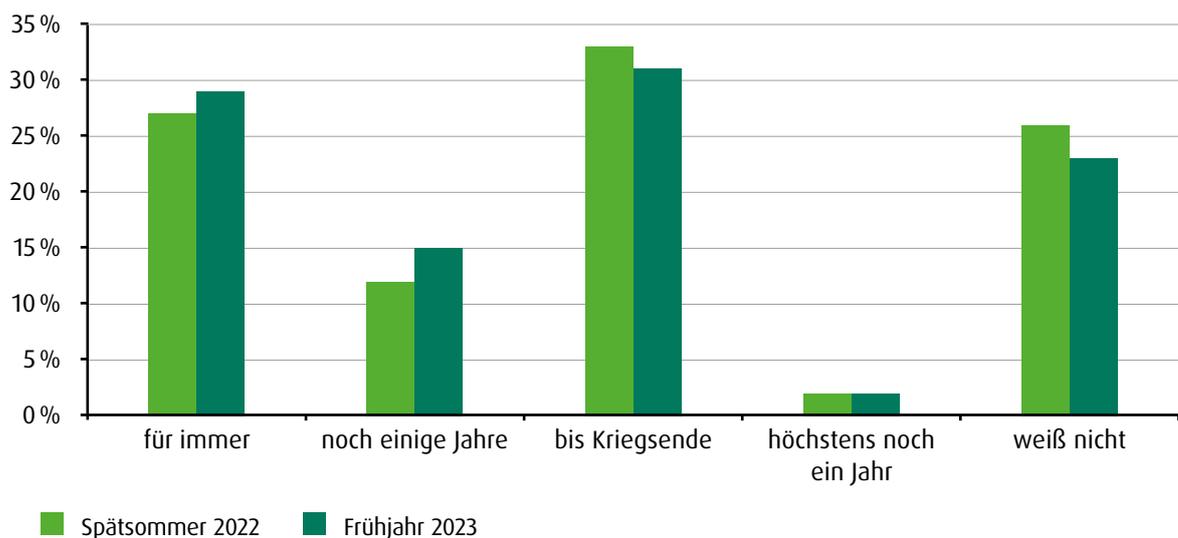
Verschiedene Surveys und Datensätze erlauben mittlerweile einen guten Überblick über die Struktur, die Integration und die Zukunftsperspektiven der geflüchteten ukrainischen Bevölkerung in Deutschland. Die beste Datengrundlage bietet die im Sommer 2022 erstmals von mehreren Forschungsinstituten gemeinschaftlich durchgeführte Studie „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland (IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung)“ mit mehreren Befragungswellen. In der Studie werden ukrainische Geflüchtete im Alter von 18 bis 70 Jahren befragt, die seit Kriegsbeginn aus der Ukraine nach Deutschland gekommen und hier gemeldet waren (Brücker et al. 2023a, 2023b). Die geflohene Bevölkerung ist überwiegend weiblich und überwiegend jung oder minderjährig: Rund 80 Prozent der erwachsenen Geflüchteten sind Frauen, ein Großteil von ihnen ist ohne Partner nach Deutschland gekommen, etwa die Hälfte mit minderjährigen Kindern. Sowohl im Vergleich zur Gesamtbevölkerung in Deutschland als auch gegenüber der Gesamtbevölkerung in der Ukraine verfügen die Schutzberechtigten über eine hohe Bildung: 72 Prozent haben einen Hochschulabschluss.

Nach den Ergebnissen der zweiten Befragungswelle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Studie vom Frühjahr 2023 lebten etwa drei Viertel der vorübergehend

Schutzberechtigten in Privatunterkünften, ein ähnlich großer Anteil hatte bereits an einem Sprachkurs¹³ teilgenommen. Allerdings war die Arbeitsmarkteteiligung unter den 18- bis 64-Jährigen noch vergleichsweise gering: Zu Beginn des Jahres 2023 gingen nur rund 18 Prozent einer Erwerbstätigkeit nach; ein Großteil der Erwerbslosen beabsichtigte jedoch, zeitnah eine Beschäftigung aufzunehmen. Etwa die Hälfte der Befragten planten zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt eine vollständige Rückkehr in die Ukraine, während bereits drei von zehn definitiv vorhatten, auf Dauer in Deutschland zu bleiben. Im Zeitvergleich kann eine leichte Verstärkung der Bleibetendenz abgelesen werden (Abb. 2).

Die Befunde zu den Bleibeabsichten decken sich in etwa mit den Ergebnissen anderer Befragungen, z. B. der des ifo-Instituts (Adema et al. 2023: 30). Dabei wird deutlich, dass insbesondere der familiären Situation eine wichtige Rolle für die Bleibeabsichten zukommt: Vorübergehend Schutzberechtigte, deren Partner oder Partnerin in der Ukraine oder einem anderen Land lebt, haben eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit als Alleinstehende, einen dauerhaften Bleibewunsch zu formulieren. Auch der schon erreichte Stand der Integration wirkt sich insofern aus, als nicht Erwerbstätige seltener einen Bleibewunsch äußern als Beschäftigte oder Menschen in einer Ausbildung.

Abb. 2 Bleibeabsichten der nach Deutschland geflüchteten ukrainischen Staatsangehörigen



Quelle: IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung „Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland“ (Brücker et al. 2023b); Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

¹³ Der Großteil davon waren Integrationskurse (87 %), gefolgt von anderen Sprachkursen (12 %), Erstorientierungskursen (8 %), Berufssprachkursen (3 %) sowie „Migrantinnen einfach stark im Alltag“-Kursen (1 %); Mehrfachnennungen waren möglich (Brücker et al. 2023b: 385–386).

Vor dem Hintergrund des hohen Bildungsniveaus der ukrainischen Vertriebenen sowie des anhaltenden Fach- und Arbeitskräftemangels und der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für die Aufgenommenen ist die im europäischen Vergleich relativ geringe Beschäftigungsquote vermehrt Gegenstand von Diskussionen (vgl. z.B. Thränhardt 2023a). Dabei wird eine Reihe von Gründen dafür ausgemacht, dass bislang lediglich rund ein Fünftel der erwachsenen Erwerbsfähigen einen Job hat. Neben bürokratischen Hürden und Schwierigkeiten bei der beruflichen Anerkennung wird auch auf noch nicht abgeschlossene Integrationskurse verwiesen. Ein ebenfalls nicht zu unterschätzendes Hindernis sind die unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten in Kitas, die es insbesondere de facto alleinerziehenden Frauen erschweren, arbeiten zu gehen (vgl. Hauptmann/Keita/Konle-Seidl 2022: 5; Boll et al. 2023: 30–49); entsprechend sinkt die Erwerbstätigenquote von Frauen statistisch, wenn Kinder, insbesondere Kleinkinder, im Haushalt leben (Kosyakova et al. 2023: 4).

Auch bei der schulischen Integration ergeben sich Herausforderungen: Nicht zuletzt aufgrund des sich immer stärker abzeichnenden Lehrkräftemangels besteht ein Mangel an Schulplätzen bzw. ein zu geringer Schlüssel. So wurden im März 2023 bereits über 200.000 ukrainische Kinder und Jugendliche an den allgemein- oder berufsbildenden Einrichtungen beschult; seitdem hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus der Ukraine auf diesem Niveau eingependelt, mit weiterhin leicht steigender Tendenz.¹⁴ Jeder vierte Jugendliche an einer weiterführenden Schule und jedes sechste Grundschulkind nimmt jedoch sowohl die deutschen als auch die (digitalen) ukrainischen Bildungsangebote

wahr: Vormittags in Präsenz an der deutschen Schule schalten sie sich nachmittags dem ukrainischen Online-Unterricht zu (Brücker et al. 2023b) – eine Konstellation, die von Schülerinnen und Schülern wie Eltern als sehr anspruchsvoll und belastend erlebt wird (Boll et al. 2023: 55). Gleichwohl bietet die Teilnahme am ukrainischen Curriculum einen Weg, die Bindung der Kinder und Jugendlichen an ihre Heimat aufrechtzuerhalten – ein wertvoller Aspekt, wenn es um die Bewahrung der Rückkehrbereitschaft von Familien in die Ukraine geht.¹⁵

Trotz aller Herausforderungen schreitet die Integration in vielen Bereichen fort. Auch die Erwartungen an die zukünftige Arbeitsmarktbeteiligung sind tendenziell positiv: In den ersten elf Monaten nach der Ankunft in Deutschland schwankte die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der ukrainischen Schutzberechtigten in Deutschland zwischen 15 und 19 Prozent; ab einer Aufenthaltsdauer von zwölf Monaten steigt sie auf 28 Prozent (Kosyakova et al. 2023: 2).

Stay or Go? Transnationale Mobilitätsräume ermöglichen

Aus Sicht vieler Flüchtlinge wie der Aufnahmestaaten ist eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt wünschenswert. Vor dem Hintergrund demografischer Studien zur ukrainischen Bevölkerungsentwicklung, die primär von unidirektionalen Migrationsbewegungen und entsprechenden dauerhaften Niederlassungen ausgehen, birgt sie allerdings ein erhebliches Risiko: Ein weiterer Bevölkerungsrückgang ist demnach für die nächsten Jahrzehnte vorgezeichnet – selbst dann, wenn sich die Ukraine nach einem baldigen Kriegsende schnell erholen und entwickeln, der größte Teil der Flüchtlinge zurückkehren und die Ukraine

14 Vgl. die regelmäßig veröffentlichte Statistik der Kultusministerkonferenz „Geflüchtete Kinder/Jugendliche aus der Ukraine an deutschen Schulen“ (<https://www.kmk.org/dokumentation-statistik/statistik/schulstatistik/gefluechtete-kinderjugendliche-aus-der-ukraine.html>, 28.11.2023).

15 Als einziges Bundesland räumt Sachsen seinen ukrainischen Schülerinnen und Schülern der Klassenstufen 9, 10 und 11 die Möglichkeit ein, ihren ukrainischen Schulabschluss zu erlangen. Wenn sie an den ukrainischen Online-Schulangeboten teilnehmen, bleiben sie zwar ihrer sächsischen Schule zugeordnet, nehmen jedoch nicht am regulären Unterricht dieser Schule teil (<https://www.ukrainehilfe.sachsen.de/kinder-und-schule-7892.html?cp=%7B%22accordion-content-8102%22%3A%7B%220%22%3A-true%2C%223%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-8102%22%2C%22idx%22%3A%7D%7D>, 28.11.2023)

zu einem Land mit Netto-Zuzug würde (Ueffing et al. 2023). Ein höchst unrealistisches Szenario im Übrigen: Vor dem Hintergrund des massiven Lohngefälles zwischen der Ukraine und europäischen Zielstaaten (Schulze 2023: 16), das bereits vor Ausbruch des Krieges für erhebliche Migrationsbewegungen sorgte, halten es konventionelle ökonomische Analysen für unwahrscheinlich, dass viele Flüchtlinge zurückkehren, selbst wenn die Sicherheit im Land wiederhergestellt ist; eher gehen sie davon aus, dass es zu erheblichen Nachzugseffekten kommt (Dadush/Weil 2022).

Um die Situation der Ukraine nicht weiter zu verschärfen und den Bedürfnissen der Betroffenen Rechnung zu tragen, sind transnationale Lösungen wie zirkuläre Mobilität oder Remote Work als Optionen verstärkt in den Blick zu nehmen (ICMPD 2023a: 30). Das Beispiel der ukrainischen Migrantinnen und Migranten vor Ausbruch des Krieges bietet wertvolles Anschauungsmaterial. So war die Ukraine bereits vor der russischen Invasion der größte Empfänger von Rücküberweisungen (Finanztransfers von Ukrainerinnen und Ukrainern im Ausland an Familie und Freunde) in ganz Europa und Zentralasien, mit Zuflüssen von mehr als 14 Mrd. US-Dollar im Jahr 2021 (Adema et al. 2023). Die engsten Mobilitätsbeziehungen bestehen mit dem benachbarten Polen; hier kam es insbesondere nach der russischen Aggression 2014 zum Aufbau einer großen ukrainischen Community von über 1,5 Millionen Personen durch verschiedene Formen der Erwerbsmigration, teils zirkulär, teils saisonal (Duszczuk/Kaczmarczyk 2022).

Mobilität gehört zudem bereits zum Alltag zwischen der EU und der Ukraine: So zeichnete sich ein Jahr nach der Massenflucht das Migrationsgeschehen zwischen der Ukraine und der EU durch starke Mobilität und Nutzung der Möglichkeiten der Freizügigkeit aus (ECRE 2023). Dank der 90-Tage-Visumsfreiheit konnten die Schutzsuchenden ihr Zielland innerhalb der EU frei wählen und sich weitestgehend frei bewegen. Zudem zeigen Grenzübertrittszahlen, dass viele

zumindest zeitweise in aktuell sichere Gebiete der Ukraine zurückkehrten. Bis Januar 2023 schätzte die IOM auf Basis ihrer Bevölkerungsbefragungen in der Ukraine, dass bereits mehr als 5,5 Millionen vertriebene Ukrainerinnen und Ukrainer temporär oder dauerhaft in ihre Heimat zurückgekehrt sind, 80 Prozent aus anderen Orten innerhalb der Ukraine (Binnenvertriebene) und rund 20 Prozent aus dem Ausland (IOM 2023). Von einer Fortführung solcher zirkulären und flexibleren Mobilität zwischen der Ukraine und der EU im Falle eines zeitnahen Friedens könnten beide Seiten profitieren. Zudem würden solche Maßnahmen zur weiteren Annäherung der Ukraine an die EU beitragen. Für eine flexible statt restriktive Migrationsregelung spricht zudem, dass eine zwangsweise Rückkehr in ein Land, aus dem die visafreie Wiedereinreise in die EU möglich ist, kaum nachhaltig zu bewerkstelligen ist (Angenendt et al. 2022: 8).

Rückkehrförderung 2.0?

Für den Fall der möglichen Rückkehr sollten auch die bestehenden Ansätze der Rückkehrunterstützung überdacht, anders konzipiert und vermutlich neu zugeschnitten werden. Für Ukrainerinnen und Ukrainer, die mittels visumfreier Einreise immer wieder nach Deutschland und in die anderen EU-Staaten kommen können und die über eine Perspektive des EU-Beitritts mit kompletter Freizügigkeit verfügen, sind die derzeit praktizierten Ansätze zur Unterstützung der freiwilligen Ausreise (Rückkehrprämien oder Reisebeihilfen) und zur Reintegration, die sich primär an Ausreisepflichtige wenden, vermutlich wenig brauchbar. Vielmehr wäre Rückkehrförderung mit Wiederaufbauunterstützung eng zu verknüpfen, etwa durch spezielle Kredite oder transnationale Arrangements der Wirtschafts- und Handelsförderung, Wiederaufbaustipendien oder transnationale Projekte zum Wissens- und Arbeitskräfteaustausch, nicht zuletzt im Rahmen von Hochschulkooperationen.

Bei der Entwicklung, Ausrichtung und Ausstattung entsprechender Förderprogramme sollte die deutsche bzw. europäische Politik eng mit der ukrainischen Regierung zusammenarbeiten. Bereits drei Monate nach Kriegsausbruch etablierte Präsident Wolodymyr Selenskyj einen *National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War*. In 24 Arbeitsgruppen wird seitdem an einem Maßnahmenplan für den Wiederaufbau und die Entwicklung der Ukraine nach dem Krieg gearbeitet, u. a. zur strategischen Förderung der Rückkehr der Vertriebenen. In kurz-, mittel- und langfristig angelegten Prozessschritten unter Berücksichtigung benötigter rechtlicher Änderungen innerhalb der nächsten zehn Jahre werden darin primär drei Ziele verfolgt:

- Schaffung attraktiver sozioökonomischer und infrastruktureller Bedingungen für die Rückkehr und den Aufenthalt ukrainischer Bürgerinnen und Bürger in der Ukraine;
- Entwicklung einer neuen Partnerschaft zwischen der Ukraine und der EU im Hinblick auf die Rückkehr der ukrainischen Bürgerinnen und Bürger in die Ukraine;
- Kohärenz bei der Gestaltung und Umsetzung der Reintegrationspolitik durch sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen Regierung und lokalen Behörden (The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War 2022).

Die strategische Rückkehrpolitik des Nationalen Rates für den Wiederaufbau ist auch in den sog. Ukraine-Plan der ukrainischen Regierung für die Umsetzung des geplanten Wiederaufbau-Finanzierungsinstruments der Europäischen Union (Ukraine Facility)¹⁶ eingeflossen, in dem es nicht zuletzt um die Sicherung von Humankapital für den Wiederaufbau geht (Ministry of Economy of Ukraine 2023).

16 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility of 20 June 2023, COM(2023) 338 final; vgl. auch Europäische Kommission 2023.

3 Zukunft des Aufenthalts von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine

Auch wenn eine zeitnahe Rückkehr in die Ukraine aus Sicht des Landes und vieler Flüchtlinge wünschenswert ist, erfordert es die aktuelle Realität des Krieges, dass die Europäische Union wie auch Deutschland Strategien für einen möglicherweise notwendig werdenden weiteren Verbleib der ukrainischen Flüchtlinge entwickeln. Die aufenthaltsrechtlichen Optionen für solche Strategien stehen im Zentrum der folgenden Überlegungen.

3.1 Regelungsmöglichkeiten auf EU-Ebene

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass eine über 20 Jahre im Dämmerzustand ruhende EU-Richtlinie ausgerechnet in dem Moment aktiviert – und in den Augen der meisten Regierungen in Europa auch erfolgreich angewandt – wurde, in dem sie eigentlich durch den unionsrechtlichen Gesetzgeber abgeschafft werden sollte. So hatte die Europäische Kommission im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets vom 23. September 2020 (COM[2020] 609 final; vgl. dazu Lesser/Nienhoff/Schmidt 2021, Brouwer et al. 2021; umfassend Thym/Odysseus Academic Network 2022) die Aufhebung der *Temporary Protection Directive* vorgesehen. Die Tatsache, dass die Verhandlungen des umfassenden Gesetzespakets so viel Zeit in Anspruch nahmen, erlaubte dann doch noch die Anwendung der Richtlinie nach dem russischen Angriff auf die Ukraine (s. Kap. 1.1).

Nach rund 18 Monaten Laufzeit beschloss der Rat im Oktober 2023 im Vorgriff auf das Auslaufen am 4. März 2024 die Verlängerung des vorübergehenden

Schutzes für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine um ein weiteres – vorläufig letztes – Jahr. Für die Zeit danach kann die *Temporary Protection Directive* in ihrer gegenwärtigen Form nicht mehr als Rechtsgrundlage für den fortgesetzten Aufenthalt der ukrainischen Flüchtlinge dienen. Gleichwohl versicherte der spanische Innenminister Fernando Grande-Marlaska Gómez im Namen des Ratsvorsitzes, die EU werde „die ukrainische Bevölkerung so lange wie nötig unterstützen. Die Verlängerung des Schutzstatus bedeutet Gewissheit für die mehr als 4 Millionen Flüchtlinge, die in der EU einen sicheren Zufluchtsort gefunden haben“ (Europäischer Rat 2023). Es stellt sich also die Frage, welche Schritte ergriffen werden könnten, um diesem Versprechen auch für die Zeit nach dem 4. März 2025 effektiv nachzukommen. Im Folgenden werden einige Optionen der verbindlichen Rechtsetzung für eine „gemeinsame Politik“ im Sinne der Artikel 77–80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgezeigt.¹⁷

Allerdings ist Skepsis hinsichtlich der zeitlichen Umsetzbarkeit angebracht, denn die gesetzgebenden europäischen Institutionen stehen kurz vor dem Abschluss ihrer Arbeitsperioden und entsprechenden Neuformierungen: Anfang Juni 2024 finden die Wahlen zum Europäischen Parlament statt; unmittelbar darauf muss der Europäische Rat dem neu gewählten Parlament einen Vorschlag für das Kommissionspräsidentenamt machen. Die neue EU-Kommission kann ihre Arbeit also frühestens im Herbst 2024 beginnen.¹⁸ Es ist fraglich, ob dann neu eingeleitete Gesetzgebungsverfahren bereits im März 2025 abgeschlossen sein können. Insofern sollten Rat, Kommission und Parlament die laufende Legislaturperiode nutzen – auch wenn hier wenig Zeit für Lösungen bleibt, für

17 Unabhängig davon bestehen natürlich durchaus Möglichkeiten, im Rahmen von Sitzungen oder Sondergipfeln des Rates der Europäischen Union oder des Europäischen Rates Beschlüsse oder (nicht rechtsverbindliche) Absprachen für ein gemeinsames Vorgehen zu erzielen, die dann jeweils in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden und allenfalls der Kontrolle der dortigen Judikative unterliegen (s. dazu Kap. 3.2). Auf solche ‚europäischen Lösungen‘ wird hier jedoch nicht eingegangen.

18 Für die ersten Jahre der neuen Legislaturperiode wäre überdies wohl eher mit einer stärkeren Renationalisierung und Restriktion der gemeinsamen Asylpolitik zu rechnen, da ab Mitte 2024 Ungarn, Polen und Dänemark nacheinander die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen (Angenendt et al. 2023a: 7).

die noch gar keine konsolidierten Vorschläge der Kommission auf dem Tisch liegen.¹⁹ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der begrenzten zeitlichen Spielräume für ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren ist die Frage zu prüfen, ob eine weitere Anschlusslösung auch durch Ratsbeschluss gefunden werden könnte.

3.1.1 Aufnahme ins GEAS-Verhandlungspaket?

Im Migrations- und Asylpaket von 2020 sollte das Konzept des vorübergehenden Schutzes mittels einer neuen Krisenverordnung durch das schlankere Konzept des unmittelbaren Schutzes (*immediate protection*) abgelöst werden. Über dessen Anwendungsfall hätte nicht der Rat, sondern allein die Kommission befinden sollen. Anders als der vorübergehende Schutztitel (angelegt auf bis zu drei Jahre) war der unmittelbare Schutz eher zur Überbrückung von Krisen- und Überlastungssituationen bei massenweisen irregulären Einreisen oder Seenotrettungen konzipiert: Vertriebene aus Drittstaaten, in denen bewaffnete Konflikte herrschen, sollten in eine maximal einjährige ‚Warteschleife‘ als „unmittelbar Schutzberechtigte“ gehen und in dieser Zeit wie subsidiär Schutzberechtigte behandelt werden, bevor dann ein reguläres Asylverfahren aufzunehmen wäre.²⁰ Dieser unmittelbare Schutz hätte in einigen Bereichen die Rechte der Betroffenen gestärkt (so etwa hinsichtlich ihrer

Sozial- und Gesundheitsversorgung), wäre aber hinsichtlich der Laufzeit (und damit eines zentralen Kriteriums) ein Rückschritt gegenüber der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz gewesen. Ohne Verlängerungsoption wären die unmittelbar Schutzberechtigten gezwungen gewesen, innerhalb des ersten Jahres die Voraussetzungen für einen anderen Aufenthaltstitel zu erfüllen – oder doch einen Asylantrag zu stellen (ausführlich Ineli-Ciger 2022). Die kürzere Laufzeit des Schutzes hätte jedoch auch den Vorteil mit sich bringen können, dass es (bei klarer Kommunikation und Erwartungshaltung sowie Bemühungen bei Behörden und Betroffenen) möglicherweise schneller zu einer Statusklärung gekommen und eine mehrjährige ‚Limbo‘-Situation vermieden worden wäre.

Die Krisenverordnung gehörte zu den zwischen den Mitgliedstaaten bzw. zwischen Rat und Parlament besonders strittigen Rechtsakten, nicht zuletzt weil sie Elemente des u. a. von der Bundesregierung blockierten Vorschlags für eine Instrumentalisierungsverordnung²¹ enthielt. Nachdem die kurzfristige und erstmalige Anwendung der *Temporary Protection Directive* weithin als Erfolg wahrgenommen wurde, war ihre Abschaffung einstweilen vom Tisch; entsprechende Passagen wurden in der konsolidierten gemeinsamen Ratsversion der Krisenverordnung gestrichen.²²

19 Dass der europäische Gesetzgebungsprozess in Krisenzeiten bzw. unter entsprechendem Druck sehr schnell sein kann, haben nicht nur zahlreiche legislative Verfahren im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gezeigt: Auch im Kontext der Ukraine-Flüchtlingskrise änderten die EU-Institutionen innerhalb von nur vier Wochen (vom Vorschlag der Kommission bis zur Unterzeichnung durch die Präsidenten von Rat und Parlament) in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Verordnung über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, um ansonsten gesperrte Finanzmittel zur Bewältigung des Massenzustroms nutzen zu können (vgl. Verfahren 2022/0077/COD zur Verabschiedung einer Verordnung [EU] 2022/585 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 zur Änderung der Verordnungen [EU] Nr. 514/2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, [EU] Nr. 516/2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und [EU] 2021/1147 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds; ABl. L 112, 11.04.2022, S. 1–5; Verfahren 2022/0077/COD).

20 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl, COM(2020) 613 final, vom 23. September 2020, Erwägungsgründe 23 bis 27 sowie Art. 10.

21 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, COM(2021) 890 final, vom 14. Dezember 2021. In Reaktion auf die im Herbst 2021 von der weißrussischen Regierung organisierten Schleusungen von Schutzsuchenden in die EU sollte aus Sicht der Kommission sowie einiger Mitgliedstaaten für zukünftige Situationen solcher Instrumentalisierung ein Notverfahren für das Asyl-, Grenz- und Rückkehrmanagement normiert werden. Der Verordnungsvorschlag wurde aufgrund der Widerstände Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten jedoch nicht weiterverfolgt.

22 Vgl. Mandat des Europäischen Rates für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, Ratsdok. 13800/23 vom 4. Oktober 2023; Verfahren 2020/0277(COD).

Derzeit laufen die Trilog-Verhandlungen, um vor Ablauf der Legislaturperiode einen Kompromiss zu sämtlichen noch nicht konsentierten Rechtsakten des GEAS zu finden (Angenendt et al. 2023a). Zwar ist die Krisenverordnung klar auf akute Managementprozesse bei rapide erhöhtem Fluchtaufkommen bzw. irregulärer Migration an den Außengrenzen (bei Krisen und in Situationen höherer Gewalt) gerichtet. Gleichwohl könnte das Europäische Parlament mit Blick auf die ungelöste Frage des Umgangs mit den vorübergehend Schutzberechtigten (und die in menschenrechtlicher Hinsicht hoch umstrittenen Inhalte der Krisenverordnung) auf die Idee kommen, die temporäre Schutzoption im Endspurt der Verhandlungen mit dem Rat wieder auf die Tagesordnung zu setzen – und dabei auch eine Anschlusslösung für die bislang nach RL 2001/55/EU Geschützten einzufordern.

3.1.2 Neufassung der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EU als Alternative?

Aus der Perspektive des Europäischen Parlaments könnte es vielversprechend sein, im Rahmen paralleler Gesetzgebungsverfahren im Bereich der legalen Migration auf günstige Anschlusslösungen für die aufgenommenen Ukrainerinnen und Ukrainer zu pochen. Konkret könnte die derzeit in der Diskussion befindliche Neufassung der Richtlinie zur Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger für zahlreiche ukrainische Geflüchtete zu einem „Rettungsanker“ im EU-Recht werden (Ineliger 2023a; vgl. auch Angenendt et al. 2022: 7, Carrera et al. 2023: 40). Das Migrations- und Asylpaket hatte nämlich parallel zur GEAS-Reform auch einen Folgeprozess angestoßen: Mit ihm sollten die wichtigsten Mängel der Unionspolitik im Bereich der legalen Migration behoben werden, um zum übergeordneten Ziel beizutragen, qualifizierte und talentierte Arbeitskräfte anzuwerben. Dazu sollen sowohl die

sog. *Single-Permit-Richtlinie*²³ als auch die Richtlinie zum Daueraufenthalt für Drittstaatsangehörige geändert werden.

Die derzeit geltende EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG²⁴ sieht vor, dass Drittstaatsangehörige nach fünf Jahren ununterbrochenem rechtmäßigem Aufenthalt den Status von langfristig Aufenthaltsberechtigten erhalten können. Voraussetzungen sind ein stabiles und regelmäßiges Einkommen, der Nachweis einer Krankenversicherung sowie – falls in den Mitgliedstaaten vorgesehen – die Erfüllung dortiger Integrationsmaßnahmen. Im Gegenzug erhalten die Statusinhaberinnen und -inhaber weitgehende Rechte: Neben einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis sind sie den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in fast allen Bereichen gleichgestellt, nicht zuletzt beim Arbeitsmarktzugang, beim Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Anerkennung beruflicher Zertifikate sowie den sozialstaatlichen und steuerlichen Regelungen. In der Richtlinie blieben – entgegen der ursprünglichen Absicht – international Schutzberechtigte zunächst unberücksichtigt; erst seit der Verabschiedung einer Änderungsrichtlinie im Mai 2011 steht der EU-Daueraufenthaltsstatus auch Personen mit Flüchtlingsanerkennung und subsidiär Schutzberechtigten offen (Thym/Hailbronner 2022, Part C 9: 545–546, 556). Vorübergehend Schutzberechtigte nach der *Temporary Protection Directive* bleiben bislang jedoch ausgeschlossen; selbst wenn sie zwischenzeitlich in einen anderen Aufenthaltstitel (z. B. zu Erwerbszwecken) wechseln, werden diese Zeiten nicht angerechnet.

Der im April 2022 vorgelegte Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Richtlinie soll nun deutlich mobilitätsfördernd wirken, indem er es Drittstaatsangehörigen ermöglicht, Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten zu kumulieren. Sie müssen zwar weiterhin in der Summe einen fünfjäh-

23 Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. L 343, 23.12.2011, S. 1–9

24 Richtlinie des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16, 23.01.2003, S. 44–53, geändert durch die Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen, ABl. L 132, 19.05.2011, S. 1–4.

rigen Voraufenthalt in der EU insgesamt nachweisen, sich aber lediglich mindestens zwei Jahre rechtmäßig und ununterbrochen in dem Mitgliedstaat aufgehalten haben, in dem sie den Aufenthaltstitel beantragen. Die zweite zentrale Neuerung besteht darin, dass bei der Errechnung der Voraufenthaltszeit keine Eigenschaft oder Rechtsstellung, die momentan noch vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen ist, mehr hinderlich sein soll. Dazu gehören ursprünglich temporäre Aufenthalte zu Studium oder Berufsausbildung, aber auch der vorübergehende Schutz.²⁵ Doch eine Verabschiedung dieser Regelung würde den ukrainischen Flüchtlingen allenfalls mittelbar zum Vorteil gereichen, da sie absehbar im Jahr 2025 noch keinen fünfjährigen Voraufenthalt vorweisen können.

Einen kühnen Schritt in Richtung auf eine direkte Anwendbarkeit auf die Situation der jetzt noch temporär Schutzberechtigten hat im April 2023 der Berichterstatter im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments unternommen. Gemäß den Änderungsanträgen soll die Voraufenthaltszeit von fünf auf drei Jahre reduziert werden: Ukrainische Kriegsflüchtlinge mit vorübergehendem Schutz, die sich bereits seit Ende Februar 2022 in der EU aufhalten (und die sonstigen Voraussetzungen erfüllen), sollten nach Ansicht des Ausschusses im Idealfall also pünktlich zum 4. März 2025 „in dem Mitgliedstaat, der ihnen einen solchen Schutz gewährt hat, zu denselben Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige ein langfristiges Aufenthaltsrecht in der EU erlangen dürfen“.²⁶

Allerdings stehen die Chancen auf eine Verabschiedung der Neufassung der Richtlinie derzeit eher

schlecht: Bisher hat weder eine Lesung im Plenum des Parlaments stattgefunden, noch hat sich der Rat (aufgrund langanhaltender Blockaden einzelner Mitgliedstaaten) in Richtung auf eine gemeinsame Position für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament bewegt. Einzig eine politische Einigung im Rat als „allgemeine Ausrichtung“ (*general approach*) könnte noch eine Beschlussfassung im beschleunigten Verfahren ermöglichen.

3.1.3 Noch mal ein Jahr? Änderung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Die Frage, wie lange „vorübergehend“ ist (Koser/Black 1999: 527), beantwortet die Aufnahmepraxis gegenüber Kriegs- und Krisenflüchtlingen weltweit höchst unterschiedlich: So mündeten gerade auf dem afrikanischen Kontinent als kurzfristig vorgesehene Aufnahmen von Flüchtlingen in Lagern oftmals in einem jahrelangen Aufenthalt in sog. *Protracted Refugee Situations* – ohne Aussicht auf Integration oder nachhaltige Rückkehr, wie etwa in Kenia (vgl. z. B. Crisp 2003; Lindley 2011). In den Diskussionen zur Erarbeitung der *Temporary Protection Directive* auf europäischer Ebene zeigten sich ebenfalls unterschiedliche Wahrnehmungen bezüglich der Dauer des vorübergehenden Schutzes: Die Europäische Kommission hatte in ihrem ursprünglichen Vorschlag eine Maximaldauer von fünf Jahren vorgesehen, diese dann allerdings auf zwei Jahre reduziert; die Mitgliedstaaten favorisierten durchweg kürzere Laufzeiten,²⁷ sodass sich in der verabschiedeten Richtlinie ein Kompromissvorschlag des Ratsvorsitzes wiederfand (zwei Jahre plus ein Jahr; vgl. Skordas in Thym/Hailbronner 2022, Part D 19: 1193).²⁸ Letztlich spricht

25 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung) vom 27. April 2022, COM(2022) 650 final, s. Erwägungsgrund 10 sowie Art. 3 Abs. 2b Verfahren 2022/0134/COD.

26 Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Bericht A9-0145/2023 über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung) vom 13. April 2023, Änderungsanträge 2, 7, 49. Die EP-Ausschüsse sahen weitere Maßnahmen vor, um möglichst viele der derzeit vorübergehend Schutzberechtigten in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu bringen, etwa durch eine großzügigere Handhabung des Kriteriums der „ausreichenden Einkünfte“, die Möglichkeit von Lücken zwischen Beschäftigungsverhältnissen oder die Unbeachtlichkeit bestimmter Arten von Sozialhilfe im Einzelfall, vgl. etwa Änderungsantrag 10.

27 Vgl. auch den maximal sechsmonatigen Aufenthalt im Falle des „vorübergehenden Aufenthalts“ gemäß § 25 Abs. 4 AufenthG im deutschen Recht (s. Kap. 3.2.3).

28 Die Perspektive des deutschen Flüchtlingssozialrechts geht dagegen unmittelbar von einem nicht nur vorübergehenden, sondern von einem gewöhnlichen Aufenthalt der ukrainischen Kriegsflüchtlinge aus – manifestiert in dem bereits kurz nach Beginn der Aufnahme vollzogenen Rechtskreiswechsel (Janda 2023; Schork/Loschert/Kolb 2022: 26–29).

vor allem die Tatsache, dass die Richtlinie kurzfristig eine Überlastung der Asylsysteme verhindern sollte, dafür, nach drei Jahren des temporären Schutzes im Bedarfsfall zu einer Lösung mit einer dauerhaften Aufenthaltsperspektive überzugehen bzw. diese einzuleiten (vgl. auch Meijers Committee 2023). Ansonsten stünde der berechtigte Vorwurf im Raum, die Mitgliedstaaten der EU folgten einer Strategie der Verzögerung und Verschleppung (Küçük 2023: 20). Zudem stünde jene Überlastung der Asylsysteme im Jahr 2025 zu befürchten, die man in 2022 verhindern wollte.

Allerdings sind die zeitlichen Möglichkeiten unter Umständen zu beschränkt und die Interessen der Mitgliedstaaten zu divergent, um mehrheitsfähige Vorschläge zu den oben skizzierten, ‚anspruchsvollen‘ Optionen zu erarbeiten (vgl. 3.1.1 und 3.1.2). Daher

könnte ein nochmaliges Verlängern des temporären Schutzes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als Minimalkonsens unter den Mitgliedstaaten bzw. mit dem Europäischen Parlament eine pragmatische Lösung darstellen. Damit würde ein weiteres Jahr (wahlweise auch zwei oder mehr Jahre; s. Info-Box 2) ‚gewonnen‘ und der neue europäische Gesetzgeber könnte sich in der Legislaturperiode 2024–2029 mit nachhaltigen Lösungen befassen. Primär ginge es um eine Änderung von Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55/EG, die es Kommission und Rat ermöglicht, den vorübergehenden Schutz nochmals zu verlängern.

Erneute Verlängerung durch einfachen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit?

Eine ‚exekutivlastige‘ Verlängerung des vorübergehenden Schutzes um ein weiteres Jahr bis maximal

Info-Box 2 Aufenthaltserlaubnis zum Wiederaufbau?

Im Juni 2022 berief der EU-Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte Nicolas Schmit einen „Sonderberater Ukraine“ mit dem Ziel, die Bemühungen der Europäischen Kommission zur Förderung der sozialen Integration von ukrainischen Flüchtlingen in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheitsversorgung in den EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu koordinieren. Im Mai 2023 legte Sonderberater Lodewijk Asscher, der zuvor stellvertretender Ministerpräsident sowie Arbeits- und Sozialminister in den Niederlanden war, nach Ablauf seines rund neunmonatigen Mandats einen knappen Bericht vor (Asscher 2023). Darin stellt er fest, dass der Krieg in absehbarer Zukunft weitergehen werde und es äußerst unwahrscheinlich sei, dass nach Auslaufen des vorübergehenden Schutzes 2025 ein großer Teil der Kriegsflüchtlinge in Sicherheit zurückkehren könne (ebd.: 4, 11). Die EU solle Vertriebenen aus der Ukraine, die in der EU leben, Gewissheit über ihren Status nach dem Auslaufen der Richtlinie 2001/55/EG verschaffen. Dazu plädiert er für eine Übereinkunft zwischen der EU und der Ukraine, den vorübergehenden Schutz

für die voraussichtliche Dauer des Wiederaufbaus der Ukraine – er geht von etwa zehn Jahren aus – zu verlängern: „In einer gemeinsamen Erklärung der ukrainischen Regierung und der Europäischen Kommission könnte eine Aufenthaltserlaubnis zum Wiederaufbau angekündigt werden, die nach der zweiten Verlängerung der *Temporary Protection Directive* erteilt werden soll“ (Asscher 2023: 12; Übers. d. Verf.).

Genauere Angaben zur Ausgestaltung einer solchen Aufenthaltserlaubnis enthält der Bericht jedoch nicht. Insbesondere bleibt unklar, ob jenseits einer Verlängerung des vorübergehenden Schutzstatus auch konkrete Bezüge zur Wiederaufbauunterstützung hergestellt oder gar entsprechende Verpflichtungen festgeschrieben werden sollten – und wie die Rückkehrfähigkeit und -bereitschaft nach derart langer Zeit aufrechterhalten werden soll. Die Europäische Kommission hat sich die Vorschläge des Sonderbeauftragten soweit ersichtlich bislang nicht zu eigen gemacht; in Politik- und Expertenkreisen erhielten sie wenig Resonanz (tendenziell ablehnend: Meijers Committee 2023).

zum 4. März 2026 scheint zumindest gemäß dem Wortlaut der Richtlinie nicht ausgeschlossen. Demnach kann „[b]ei Fortbestehen von Gründen für den vorübergehenden Schutz [...] der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, die außerdem jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll, beschließen, diesen vorübergehenden Schutz um bis zu einem Jahr [sic!] zu verlängern.“ (Art. 4 Abs. 2). Ob diese Verlängerungsoption (von der bereits im September 2023 Gebrauch gemacht wurde) absolut und einmalig gilt oder ob ein solcher Beschluss wiederholt herbeigeführt werden könnte, ist nicht ganz eindeutig geklärt. Peers et al. (2015: 577) halten Letzteres grundsätzlich für möglich, nach Auslaufen des vorübergehenden Schutzes müsse jedoch ein angemessener Zeitraum bis zu einem erneuten Ratsbeschluss vergehen. Die meisten Kommentatoren des EU-Migrations- und Flüchtlingsrechts gehen davon aus, dass auf Basis der geltenden *Temporary Protection Directive* der vorübergehende Schutz spätestens am 4. März 2025 beendet werden muss (Ineli-Ciger 2023a; Skordas in Thym/Hailbronner 2022, Part D 19: 1194, 1198; Thym 2023: 407) – eine weitere Verlängerung liefe der Effizienz der europäischen Gesetzgebung bzw. der Vertragsziele zuwider.²⁹ Einen klaren Ausschluss dieser Option hat allerdings bislang weder die Europäische Kommission noch der Rat verlautbaren lassen. Aufgrund des Antragsrechts eines jeden Mitgliedstaats (s. o.) sollte auch die Bundesregierung prüfen, ob eine derartige Verlängerung ohne einen aufwendigen Gesetzgebungsprozess möglich ist – freilich eher als pragmatischer ‚Notnagel‘ denn als optimale Lösung (vgl. dazu auch ICMPD 2023b: 15).

3.2 Optionen im deutschen Migrationsrecht

Geht man von einem Szenario aus, in dem sich auch im März 2025 die Bedrohungslage der Zivilbevölkerung in der Ukraine nicht wesentlich geändert hat,

so stellt sich die Frage einer Verlängerung der aktuellen Schutzgrundlage. Wenn diese sich aufgrund von divergierenden Interessen nicht als EU-einheitliche Variante realisieren ließe (s. Kap. 3.1.3), könnten die Gesetzgeber der geneigten Mitgliedstaaten eine passende Rechtsgrundlage in ihrem nationalen Recht schaffen – durchaus auch untereinander abgestimmt. Denn zweifellos bietet das jeweilige Migrations- bzw. Aufenthaltsrecht der Mitgliedstaaten einen wesentlich größeren Spielraum für Anschlussoptionen als der auf europäischer Ebene geltende Rahmen. Dies betrifft zum einen Möglichkeiten, die das deutsche Recht bereits jetzt bietet, zum anderen können bestehende Rechtsgrundlagen angepasst oder neu geschaffen werden, um bestimmten Bedarfen und Interessen nachzukommen. Diese Möglichkeiten werden in den folgenden Abschnitten cursorisch dargestellt. Die Ausführungen erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit; insbesondere die unterschiedlichen Rechtsfolgen möglicher alternativer Aufenthaltstitel zu § 24 AufenthG (z.B. eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, Zugang zu BAföG oder zu Leistungen des SGB oder Ausschluss von Familiennachzug/-zusammenführung) können in diesem Rahmen nicht diskutiert werden.

3.2.1 Übergänge in andere Aufenthaltsw Zwecke

Mit Blick auf eine möglichst hohe aufenthaltsrechtliche Sicherheit nach Abschluss des vorübergehenden Schutzes ist die Beantragung eines Aufenthaltstitels zur Ausbildungs- und vor allem zur Arbeitsmigration sinnvoll (Klaus/Fausel/Tonn 2022: 115). Dies kann noch während des vorübergehenden Schutzstatus erfolgen, da ein Wechsel in andere Aufenthaltsverfahren grundsätzlich möglich ist (§ 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV). Es dürfen durchaus zwei oder mehr Aufenthaltstitel gleichzeitig vergeben werden, solange die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt werden und dies so beantragt wird.³⁰

²⁹ „[T]he simple reactivation after three-year period would undermine the effet utile of the legislation“ (Thym 2023: 407).

³⁰ Vgl. dazu das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2013 (BVerwG 1 C 12.12): Das Gericht stellte fest, dass ein entsprechendes Verbot dem Aufenthaltsgesetz nicht zu entnehmen ist und somit Ausländerinnen und Ausländer ggf. von den mit mehreren Aufenthaltstiteln verbundenen unterschiedlichen Rechtsvorteilen Gebrauch machen können (vgl. dazu auch ausführlich Müller in Hofmann 2023, Teil 1, § 7, Rn. 10).

So geht das Bundesministerium des Innern und für Heimat davon aus, dass bei Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen zusätzlich oder alternativ eine Aufenthaltserlaubnis beantragt werden kann (beispielsweise zur Berufsausbildung oder beruflichen Weiterbildung, zum Studium bzw. zur Studienmobilität oder für ein studienbezogenes Praktikum, zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, für Sprachkurse oder einen Schulbesuch, als Fachkraft mit beruflicher oder akademischer Ausbildung, zu Forschungszwecken oder für einen europäischen Freiwilligendienst). Dabei sei es dem Antragstellenden in der Regel nicht zuzumuten, den Visumantrag bei einer deutschen Auslandsvertretung in der Ukraine einzureichen (BMI 2022b: Ziff. 8.2).³¹

Sperrklauseln aus dem europäischen Recht

Wie ist jedoch mit den Sperrklauseln nach § 19f Abs. 1 Nr. 2 AufenthG umzugehen (ab. 1. März 2024: § 19f Abs. 1 Nr. 1)? Diese Frage sorgt für rechtliche Unsicherheit in der Praxis der Migrationsberatung und der kommunalen Ausländerbehörden, denn nach dieser Vorschrift dürfen Ausländer, „die sich im Rahmen einer Regelung zum vorübergehenden Schutz³² in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten“, nicht in einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums (§ 16b Abs. 1 u. 5), einer Studienbewerbung bzw. Studienplatzsuche (§ 17 Abs. 2), eines studienbezogenen Praktikums (§ 16e), in eine Blue Card

nach § 18b Abs. 2 (ab. 1. März 2024: § 18g), in eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken (§ 18d) bzw. zur Teilnahme an einem europäischen Freiwilligendienst (§ 19e) wechseln. Die Vorschrift resultiert aus entsprechenden Ausschlussstatbeständen, die in den EU-Richtlinien zu Studierenden und Forschenden (sog. REST-RL)³³ und zu Hochqualifizierten (sog. Blue-Card-RL)³⁴ enthalten sind. So ist in diesen Richtlinien formuliert, dass sie jeweils keine Anwendung auf Drittstaatsangehörige finden, die „in einem Mitgliedstaat vorübergehenden Schutz gemäß der Richtlinie 2001/55/EG des Rates genießen“. Daraus ist auf nationaler Ebene ein Erteilungsverbot für Aufenthaltstitel abzuleiten, die durch die Richtlinien abgedeckt sind. Strittig ist jedoch die Frage, ob sich die Formulierung „in einem Mitgliedstaat“ in § 19f auf die Europäische Union einschließlich Deutschland bezieht oder ob – wie in anderen Kontexten des Aufenthaltsgesetzes – mit „Mitgliedstaat“ lediglich alle anderen EU-Staaten (außer Deutschland) gemeint sind.³⁵ Einiges spricht dafür, dass es *kein* Erteilungsverbot für vorübergehend Schutzberechtigte mit einer deutschen Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG geben sollte, denn ein zentraler Zweck der Richtlinienvorschriften und der Umsetzung in § 19f AufenthG bestand in der Verhinderung von Sekundärmigration Schutzsuchender und vorübergehend Schutzberechtigter³⁶ – diese steht hier jedoch nicht zur Debatte.

31 Die Visastelle der Deutschen Botschaft in Kiew ist seit Kriegsbeginn geschlossen und es wurden zu Redaktionsschluss Ende November 2023 keine konsularischen Dienste angeboten (vgl. <https://kiew.diplo.de/ua-de>, 07.11.2023).

32 Hailbronner (Teil A 1, § 19f, Rn. 6) weist darauf hin, dass vorübergehender Schutz nach § 19f Abs. 1 Nr. 2 nicht zwingend auf den Schutz nach der Richtlinien 2001/55/EG beschränkt ist, sondern dieser auch ein Resultat politischer Entscheidungen zur vorübergehenden Schutzgewährung nach §§ 22, 23, 24 oder 25 Abs. 4 AufenthG sein kann. Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass die Richtlinie (anders als in § 24 AufenthG) nicht explizit erwähnt wird.

33 Richtlinie (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (Neufassung), ABl. L 132, 21.05.2016, S. 21-57.

34 Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates, ABl. L 382, 28.10.2021, S. 1-38.

35 Vgl. ausführlich Hocks in Hofmann 2023, Teil 1, § 19f, Rnn. 11-12.

36 Vgl. Hornung in Kluth/Hornung/Koch 2020, § 4 Rn. 314. Mit der Erteilung eines bereits zweimal verlängerten nationalen Schutztitels ist von einem vorläufigen Abschluss des Migrationsprozesses auszugehen. Plausibel ist vorrangig eine Rückkehrmigration (in die Ukraine), wesentlich unwahrscheinlicher hingegen eine Weiterwanderung innerhalb der EU, wobei letztere durch den Verzicht der Anwendung von Art. 11 der RL 2001/55/EG ohnehin toleriert wird. Bereits legal im Inland befindliche Ukrainerinnen und Ukrainer strukturell von der Beantragung entsprechender Aufenthaltstitel auszuschließen bzw. sie auf eine Ausreise nebst Titelverzicht und ein reguläres Visumverfahren aus dem Ausland zu verweisen, mutet geradezu paradox an (ähnlich Hocks in Hofmann 2023, Teil 1, § 19f, Rn. 12).

Dennoch ist der Wortlaut hinreichend klar, sodass entsprechende Titelerteilungen für Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG durch die Ausländerbehörden rechtswidrig sind.³⁷ Erste Auswertungen von Daten aus dem Ausländerzentralregister, die im Rahmen einer Studie für das Europäische Migrationsnetzwerk vorgenommen wurden, zeigen, dass solche Übergänge in andere Aufenthaltstitel bislang eine Quantité négligeable sind (Heiermann/Atanisev 2024). Dies ist momentan unproblematisch, könnte aber insbesondere hinsichtlich der Gruppe der ukrainischen Studierenden an deutschen Hochschulen³⁸ zu einem Problem werden, wenn deren Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz im März 2025 ausläuft: Selbst bei Erfüllung aller sonstigen notwendigen Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium blieben sie von einer Titelerteilung ausgeschlossen und wären – sollte bis dahin keine alternative Aufenthaltsnorm zur Verfügung stehen – zunächst zur Ausreise verpflichtet.³⁹

Beim Erteilungsverbot einer Blue Card sind die praktischen Folgen hingegen weniger gravierend: Ukrainische Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, die alle Voraussetzungen für eine EU-Blue-Card erfüllen, können in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung auf nationaler Rechtsgrundlage (§ 18b AufenthG) erhalten. Sie können so (wenn auch unter geringfügig ungünstigeren Bedingungen als mit einer Blue Card) weiter in Deutschland leben und arbeiten. Dabei kann der Aufenthaltstitel als ‚Brücke‘ fungieren, aus dem heraus danach auch eine Blaue Karte erteilt werden kann.⁴⁰ Eine mögliche Hürde ergibt sich aus den grundsätzlichen Vorgaben zur Fachkräfteeinwanderung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG: Demnach müssen Personen, die das 45. Lebensjahr bereits vollendet haben, zur erstmaligen Erteilung eines Fachkräftetitels ein vergleichsweise hohes Einstiegsgehalt (mindestens 55 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung) oder eine angemessene Altersversorgung nachweisen.

37 Die Legalität eines technischen Tricks, wonach unmittelbar vor der Beantragung eines alternativen Aufenthaltstitels bei der zuständigen Ausländerbehörde ein Verzicht auf den bestehenden Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG erklärt wird und folglich der alternative Aufenthaltstitel bzw. eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 3 AufenthG erteilt wird, bliebe zu prüfen.

38 Im Wintersemester 2022/23 studierten rund 9.100 Ukrainerinnen und Ukrainer an deutschen Hochschulen, das waren rund 43 Prozent mehr als im Vorjahr (Heublein et al. 2023: 41). Die Zahl der Schutzberechtigten, die sich in Deutschland für ein Studium einschrieben, blieb zunächst deutlich hinter den ersten Prognosen zurück (Forschung & Lehre 2022). Dies scheint nicht zuletzt auf fehlende Kenntnisse der deutschen und auch der englischen Sprache sowie weitere Probleme bei der Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen zurückzuführen zu sein, wie eine Abfrage unter den Ländern ergab (Heiermann/Atanisev 2024).

39 Eine erneute, visumfreie Einreise mit anschließender Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis zum Studium wäre notwendig. Dennoch wären hier durchaus kreative Lösungen denkbar, die eine solche Ausreise unmittelbar nach Ablauf des Aufenthaltstitels gemäß § 24 AufenthG zwecks titelloser Neueinreise unnötig machen würden. So könnte Studierenden mit vorübergehendem Schutz, die grds. die Voraussetzungen zur Erteilung eines Titels nach § 16b zum Studium erfüllen würden, ab 1. März 2024 zur Beantragung einer (zusätzlichen) Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche nach § 17 Abs. 2 geraten werden, sofern sie die speziellen Erteilungsvoraussetzungen dieser Norm ebenfalls erfüllen (hier sind lediglich „ausreichende“ deutsche Sprachkenntnisse vonnöten und die Antragsteller dürfen das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet haben – was bei Studierenden der Regelfall sein dürfte –; die Aufenthaltserlaubnis gilt dann für bis zu neun Monate). Denn die Ausbildungsplatzsuche ist von dem aus der REST-Richtlinie resultierenden Zweckwechselverbot nicht betroffen. Mit der Titelerteilung zur Ausbildungsplatzsuche könnte im unmittelbar folgenden Zug (oder nach dessen Ablauf) schließlich eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16b AufenthG erteilt werden. Alternativ wäre denkbar, dass Studierende einen Aufenthaltstitel nach § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG erhalten. Demnach kann „in begründeten Fällen“ eine Aufenthaltserlaubnis auch für einen nicht im Gesetz vorgesehenen Zweck erteilt werden. Sinn und Zweck sowie bisherige Anwendung der Norm (vgl. ausführlich Hailbronner, Teil A 1, § 7, Rn. 16–22) sprechen allerdings gegen eine überzeugende Eignung als Brücke für Studierende in § 16b. Gegebenenfalls sollten Bund und Länder den Ausländerbehörden eine für diese Fallkonstellation allgemein nutzbare Begründung zur Verfügung stellen.

40 In Berlin wird bei Erfüllung der Voraussetzungen für eine Blue Card diese mittels eines Kunstgriffs dennoch sofort erteilt: Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG wird für eine „logische Sekunde“ ein Titel nach § 18b Abs. 1 erteilt, um sodann die Blaue Karte EU zu erteilen – der Ausschlussgrund des § 19f Abs. 1 kann in diesem Fall formal nicht (mehr) greifen (Landesamt für Einwanderung 2023, VAB A 19f.1.1–19f.1.2). Für die Bundesregierung bliebe zu prüfen, ob sie die durch EU-Recht vorgegebenen Ausschlussgründe, die zu unschlüssigen Vorschriften im deutschen Aufenthaltsgesetz führen, durch solche oder ähnliche Empfehlungen in aktualisierten Anwendungshinweisen abmildern sollte. Dem sollte eine Prüfung der Praxis in den anderen Mitgliedstaaten vorausgehen, die idealerweise zu einem gemeinsamen Problembewusstsein und der Erarbeitung von Lösungswegen auf europäischer Ebene führt – mittelfristig etwa zur Anpassung der fraglichen Regelungen in den EU-Richtlinien.

Von dieser Voraussetzung kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn „ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung“ besteht. Diese Hürde ließe sich also dadurch vermeiden, dass das Bundesministerium des Innern und für Heimat in den Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz klarstellt, dass für die Gruppe der (vormals) vorübergehend Geschützten ein solches Interesse grundsätzlich besteht. Die Länder könnten dies dann in entsprechenden Erlassen abbilden. Auch das Zweckwechselverbot für vorübergehend Geschützte in eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken (§ 18d AufenthG) dürfte in der Praxis oftmals über einen Erwerbstitel aufzufangen sein, da Forschungstätigkeiten in der Regel ausreichend vergütet sind und die Charakteristika einer Beschäftigung als Fachkraft mit akademischer Ausbildung aufweisen.

Darüber hinaus bestehen für Ukrainerinnen und Ukrainer Zugänge in zahlreiche weitere ausbildungs- oder erwerbsbezogene Aufenthaltstitel: Neben der bereits genannten Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung käme für viele bereits jetzt erwerbstätige Ukrainerinnen und Ukrainer eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung als Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) infrage, wobei auch hier die oben genannte Hürde für Erwerbstätige ab 45 Jahren bestünde. Daneben kann ein Aufenthaltstitel zur beruflichen Bildung bzw. Weiterbildung (§ 16a AufenthG) beantragt werden ebenso wie zur Suche eines Ausbildungsplatzes (§ 17 Abs. 1 AufenthG).⁴¹ Ferner kommt eine selbständige Tätigkeit in Betracht (§ 21 AufenthG). Eine zentrale Einschränkung für diese ‚Wechseloptionen‘ ist sicherlich die jeweils erforderliche eigene Sicherung des Lebensunterhalts. In vielen Fällen handelt es sich um Familien mit alleinerziehenden Müttern, wobei die Betreuungssituation

insbesondere im vorschulischen Bereich unzureichend ist. Daher wird oftmals lediglich eine Teilzeitbeschäftigung möglich sein und damit – selbst wenn diese auf Fachkräfte- oder Expertenniveau erfolgt – der ergänzende Bezug von Bürgergeld erforderlich.

Neue Chancen mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Für einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausübung einer Beschäftigung ist je nach Konstellation ein Arbeitsplatzangebot, ein Qualifikationsnachweis und ggf. eine Berufsausübungserlaubnis notwendig. Insbesondere im Bereich der reglementierten Berufe sind kurzfristige Wechsel vom vorübergehenden Schutz in einen Fachkrafttitel bislang eher die Ausnahme als die Regel und auch wenn die Bemühungen um die Anerkennung der Gleichwertigkeit ukrainischer Abschlüsse verstärkt wurden (vgl. Bushanska et al. 2022), sind die Erfolge beispielsweise in den Schlüsselbereichen Lehrkräfte und medizinisches Personal äußerst begrenzt (Thränhardt 2023a: 30–31). Obwohl viele ukrainische Kriegsflüchtlinge bereits Integrationskurse absolviert haben, dürften die für einige Aufenthaltstitel erforderlichen Sprachkenntnisse für manche ebenfalls eine Hürde darstellen. Allerdings werden innerhalb des nächsten Jahres zahlreiche weitere Menschen die Kurse erfolgreich beenden, andere ihre Sprachkenntnisse im Job weiter aufbessern, sodass insbesondere Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken eine vielversprechende Option darstellen, um ihren Aufenthalt abzusichern und zu einer beschleunigten Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu kommen (vgl. dazu umfassend Klaus/Fausel/Tonn 2022: 114–115).

Die Möglichkeiten eines ‚Spurwechsels‘ in einen anderen Aufenthaltstitel erweitern sich zudem, wenn ab November 2023 bzw. März 2024 das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung in

⁴¹ Ab 1. März ergeben sich durch Inkrafttreten von Änderungen aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung hier weitere Liberalisierungen, die insbesondere auch Geflüchteten aus der Ukraine entgegenkommen dürften: Die Altersgrenze wird von 25 auf 35 Jahre erhöht, künftig werden nur noch „ausreichende“ Deutschkenntnisse (B1-Niveau) verlangt und die Suchperiode wird von sechs auf maximal neun Monate verlängert; zudem ist zukünftig die Ausübung einer Beschäftigung von bis zu 20 Stunden pro Woche erlaubt (§ 17 AufenthG-neu).

Kraft tritt.⁴² Zum einen wird dadurch in einigen Fällen den Sprachkenntnissen weniger Bedeutung beigemessen (beispielsweise im Bereich der Beschäftigung berufserfahrener ITK-Fachkräfte oder bei der Ausbildungsplatzsuche), zum anderen ergeben sich aus der neuen ‚Erfahrungssäule‘ verschiedene Möglichkeiten, die eine Brücke in eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft schlagen könnten. So reicht künftig für eine qualifizierte Beschäftigung neben einem entsprechenden Jobangebot auch der Nachweis einschlägiger Berufserfahrung (mindestens zwei Jahre innerhalb der vorangegangenen fünf Jahre) sowie eine im Ausland von einer öffentlichen Stelle anerkannte akademische oder berufliche Qualifikation (§ 6 BeschV-neu).⁴³ Auch die neue Anerkennungspartnerschaft, mit der zukünftig ein gesamtes berufliches Anerkennungsverfahren in Deutschland durchgeführt werden kann, bietet hier neue Möglichkeiten (§ 16d Abs. 3 AufenthG). Beim Zugang zur beruflichen Ausbildung nach § 16a AufenthG ergibt sich ebenfalls eine Erleichterung: Zwar steht die Zulassung formal unter einem Prüfvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit, allerdings fällt die Vorrangprüfung weg (§ 8 Abs. 1 BeschV-neu).

Auch bei den bereits genannten Titeln zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung mit beruflicher (§ 18a) und akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG) – wenn also die Gleichwertigkeit einer ausländischen Berufsqualifikation bzw. die Vergleichbarkeit eines ausländischen Hochschulabschlusses festgestellt werden kann (§ 18 Abs. 3 AufenthG) – hat das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung weitere Zugangserleichterungen erbracht: Hier besteht nun ein Rechtsanspruch auf Titelerteilung, während vor dem 18. November lediglich ein vorgeprägtes Ermessen normiert war – es sich also um eine Kannvorschrift handelte. Gleichzeitig wurde das Konnexitätserfordernis zwischen der nachgewiesenen Qualifikation und der geplanten

Beschäftigung aufgehoben, d. h. die §§ 18a und b AufenthG berechtigen nun zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung (und nicht mehr nur zu einer qualifizierten Beschäftigung, zu der die erworbene Qualifikation befähigt).

Ukraine als „Best Friend“? Option der Privilegierung der Ukraine in der Beschäftigungsverordnung

Trotz der oben beschriebenen erweiterten Optionen, die das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung bieten, werden Menschen, die unterhalb des Fachkräfteniveaus qualifiziert bzw. beschäftigt sind, darin häufig keine Möglichkeiten zur Absicherung ihres Aufenthalts über den 4. März 2025 hinaus finden. Eine mögliche Lösung für nicht formal qualifizierte könnte die Aufnahme der Ukraine in die Liste privilegierter Herkunftsstaaten hinsichtlich der allgemeinen Beschäftigungserlaubnis auch für Tätigkeiten unterhalb des Fachkräfteniveaus sein (§ 26 der Beschäftigungsverordnung). Verstärkt in der Diskussion war hier in den letzten Jahren die sog. Westbalkanregelung als Erwerbsmigrationskanal (vgl. Bither/Ziebarth 2018, Brücker et al. 2020). Bislang ist die Liste gemäß § 26 Abs. 2 BeschV beschränkt auf die sechs Staaten des westlichen Balkans, allerdings ist bereits mehrfach darüber nachgedacht worden, sie zu erweitern – auch um damit für Angehörige bestimmter Drittstaaten Alternativen zum Asylkanal nach Deutschland aufzuzeigen (Kolb/Schneider 2021: 57–58). Jüngst ist eine Erweiterung um die Ukraine (sowie um andere Drittstaaten an den Außengrenzen oder in geografischer Nähe zur EU) im Zuge der Entfristung der Westbalkanregelung und der geplanten Erhöhung des jährlichen Kontingents auf 50.000 Zustimmungen ab Juni 2024 (§ 26 Abs. 2 BeschV-neu) vorgeschlagen worden (Brücker 2023: 14).⁴⁴

Eher angezeigt wäre allerdings eine Ergänzung der Länderliste in § 26 Abs. 1 BeschV um die Ukraine.

42 BGBI. 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023; BGBI. 2023 I Nr. 233 vom 31.08.2023.

43 Das ukrainische Bildungssystem im Sekundarbereich II und im Postsekundarbereich bietet einige Anknüpfungspunkte für diese Norm: Die fachspezifische berufliche Basisbildung kann für die meisten Berufe in zwei Stufen erworben werden: auf den Niveaus „qualifizierter Arbeiter“ sowie „Junior Spezialist“. Viele dieser Abschlüsse sind sogar (teil)anererkennungsfähig (Werner et al. 2022: 9–11).

44 Erhebliche Gegenargumente bringt Klaus in Kluth/Heusch, BeschV, § 1, Rnn. 68–69.

Hiernach können bislang Staatsangehörige der Länder Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie der USA zur Ausübung jeder Beschäftigung zugelassen werden – ohne Kontingent und selbst wenn der Sitz des Arbeitgebers nicht in Deutschland ist, was beispielsweise auch Entsendungen erlaubt (vgl. Bünte in Offer/Mävers 2022, § 26, Rn. 4). Bei dieser Staatenliste handelt es sich durchweg um Länder, mit denen die Bundesrepublik besondere wirtschaftliche Kooperationen aufgebaut hat. Sie ist nahezu deckungsgleich mit der in der Aufenthaltsverordnung genannten Staatengruppe, deren Staatsangehörige grundsätzlich visumfrei nach Deutschland einreisen können (und ggf. erst dort nachträglich einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit o. Ä. beantragen) (§ 41 Abs. 1 AufenthV). Eine Aufnahme der Ukraine in die beiden „Best Friends“-Listen läge aus praktischen Gründen nahe: Die Ukraine ist EU-Beitrittskandidat und mit Deutschland auf besondere Weise verbunden – durch die Aufnahme von über einer Million seiner Staatsangehörigen und durch enge wirtschaftliche und politische Verflechtungen mit Blick auf den Wiederaufbau (so auch Klaus in Kluth/Heusch, BeschV § 1, Rnn. 66–67a). Außerdem wäre dies eine Maßnahme mit erheblicher politischer Symbolwirkung.

3.2.2 Individuelles Asylverfahren oder humanitärer Aufenthalt

Kritische Stimmen, die individuelle Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen auch in Situationen massenhaften Flüchtlingszugangs betonen, sehen im Regime des vorübergehenden Schutzes eine negative Entwicklung, die sogar als „Katalysator für die Verweigerung eines Flüchtlingsstatus“ (Küçük 2023: 10) wirken könnte. Sie betonen, die Option zur Erteilung von Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskon-

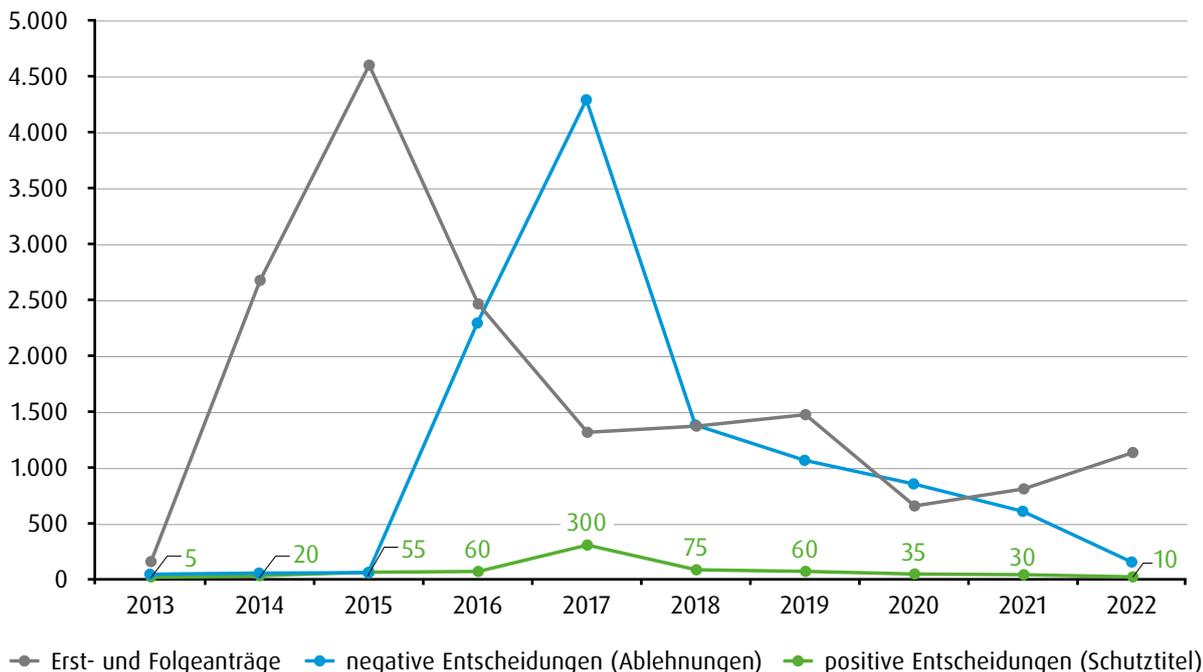
vention bzw. von subsidiärem Schutz auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention nach EU-Recht müsse gegeben sein. Grundsätzlich steht allen ukrainischen Kriegsflüchtlingen der Weg ins Asylverfahren offen. Und auf den ersten Blick mag diese Lösung tatsächlich naheliegen: Das Problem der fortgesetzten Anwesenheit von Schutzsuchenden nach dem 5. März 2025 würde dann auf jenes System verlagert, zu dessen Entlastung der vorübergehende Schutz vorgesehen war. Denn dieser steht quasi ‚neben‘ dem Asylsystem und verhindert nicht die Stellung eines Asylantrags und eine Anerkennung als Schutzberechtigte/r nach nationalen und europäischen Asylregeln.

In Deutschland kommt es seit Mitte 2022 nur in vereinzelten Fällen zu Entscheidungen über Asylanträge ukrainischer Staatsangehöriger.⁴⁵ Solche Anträge wurden insbesondere in der Zeit nach der Besetzung der Krim 2014 und auch unmittelbar nach der Invasion im Februar 2022 durchaus gestellt, doch die Schutzquote war äußerst gering und die Anzahl der positiven Entscheidungen bewegte sich meist im unteren oder mittleren zweistelligen Bereich; lediglich 2017 kam es zu 300 Schutzerteilungen (Abb. 3).

Für die Zeit des vorübergehenden Schutzes ist im Asylgesetz (§ 32a Abs. 1) allerdings das Ruhen des Asylverfahrens vorgesehen. Das bezieht sich zunächst auf Asylanträge, die vor der Gewährung vorübergehenden Schutzes nach § 24 AufenthG gestellt wurden. Art. 17 Abs. 1 der *Temporary Protection Directive* schreibt den Mitgliedstaaten jedoch vor, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, jederzeit in der Lage sein müssen, einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen (Hailbronner, Teil B 2, § 32a, Rn. 2). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) muss also von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG jederzeit einen Asylantrag (auch: Folgeantrag) entgegennehmen und das Verfahren eröffnen – um es sogleich

45 In Deutschland kam es im Jahr 2022 unter insgesamt 155 erstinstanzlichen Entscheidungen über Asylanträge ukrainischer Staatsangehöriger zu 145 Ablehnungen (93,5 %). Demgegenüber erhielten in den anderen EU-Staaten die meisten Ukrainerinnen und Ukrainer Schutz: Bei den im gleichen Jahr in der gesamten EU erstinstanzlich entschiedenen 8.590 Asylverfahren wurde in 7.410 Fällen subsidiärer Schutz erteilt (86,3 %), in 265 Fällen Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (3,1 %) und in 80 Fällen ein nationaler humanitärer Aufenthaltstitel (0,9 %) (Eurostat: migr_asydcfsta).

Abb. 3 Asylanträge und Entscheidungen über Asylanträge ukrainischer Staatsangehöriger in Deutschland, 2013–2022



Quelle: Eurostat (migr_asydcfsta, migr_asyappctza); Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

bis zum Ablauf des vorübergehenden Schutzes auf „ruhend“ zu stellen.⁴⁶

Inwieweit bereits jetzt (oder nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes) die Voraussetzungen für eine Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter oder gar als Flüchtling nach §§ 3 und 4 AsylG vorliegen, kann nur im individuellen Fall sowie unter Berücksichtigung der Gefahrenlage in der Ukraine beurteilt werden. Solange nur Teile des Landes unter russischer Kontrolle stehen und es realistische Möglichkeiten des internen Schutzes gibt, wären die Erfolgsaussichten für eine Anerkennung vermutlich nicht sehr hoch (Kluth 2022a:

90), da – Schaffung von Wohnraum vorausgesetzt – auf innerstaatliche Fluchalternativen verwiesen werden könnte. Darauf deutet nicht zuletzt die geringe Zahl von Schutzanerkennungen auch in den Jahren nach der Annexion der Krim und der kriegerischen Handlungen in der Ostukraine ab 2014 hin (Abb. 3). Dies sähe anders aus, wenn aufgrund einer fortwährenden kriegerischen Bedrohungslage in weite Teile des Landes keine Rückkehr möglich ist. In diesem Fall könnte ein subsidiärer Schutz festgestellt werden, wenn für die Menschen eine ernsthafte individuelle Bedrohung ihres Lebens oder ihrer Unversehrtheit „infolge willkürlicher Gewalt

46 Die Richtlinie gibt ferner vor, dass die Prüfung noch nicht bearbeiteter Anträge nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes „zum Abschluss zu bringen“ ist (Art. 17 Abs. 2). Das BAMF hat nach nationalem Recht die Schutzprüfung jedoch erst dann wieder aufzunehmen, wenn die Betroffenen ihm anzeigen, dass sie dies wünschen (innerhalb eines Monats nach Ablauf der Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz); ansonsten gilt der Antrag als zurückgenommen (§ 32a Abs. 2 AsylG). Diese Regelung widerspricht somit der vorrangigen Norm der Richtlinie (Fränkel in Hofmann 2023, Teil 6, § 32a, Rn. 3). Die Kommentarliteratur sieht aufgrund dieser einschneidenden Rücknahmefiktion und nicht zuletzt auf Grundlage von § 24 Abs. 7 AufenthG eine besondere Beratungs- und Warnpflicht aufseiten der zuständigen Ausländerbehörden (ebd., Rn. 4; Hailbronner, Teil B 2, § 32a, Rnn. 12–15).

im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ vorliegt;⁴⁷ ggf. würde jedoch auch lediglich ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG festgestellt. Bislang raten Organisationen der Flüchtlingshilfe allerdings von der Stellung eines Asylantrags ab, nicht zuletzt wegen der Unwägbarkeiten und Nachteile eines Asylverfahrens, das mit einer Unterbringung in einer Asylunterkunft sowie der Zuweisung in ein bestimmtes Bundesland (Wohnsitzauflage) einhergeht;⁴⁸ auch der „Rückfall“ vom Leistungskatalog des Sozialgesetzbuchs ins Asylbewerberleistungsgesetz würde für den individuellen Integrationsprozess einen gravierenden Rückschritt – und für die Behörden einen erheblichen Mehraufwand – bedeuten.

Ein grundsätzliches Problem bei einem Übergang in das reguläre Asylverfahren besteht ferner darin, dass die Vorschriften der Dublin-Verordnung angewendet werden müssten. Anders als beim Verfahren zum vorübergehenden Schutz – hier verzichten die Mitgliedstaaten auf ein Verbot von Weiterwanderungen in andere Mitgliedstaaten (Erwägungsgrund 15, 2022/382 i.V.m. Art. 11 RL 2001/55/EG) – sind dann bei einer Einreise eines ukrainischen Staatsangehörigen nach Deutschland über Polen die dortigen Behörden für die weitere Bearbeitung des Asylantrags zuständig. Weil dies offenkundig zu erheblichen Überlastungen der Asylsysteme einiger direkt an die Ukraine grenzender EU-Staaten führen würde, hat die Kommission den Mitgliedstaaten empfohlen, analog

die Selbsteintrittsklausel aus der Dublin-Verordnung Dublin-III-VO anzuwenden (Lehner 2024).

Anerkennung nach Aktenlage

Unabhängig davon, wie groß die Chancen auf Flüchtlingsanerkennung Anfang 2025 sind: Die bis dahin alternativ ergriffenen Aufenthaltsw Zwecke zu Erwerbstätigkeit, Bildung und Ausbildung (s. Kap. 3.2.1) betreffen zumindest in Deutschland nur einen Teil der geflohenen Menschen aus der Ukraine. Die Aktivierung der *Temporary Protection Directive* hätte in diesem Fall die Belastung des Asylsystems nicht verhindert, sondern lediglich verzögert (Angenendt et al. 2022: 7). Falls sich bis zu diesem Zeitpunkt keine andere effektive Lösung für das Gros der Flüchtlinge ergibt – entweder durch Rückgriff auf gemeinsame europäische Regularien (s. Kap. 3.1) oder eine humanitäre Aufanglösung auf nationalstaatlicher Ebene (s. u.) –, ist im Falle fortgesetzter Gefahr für Leib und Leben in der Ukraine die massenhafte Stellung von Asylanträgen sehr plausibel – mit einer entsprechenden Überlastung des Asylsystems (vgl. dazu etwa ICMPD 2023b: 10–12). Dem könnte entgegengewirkt werden, indem Begünstigten der *Temporary Protection Directive* pauschal durch eine „Prima-facie“-Anerkennung Schutz zugesprochen wird (Ergin 2022, Ineli-Ciger 2023b; vgl. allgemein Albert 2010). Über den Europäischen Rat könnte mit entsprechend abgestimmten Beschlüssen auch versucht werden, zu einer gemeinsamen Entscheidungspraxis zu gelangen.⁴⁹

47 Zur Feststellung einer solchen Bedrohung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AsylG muss, so das Bundesverwaltungsgericht, „die willkürliche Gewalt beim Fehlen individueller gefahrerhöhender Umstände ein besonders hohes Niveau für die Zivilbevölkerung erreichen. Hierzu bedarf es Feststellungen zur Gefahrendichte, die neben einer annäherungsweise quantitativen Ermittlung des Tötungs- und Verletzungsrisikos auch eine wertende Gesamtschau zur individuellen Betroffenheit des Ausländers umfassen“ (BVerwG 1 C 11.19, Urteil vom 20.05.2020). Die Einschätzung der ortsspezifischen Gefahrenlage und -dichte nimmt u. a. das BAMF vor, indem es regelmäßig gefährdende Einzelereignisse des Kriegsgeschehens in den einzelnen Verwaltungsbezirken der Ukraine (Oblasten) dokumentiert bzw. aggregierte Zahlen zu zivilen Kriegsoptionen von der britischen Nichtregierungsorganisation *Action On Armed Violence* übernimmt (BAMF 2023). Dieser ‚body count‘ im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung darf jedoch nicht der einzige Bewertungsmaßstab sein, wie der EuGH kürzlich in einem Vorabentscheidungsverfahren klarstellte. Vielmehr bedürfe es einer umfassenden Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere derjenigen, die die Situation im Herkunftsland der schutzsuchenden Person prägen, darunter die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen, der Organisationsgrad der beteiligten Streitkräfte, die Dauer des Konflikts, das geografische Ausmaß willkürlicher Gewalt, die Frage, an welchem Ort sich die betroffene Person bei Rückkehr tatsächlich aufhalten wird sowie Angriffe der Konfliktparteien auf Zivilpersonen (EuGH C-901/19, Urteil vom 10.06.2021).

48 So etwa Pro Asyl (<https://www.proasyl.de/hintergrund/aktuelle-informationen-fuer-gefluechtete-aus-der-ukraine/#Aktuell>, 07.11.2023) oder der Flüchtlingsrat Berlin (https://fluechtlingsrat-berlin.de/news_termine/ukraine/#120, 07.11.2023).

49 Denkbar wäre beispielsweise, für Kriegsflüchtlinge aus stark von Kriegshandlungen betroffenen Oblasten (Verwaltungsbezirke) im Süden und Osten des Landes die Feststellung von innerstaatlichen Fluchialternativen auszuschließen und damit eine Basis für die Erteilung subsidiären Schutzes zu schaffen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass sich angesichts des gegenwärtig erhöhten Fluchtaufkommens in der EU, das mit einem zunehmend restriktiven flüchtlingspolitischen Tenor einhergeht, eine größere Zahl von Mitgliedstaaten hinter einem entsprechenden Beschluss versammeln würde.

Das BAMF verfolgte 2015 aufgrund der damals stetig zunehmenden Zahl von Asylanträgen einen solchen Ansatz, um die Verfahren zu beschleunigen. War nach Aktenlage eine antragsgemäße Entscheidung möglich, wurde auf die individuelle Anhörung verzichtet, und zwar bei Personen aus Syrien, Eritrea sowie Christen, Mandäern und Jesiden aus dem Irak. Vor den „Prima-facie“-Entscheidungen wurde lediglich die Identität der Antragstellenden zweifelsfrei geprüft und verifiziert, dass Deutschland nach den Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung zuständig ist (BAMF 2016: 51). Nach öffentlicher Kritik an diesen Verfahren sowie Sicherheitsbedenken wurde ab 1. Januar 2016 dann wieder flächendeckend eine Einzelfallprüfung mit Anhörung durchgeführt (ebd.).

Sonstiger Aufenthalt aus völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen

Sollten nach Ablauf der Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz am 4. März 2025 die Gefahren in der Ukraine fortbestehen, kommt auch eine Aufenthaltsgewährung aus anderen völkerrechtlichen, politischen oder humanitären Gründen in Betracht (vgl. Kluth/Hornung/Koch 2020: 345). Dabei besteht insbesondere bei den Aufenthaltstiteln, die eine „aktive Aufnahme“ von Schutzbedürftigen (ten Feld et al. 2017) vorsehen,⁵⁰ eine erste zentrale Schwierigkeit: Ihrem Wortlaut nach betreffen sie Personen, die sich (noch) im Ausland befinden. Insbesondere § 22 des Aufenthaltsgesetzes (Aufnahme aus dem Ausland) kommt daher als Anschlussoption für ukrainische Kriegsflüchtlinge nicht infrage, da sich diese Personen bereits im Inland befinden. Eine zweite zentrale Schwierigkeit besteht darin, dass nur einige dieser Regelungen pauschal auf bestimmte

Gruppen – wie etwa Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine – anwendbar sind. Auch aus diesem Grund bleibt etwa die stets individuell ausgestaltete Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG) ebenso wenig anwendbar wie der Aufenthalt in Härtefällen (§ 23a AufenthG), der nach Ausschöpfung aller legalen Optionen als Ultima Ratio von der obersten Landesbehörde gewährt werden kann.⁵¹

Dennoch hält Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes einige weitere Rechtsgrundlagen bereit, die im Hinblick auf ihre Tauglichkeit als Anschluss an den vorübergehenden Schutz nach EU-Recht geprüft werden sollten. Dies kann im Rahmen dieser Studie nur oberflächlich erfolgen. Jenseits der aufenthaltsrechtlichen Komponenten wären bei allen Regelungen, die eine gruppenbezogene humanitäre Anschlusslösung vorsehen, auch die sozialrechtlichen Fragen zu klären. Insbesondere ist darauf zu achten, dass Leistungsbezug nach dem Sozialgesetzbuch kein Ausschlusskriterium für den Zugang zum Aufenthaltsrecht darstellt.

Bleiberechts- bzw. Kontingentaufnahmeregelungen nach § 23 AufenthG

Günstig wären mit Blick auf eine Entlastung der Behörden andere pauschale „Prima-facie“-Verfahren, in denen lediglich eine vereinfachte Prüfung erfolgt, die sich an generellen Kriterien ausrichtet.⁵² Nicht die Situation der einzelnen Schutzsuchenden Person und ihre individuelle Gefährdungslage im Herkunftsstaat oder etwaige innerstaatliche Fluchtalternativen würden in den Blick genommen, sondern lediglich „die Identität, der Aufenthalt in der Ukraine zum Zeitpunkt des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs und das Vorliegen von [etwaigen] Ausschlussgründen“ (Janda 2023: 10; vgl. auch SVR 2017: 50).

50 §§ 22 und 23 AufenthG

51 Letztere Regelung ist in höchstem Maße individualisiert, denn ihr Sinn und Zweck ist eine „Ventil- und Korrekturfunktion im Einzelfall [...], durch die ‚unerwünschte‘ Folgen der grundsätzlich nicht infrage gestellten allgemeinen gesetzlichen Regelungen korrigiert werden können“ (Kluth 2022b: 205).

52 Zu unterscheiden ist jedoch zwischen Gruppenaufnahmeverfahren zum vorübergehenden Schutz oder zum Zweck einer temporären Duldung und „echten“ Prima-facie-Feststellungen des Flüchtlingsstatus, die als verwaltungsvereinfachende und beschleunigte Form der individuellen Anerkennung des Flüchtlingsstatus fungieren und auf Dauer ausgelegt sind (vgl. Albert 2010).

53 Zur Differenzierung des für Länderanordnungen nach § 23 Abs. 1 erforderlichen „Einvernehmens“ mit dem Bund (im Sinne einer expliziten Zustimmung) und der Vorgabe an den Bund, sich bei Anordnungen nach § 23 Abs. 2 lediglich mit den Ländern ins „Benehmen“ zu setzen (im Sinne einer Konsultation bzw. Einholung einer Stellungnahme, an die er jedoch nicht gebunden ist), vgl. Hailbronner, Teil A 1, § 23, Rn. 2f.

Dazu bieten sich die Vorschriften des § 23 AufenthG an, die bestimmten Gruppen von Ausländern einen rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglichen, „der auf andere Weise nach den Regelungen des Ausländerrechts nicht gestattet werden könnte“ (Hailbronner, Teil A 1, § 23, Rn. 4). Demnach können zum einen die obersten Landesbehörden „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ anordnen, dass „Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen“ eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Dazu bedarf es des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (Länderregelung gem. Abs. 1). Zum anderen kann auch der Bund „zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ im Benehmen⁵³ mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass bestimmte Personengruppen aufgenommen werden. Hier geht es um „Ausländer aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen“, denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Aufnahmezusage zu erteilen hat (Bundesregelung gem. Abs. 2).

Die Länderanordnung kann sich sowohl auf Personen beziehen, die sich noch im Ausland aufhalten,

als auch auf solche, die bereits im Inland leben. In der Gesetzesbegründung von 2003 heißt es explizit: „Die Anordnung kann auch die Aufnahme von Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten durch eigenständige nationale Entscheidung betreffen; die Gewährung von vorübergehendem Schutz durch eine vorhergehende Entscheidung auf EU-Ebene richtet sich dagegen nach § 24“ (BT-Drs. 15/420: 77). Die Eignung als Folgeregelung des auslaufenden vorübergehenden Schutzes liegt somit nahe.⁵⁴ Prominentestes und zahlenmäßig bedeutsamstes Beispiel waren und sind die Länderaufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Syrien ab 2013 (SVR-Forschungsbereich 2015).⁵⁵

Das Tatbestandsmerkmal der „humanitären Gründe“ ist ebenso wie „das politische Interesse der Bundesrepublik Deutschland“ allerdings sehr weitreichend. Dadurch hat die oberste Landesbehörde ein weites Entschließungsermessen, das eine gerichtliche Überprüfung weitgehend ausschließt (lediglich die ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes kann geprüft werden; Hailbronner, Teil A 1; § 23, Rn. 9). Daher kommt ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Aufnahmeanordnung nach § 23 Abs. 1 AufenthG nicht in Betracht (Deutscher Bundestag 2018: 5). Außerdem birgt die-

54 Einer Kannbestimmung aus der *Temporary Protection Directive* ist der deutsche Gesetzgeber im Aufenthaltsgesetz ebenfalls nachgekommen. Gemäß Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten den vorübergehenden Schutz weiteren, nicht von dem Ratsbeschluss erfassten Gruppen von Vertriebenen gewähren, „sofern sie aus den gleichen Gründen vertrieben wurden und aus demselben Herkunftsland oder derselben Herkunftsregion kommen“. Entsprechend kann bei Anordnungen zur Aufnahme nach § 23 Abs. 1 und 2 AufenthG (auch wenn es keine Aufnahmeaktion aufgrund eines Ratsbeschlusses auf EU-Ebene gibt) auf die Anwendung der Aufnahmebedingungen nach § 24 AufenthG verwiesen werden. Gemünzt auf den aktuellen Fall: Hätte der Ratsbeschluss vom 4. März 2022 beispielsweise nicht auch in der Ukraine lebende Staatenlose oder Staatsangehörige anderer Drittländer umfasst, hätte die Bundesregierung – den entsprechenden Willen innerhalb der Koalition vorausgesetzt – diese über eine Aufnahmezusage gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG aufnehmen und sie nach Abs. 3 den gleichen Bedingungen wie den vom Ratsbeschluss gedeckten und gemäß § 24 AufenthG aufgenommenen Personen unterwerfen können. Die Anwendung der Bedingungen aus dem vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG praktizierte der Bund etwa im Rahmen seines ersten Aufnahmeprogramms für Syrerinnen und Syrer im Mai 2013 (SVR-Forschungsbereich 2015: 14). Mit Blick auf eine kollektive Anschlusslösung für die vorübergehend Schutzberechtigten aus der Ukraine bliebe zu prüfen, ob diese Regelung im Sinne der Richtlinie auch zeitlich nachgelagert zur Anwendung kommen könnte – ob sie also auf genau jene vom Ratsbeschluss definierte Gruppe von Ausländerinnen und Ausländern anwendbar ist, die zum Zeitpunkt der Anwendung (nach dem 4. März 2025) jedoch gar nicht mehr durch einen Ratsbeschluss erfasst wäre (da dieser nicht mehr gilt). Die Anwendung der gleichen Aufnahme- und Verteilungskriterien wäre naheliegend, um den aktuell geltenden vorübergehenden Schutz fortzuführen: Die Länder und der Bund müssten sich nicht über den Inhalt einer gänzlich neuen Aufnahmeanordnung einigen, sondern würden diese weitgehend analog zur Aufnahmegrundlage des Ratsbeschlusses und zum Umsetzungsgrundschreiben des BMI (2022a) gestalten.

55 Ein weiterer wichtiger Anwendungsfall: § 23 Abs. 1 AufenthG wurde auch zur Umsetzung der Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz vom November 2006 genutzt, mit der – noch vor der Schaffung entsprechender Auffangnormen durch §§ 25a und b AufenthG – bereits sechs bis acht Jahre aufhältige, gut integrierte Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten (Marx 2007).

se Lösung durch Anordnungen der Länder das Risiko einer uneinheitlichen Umsetzung. Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund einer kriegsbedingt sich verschlechternden Lage in der Ukraine mit plötzlich wieder steigendem Fluchtaufkommen zu rechnen wäre. Auch wenn die Bundeseinheitlichkeit laut Gesetz durch das Zustimmungserfordernis des Bundes gewahrt werden soll, zeigt insbesondere die Praxis der Länderaufnahmeprogramme für Syrerinnen und Syrer, dass sich über die Zeit ein Flickenteppich an Möglichkeiten zur Aufnahme gebildet hat.⁵⁶

Aufgrund der im Europäischen Rat (2023) betonten Einigkeit über ein gemeinsames Einstehen der EU-Mitgliedstaaten für die Vertriebenen des Ukraine-Kriegs wäre also eine Lösung auf Bundesebene eine geeignetere Variante. Allerdings scheidet eine Aufenthaltsgewährung durch den Bund nach § 23 Abs. 2 AufenthG aus,⁵⁷ da die Vorschrift sich ebenso wie § 22 AufenthG (s. o.) nur auf Personen bezieht, die sich noch im Ausland befinden; sie ist damit „keine Rechtsgrundlage für ein Bundes-Bleiberecht“ (Kluth/Hornung/Koch 2020: 331).

§§ 25 Abs. 3, 25 Abs. 4 und 60a AufenthG als Auffangnormen?

Das Aufenthaltsgesetz bietet allerdings auch andere kurzfristige Bleibemöglichkeiten, wenn nicht auf das Asylverfahren (3.2.2) verwiesen werden soll, eine Rückkehr oder Ausreise aber weiterhin unmöglich ist. Hierzu gehören – mit nahezu identischen Tatbestandsvoraussetzungen – der vorübergehende Aufenthalt

aus humanitären Gründen und die Duldung.⁵⁸ Beides sind jedoch reine Ermessenstatbestände, sie tragen den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung. Für eine pauschale Anwendung als Anschlussmöglichkeit an den vorübergehenden Schutz würden sie also zweckentfremdet. Demnach kann „einem nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern“ (§ 25 Abs. 4 AufenthG). Anders als beim Konzept des vorübergehenden Schutzes in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen ist hier lediglich von einem Aufenthalt von bis zu sechs Monaten auszugehen (auch wenn formal eine Verlängerungsoption besteht). Allerdings ist ein Aufenthalt nach dieser Rechtsnorm „auch dann nicht vorübergehend, wenn er von einer völlig ungewissen und in zeitlicher Hinsicht nicht absehbaren Entwicklung abhängig gemacht wird“ (Kluth/Hornung/Koch 2020: 358). Genau diese ungewisse Situation liegt jedoch bei der Kriegssituation in der Ukraine vor, daher scheidet die Regelung also ebenfalls aus.

Auch die gruppenbezogene Duldung (§ 60a Abs. 1 AufenthG) ist keine Option für die Zeit nach dem 4. März 2025, sollte das Kriegsgeschehen anhalten: Da sie lediglich die Aussetzung der Abschiebung für bis zu sechs Monate umfasst, würde signalisiert, dass die Bundesrepublik ausreisepflichtige Kriegsflüchtlinge so schnell wie möglich zurückführen möchte. Zu-

56 So gab es nicht einmal in allen Bundesländern eine entsprechende Aufnahmeanordnung (die Ausnahme war Bayern); zudem unterschieden sich die Programme hinsichtlich des begünstigten Personenkreises; schließlich waren sie zum Teil kontingentiert (SVR-Forschungsbereich 2015: 17–18). Insbesondere wurden die Programme nur zum Teil verlängert und in Folgeanordnungen auch abgewandelt (Deutscher Bundestag 2018). Derzeit ist die Aufnahme nur noch in wenigen Ländern möglich, so in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen (vgl. <https://www.proasyl.de/thema/syrien/syrien-aufnahmeprogramme/>, 03.11.2023). Zur Auslegung des Begriffs Bundeseinheitlichkeit vgl. ausführlich Hailbronner, Teil A 1, § 23, Rnn. 17b–18b.

57 Die Vorschrift (als Nachfolgeregelung für das durch das Zuwanderungsgesetz 2004 aufzuhebende Kontingentflüchtlingengesetz konzipiert) diene zunächst vor allem dazu, die bereits seit den frühen 1900er Jahren praktizierte Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts für jüdische Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion zu ermöglichen. Sie erhalten im Rahmen eines individuellen Prüfverfahrens vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Aufnahmezusage (vgl. zu den Details des Verfahrens Keßler in Hofmann 2023, Teil 1, § 23, Rn. 8). Der größte Anwendungsfall des Kontingentflüchtlingengesetzes war die Aufnahme von rund 35.000 vietnamesischen Bootsflüchtlingen Anfang der 1980er Jahre. Die Aufnahme der Jüdinnen und Juden aus der ehemaligen Sowjetunion erfolgte bis dato lediglich „in Anwendung“ dieses Gesetzes (vgl. BT-Dr. 15/420: 77).

58 Die sonstigen Vorschriften für humanitäre Aufenthalte kommen offensichtlich nicht infrage, weil es sich entweder um sehr spezielle, nicht breit anwendbare Normen handelt (z. B. §§ 25 Abs. 4a und b), weil sie einen unmittelbaren Bezug zu einem abgeschlossenen Asylverfahren aufweisen oder weil sie primär auf bereits langjährig Geduldete abzielen und/oder längere Voraufenthaltszeiten erforderlich sind (z. B. §§ 25 Abs. 5, 25a, 25b).

dem müssten nach diesem eher kurzen Zeitraum die Länder ohnehin eine humanitäre Aufnahmeregelung gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG schaffen.

Schließlich bliebe noch zu prüfen, ob im Anschluss an den vorübergehenden Schutz die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur nationalen subsidiären Schutzgewährung infrage kommt (§ 23 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 5 und 7). In Fällen, in denen nicht das BAMF für die Prüfung von Abschiebungsverboten zuständig ist, muss die Ausländerbehörde auf Antrag und unter Konsultation des BAMF prüfen, ob Abschiebungsverbote nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) oder aus schwerwiegenden gesundheitlichen Gründen vorliegen. Dies setzt ebenfalls eine Einzelfallprüfung voraus. Allenfalls bei der Feststellung eines Abschiebeverbots aufgrund der EMRK ist es denkbar, dass bundeseinheitliche Erlasse der obersten Landesbehörden ein solches Abschiebeverbot für frühere Inhaberinnen und Inhaber eines vorübergehenden Schutztitels aus der Ukraine präjudizieren.

Eigenständige Rechtsgrundlage

Alternativ könnte der Gesetzgeber eine neue Rechtsgrundlage als *Lex specialis* in Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes verankern: Sie müsste für die Zeit nach Auslaufen eines europarechtlich gewährten vorübergehenden Schutzes einen nationalen vorübergehenden Schutz normieren.⁵⁹ Ein solches reguläres Gesetzgebungsverfahren und der damit verbundene öffentliche Diskurs würden der Tragweite dieser anhaltenden Flüchtlingssituation im Übrigen auch eher gerecht als eine im Kreise der Innenministerkonferenz abgestimmte Aufnahmeanordnung auf Grundlage von § 23 AufenthG. Außerdem würde eine solche eigenständige Norm auch deutlich mehr Rechtssicherheit für die Menschen bedeuten als eine Anschlussregelung nach § 23 AufenthG. Da vermutlich nur ein Teil der EU-Mitgliedstaaten analoge nationale

Rechtsgrundlagen schüfe, wäre eine solche Norm mit einem in der Vergangenheit liegenden Stichtag, an dem ein deutscher Aufenthaltstitel zum vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG bestanden haben muss, zu versehen. Ansonsten wären in erheblichem Umfang Sekundärwanderungen nach Deutschland zu erwarten.

3.2.3 Perspektive Einbürgerung?

Deutschland erlebt derzeit einen ‚Einbürgerungsboom‘, der maßgeblich auf Anträge von syrischen Staatsangehörigen und anderen Menschen mit Fluchtgeschichte zurückzuführen ist (Gülzau/Schneider 2023). Einbürgerungsinteressierte müssen neben der Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen mindestens sechs, im Regelfall sogar sieben oder acht Jahre in Deutschland gelebt haben. Das derzeit im Bundestag beratene Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts sieht neben der grundsätzlichen Hinnahme von Mehrfachstaatsangehörigkeiten insbesondere eine Verkürzung dieser Voraufenthaltsfristen vor: Im Regelfall sollen fünf Jahre ausreichen, bei besonderen Integrationsleistungen sogar drei. Bietet die Einbürgerung also künftig eine Anschlussoption für vorübergehend Schutzberechtigte? Oder kommt es gar zu einem ‚vorgezogenen Syrien-Effekt‘ durch massive Einbürgerungszahlen ab 2025, sofern das Reformgesetz bis zum 4. März 2025 in Kraft tritt?

Diese Doppelfrage muss verneint werden. Denn selbst wenn die strengen Zusatzkriterien für eine ‚Turbo-Einbürgerung‘ nach drei Jahren von ukrainischen Kriegsflüchtlingen erfüllt würden (dazu gehört u.a. die voll- und eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, Deutschkenntnisse auf dem Niveau C1 sowie besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen oder bürgerschaftliches Engagement), bliebe dieser Weg aufgrund der Zugangsklausel in § 10 Abs. 1 Nr. 2 StAG versperrt: Einen Anspruch

⁵⁹ Denkbar wäre beispielsweise ein neuer § 24a AufenthG, der für Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Abs. 1 AufenthG vorsieht, dass diesen nach Auslaufen ihres Titels eine erneute befristete Aufenthaltserlaubnis (mit Verlängerungsoption) erteilt wird, sofern die Gründe für einen vorübergehenden Schutz fortbestehen – entweder als Anspruchsnorm oder als Sollvorschrift. Hier könnten dann die Kriterien des Vertriebenenstatus aus Artikel 2c) der Richtlinie 2001/55/EG aufgeführt werden. Sofern der Gesetzgeber von einem einmaligen Fall ausgeht, wäre die Norm eher als Übergangsvorschrift in Kapitel 10 des Aufenthaltsgesetzes zu verankern.

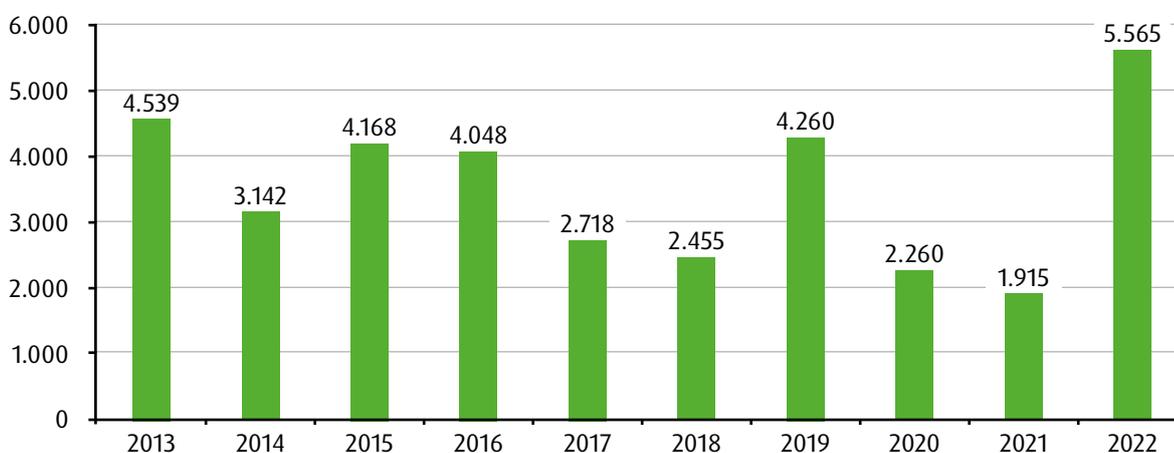
erwirbt nur, wer über einen gesicherten qualifizierten Aufenthaltsstatus verfügt, der prinzipiell ein unbefristetes Aufenthaltsrecht ermöglicht. Bestimmte, meist temporäre Aufenthaltszwecke werden explizit ausgeschlossen, darunter auch der vorübergehende Schutz nach § 24 AufenthG. Der Gesetzentwurf sieht in seiner derzeitigen Fassung (BT-Drs. 20/9044) in diesem Punkt auch keine Änderung vor.⁶⁰

Die Einbürgerung ukrainischer Staatsangehöriger, die vorübergehend als Kriegsflüchtlinge in Deutschland leben, wird daher nach jetzigem Stand erst in mittlerer Perspektive über einen qualifizierenden ‚Zwischen‘-Aufenthaltsstatus zu Erwerbszwecken (nach § 18a-d AufenthG) oder einen etwaigen humanitären Aufenthaltszweck, der erwartbar zu einem dauerhaften Aufenthalt führt, möglich werden.⁶¹

Allerdings war bereits 2022 ein spürbarer Anstieg der Einbürgerungen ukrainischer Staatsbürger zu beobachten: Mehr als 5.500 Personen ließen sich einbürgern, so viele wie in keinem Jahr davor (Abb. 4). Dieser Anstieg dürfte sich nun noch verstärken, da

das Bundesministerium des Innern und für Heimat die Länder angewiesen hat, von einer faktischen Unmöglichkeit der Entlassung aus der ukrainischen Staatsangehörigkeit auszugehen; aufgrund des Kriegsrechts werden auf absehbare Zeit in der Ukraine keine Austrittsgesuche mehr bearbeitet (BMI 2022b). Tritt die Reform des Einbürgerungsrechts wie derzeit geplant im Laufe des Jahres 2024 in Kraft, könnte es ab Mitte 2025 zu ersten Einbürgerungsanträgen von Ukrainerrinnen und Ukrainern kommen, die 2022 als Kriegsflüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und die zwischenzeitlich in einen auf Dauer ausgerichteten Aufenthaltsstatus (etwa zu Erwerbszwecken) eingemündet und bereits besonders gut integriert sind. Dies wird aber aufgrund der hohen Anforderungen nur wenige betreffen, mit mehr Einbürgerungsberechtigten aus der Ukraine wäre somit eher ab Mitte 2027 zu rechnen. Hierbei bietet die doppelte Staatsbürgerschaft eine Perspektive für die oben (Kap. 2) bereits angesprochenen Formen transnationaler Mobilität bzw. Pendelmigration.

Abb. 4 Einbürgerung von ukrainischen Staatsangehörigen in Deutschland, 2013–2022



Quelle: Statistisches Bundesamt (12511-0003); Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

60 Und auch wenn diese freilich bei entsprechendem politischen Willen durch eine Mehrheit im Bundestag denkbar wäre, würde sie der aufenthaltsrechtlichen Systematik zuwiderlaufen, wonach die Einbürgerung erst möglich wird, wenn der Aufenthalt durch einen entsprechenden Aufenthaltstitel ‚auf Dauer‘ gestellt ist.

61 So sieht der Gesetzentwurf neben der Öffnung für Forschende mit einem Aufenthaltstitel nach § 18d AufenthG auch vor, dass Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG (zur Diskussion für ukrainische Kriegsflüchtlinge s. o. 3.2.3) bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen zukünftig direkt eingebürgert werden können, da „regelmäßig von einer Verfestigung zu einem Daueraufenthalt auszugehen“ sei (BR-Drs. 438/23: 32).

4 Handlungsempfehlungen und Ausblick

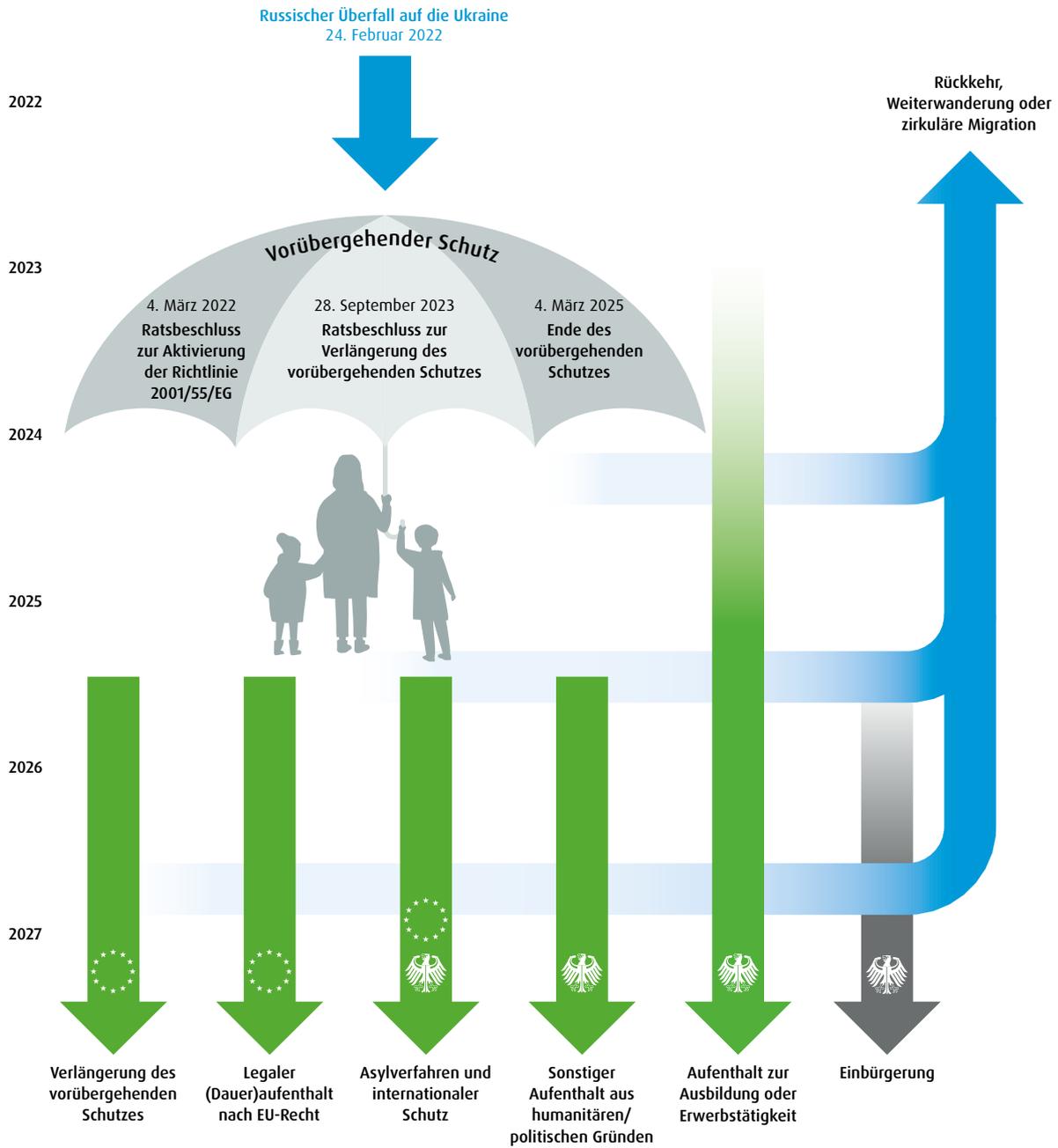
Die Reaktion der Europäischen Union infolge der russischen Invasion in die Ukraine kann als Inbegriff einer gemeinsamen ‚Willkommenspolitik‘ gewertet werden. Der gesamte EU-Apparat arbeitete in erstaunlich kurzer Zeit zielgerichtet auf rechtliche und administrative Lösungen für die aus der Ukraine Flüchtenden hin. Auch wenn die viel beschworene Solidarität bisweilen eher als Ersatzbegriff für eine von strategischen und geopolitischen Interessen geleitete Allianz der Mitgliedstaaten zu verstehen ist denn als Ausdruck eines genuinen Willens zu echter Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen (vgl. Karageorgiou/Noll 2023: 410ff.; Küçük 2023: 15): Die EU hat in dieser Flüchtlingsfrage Einigkeit und taktische Handlungsfähigkeit bewiesen. Auch der Ratsbeschluss zur Verlängerung erfolgte ohne größere, öffentlich ausgetragene Konflikte. **Entscheidend ist nun die Frage, inwieweit die EU und ihre Mitgliedstaaten mit Blick auf den auslaufenden vorübergehenden Schutz auch strategische Handlungsfähigkeit demonstrieren: Gelingt es, gemeinsame Folgeösungen zu erarbeiten, die den Flüchtlingen bei Bedarf sowohl einen Verbleib in der EU als auch eine einfache Rückkehr in die Ukraine ermöglichen?** Falls nicht, besteht die Gefahr, dass insbesondere hoch qualifizierte Ukrainerinnen und Ukrainer in Einwanderungsländer wie Kanada,⁶² die Vereinigten Staaten oder Australien abwandern (vgl. Benton/Selee 2022). Damit wären sie verloren – sowohl als Fachkräfte in der von Engpässen geplagten EU als auch als Garanten eines Wiederaufbaus in der Ukraine bei Kriegsende. Dies wäre fatal vor dem Hintergrund des ohnehin dramatischen Bevölkerungsrückgangs durch demografische Schrumpfung, erhöhte Sterblichkeit durch den Krieg und bereits

erfolgte dauerhafte Emigration (Ueffing et al. 2023). Allein in den drei Dekaden zwischen 1991, dem Jahr der Unabhängigkeit, und 2021 ging die Bevölkerung der Ukraine um rund 10 Millionen zurück, was einem Minus von 20 Prozent entspricht (Albrecht/Panchenko 2022: 30).

Es ist höchste Zeit zu handeln und mögliche Aufenthaltsoptionen für ukrainische Staatsangehörige im Anschluss an den vorübergehenden Schutz zu diskutieren. Derzeit liegen dazu jedoch noch kaum konkrete Ideen auf dem Tisch (ICMPD 2023b: 22). Die Analyse hat eine Reihe von Ansätzen gezeigt, mit denen die politischen Entscheidungsträger auch über den 4. März 2025 hinaus für einen gesicherten Aufenthalt der vorübergehend Geschützten sorgen könnten, ohne dass dadurch die Möglichkeit ausgeschlossen würde, durch Rückkehr, Remote Work oder zirkuläre Migration am Wiederaufbau der Ukraine mitzuwirken. **Bei der Diskussion dieser Ansätze ist zwischen gemeinschaftlichen Rechtsakten oder Beschlüssen auf Ebene der Europäischen Union und Maßnahmen der Bundesregierung oder des Gesetzgebers auf nationaler Ebene zu differenzieren.** Dabei können neben Maßnahmen im Bereich der Fortführung des Schutzes aus humanitären oder politischen Gründen auch sog. Zweck- oder Spurwechsel in einen legalen Aufenthaltstitel vor allem zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit oder zum EU-Daueraufenthalt genutzt werden (Abb. 5). Selbst die voraussichtlich perspektivisch bestehende Option zur Einbürgerung von ehemals ukrainischen Schutzberechtigten mit besonders fortgeschrittener Integration nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts bedeutet nicht zwangsläufig eine Kappung der Verbindungen zum Heimatland, zumal die doppelte Staatsangehörigkeit ohne Einschränkungen erlaubt wird.

62 Auf der Grundlage des Programms *Canada-Ukraine Authorization for Emergency Travel* (CUAET; vgl. Xhardez/Soennecken 2023) hat Kanada allein bis zum 14. Oktober 2023 mehr als 922.000 Aufnahmezusagen erteilt, fast 200.000 Personen aus der Ukraine waren zu diesem Zeitpunkt bereits eingereist (<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/key-figures.html>, 26.11.2023).

Abb. 5 Aufenthaltsperspektiven für vorübergehend Schutzberechtigte aus der Ukraine



Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR/Deniz Keskin

Einsatz für eine europäische Lösung

Nahezu sämtliche Analysen, die sich mit aufenthaltsrechtlichen Alternativen für den spätestens am 4. März 2025 auslaufenden vorübergehenden Schutz befassen, plädieren aus verschiedenen Gründen für eine gemeinsame europäische Lösung (vgl. Angeendt et al. 2022, ICMPD 2023b, Thränhardt 2023b; nachdrücklich Meijers Committee 2023). Diesem Plädoyer schließt sich die vorliegende Analyse an. **Eine gemeinschaftliche Lösung auf EU-Ebene wäre auch symbolisch bedeutsam, vor allem, weil die europäische Solidarität hinsichtlich der außen- und verteidigungspolitischen Fragen derzeit zu bröckeln scheint.** Parallel zum Endspurt bei der Neuverhandlung der Rechtsakte des GEAS könnte die EU durch eine Anwendung des migrations- und asylrechtlichen Regelwerks oder dessen Weiterentwicklung erneut ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren. Gleichzeitig könnte eine gemeinsame Lösung der EU-Staaten auch mit der jüngst angekündigten Ukraine Facility der EU zum Wiederaufbau verknüpft werden, die in einem partnerschaftlichen Ansatz mit der Ukraine nicht zuletzt auch vor der Aufgabe steht, die dafür benötigte Humankapitalbasis zu sichern.

Diese Studie hat einige Regelungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene aufgezeigt; allerdings schließt sich bereits jetzt das Zeitfenster zur Durchführung ordentlicher Gesetzgebungsverfahren, da das Europäische Parlament und die Kommission neu gewählt werden müssen. Der neu formierte Europäische Gesetzgeber wird frühestens im Herbst 2024 handlungsfähig sein – möglicherweise zu spät, um Rechtsakte zu erarbeiten und zu verabschieden, die am 4. März 2025 in Kraft treten könnten. Die Bundesregierung sollte sich daher für eine Lösung im Rahmen der derzeit noch in Verfahren befindlichen Rechtsakte einsetzen – sei es im Rahmen der GEAS-Dossiers oder der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EU.

Alle nationalstaatlichen Register ziehen

Weil unklar ist, ob eine gemeinsame und nachhaltige europäische Lösung rechtzeitig zu erreichen ist, **sollte die Bundesregierung zudem sämtliche Möglichkeiten prüfen, die das nationale Recht bereithält, um für alle Szenarien vorbereitet zu sein.** Lösungen auf mitgliedstaatlicher Ebene bergen aber immer

das Risiko, dass es zu einem Flickenteppich kommt, der Anreize zur Sekundärmigration und damit neue Unwägbarkeiten schafft. Insofern wird es auch darauf ankommen, im Falle der Nutzung nationaler Regelungsspielräume so viel europäische Koordination wie möglich aufrechtzuerhalten. Da in Deutschland bislang erst eine Minderheit der Flüchtlinge in qualifizierten oder hochqualifizierten Tätigkeiten ‚am Arbeitsmarkt angekommen ist‘ (und damit ggf. in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wechseln könnte), **sollten nicht nur die Anstrengungen zur Arbeitsmarkteinmündung verstärkt, sondern auch Möglichkeiten einer Privilegierung der Ukraine in der Beschäftigungsverordnung (§ 26 Abs. 1) geprüft werden,** sodass auch vorübergehend Schutzberechtigte mit niedrigen Qualifikationsniveaus ihren Aufenthalt mit einem Titel zu Erwerbszwecken sichern können. **Das Bundesministerium des Innern und für Heimat und die Länder sollten möglichst rasch und einvernehmlich klären, wie mit den Sperrklauseln für vorübergehend Schutzberechtigte umgegangen werden kann,** die einen direkten Wechsel des Aufenthaltszwecks in bestimmten Fällen verhindern – z. B. wenn sie in eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium oder in eine Blaue Karte EU wechseln wollen (s. Kap. 3.2.1). Ggf. sollten die Behörden sogar zur ergänzenden Beantragung eines Aufenthaltstitels zur Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG raten, insbesondere wenn dieser eine Perspektive über den 4. März 2025 hinaus bieten kann. Das gilt insbesondere bei Erfüllung der Voraussetzungen für einen Aufenthalt zu Erwerbszwecken. **Zu vermeiden ist eine weitere Be- und Überlastung des Asylsystems.** Wenn der vorübergehende Schutz ohne Alternativregelung auslaufen sollte und bei fortgesetztem Schutzbedarf eine große Zahl neuer Asylanträge zu verzeichnen wäre, sollten – auch über eine entsprechende europäische Koordination – **pragmatische Wege der beschleunigten Schutzanerkennung** beschritten werden. Sowohl Fragen des Zweckwechsels als auch der etwaigen Schutzerteilung im Rahmen des Aufenthaltsrechts als Anschlussoptionen sollten nicht zuletzt in der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) beraten werden.

Integration fördern, Rückkehr ermöglichen

Die Integrationspolitik wird sich weiterhin auf erhebliche Herausforderungen einstellen müssen. Einerseits steigt die Bleibewahrscheinlichkeit der bereits Geflüchteten mit jedem Jahr und mit zunehmender Aufenthaltsdauer wird auch die Perspektive des Familiennachzugs wahrscheinlicher – insbesondere, wenn eine Befriedung des Konflikts eintritt oder ukrainische Männer aus ihren militärischen Pflichten entlassen werden. Gleichzeitig muss – ganz im Interesse der Ukraine und der Wiederaufbaupläne – ein **möglichst hohes Maß an Rückkehrbereitschaft und Rückkehrfähigkeit aufrechterhalten** werden. Die OECD hat hierzu kürzlich das Konzept der „doppelt zielgerichteten Integration“ (*dual intent integration*) vorgelegt. Dazu wäre eine Abkehr von den in der OECD-Welt mittlerweile zum Standard gewordenen Integrationsansätzen vorzunehmen, die sich auf Zugewanderte mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive fokussieren, dabei etwaige Auswirkungen auf die Rückkehr- und Reintegrationswahrscheinlichkeit ausblenden und ausschließlich das Ziel einer dauerhaften Niederlassung fördern. Als fünf Kernelemente einer *dual-intent*-Integrationsstrategie werden Investitionen in das Humankapital ukrainischer Flüchtlinge, Erleichterung der Anerkennung von beruflichen Kompetenzen und Qualifikationen sowohl im Aufnahmeland als auch in der Ukraine, ein Angebot an ukrainischem Sprachunterricht in den Aufnahmestaaten, die Aufrechterhaltung und Erleichterung der finanziellen und digitalen Verbindungen der Flüchtlinge in die Ukraine sowie die Bereitstellung von Rückkehr- und Mobilitätsunterstützung genannt (OECD 2023).⁶³

Gleichzeitig sollten die Anstrengungen zur weiteren Arbeitsmarktintegration der ukrainischen Geflüchteten nicht nachlassen. Dies hat die Bundes-

regierung erkannt und im Herbst 2023 einen gesamtstaatlichen Ansatz zur besseren Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten lanciert („Job-Turbo“). Neben zahlreichen Einzelmaßnahmen und der Ernennung eines Sonderbeauftragten gehört dazu auch eine gemeinsame Erklärung des Bundesministers für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit, der Spitzenverbände der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Unternehmen und der kommunalen Spitzenverbände, diesen Ansatz aktiv zu unterstützen (BMAS 2023a, 2023b). **Neben der primären Zielrichtung, Erwerbslosigkeit bzw. den Bezug von Transferleistungen zu verringern und gleichzeitig das Arbeitskräftepotenzial zu nutzen, kann die verbesserte Arbeitsmarktintegration sowohl unmittelbar als auch in der Zukunft der Ukraine zugutekommen, da sie den Spielraum der Menschen für Geldüberweisungen und Investitionen in der Nachkriegsukraine erhöht** (Adema et al. 2023: 31). Zentral erscheint dabei eine ‚hochwertige‘ Arbeitsmarktintegration, die nicht auf vorbereitende Sprach- und Integrationskurse sowie die Anerkennung vorhandener beruflicher Abschlüsse verzichtet. Nur so können eine möglichst qualifikationsadäquate und damit nachhaltige Beschäftigung mit entsprechenden Gehältern erreicht werden und die Risiken für Dequalifizierung und prekäre Beschäftigungsformen minimiert werden (Schork/Loschert/Kolb 2022: 38–40).

Schließlich müssen auch Konzepte zur geordneten Rückkehr möglichst vieler Ukrainerinnen und Ukrainer entwickelt werden, um die Wirtschaft, Infrastruktur und Gesellschaft wieder aufzubauen. Es werden sich hier zahlreiche Möglichkeiten für deutsche und ukrainische Unternehmen ergeben, entsprechend tätig zu werden – idealerweise auch mit (ehemaligen) Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine,

63 Solche Doppelstrategien können durchaus ambivalent sein und sollten kritisch betrachtet werden. Hier ließen sich die historischen Erfahrungen der deutschen ‚Gastarbeiterpolitik‘ in Erinnerung rufen. Diese war – unter etwas anderen Vorzeichen – ab Mitte der 1970er Jahre darauf aus, den Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmenden zu befristen und deren Rückkehrbereitschaft aufrechtzuerhalten, sie gleichzeitig aber auch zu einem Mindestmaß zu integrieren. Ulrich Herbert bezeichnete diesen damaligen *dual-intent*-Ansatz der Bundesregierung, der durchaus widersprüchliche politische Programmatiken zur Folge hatte, als „Doppelstrategie: einerseits Begrenzung des Zuzugs [...], Förderung des Rückkehrwunsches, Aufrechterhaltung der kulturellen Bindungen an die Heimatgesellschaft – andererseits verstärkte Maßnahmen zur ‚Integration‘ und Eingliederung der bereits hier lebenden Ausländer“ (Herbert 2001: 244).

die in Deutschland zu Fachkräften ausgebildet bzw. weitergebildet wurden. Hier bieten sich sektorspezifische Ausbildungspartnerschaften mit der Ukraine an, wie sie beispielsweise zur Wiederherstellung und energetischen Sanierung des massenhaft zerstörten Wohnraums vorgeschlagen worden sind (Angenendt et al. 2023b). **In diesem Kontext muss über ganz neue Formen der Rückkehrförderung nachgedacht werden, die eher als Wiederaufbauunterstützung konzipiert werden sollte.**

Ausblick

Die Jahreswende 2023/24 sollte ein Anlass sein, die Frage der aufenthaltsrechtlichen Anschlussperspektiven für die vorübergehend Schutzberechtigten aus der Ukraine mit hoher Priorität zu diskutieren. Über die kontroversen Debatten über irreguläre Einreisen und die steigenden Antragszahlen von Schutzsuchenden aus anderen Regionen und die damit verbundenen akuten Unterbringungs- und Finanzierungs Herausforderungen, die das Jahr 2023 dominierten, ist hier wertvolle Zeit verstrichen. **Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene, im Rahmen der EWG und darüber hinaus an Dialog- und Konsultationsforen beteiligen, die Best-Practice-Lösungen entwickeln.**⁶⁴ Als Staat, der weltweit den meisten ukrainischen Kriegsflüchtlingen Schutz bietet, könnte die Bundesrepublik auch als AusrichterIn eines Gipfels oder einer internationalen Konferenz auftreten. Bei einer solchen Tagung könnten Fragen des zukünftigen Schutzes – sofern er benötigt wird – ebenso diskutiert werden wie ein **fairer und zukunftsgerichteter Ausgleich von Interessen der Ukraine mit Blick auf Rückkehrförderung, Wiederaufbau und wirtschaftliche Kooperation einerseits sowie von Interessen der Aufnahmestaaten am Verbleib gut**

integrierter und bleibewilliger Arbeitskräfte andererseits.⁶⁵

Unabhängig davon sollte die Bundesregierung alle denkbaren aufenthaltsrechtlichen Optionen prüfen, mit denen Deutschland ggf. auch ohne einen gemeinsamen europäischen Ansatz **geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainern unkompliziert und so lange wie nötig Schutz gewähren und ihre Integration in die zentralen Bereiche des gesellschaftlichen Lebens fördern** kann. Dies kommt den Arbeitskräftebedarfen am deutschen Arbeitsmarkt zugute und bietet den Menschen umgekehrt eine sichere Ausgangsbasis, um dringend benötigte finanzielle Transfers in die Ukraine zu leisten und – sobald die Situation es erlaubt – im Rahmen einer abgestimmten Strategie mit der ukrainischen Regierung durch geförderte Rückkehr oder zirkuläre Migrations- und transnationale Mobilitätsformen einen konstruktiven Beitrag zum Wiederaufbau und zum wirtschaftlichen Erstarren der Ukraine als zukünftiges EU-Mitglied zu leisten.

64 Zu nennen sind hier beispielsweise das von der Generaldirektion für Migration und Inneres der Europäischen Kommission koordinierte Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) oder die vom informellen Regierungsforum *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees* (IGC) und vom *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) lancierte Initiative „Continuation of and exit strategies from temporary protection and similar arrangements“ (ICMPD 2023a, 2023b).

65 Etwa nach dem Muster der am 25. Oktober 2022 im Rahmen des deutschen G7-Vorsitzes gemeinsam mit der Europäischen Kommission durchgeführten internationalen Expertenkonferenz über den Wiederaufbau der Ukraine – nur, dass dieses Mal die mit dem Krieg und dem Wiederaufbau verbundenen Migrationsfragen sowie die Vorstellungen der Menschen aus der Ukraine von einem möglichst selbstbestimmten Leben im Vordergrund stünden (vgl. <https://www.g7germany.de/g7-de/suche/ukraine-wiederaufbau-konferenz-2127814>, 21.11.2022).

Literatur

- Adema, Joop/Giesing, Yvonne/Panchenko, Tetyana/Poutvaara, Panu* 2023: Die Rolle der Diaspora für den Wiederaufbau der Ukraine, in: ifo Schnelldienst, 76: 4, 28–32.
- Albert, Matthew* 2010: Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx, in: Refugee Survey Quarterly 29: 1, 61–91.
- Albrecht, Clara/Panchenko, Tetyana* 2022: Fluchtbewegungen aus der Ukraine: Ursachen, Auswirkungen und Prognosen, in: ifo Schnelldienst, 75: 29–36.
- Alscher, Stefan/Obergfell, Johannes/Roos, Stefanie Ricarda* 2015: Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze. Working Paper 63, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/WorkingPapers/wp63-migrationsprofil-westbalkan.pdf?__blob=publicationFile&v=10, 30.11.2023)
- Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine/Bossong, Raphael/Kipp, David/Koch, Anne* 2022: Flucht aus der Ukraine: Mobilität erhalten und Schutz langfristig denken! Vom temporären Schutz zu Integrationsperspektiven. SWP-Aktuell 24/2022, Berlin. (<https://www.swp-berlin.org/publikation/flucht-aus-der-ukraine-mobilitaet-erhalten-und-langfristig-denken>, 06.11.2023)
- Angenendt, Steffen/Biehler, Nadine/Bossong, Raphael/Kipp, David/Koch, Anne* 2023a: Endspurt bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für die deutsche und europäische Asylpolitik. SWP-Aktuell 55/2023, Berlin. (<https://www.swp-berlin.org/publikation/endspurt-bei-der-reform-des-gemeinsamen-europaeischen-asylsystems>, 06.11.2023)
- Angenendt, Steffen/Härtel, André/Höller, Knut/Kipp, David* 2023b: Für den Wiederaufbau von Wohnraum braucht die Ukraine Fachkräfte. SWP Kurz gesagt vom 6. April 2023, Berlin. (<https://www.swp-berlin.org/publikation/fuer-den-wiederaufbau-von-wohnraum-braucht-die-ukraine-fachkraefte>, 06.11.2023)
- Asscher, Lodewijk* 2023: Integration of People Fleeing Ukraine in the EU. Note to the European Commission, Luxemburg. (<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26894&langId=en>, 27.11.2023)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016: Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg. (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2015-germany.pdf?__blob=publicationFile&v=10, 07.11.2023)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2023: Länderkurzinformation Ukraine. Erkenntnisse zur aktuellen Sicherheitslage in den Verwaltungsgebieten (Oblasten), Stand: 09/2023, Nürnberg. (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Behoerde/Informationszentrum/Laenderkurzinformationen/2023/laenderkurzinfo-ukraine.pdf?__blob=publicationFile&v=5, 30.11.2023)
- Beirens, Hanne/Salgado, Lucia/Slootjes, Jasmijn* 2023: Prolonged Ukrainian Displacement: An Uneasy Marriage of Reception, Integration, and Return Policies, MPI Commentaries, February 2023. (<https://www.migrationpolicy.org/news/ukrainian-displacement-multipronged-policy-focus>, 28.11.2023)
- Benton, Meghan/Selee, Andrew* 2022: The Ukrainian Conflict Could Be a Tipping Point for Refugee Protection. Migration Policy Institute Commentary, May 2022. (<https://www.migrationpolicy.org/news/ukrainian-displacement-refugee-protection>, 03.11.2023)
- Bither, Jessica/Ziebarth, Astrid* 2018: Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's „Western Balkan Ruling“. German Marshall Fund of the United States, Berlin. (<https://www.gmfus.org/news/creating-legal-pathways-reduce-irregular-migration-what-we-can-learn-germanys-western-balkan>, 30.11.2023)
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2023a: Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration, Pressemitteilung vom 18. Oktober 2023. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/turbo-zur-arbeitsmarktintegration.html>, 28.11.2023)
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2023b: „Mit dem Job-Turbo bringen wir Geflüchtete jetzt in Arbeit.“, Pressemitteilung vom 20. November 2023. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2023/mit-dem-job-turbo-bringen-wir-gefluechtete-jetzt-in-arbeit.html>, 28.11.2023)

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022a: Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (Rundschreiben vom 5. September 2022), Berlin. (https://www.mi.niedersachsen.de/download/188691/2022-09-21_RdErl_Ukraine_-_Weitere_Hinweise_zur_Anwendung_des_24_Aufenthaltsgesetz.pdf, 24.11.2023)

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022b: Einbürgerung ukrainischer Staatsangehöriger – Länderrundschreiben VII5-20102/391#2 vom 6. September 2022, Berlin. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/laenderschreiben-ukr-mehrstaatigkeit.html>, 01.11.2023)

Boll, Christina/Birkeneder, Antonia/Castiglioni, Laura/Chabursky, Sophia/Gutt, Jannika/ Gandlgruber, Monika et al. 2023: Ukrainische Geflüchtete in Deutschland. Erhebungen zur Zielgruppe und zu kommunalen Betreuungs- und Unterstützungsstrukturen, München. (https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2023/Abschlussbericht_Ukraineforschung_am_DJI_final.pdf, 28.11.2023)

Brouwer, Evelien/Campesi, Giuseppe/Carrera, Sergio/Cortinovis, Roberto/Karageorgiou, Eleni/Vedsted-Hansen, Jens/Vosyliūtė, Lina 2021: The European Commission's Legislative Proposals in the New Pact on Migration and Asylum (Study Requested by the LIBE Committee), Brüssel. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU\(2021\)697130_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf), 01.11.2023)

Brücker, Herbert 2023: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zur Fachkräfteeinwanderung am 22. Mai 2023, Ausschuss-Drs. 20(4)219, Berlin. (<https://www.bundestag.de/resource/blob/949394/62c8f6be30414673b94ed0188d529a26/20-4-219-E-data.pdf>, 30.11.2023)

Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam et al. 2020: Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien. Abschlussbericht. Forschungsbericht 544, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.html>, 30.11.2023)

Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yulya/Niehues, Wenke et al. 2023a: Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung. BAMF-Forschungsbericht 41, Nürnberg. (https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb41-ukr-gefluechtete.pdf?__blob=publicationFile&v=11, 28.11.2023)

Brücker, Herbert/Ette, Andreas/Grabka, Markus M./Kosyakova, Yulya/Niehues, Wenke et al. 2023b: Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt, längerfristig in Deutschland zu bleiben. DIW-Wochenbericht 28: 381-393 (https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.877240.de/23-28.pdf, 28.11.2023)

Bushanska, Vira/Böse, Carolin/Kalinowski, Michael/Knöller, Ricarda/Rausch-Berhie, Friederike/Schmitz, Nadja 2022: Anerkennung ukrainischer Berufsqualifikationen – Potenziale nutzen, Prozesse verbessern: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings, BIBB Discussion Paper, Bonn. (<https://lit.bibb.de/vufind/Record/DS-780359>, 16.11.2023)

Carrera, Sergio/Ideli-Ciger, Meltem (Hrsg.) 2023: 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, Florenz. (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4618f889-cf78-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en>, 30.11.2023)

Carrera, Sergio/Ideli-Ciger, Meltem/Vosyliute, Lina/Brumat, Leiza 2023: The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy, in: Carrera, Sergio/Ideli-Ciger, Meltem (Hrsg.): 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, Florenz, 2-4.

- Council on Foreign Relations* 2023: War in Ukraine (by the Center for Preventive Action). Updated October 17, 2023. (<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>, 25.10.2023)
- Crisp, Jeff* 2003: No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa, in: *Refugee Survey Quarterly*, 22: 4, 114-150.
- Dadush, Uri/Weil, Pauline* 2022: Will Ukraine's Refugees Go Home? Bruegel Policy Contribution 16/22, September 2022, Brüssel. (<https://www.bruegel.org/sites/default/files/2022-09/PC%2016%202022.pdf>, 05.11.2023)
- Deutscher Bundestag* 2018: Aufnahmeprogramme der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz. Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 223/18, Wissenschaftliche Dienste, Berlin. (<https://www.bundestag.de/resource/blob/568226/f4ff4bfb8e0cb4a5848ffa1603badcec/WD-3-223-18-pdf-data.pdf>, 01.11.2023)
- Duszyk, Maciej/Kaczmarczyk, Paweł* 2022: War and Migration: The Recent Influx from Ukraine into Poland and Possible Scenarios for the Future, *CMR Spotlight*, 39: 4. (<https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Spotlight-APRIL-2022.pdf>, 28.11.2023)
- Düvell, Franck* 2022: The War in Ukraine: Post-war Scenarios and Migration Repercussions. Policy Brief, Wien. (<https://www.pragueprocess.eu/en/news-events/news/625-the-war-in-ukraine-post-war-scenarios-and-migration-repercussions>, 30.11.2023)
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles* 2023: Movement to and from Ukraine under the Temporary Protection Directive. Policy Note 43, Brüssel. (<https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Note-43-movement-to-and-from-Ukraine-January-2023.pdf>, 21.11.2023)
- Ergin, Ayşe Dicle* 2022: Next Step after the Termination of Temporary Protection Regime: Transition to RSD Procedures? *Forum on the EU Temporary Protection Response to the Ukraine War*. Beitrag vom 21.09.2022, in: ASILE. (<https://www.asileproject.eu/next-step-after-the-termination-of-temporary-protection-regime/>, 23.06.2023)
- EUAA – European Union Agency for Asylum* 2023: Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine. A Year in Review, Luxemburg. (<https://euaa.europa.eu/publications/providing-temporary-protection-displaced-persons-ukraine-year-review>, 21.11.2023)
- Europäische Kommission* 2023: EU and Ukraine Outline Plans for Sustainable Reconstruction in a High-level Conference, Press Release of 27 November 2023 (IP/23/6055), Brüssel. (<https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.html>, 28.11.2023)
- Europäischer Rat* 2023: Flüchtlinge aus der Ukraine: EU-Mitgliedstaaten vereinbaren Verlängerung des vorübergehenden Schutzes. Pressemitteilung vom 28. September 2023. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/>, 31.10.2023)
- Forschung & Lehre* 2022: Weniger ukrainische Studierende an deutschen Unis als erwartet. Artikel vom 4. Oktober 2022. (<https://www.forschung-und-lehre.de/lehre/weniger-ukrainische-studierende-an-deutschen-unis-als-erwartet-5069>, 26.11.2023)
- Gluns, Danielle/Wessels, Janna* 2017: Waste of Paper Or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current „Refugee Crisis“, in: *Refugee Survey Quarterly*, 26: 2, 57-83.
- Grävingsholt, Jörn/Faust, Jörg/Libman, Alexander/Richter, Solveig/Sasse, Gwendolyn/Stewart, Susan* 2023: Wiederaufbau in der Ukraine: Was die internationale Gemeinschaft jetzt beachten muss. *IDOS Policy Brief 2/2023*, Bonn. (<https://doi.org/10.23661/ipb2.2023>; 30.11.2023)
- Gülzau, Fabian/Schneider, Jan* 2023: Update: Flüchtlinge als Neubürgerinnen und Neubürger. Projektion des Einbürgerungsaufkommens syrischer Staatsangehöriger, *SVR-Kurzinformation 2023-3*, Berlin. (https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/10/SVR-Kurzinformation_Einbuergierungsaufkommen_Update.pdf, 01.11.2023)
- Hailbronner, Kay*: *Ausländerrecht. Kommentar* (laufende Aktualisierung), Heidelberg.
- Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou/Konle-Seidl, Regina* 2022: Geflüchtete aus der Ukraine: Integrationsperspektiven in Deutschland. *IAB-Stellungnahme 11/2022*, Nürnberg. (<https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn1122.pdf>, 30.11.2023)
- Heiermann, Philipp/Atanisev, Kaan* 2024: Die Anwendung der Richtlinie über den vorübergehenden Schutz auf Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Bewährte Praktiken und Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg (im Erscheinen).

Herbert, Ulrich 2001: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München.

Heublein, Ulrich/Kercher, Jan/Knüttgen, Naomi/Kupfer, Alexander 2023: Wissenschaft weltoffen. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland und weltweit, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Bonn. (https://www.wissenschaft-weltoffen.de/content/uploads/2023/09/WWO_2023_web_bf_de.pdf, 26.11.2023)

Ho, Monika Sie Dhian/Deen, Bob/Drost, Niels 2022: Long-term Protection in Europe Needed for Millions of Ukrainian Refugees. Clingendael Alert, September 2022, Den Haag. (<https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-08/long-term-protection-in-europe-needed-for-millions-of-ukrainian-refugees-.pdf>, 05.11.2023)

Hofmann, Rainer M. (Hrsg.) 2023: Ausländerrecht. 3. Auflage, Baden-Baden.

ICMPD 2023a: Responding to Displacement from Ukraine: Past, Present, and Future Policies. Discussion Paper, Wien. (<https://www.icmpd.org/file/download/59200/file/Responding%2520to%2520displacement%2520from%2520Ukraine%2520Past%2520Present%2520and%2520future%2520policies.pdf>, 30.10.2023)

ICMPD 2023b: Responding to Displacement from Ukraine: Options to Remain when EU Temporary Protection Ends. Discussion Paper, Wien. (https://www.icmpd.org/file/download/59847/file/ICMPD%2520Discussion%2520Paper_Options%2520to%2520remain%2520when%2520EU%2520temporary%2520protection%2520ends.pdf, 30.10.2023)

Ineli-Ciger, Meltem 2016: Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive Can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe, in: European Journal of Migration and Law, 18: 1, 1–33.

Ineli-Ciger, Meltem 2022: Immediate Protection in the New Pact on Migration and Asylum: A Viable Substitute for Temporary Protection?, in: Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.), Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden, 149–160.

Ineli-Ciger, Meltem 2023a: What Happens Next? Scenarios Following the End of the Temporary Protection in the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog vom 10. März 2023. (<https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/>, 05.11.2023)

Ineli-Ciger, Meltem 2023b: When Temporary Protection Ends: Longer-term Solutions for Refugees from Ukraine. European Policy Analysis September 2023:11epa, Swedish Institute for European Policy Studies. (https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/2023_11epa.pdf?, 30.11.2023)

Integrationsbeauftragte 2003: Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Migrationsbericht 2003, BT-Drs. 15/2262 vom 18.12.2003. (<https://dserver.bundestag.de/btd/15/022/1502262.pdf>, 30.11.2023)

IOM – International Organisation for Migration 2023: Ukraine Returns Report of 23 January 2023. (<https://dtm.iom.int/reports/ukraine-returns-report-16-23-january-2023>, 28.11.2023)

Jack, Patrick 2023: Time to Come Home, Ukraine Tells Émigré Scholars. Minister Responsible for Higher Education Tells European Universities to Stop Recruiting its Best Minds, in: Times Higher Education, 22 November 2023. (<https://www.timeshighereducation.com/news/time-come-home-ukraine-tells-emigre-scholars>, 28.11.2023)

Janda, Constanze 2023: Geflüchtete aus der Ukraine im System des Migrations(sozial)rechts – Legitime Differenzierung oder unzulässige Ungleichbehandlung?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 43: 1, 8–15.

Karageorgiou, Eleni/Noll, Gregor 2023: Receiving Ukrainian Refugees in the EU: A Case of Solidarity?, in: Carrera, Sergio/Ideli-Ciger, Meltem (Hrsg.): 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, Florenz, 400–418.

Katsiaficas, Caitlin/Segeš Frelak, Justyna/Wagner, Martin 2023: The Clock is Ticking for Temporary Protection: What Comes Next? Commentary of 1 March 2023. International Centre for Migration Policy Development, Wien. (<https://www.icmpd.org/blog/2023/the-clock-is-ticking-for-temporary-protection-what-comes-next>, 25.10.2023)

- Klaus, Sebastian/Fausel, Michael R./Tonn, Stephanie* 2022: Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland, in: *Ukraine-Krieg und Recht*, 1: 3, 111–115.
- Kluth, Winfried* 2022a: Was kommt nach dem vorübergehenden Schutz?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 42: 3, 89–91.
- Kluth, Winfried* 2022b: Die Beurteilung der Härtefallkommission nach § 23 a AufenthG aus dem Blickwinkel des Verfassungsrechts, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 42: 5–6, 204–207.
- Kluth, Winfried* 2022c: Was bedeutet die „Zeitenwende“ für das Migrationsrecht?, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 42: 7, 223–227.
- Kluth, Winfried/Heusch, Andreas*: BeckOK Ausländerrecht (laufende Aktualisierung), München.
- Kluth, Winfried/Hornung, Ulrike/Koch, Andreas* 2020: *Handbuch Zuwanderungsrecht*. 3. Auflage, München.
- Kolb, Holger/Schneider, Jan* 2021: „Woher kommen Sie denn eigentlich?“ Zur (neuen) Relevanz einer eigentlich verpönten Frage im deutschen Erwerbsmigrationsrecht, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 41: 2, 53–59.
- Koser, Khalid/Black, Richard* 1999: Limits to Harmonization: The „Temporary Protection“ of Refugees in the European Union, in: *International Migration*, 37: 3, 521–543.
- Kosyakova, Yuliya/Brücker, Herbert/Gatskova, Kseniia/Schwanhäuser, Silvia* 2023: Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter: Erwerbstätigkeit steigt ein Jahr nach dem Zuzug. IAB-Kurzbericht 14. (<https://doku.iab.de/kurzber/2023/kb2023-14.pdf>, 21.11.2023)
- Küçük, Esin* 2023: Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?, in: *European Journal of Migration and Law*, 25: 1, 1–30.
- Landesamt für Einwanderung* 2023: Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin (Stand 6. September 2023). (https://www.berlin.de/einwanderung/_assets/20191129.pdf?ts=1694007484, 07.11.2023)
- Lehner, Roman* 2024: Entwicklungen im Bereich der europäischen und deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten 5 Jahre. Expertise im Auftrag des SVR, Göttingen (im Erscheinen).
- Lesser, Ralf/Nienhoff, Ann-Sophie/Schmidt, Nora* 2021: Der New Pact on Migration and Asylum. Neustart unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 41: 4, 139–145.
- Lindley, Anna* 2011: Between a Protracted and a Crisis Situation: Policy Responses to Somali Refugees in Kenya, in: *Refugee Survey Quarterly* 30: 4, 14–49.
- Löhr, Tillmann* 2022: Flucht aus der Ukraine: Aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen der Aufnahme in Deutschland, in: *Nachrichten des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 6: 309–316.
- Marx, Reinhard* 2007: Die Anordnungen der Bundesländer zur Umsetzung des Bleiberechtsbeschlusses vom 17.11.2006, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 28: 4, 43–54.
- Meijers Committee* 2023: Looking Ahead for Refugees from the War in Ukraine: What Will Happen when the Current Temporary Protection Scheme Ends? Commentary CM2308, Amsterdam. (<https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/07/230714-Meijers-Committee-Comment-on-End-of-Ukraine-Temporary-Protection-Scheme-.pdf>, 05.11.2023)
- Ministry of Economy of Ukraine* 2023: Human Capital Development is One of the Key Areas of Government’s Work on the Ukraine Plan under the Ukraine Facility Programme, posted 13 October 2023. (<https://www.kmu.gov.ua/en/news/rozvytok-liudskoho-kapitalu-odyn-z-kliuchovykh-napriamkiv-roboty-uriadu-nad-planom-ukrainy-v-ramkakh-prohramy-ukraine-facility>, 21.11.2023)
- OECD* 2023: Working towards Dual Intent Integration of Ukrainian Refugees. OECD Policy Responses: Ukraine. Tackling the Policy Challenges, 3 November 2023. (<https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/working-towards-dual-intent-integration-of-ukrainian-refugees-6b4c16f7/>, 28.11.2023)
- Offer, Bettina/Mävers, Gunther* 2022: *Beschäftigungsverordnung*. Kommentar. 2. Auflage, München.
- Oltmer, Jochen* 2023: „Geduldet“ und „rückgeführt“. Schutzsuchende aus den postjugoslawischen Kriegen der 1990er-Jahre in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. (<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/517151/geduldet-und-rueckgefuehrt/>, 30.11.2023)
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan* 2017: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the Harmonisation of Asylum Outcomes. Delmi Report 2017:9, Stockholm. (https://www.delmi.se/media/4vlcsoch/delmi-policy-brief-2017_9-eng.pdf, 25.11.2023)

Peers, Steve/Moreno-Lax, Violeta/Garlick, Madeline/Guild, Elspeth 2015: Temporary Protection, in: dies. (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary), Second Revised Edition, Volume 3: Asylum Law, Leiden, 571–615.

Schork, Franziska/Loschert, Franziska/Kolb, Holger 2022: ‚Zeitenwende‘ bei der Arbeitsmarktintegration? Teilhabe und Prekarität von Ukrainerinnen und Ukrainern am deutschen Arbeitsmarkt. SVR-Policy Brief 2022-3, Berlin.

Schulze, Gerit 2023: Kann die Ukraine Europas neues Powerhouse werden?, in: ifo Schnelldienst 76: 4, 15–18.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin. (https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/10/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf, 05.11.2023)

SVR-Forschungsbereich - Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2015-1, Berlin. (https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/01/SVR-FB_Sicherer_Zugang_Humanitaere_Aufnahmeprogramme-8.pdf, 02.11.2023)

Ten Feld, Hans/Burkhardt, Günter/Grehl-Schmitt, Norbert/Baumer, Andreas/Holzberger, Mark/Schnatsmeyer, Melanie 2017: Die aktive Aufnahme Schutzsuchender als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik. E-Paper #5 (Policy Empfehlungen der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“), Berlin. (https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/e-paper_5-_aktive_fluechtlingsaufnahme_-_baf.pdf, 23.10.2023)

The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War 2022: Draft Ukraine Recovery Plan. Materials of „The return of citizens temporarily displaced, in particular abroad, and their integration into the socio-economic life“ Working Group, July 2022. (<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/eng/return-of-temporarily-displaced-citizens-eng.pdf>, 23.11.2023)

Thränhardt, Dietrich 2023a: Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa. Eine Alternative zum Asylregime? FES diskurs, Berlin. (<https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20088.pdf>, 28.11.2023)

Thränhardt, Dietrich 2023b: A Future for Ukrainian Refugees in Europe Beyond Temporary Protection. nccr on the move Blog vom 21.09.2023. (<https://nccr-onthemove.ch/blog/a-future-for-ukrainian-refugees-in-europe-beyond-temporary-protection/?lang=de>, 28.11.2023)

Thym, Daniel 2022: Temporary Protection for Ukrainians. The Unexpected Renaissance of ‘Free Choice’, Verfassungsblog vom 5. März 2022. (<https://verfassungsblog.de/temporary-protection-for-ukrainians/>, 18.11.2023)

Thym, Daniel 2023: European Migration Law, Oxford.

Thym, Daniel/Hailbronner, Kay 2022: EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary. Third Edition, München.

Thym, Daniel/Odysseus Academic Network (Hrsg.) 2022: Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum, Baden-Baden. (<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748931164-1>, 31.10.2023)

Ueffing, Philipp/Adhikari, Saroja/Goujon, Anne/K.C., Samir/Poznyak, Oleksii/Natale, Fabrizio 2023: Ukraine’s Population Future after the Russian Invasion – The Role of Migration for Demographic Change. European Commission Joint Research Centre, Luxemburg. (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132458>, 26.11.2023)

UNHCR 2023: Ukraine Situation Flash Update #59, 10. November 2023. (<https://data.unhcr.org/en/documents/download/104674>, 22.11.2023)

Van Selm, Joanne 2023: Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990s?, in: Carrera, Sergio/Ideli-Ciger, Meltem (Hrsg.): 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, 366–382.

Werner, Dirk/Jansen, Anika/Pierenkemper, Sarah/Hickmann, Helen/Garb, Maria 2022: Integration durch berufliche Anerkennung für Geflüchtete aus der Ukraine. IW-Report 25/2022, Köln. (https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Integration-durch-Anerkennung.pdf, 30.11.2023)

Xhardez, Catherine/Sonnencken, Dagmar 2023: Temporary Protection in Times of Crisis: The European Union, Canada, and the Invasion of Ukraine, in: Politics and Governance 11, 3.

Tab. 1 Vorübergehend Schutzberechtigte aus der Ukraine in den EU-Mitgliedstaaten (September 2023), Gesamtbevölkerung der EU-Mitgliedstaaten (Januar 2023) und Anzahl der Schutzberechtigten pro 1.000 Einwohner

	vorübergehend Schutzberechtigte	Gesamtbevölkerung	Schutzberechtigte pro 1.000 Einwohner
Europäische Union gesamt	4.186.165	448.387.872	9,3
Tschechien	357.960	10.827.529	33,1
Estland	35.820	1.365.884	26,2
Polen	958.655	36.753.736	26,1
Bulgarien	166.535	6.447.710	25,8
Litauen	72.810	2.857.279	25,5
Lettland	43.035	1.883.008	22,9
Slowakei	109.530	5.428.792	20,2
Zypern	18.360	920.701	19,9
Irland	94.085	5.194.336	18,1
Deutschland	1.194.900	84.358.845	14,2
Finnland	61.165	5.563.970	11,0
Österreich	79.790	9.104.772	8,8
Niederlande	135.625	17.811.291	7,6
Rumänien	140.585	19.051.562	7,4
Luxemburg	4.180	660.809	6,3
Dänemark	37.440	5.932.654	6,3
Belgien	71.350	11.754.004	6,1
Kroatien	22.485	3.850.894	5,8
Portugal	57.230	10.467.366	5,5
Slowenien	8.465	2.116.792	4,0
Schweden	41.915	10.521.556	4,0
Spanien	187.205	48.059.777	3,9
Malta	1.885	542.051	3,5
Ungarn	33.060	9.597.085	3,4
Italien	161.220	58.850.717	2,7
Griechenland	26.095	10.394.055	2,5
Frankreich	64.775	68.070.697	1,0

Anmerkung: Vorübergehend Schutzberechtigte sind ukrainische Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige; Zahl der Schutzberechtigten für Frankreich enthält keine Minderjährigen; Gesamtbevölkerung enthält bei einzelnen Mitgliedstaaten Zeitreihenbrüche sowie vorläufige und/oder geschätzte Werte.

Quelle: Eurostat (migr_asytspm, demo_gind)

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH

Neue Promenade 6

10178 Berlin

Tel.: 030/288 86 59-0

Fax: 030/288 86 59-11

info@svr-migration.de

www.svr-migration.de

(Redaktionsschluss: November 2023)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

V-FORMATION, Agentur für visuelle Kommunikation GmbH

SVR-Studie 2024-1

ISSN (Online) 2749-0629

© SVR gGmbH, Berlin 2024

Der Autor

Dr. Jan Schneider

Leiter des Bereichs Forschung

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de