

Dietrich Thränhardt

# Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa

Eine Alternative zum Asylregime?



## **FES diskurs**

Februar 2023

---

### **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

### **Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger\_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

### **FES diskurs**

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

### **Über den Autor**

Prof. em. Dr. Dietrich Thränhardt, Universität Münster, Schwerpunkt Vergleichende Politik und Migrationsforschung.

### **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

Joana Marta Sommer ist seit 2022 verantwortlich für den Arbeitsbereich Migration und Integration in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung.

Dietrich Thränhardt

# Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa

Eine Alternative zum Asylregime?

## INHALT

6		<b>VORWORT</b>
7		<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>
8	1	<b>EINLEITUNG</b>
9	1.1	Zur Terminologie der Richtlinie und der Studie
11	2	<b>DIE FLUCHT INS OFFENE EUROPA VON POLEN BIS PORTUGAL</b>
11	2.1	Flucht über die Grenzen
13	2.2	Die Verteilung über Europa am Ende des Jahres
14	2.3	Visumszwang schränkt ein: Großbritannien und außereuropäische Länder
16	3	<b>DIE UMSETZUNG DER EU-RICHTLINIE ZUM „VORÜBERGEHENDEN SCHUTZ“ IN DEN MITGLIEDSTAATEN</b>
16	3.1	Effizienz bei der Registrierung: Tage oder Monate
16	3.2	Geflüchtete Drittstaatler_innen aus der Ukraine
18	3.3	Verzögerung und Vollversorgung in Deutschland
20	4	<b>BÜRGER_INNEN, STAATEN UND VERWALTUNGSVERFAHREN</b>
20	4.1	Gastgebende und spontane digitale Netzwerke
22	4.2	Resilienz der Gastgebenden und staatliche Unterstützung
22	4.3	Nähe zum Asylverfahren oder Neukonzeption

<b>24</b>	<b>5</b>	<b>UNTERSCHIEDE, ERFOLGE UND HÜRDEN BEI DER ARBEITSAUFNAHME</b>
<b>24</b>	5.1	Rechtliche und normative Grundlagen
<b>24</b>	5.2	Unterschiede bei der Arbeitsbeteiligung in Europa
<b>25</b>	5.3	Gute Qualifikationen der Ukrainer_innen
<b>26</b>	5.4	Effiziente und schwerfällige Verwaltungsprozesse
<b>27</b>	5.5	Sozialhilfeniveau und Inaktivitätsfalle
<b>27</b>	5.6	Hilfstätigkeiten bei hoher Qualifizierung
<b>28</b>	5.7	Perspektiven für qualifizierte Beschäftigung
<b>29</b>	5.8	Bemühungen in Deutschland
<b>31</b>	5.9	Arbeitsbeteiligung bringt Kostenreduzierung, Anerkennung und Stabilisierung
<b>32</b>	<b>6</b>	<b>„VORÜBERGEHENDER SCHUTZ“ UND BISHERIGES ASYLSYSTEM</b>
<b>34</b>	<b>7</b>	<b>EMPFEHLUNGEN</b>
<b>34</b>	7.1	Die europäische Ebene
<b>34</b>	7.2	Deutsche Politik und Verwaltung
<b>36</b>		Abbildungsverzeichnis
<b>36</b>		Tabellenverzeichnis
<b>36</b>		Literaturverzeichnis

*„L'Europe se fera dans les crises et sera la somme des solutions apportées à ces crises.“*

*„Europa bildet sich in Krisen und wird die Summe der in diesen Krisen erarbeiteten Lösungen sein.“*

*Jean Monnet*

# VORWORT

## DIE KOOPERATIVE AUFNAHME VON KRIEGSGEFLÜCHTETEN AUS DER UKRAINE IN EUROPA – EINE ALTERNATIVE ZUM ASYLREGIME?

Mit der Aufnahme von Millionen ukrainischen Kriegsgeflüchteten haben die europäischen Mitgliedstaaten eine beispiellose und historisch einmalige Solidarität zum Ausdruck gebracht. Die einstimmige Aktivierung der Richtlinie über „Vorübergehenden Schutz“ im europäischen Rat hat eine unbürokratische und schnelle Aufnahme der Menschen, die vor Krieg und Zerstörung durch russische Bomben flüchten mussten, ermöglicht.

Was für andere Geflüchtetengruppen in weit geringeren Zahlen bisher nicht möglich oder gewollt war, gelingt in diesem Fall auch in Mitgliedstaaten, die sich bisweilen gegen eine offenere europäische Asylpolitik und die faire Verteilung von Geflüchteten ausgesprochen haben: Mit dem „Vorübergehenden Schutz“ ist für Menschen aus der Ukraine qua Pass die freie und selbstbestimmte Einreise in die EU und der Zugang zu Sprach- und Bildungsangeboten, zum Gesundheitssystem und zum Arbeitsmarkt geöffnet.

Während dieser Tage über einen Ausbau des europäischen Grenzschutzes diskutiert wird, bessert sich die Datenlage über die Aufnahme der Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine zunehmend. Erst im Dezember 2022 wurden erste Ergebnisse einer repräsentativen Befragungsstudie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) veröffentlicht (IAB et al. 2022). In dieser wurden – und werden über einen längeren Zeitraum – Geflüchtete aus der Ukraine zu ihren Erfahrungen bei der Aufnahme und Integration in Deutschland befragt.

Auch in anderen europäischen Ländern mehren sich Umfragen und Untersuchungen und erlauben die vorsichtige Zeichnung eines menschenwürdigen Bildes europä-

scher Aufnahmepolitik, das uns als Modell für zukünftige Politikgestaltung – sowohl im europäischen als auch im deutschen Kontext – noch lange begleiten wird.

Anlässlich des bitteren Jahrestags des unrechtmäßigen Angriffskriegs Russlands am 24.2.2022 zieht die hier vorliegende Studie erstmalig einen europäischen Vergleich über den „Vorübergehenden Schutz“ und gibt Aufschluss über die Stärken und Schwächen der verschiedenen nationalen Systeme in Bezug auf Einreiseverfahren, Unterbringungsmöglichkeiten und die (Arbeitsmarkt-)Integration.

Es zeigt sich, dass auch wenn das jeweilige nationale Recht auf dem Papier zahlreiche Möglichkeiten für eine gelingende Integration in die Gesellschaft bietet und Instrumente (z. B. Sprachförderung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Arbeitsaufnahme) für Geflüchtete zugänglich macht, es in der Praxis vor allem von den vorhandenen Strukturen und Ressourcen in einem Land oder einer Kommune abhängt, wie die Aufnahme – etwa in gute, qualifikationsgemäße Arbeit – gelingt.

Es wird deutlich, dass der politische Wille alleine noch keine nachhaltigen und umfassenden „Willkommensstrukturen“ schafft. Zentral sind, wenig überraschend, zwei Faktoren: Es braucht ausreichend Finanzmittel und ausreichend Personal in den unterschiedlichen Behörden, um einen möglichst effizienten Ablauf des Integrationsprozesses – von der Erstaufnahme bis zur Arbeitsaufnahme – sicherzustellen. Dies nicht nur für die Geflüchteten aus der Ukraine, sondern selbstverständlich für alle, die bei uns Schutz suchen.

Wir hoffen, dass die hier vorgebrachten Erkenntnisse nicht nur Anlass geben für weitergehende Untersuchungen, sondern auch einen Beitrag leisten für die Debatte über ein anderes, ein menschenwürdigeres Asylsystem in Europa.

*Joana Marta Sommer  
Abteilung Analyse, Planung und Beratung  
Friedrich-Ebert-Stiftung*

# ZUSAMMENFASSUNG

Mehr als 4 Millionen ukrainische Kriegsflüchtlinge, meist Frauen und Kinder, flohen nach dem russischen Angriff am 24.2.2022 über die offenen Grenzen in die Europäische Union und ihre Nachbarstaaten. Viele von ihnen wurden spontan von engagierten Bürger\_innen aufgenommen und fanden so Halt und Stabilität. Die EU gab der Hilfsbereitschaft der Europäer\_innen freien Raum, als sie am 3.3.2022 die Richtlinie über den „Vorübergehenden Schutz“ aktivierte und den Kriegsflüchtlingen freistellte, welches Zufluchtsland sie wählen wollten. „Free choice“ hatte vorher nie eine Chance in Europa gehabt und entstand nun aus der politischen Situation heraus. Die Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine haben das Recht auf Arbeit, Unterstützung und medizinische Versorgung. Norwegen, die Schweiz, Island und Großbritannien schlossen sich dem EU-Vorgehen an. Auf diese Weise konnte die größte Fluchtbewegung in Europa seit 1947 kooperativ bewältigt werden.

Was als spontane Hilfe entstand, dauert seit einem Jahr an, die Gastgebenden sind nach wie vor hilfsbereit und tragen einen großen Teil der Aufnahme. Gastgebende und Flüchtlinge werden in den europäischen Ländern nach Ausmaß, Gestaltung und Effektivität unterschiedlich unterstützt. Auch wenn sie sehr unterschiedliche Wege beschreiten, arbeiten die europäischen Staaten bei der Aufnahme reibungslos zusammen – im Unterschied zu den toxischen Konflikten bei der Verteilung von Asylsuchenden. Anders als im Asylsystem gibt es auch kaum juristische Auseinandersetzungen, sondern eher zielführendes pragmatisches Handeln. Im Zusammenwirken von Zivilgesellschaften und Staaten ist ein neues europäisches Aufnahmeregime neben dem Asylsystem entstanden.

Bei der innerstaatlichen Umsetzung des „Vorübergehenden Schutzes“ haben einige Länder kontrollierende Elemente des Asylsystems übernommen, andere regeln die Aufnahme unabhängig davon. Diese Unterschiede machen sich vor allem anhand der sehr unterschiedlichen Erfolge bei der Arbeitsaufnahme bemerkbar. Alle Staaten stehen vor der Aufgabe, die Kriegsflüchtlinge so in ihr Leben aufzunehmen, dass sie ihre Fähigkeiten einbringen und weiterentwickeln können, um nach Kriegsende in der Ukraine oder im Aufnahmeland aktiv zu sein. Gelingt die solidarische Aufnahme, dann entsteht auch die Chance, funktionierende Elemente des neuen Regimes ins bisherige Asylsystem zu übertragen und dessen Widersprüchlichkeiten und Dilemmata aufzulösen.

# 1 EINLEITUNG

Mit dem „Vorübergehenden Schutz“ von über 4 Millionen ukrainischen Kriegsflüchtlingen hat sich die Migrationslandschaft in Europa fundamental verändert. Die Mehrheit dieser Kriegsflüchtlinge ist zunächst privat von Bürger\_innen aufgenommen worden und bekam so direkt Kontakt zu den Einheimischen, statt wie die meisten Asylbewerber\_innen in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht zu werden und isoliert zu sein. Ohne das große Engagement der Bürger\_innen hätten die Erstaufnahmestaaten die Unterbringung und Versorgung nicht bewältigen können. Im Unterschied zu Asylsuchenden können Ukrainer\_innen sich frei in Europa bewegen, auch zurück in die Ukraine und wieder in die Aufnahmeländer. Sie können arbeiten und sollen unterstützt werden. Sie erhalten ihre Rechte nicht in langwierigen Asylverfahren, sondern direkt bei der Ankunft in einem europäischen Aufnahmeland, das sie selbst auswählen.

Damit ist neben dem etablierten Asylregime nach der Genfer Flüchtlingskonvention ein zweites europaweites Aufnahmeregime aktiviert worden, das nach anderen Regeln funktioniert. Das ist eine große Chance, denn das bestehende Asylsystem hat vielfältige Schwächen. In der EU ist es beim Asylregime trotz detaillierter vereinbarter Regelungen zu toxischen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten gekommen, insbesondere seit 2015 und auch 2022 wieder erneut. An mehreren Außengrenzen werden regelmäßig Menschenrechte verletzt, und es ist keine befriedenende Lösung in Sicht. In dem „Vorübergehenden Schutz“ sind dagegen nur Grundsätze geregelt. Er verläuft kooperativ, obwohl die Zahl der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine höher war als in allen Fluchtbewegungen in Europa seit 1947<sup>1</sup> und in großer Schnelligkeit erfolgte. Die EU-Staaten verzichten auf Rücküberstellungen und räumen den ukrainischen Kriegsflüchtlingen weitgehende EU-Freiheiten ein, allerdings nur auf Zeit. Der ukrainische Pass oder ein anderes anerkanntes Dokument öffnet die Tür zur Aufnahme, im Unterschied zu den vielfachen Verifizierungsproblemen im Asylregime.

Praktisch und analytisch öffnet das Nebeneinander der beiden Aufnahmeregime neue Perspektiven. Galt die freie Wahl des Aufnahmelandes für Flüchtlinge („free choice“) früher als unrealistische akademische Idee (Maiani: 100–101), so ist sie nun in der Realität zu beobachten. Angesichts des spannungslosen Funktionierens dieser offenen Lösung in der EU und mit den übrigen Staaten im westlichen Europa drängt sich die Frage auf, ob die freie Wahl auch für die Aufnahme anderer Flüchtlingsgruppen besser

geeignet ist als technokratische Verteilungskonzepte. Zugleich kann in einem gigantischen Experiment beobachtet werden, nach welchen Präferenzen Kriegsflüchtlinge ihr Exilland aussuchen, wenn sie frei sind zu wählen. Ist es räumliche oder sprachliche Nähe zum Herkunftsland, ein gutes Arbeitsangebot, Kenntnis der Landessprache, sind es umfangreiche Sozialleistungen, gut funktionierende Behörden, gute Schulen für die Kinder, effiziente digitale Orientierungsnetze oder Kontakte zu Freunden und Verwandten, die schon früher emigriert sind?

Ebenso wie beim Asyl nach der Genfer Konvention gestaltet sich die faktische Umsetzung des „Vorübergehenden Schutzes“ in den europäischen Ländern unterschiedlich: bei der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft, bei der Sozialhilfe für Flüchtlinge und der finanziellen Unterstützung für Gastgebenden, bei der Arbeitsaufnahme und bei der Effektivität behördlicher Verfahren einschließlich der unterschiedlichen Fortschritte bei der Digitalisierung.

In einigen Ländern wird der „Vorübergehende Schutz“ administrativ völlig getrennt vom traditionellen Asyl betrieben, in anderen eng daran angelehnt, etwa bei der Zuweisung von Unterkünften. Nicht nur in Ländern wie Polen, wo Ukrainer\_innen willkommen sind und zugleich Migrant\_innen an der belarussischen Grenze mit extremen Mitteln abgewehrt werden, dürfte das wichtig für die Perception sein. Daran schließt sich die Frage an, ob und wie die beiden Regime Einfluss aufeinander nehmen und wie sie sich weiterentwickeln. Wird der „Vorübergehende Schutz“ nach einer Phase tief empfundener Solidarität vor dem Hintergrund der russischen Aggression langfristig mit ähnlichen Akzeptanzproblemen zu kämpfen haben wie das Asyl? Werden gut funktionierende Mechanismen aus der Ukraine-Aufnahme Vorbild für die Praxis gegenüber anderen Gruppen sein? Oder polarisiert sich die Aufnahmequalität zwischen willkommenen ukrainischen Europäer\_innen und nichteuropäischen Anderen?

Angesichts der Dynamik der Ereignisse, dem Druck des Kriegsgeschehens und der Dramatik der Veränderungen kann unsere Analyse nur ein Beginn sein, um die Strukturen und Zusammenhänge der Aufnahme der Kriegsflüchtlinge zu beschreiben und zu charakterisieren. Dabei gilt unser besonderes Interesse guter Praxis, um institutionelles Lernen zu ermöglichen.

Welches Analysematerial steht also zur Verfügung? Während es für die Asylaufnahme inzwischen präzise und umfangreiche Vergleichsdaten gibt, ist das für den „Vorü-

<sup>1</sup> Merkwürdigerweise sprechen viele Veröffentlichungen über die „größte Fluchtbewegung in Europa seit Ende des Zweiten Weltkriegs“ (z. B. Brückner et al. 2022). Bekanntlich ist die große Mehrheit der 12 Millionen Deutschen erst nach der Entscheidung der Potsdamer Konferenz über die Vertreibung ausgesiedelt worden, also 1945-1947.

bergehenden Schutz“ noch nicht der Fall. Eurostat publiziert seit März 2022 Karten über die Registrierung ukrainischer Flüchtlinge in den europäischen Ländern, in denen man eine allmähliche Bewegung von Ost nach West nachvollziehen kann (vgl. Abbildung 4). Umfangreiche vergleichende Daten stellt der UNHCR zur Verfügung, er muss sich allerdings auf staatliche Angaben stützen und kann nicht wie Eurostat nationsübergreifende Standards setzen. Darüber hinaus hat der UNHCR viele hochwertige Berichte zur Situation in der Ukraine und in den Nachbarstaaten herausgebracht. Besonders hervorzuheben sind die beiden Analysen des Razumkov-Instituts in Kiew zur weltweiten ukrainischen Fluchtbewegung, die leider im Westen kaum beachtet worden sind. Tiefe Einblicke gibt die MIDEM-Studie (2022) zur Aufnahme in den Visegrád-Staaten und in Deutschland. Ein Tagungsbericht mit Informationen zu sechs Ländern ist angekündigt (Mantu et al. 2023).

Viele Analysen litten darunter, dass es in vielen Ländern keine zuverlässigen Informationen über die Grundgesamtheit der jeweils im Lande befindlichen Kriegsflüchtlinge gab. Meist werden deswegen die Zahlen der Registrierten verwendet, so etwa in der OECD-Studie (2022) und der MIDEM-Studie (2022). Klar ist allerdings, dass ein Teil der Registrierten in einigen Ländern weitergewandert oder zurückgegangen ist. So hat der polnische Ministerpräsident bei der Beendigung der Unterstützungszahlungen für Ukrainer\_innen erklärt, viele Ukrainer\_innen seien schon zurückgekehrt (Wyborcza 2022). Eurostat gibt die Zahl der Kriegsflüchtlinge in Polen Ende 2022 mit 944.000 an. Weiter- und Rückwanderung dürften allerdings nicht in allen Aufnahmeländern gleich stark sein und auch nicht ohne Zusammenhang mit den jeweiligen Aufnahmebedingungen. Es ist naheliegend, dass der Effekt in den Erstaufnahmeländern in der Nähe der Ukraine stärker ist als in den weiter weg liegenden Staaten. Bezeichnend dafür ist das offensichtliche Zögern von Ukrainer\_innen mit einem kanadischen Visum, nach Kanada zu fliegen und sich damit ganz weit von der Heimat zu entfernen (siehe unten 2.3). Die britische Sample-Untersuchung ergibt eine geringe Rückkehrquote von etwa fünf Prozent (ONS 2022a), aufgrund der Visa-Erfordernisse ist die Situation dort allerdings nicht vergleichbar mit der in anderen europäischen Ländern.

In Großbritannien und Polen haben die Statistischen Ämter in den vergangenen Monaten repräsentative Befragungsuntersuchungen zur ukrainischen Flüchtlingsbevölkerung veröffentlicht, in den Niederlanden und der Schweiz die jeweils zuständigen Behörden, in Deutschland Forschungsinstitute. Auch die Gastgebenden sind in mehreren Ländern zu ihren Erfahrungen und Perspektiven befragt worden. Die Fragestellungen und Untersuchungsdesigns variieren stark. Besonders exakte Daten erhebt Woche für Woche die Schweiz zu Berufsqualifikation, Ausbildung, Sprachkompetenz, Kantonsverteilung und Arbeitsaufnahme, alle vom Staatssekretariat für Migra-

tion (SEM) ins Internet gestellt. Erfasst wird auch die Rückkehr in die Ukraine, für die es Fördermöglichkeiten gibt.<sup>2</sup> Auch in den Niederlanden lässt sich die Aufnahme Woche für Woche genau verfolgen, in Dänemark sogar die Zahl der Ablehnungen. Polen registrierte die Flüchtlinge zügig in seinem PESEL-System, und die Zunahme ist über die Monate exakt zu verfolgen. Ende 2022 gab es allerdings immer mehr Berichte über den Entzug dieses Aufenthaltstitels (Daily News 2022), was die Referenzzahl zusätzlich problematisch macht. In Deutschland dauerte es lange, bis die Ukrainer\_innen registriert waren, anschließend wurden sie in das System der Bundesanstalt für Arbeit aufgenommen, soweit sie deren Kriterien entsprechen. Die Daten des Ausländerzentralregisters geben Auskunft über die Registrierung, aber nicht über den aktuellen Aufenthalt.

Angesichts dieser Datenlage ist es auch schwierig, Unterschiede zwischen den ukrainischen Flüchtlingsgruppen in den europäischen Ländern zu erfassen. Schon bei der Abgrenzung der Altersgruppen sind die Länder unterschiedlich vorgegangen und haben Jugendliche entweder bis 16 oder bis 18 Jahre erfasst. Angesichts des explorativen Charakters der vorliegenden Studie waren amtliche Daten und Forschungsergebnisse nicht ausreichend, vor allem was die Politikergebnisse angeht. Viele Medienberichte wurden deshalb herangezogen und soweit wie möglich auf Richtigkeit überprüft. Es war unmöglich, alle 27 EU-Staaten und die kooperierenden anderen europäischen Länder zu berücksichtigen. Es geht hier daher um die wichtigsten Aufnahmeländer. Ein besonderes Interesse liegt auf unterschiedlichen Praktiken und Vorgehensweisen, um die Breite unterschiedlicher Integrations-, Versorgungs- und Beteiligungslösungen darzustellen und weiterführende und funktionierende Beispiele zu präsentieren, die vorbildlich sein können. Bei der Durchsicht der unterschiedlichen Dokumente und Berichte fiel immer wieder auf, dass die jeweiligen nationalen Diskurse um die Aufnahme der Kriegsflüchtlinge oft selbstreferenziell sind und Informationen über andere europäische Länder fehlen. Von daher ist es ein Hauptziel der vorliegenden Studie, ein breites Bild der Aufnahmesituationen und der Unterschiedlichkeiten zu vermitteln.

## 1.1 ZUR TERMINOLOGIE DER RICHTLINIE UND DER STUDIE

Die Richtlinie 2001/55/EG spricht vom „Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine“, ebenso ist im Dänischen von „fordrevne“, im Schwedischen von „fördrivna“, im Tschechischen von „strámutate“ und im Italienischen von „sfollati“ die Rede. Die englische Fassung spricht von „displaced persons“, ebenso die französische von „personnes déplacées“, die spanische von „personas desplazadas“ und die portugiesische von „pessoas deslocadas“. Im Niederländischen heißt es „onthemden“. Klar

<sup>2</sup> Statistiken Ukraine Krise, [Statistiken \(admin.ch\)](#); Schutzstatus S – Sprachkompetenzen, Ausbildung und B, [220922-auswertung-kompetenzen-d \(1\).pdf](#); Faktenblatt: Auswertung Berufsqualifikationen, [220531-auswertung-berufsqualifikation-d.pdf](#).

wird damit terminologisch unterschieden zur Genfer Flüchtlingskonvention und zu den entsprechenden EU-Richtlinien, in denen es um „Flüchtlinge“, „refugees“, „réfugiés“, „rifugiati“, „refugiados“, „vluchtelingen“ und „flyktingar“ geht.

Die Richtlinie 2001/55EG ist unter dem Eindruck der Bürgerkriegsvertreibung in den post-jugoslawischen Kriegen und Bürgerkriegen entstanden. Damals hatten viele EU-Staaten Verfolgtengruppen aufgenommen, es gab aber keine gemeinsame EU-Antwort. Zugrunde liegt die Vorstellung einer kollektiven Vertreibung ganzer Bevölkerungen oder Bevölkerungsgruppen, wie dies in den Konflikten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina der Fall war. Dagegen stellen die Genfer Flüchtlingskonvention und darauf bezogen auch die EU-Richtlinien zu den Flüchtlingen auf die individuelle Verfolgung ab, anschließend an die Tradition der Aufnahme politisch Verfolgter. Bei der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 2001 hatte sich Dänemark ausgekoppelt.<sup>3</sup>

Auch in der bisherigen Asylpraxis ging es faktisch vielfach um kollektive Vertreibungen, etwa bei der massiven Fluchtbewegung aus Syrien seit 2011. Forderungen nach Aktivierung der Richtlinie über den „Vorübergehenden Schutz“ konnten sich aber im Europäischen Rat nicht durchsetzen. Andererseits sind auch bei kollektiven Verfolgungen die Einzelschicksale vielfach unterschiedlich, beispielsweise nach der Intensität des Widerstands oder der Willkür bei der Verfolgung.

Die ukrainische Fluchtbewegung wurde von der russischen militärischen Invasion ausgelöst, ihre Geschichte spiegelt deren verschiedene Phasen. Auch in Bezug auf die Trennung von Familien ist sie intensiv vom Krieg geprägt, insbesondere der Wehrpflicht der Männer und der Fluchtmöglichkeiten der Frauen und Kinder. Deshalb scheint der Ausdruck „Kriegsflüchtlinge“ am geeignetsten zur Bezeichnung der Fluchtbewegung. Es geht um eine besondere Gruppe, die auf Zeit nach Europa gekommen ist, die in weiten Teilen die Rückkehr in ihr Land nach dem Krieg oder sogar schon während des Krieges wünscht und deren weiteres Schicksal entscheidend vom Kriegsverlauf abhängen wird. Diese besondere Situation erfordert auch einen besonderen Begriff. Mit der in Deutschland inzwischen weithin üblichen Sammelbezeichnung „Geflüchtete“ kommt all das nicht zum Ausdruck. Sie vermittelt zugleich eine Passivität, die dem Widerstandswillen und der Dynamik vieler Kriegsflüchtlinge nicht angemessen ist.

<sup>3</sup> Die einzige systematische Studie zur Entstehung der Richtlinie, zu den Debatten im EU-Ministerrat und zur Umsetzung in nationales Recht in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden stammt von Karina Franssen. Sie ist an der Universität Nimwegen entstanden (vgl. Franssen 2011).

## 2

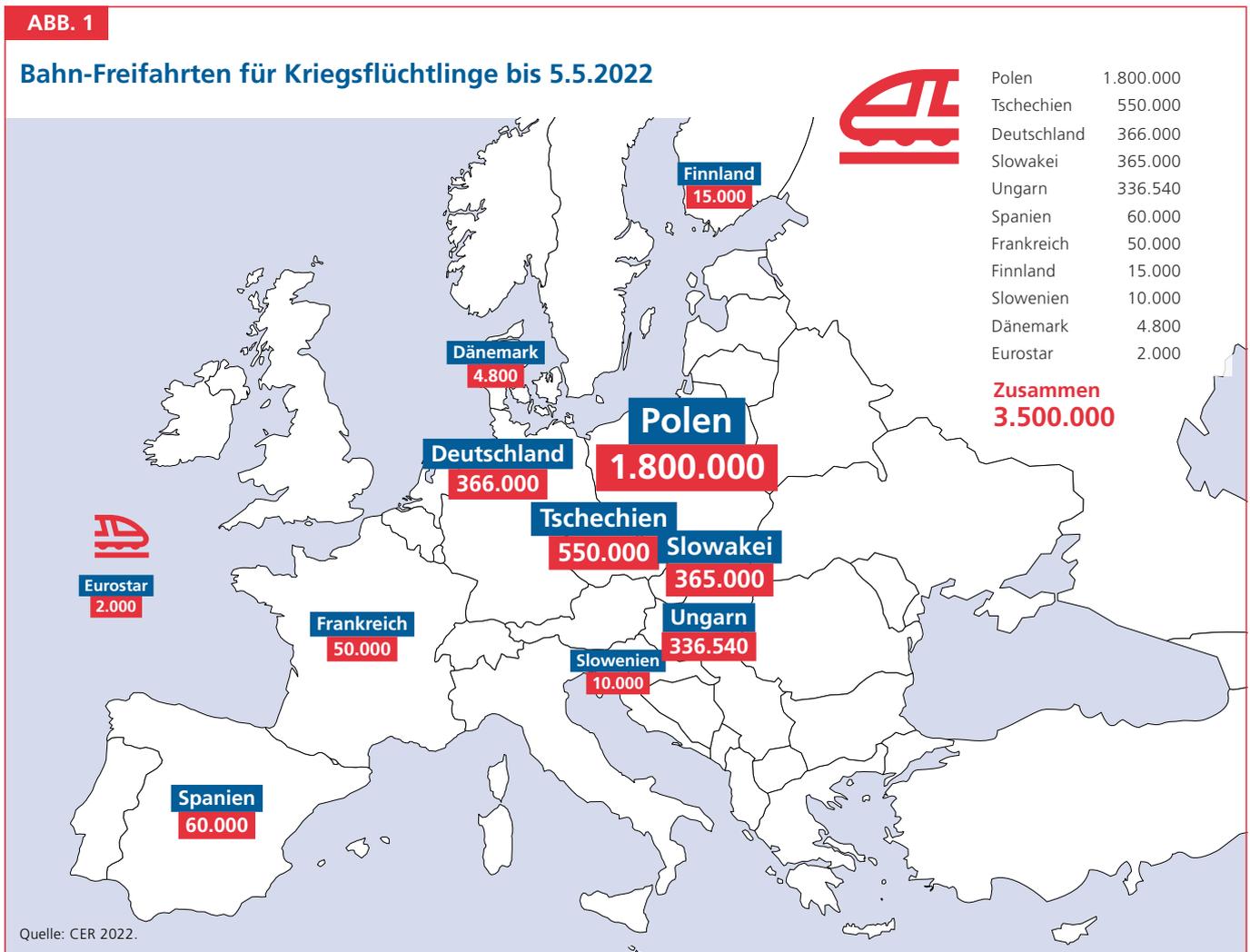
# DIE FLUCHT INS OFFENE EUROPA VON POLEN BIS PORTUGAL

## 2.1 FLUCHT ÜBER DIE GRENZEN

Als der russische Angriff begann, flüchteten viele Ukrainer\_innen spontan in die Nachbarländer. Die Grenzen waren offen, seit 2017 benötigten sie für den Schengen-Raum kein Visum mehr, wenn sie einen maschinenlesbaren Pass hatten. Schon ehe die EU-Minister\_innen eine Woche nach Kriegsbeginn die Richtlinie über den „Vorübergehenden Schutz“ im Fall eines „Massenzustroms“ aktivierten, waren 1 Million Ukrainer\_innen in den Nachbarstaaten angekommen. Am 15.3.2022 waren es schon 3 Millionen (Johansson 2022). Die Zivilgesellschaft reagierte rasch, aus ganz Europa kam Hilfe an die Grenzen und der UNHCR koordinierte zusammen mit anderen Hilfsorganisationen vom 1.3.2022 an mit einem „Regional Response Plan“ die Hilfe in den Erstkunftslandern. Diese Unterstützung

läuft bis heute weiter und ist inzwischen auch auf Bulgarien und die Tschechische Republik ausgeweitet worden, die viele Kriegsflüchtlinge aufgenommen haben.

Der EU-Beschluss über den „Vorübergehenden Schutz“ erfolgte einstimmig, obwohl nach Aussage der zuständigen EU-Kommissarin Johansson einige Staaten zunächst gezögert hatten (Johansson 2022). Was 2015 unmöglich gewesen war, wurde nun Realität. Es war der EU-Kommission klar, dass Millionen Geflüchtete im Asylsystem nicht aufgefangen werden konnten (Verkleij in: Mantu et al. 2023). Norwegen, Island und die Schweiz schlossen sich der EU-Öffnung an. Dänemark beschloss ein Ukrainer-Gesetz und ging damit für die Kriegsflüchtlinge von seiner Nichtaufnahmepolitik („opt out“) ab. Auch die Türkei und die Balkanstaaten nahmen Flüchtlinge auf, ebenfalls erleichtert durch die Visumsfreiheit. Großbritannien verkündete am



18.3.2022 ein Sponsorship- und ein Familienprogramm. Damit war ganz Europa offen.

Mit der gemeinsamen Erklärung über den Verzicht auf Rückführungen hob der EU-Ministerrat Einschränkungen auf, die an sich in der Richtlinie enthalten waren. Damit gab er den Kriegsflüchtlingen die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, in welches Land sie gehen wollten. Das kontrastiert mit dem Dublin-System in der Asylverwaltung, bei dem mit großem Aufwand Überstellungen geplant werden, die selten zu Erfolg führen, einen riesigen Verwaltungsaufwand erfordern und die Mobilität der Flüchtlinge hemmen. Zentrale EU-Verteilungskonzepte waren seit 2015 definitiv gescheitert, und so kam es in dieser speziellen Situation zur großen Wahlfreiheit für die Kriegsflüchtlinge, die dem Charakter der offenen EU entspricht. Als die Richtlinie aktiviert wurde, waren schon 1 Million Kriegsflüchtlinge aufgenommen worden, viele davon privat von Bürger\_innen, und die Aufnahme konnte nun europaweit fortgesetzt werden. Es entstand ein neues offenes Flucht- und Aufnahme-regime, einschließlich der Möglichkeit, in die Ukraine zu rückzukehren und wiederzukommen.

Aus geografischen Gründen kamen die Kriegsflüchtlinge zunächst in Polen, der Slowakei, Ungarn, Rumänien und Moldawien an. Von Anfang an reisten einige aber auch

weiter – bis nach Portugal und Irland, das einen Tag nach dem russischen Angriff die Visumsfreiheit für Ukrainer\_innen einführte. Die europäischen Bahngesellschaften machten den Weg auch faktisch frei (vgl. Abbildung 1). In den ersten drei Monaten ließen sie 3,5 Millionen Ukrainer\_innen kostenlos reisen, bis Ende November zählte allein die Deutsche Bahn 500.000 Freifahrten (Mitteilung DB an den Verfasser). Auch der Nahverkehr war kostenlos. Es war eine große kooperative Leistung der europäischen Bahnen, aufbauend auf der Transportleistung der ukrainischen Bahn, die vielfach unter Beschuss arbeitete und Schienen wie Züge nach Zerstörungen rasch wieder in Stand setzte.

Die großen Bahnhöfe in Krakau, Warschau, Berlin, Prag, Budapest und Wien wurden zu Verteilungszentren, in denen Freiwillige zusammen mit kommunalen Kräften die Flüchtlinge empfangen, versorgten und weiterleiteten. In Deutschland wurden zur Entlastung Berlins, wo zeitweise 10.000 Kriegsflüchtlinge am Tag ankamen, weitere Zentren in Hannover und Cottbus eingerichtet. Auch Bus- und Flugunternehmen wie WizzAir, TAP und FlixBus engagierten sich. Die französische Regierung stellte in ihrer Auswertung allerdings fest, dass nur 13,7 Prozent der Kriegsflüchtlinge hauptsächlich mit der Bahn angereist



waren, 40,5 Prozent dagegen mit dem Auto und 30,5 Prozent mit dem Flugzeug (interieur.gouv.fr 2022). Ukrainische Pkw wurden in vielen europäischen Städten von den Parkgebühren befreit. Direkte Flüge aus der Ukraine konnten nicht mehr stattfinden, aber zwölf Länder beteiligten sich am Ausfliegen von Flüchtlingen aus Moldawien (vgl. Abbildung 2).

## 2.2 DIE VERTEILUNG ÜBER EUROPA AM ENDE DES JAHRES

Betrachtet man die Registrierung zehn Monate später, so steht Polen an erster Stelle, auch wenn ein Teil der Registrierten inzwischen zurückgekehrt oder weitergewandert ist. Andererseits wird deutlich, dass nur sehr wenige Flüchtlinge in Ungarn registriert worden sind: 33.000 von mehr als 1 Million, die über die ungarische Grenze gekommen waren. Die ungarische Regierung hatte zwar den Beschluss über den „Vorübergehenden Schutz“ nicht blockiert, wie dies zunächst angekündigt worden war. Allen Berichten nach blieb sie aber sehr zurückhaltend bei jedweder Unterstützung der Flüchtlinge mit dem Ergebnis, dass diese Richtung Wien oder Prag weiterzogen. In Bezug auf Nichtukrainer\_innen wurde die EU-Richtlinie in Ungarn nicht umgesetzt (MIDEM 2022: 147–155). Unterstützergruppen warfen der Regierung vor, EU-Gelder zu beanspruchen, ohne etwas für die Flüchtlinge zu tun. Selbst Ungarisch sprechende Roma, die das Recht auf die ungarische Staatsbürgerschaft haben, gingen nach Tschechien und nach Deutschland (MIDEM 2022: 129/30; Senol 2022).

In Polen trafen die ukrainischen Flüchtlinge auf eine starke Solidarität der Bevölkerung. Zwei Drittel der Menschen spendeten Geld, 80 Prozent halfen mit Sachspenden, drei Prozent brachten Ukrainer\_innen unter und sechs Prozent halfen bei Pflege, Jobsuche oder anderen praktischen Problemen. Die Hilfsbereitschaft bestand in allen Berufs- und Einkommensgruppen und war an der ukrainischen Grenze besonders hoch (Statistics Poland 2022). Hinzu kam vielfache internationale Hilfe, sowohl spontan von Freiwilligen als auch organisiert von interna-

tionalen Hilfsorganisationen und koordiniert vom UNHCR. Zusammen mit UNICEF und IOM baute der UNHCR in den Erstaufnahmestaaten ein „Emergency Cash Assistance Programme“ auf, aus dem Kriegsflüchtlinge pro Monat 80 Euro für einen Erwachsenen, 160 Euro für ein Kleinkind (bis drei Jahre) und 60 Euro für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre bekommen konnten, alternativ zu staatlicher Hilfe (UNHCR et al. 2022).

Zieht man die Rückkehrer\_innen ab, so sind im Ergebnis etwa 2 Millionen Ukrainer\_innen nach Polen gekommen, hauptsächlich in den ersten Wochen nach dem russischen Angriff. Drei Viertel von ihnen ließen sich registrieren und etwa 1 Million dürfte noch in Polen leben, so die Einschätzung des Warschauer Oberbürgermeisters (Karnowska 2022). Polen und seine Regierung gewannen nach dem russischen Angriff breite Anerkennung und europäisch-amerikanische Unterstützung, trotz der Besorgnis wegen der dortigen Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz. Kritiker\_innen bemängelten allerdings schnell, dass die Regierung selbst geringe Aktivitäten entfaltete, zumal wenig Infrastruktur zur Aufnahme existierte, da sich die Regierung über Jahre geweigert hatte, Flüchtlinge aufzunehmen. Der Warschauer Bürgermeister bat um direkte EU-Hilfe an die polnischen Städte, da die Aktivität der polnischen Regierung nicht ausreichend sei: „We need direct assistance because there is no strategy on the part of the government. A lot of what you see in Poland is based on improvisation“ (Euroaktiv 2022). Er wiederholte diese Bitte im Dezember (Karnowska 2022). Aus ganz Europa kamen Freiwillige an die polnisch-ukrainische Grenze, um Hilfsmaterial zu bringen und Flüchtlinge abzuholen.

Die gemeinsame Öffnung Europas ermöglichte es Kriegsflüchtlingen, rasch weiterzuziehen, nicht nur in angrenzende Länder, sondern bis nach West- und Südeuropa. Sind die Zahlen in diesen Ländern auch vergleichsweise niedrig, sowohl absolut als auch anteilmäßig, so führte dies insgesamt doch zu einer Entlastung. Im Ergebnis kann man in Europa von einer Drittelung der Aufnahme sprechen. Realistisch geschätzt leben in den Erstaufnahmeländern an der Grenze zur Ukraine heute etwa 1,2 Millionen ukrainische Kriegsflüchtlinge (davon 1 Million in Polen), in den daran angrenzenden Ländern weitere 1,5 Millionen (vor allem in Deutschland und der Tschechischen Republik) und in den westlichen und südlichen Ländern zusammen noch einmal 1,4 Millionen Kriegsflüchtlinge.

Zwar ist die Verteilung ungleich, Großbritannien, Frankreich und Italien haben zusammen weniger Kriegsflüchtlinge registriert als die Tschechische Republik. Im Ergebnis ist es aber besser als 2015 gelungen, die Menschen über ganz Europa hinweg aufzunehmen. Freiwilligkeit und die Aufnahmebereitschaft der Öffentlichkeit haben dabei eine positive Rolle gespielt, im Gegensatz zu abwehrenden Reaktionen auf das Konzept einer EU-weiten Quotenverteilung 2015. Während damals die Visegrád-Länder die Aufnahme völlig blockierten und auch viele andere Länder sich zögerlich zeigten, gab es 2022 eine grundsätzliche Bereitschaft zur Aufnahme. Selbst Ungarn blockierte nicht offen, sondern wie oben ausgeführt nur faktisch. Frankreich und Dänemark setzten sich selbst

**TAB. 1**

**Flucht in die direkten Nachbarländer und Registrierung dort, in Tausend**

Land	Einreisen aus der Ukraine	Rückreisen in die Ukraine	im Land registriert
Polen	8.507	6.410	1.546
Ungarn	1.973	keine Daten	33
Rumänien	1.738	1.386	102
Moldau	733	367	100
Slowakei	1.048	789	105

Quelle: UNHCR 2023 (Erfassung bis 27.12.2022), einschließlich Drittstaatler\_innen.

TAB. 2

## Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Europa

Land	Registrierte in Tausend (UNHCR)	Aufenthalt Ende 2022 (Eurostat)	in Prozent der Bevölkerung
Grenzländer	1.886	1.295	0,3-2 %
Polen	1.546	961	2 %
Slowakei	105	96	2 %
Moldau	100	108*	4 %
Rumänien	102	101	0,5 %
Ungarn	33	29	0,3 %
nächste Nachbarn	1.823	1.801	0,3-4 %
Deutschland	1.022	968	1 %
Tschechische Republik	474	432	4 %
Österreich	91	88	1 %
Bulgarien	51	147	2 %
Kroatien	20	19	0,5 %
Slowenien	8	8	0,3 %
Litauen	72	65	2 %
Lettland	44	36	2 %
Estland	41	38	3 %
entferntere Länder	1.245	1.242	0,1-1 %
Italien	166	146	0,3 %
Spanien	160	161	0,4 %
Großbritannien	152	161*	0,3 %
Frankreich	119	68	0,1 %
Niederlande	85	110	0,7 %
Schweiz	76	62	0,6 %
Irland	70	70	1 %
Belgien	64	63	0,5 %
Portugal	56	56	0,5 %
Schweden	50	46	0,4 %
Finnland	47	45	1 %
Türkei	47	96*	0,1 %
Dänemark	37	32	0,5 %
Norwegen	36	34	0,5 %
Griechenland	21	22	0,2 %
Zypern	21	13	1 %
Luxemburg	7	5	1 %
Weitere Staaten	52	52*	
Europa (ohne Russland)	4.454	4.338	0,1-4 %

Quelle: Situation Ukraine Refugee Situation (unhcr.org), Erfassung bis 27.12.2022.  
\*Für die Türkei, Großbritannien, Moldau und die weiteren Staaten sind die Bestandszahlen („recorded in country“) des UNHCR übernommen worden. Eurostat: Statistics I Eurostat (europa.eu), eigene Berechnungen

Aufnahmeziele von 100.000, die nicht erreicht wurden, weil es zu wenig Konnex mit den Kriegsflüchtlingen gab. Organisationsschwachen Regierungen wurde die Arbeit von engagierten Bürger\_innen abgenommen, die digital Kontakte etablierten, effektiv Unterkünfte bei freiwilligen Gastgebenden organisierten und damit Fakten schufen. Dies kontrastierte mit der schwerfälligen Aktenverwaltung in einigen Staaten.

Die Tschechische Republik und Estland haben pro Kopf der Bevölkerung besonders viele Kriegsflüchtlinge aufgenommen (vgl. Tabelle 2; OECD 2022: 99, Schaubild 4.1.), auch wenn nach Schätzungen die Hälfte der in Tschechien Registrierten weitergewandert oder zurückgekehrt ist (Vichová in: Mantu et al. 2023). Auch in Litauen und Lettland, den beiden anderen baltischen Staaten, ist der Anteil der Ukrainer\_innen an der Bevölkerung hoch, einige Ukrainer\_innen haben es aus Russland dorthin geschafft.

Unter den weiter entfernt liegenden Ländern sticht die hohe Aufnahmezahl in Irland hervor, anteilmäßig ist sie mit etwa einem Prozent der Bevölkerung ebenso hoch wie in Deutschland und Österreich. Vor allem in den ersten Wochen kontrastierte dies mit der zögerlichen Aufnahme in Großbritannien, das am Visumssystem festhielt und erst nach breiter öffentlicher Kritik die Visaerteilung beschleunigte. Britische Zeitungen berichteten über Sicherheitsbedenken britischer Minister\_innen, was wiederum irische Minister\_innen bewog, ihre humanitäre Haltung hervorzuheben, ganz in Übereinstimmung mit den EU-Beschlüssen (Downes 2022).

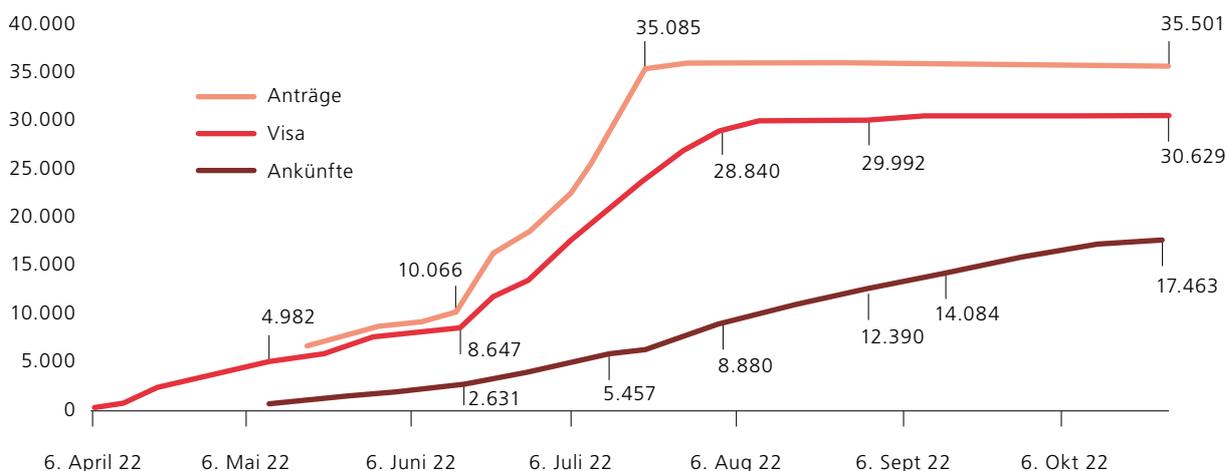
## 2.3 VISUMSZWANG SCHRÄNKT EIN: GROSSBRITANNIEN UND AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDER

Wie wichtig die Offenheit des Schengen-Raums und die Visumsfreiheit für die rasche Fluchtbewegung über ganz Europa war, macht das kontrastierende Beispiel Großbritanniens sichtbar. Es lag nahe, nach Großbritannien zu fliehen, weil Englisch in der Ukraine als erste Fremdsprache gelehrt wird. Bewerber\_innen strandeten aber vor den britischen Botschaften oder an der Kanalküste. Der französische Innenminister warf seiner britischen Kollegin daraufhin „lack of humanity“ vor und verlangte ausreichende Konsularangebote. Der Ausbau dauerte lange und das war ein Grund, warum so viele Ukrainer\_innen nach Irland gegangen sind. In Großbritannien kamen die Kriegsflüchtlinge wegen der Visaverfahren später an, andere europäische Staaten wurden für sie zum Warteraum. Ein Schaubild der schottischen Regierung (Abbildung 3) zeigt deutlich, wie verzögernd das Visasystem wirkte. Zwischen Beantragung, Genehmigung und Einreise vergingen Monate und die Mehrzahl konnte erst im Juli und August einreisen. Auch die Bemühungen der schottischen Regierung konnten das nicht ausgleichen.

Wie einschränkend Visasysteme wirken, wird auch bei der Flucht von Ukrainer\_innen in außereuropäische Länder deutlich. Trotz aller Aufnahmebereitschaft der kanadischen Öffentlichkeit und der intensiven Bemühungen der Behörden wurde die Einreise nach Kanada durch das Visasystem behindert und verzögert. Bis zum 11.12.2022 waren 735.927 Anträge eingegangen und 456.083 Visa erteilt worden, aber nur 113.279 Kriegsflüchtlinge eingeflogen. 19.080 weitere waren über Land gekommen, meist wohl über Mexiko, wo Ukrainer\_innen kein Visum benötigen. Alle Sondermaßnahmen, mit denen die kanadische Regierung die Ukrainer\_innen bevorzugt behandelte, konnten

ABB. 3

### Die Verzögerung der Einreise im Visasystem am Beispiel des schottischen „Super Sponsor System“



Quelle: Scottish Government 2022.

diese Verzögerungseffekte nicht kompensieren. Darunter waren der Verzicht auf Gebühren, „priority processing“, Unterstützung für die Flüge und erweiterte „newcomer services“ für die Ankommenden (Government of Canada 2022). Anscheinend zögern Kriegsflüchtlinge, die ein Visum erhalten haben, mit dem Flug nach Kanada, zumal sie in der Wartezeit eine Zwischenexistenz gefunden haben. In den USA gestaltet sich die Aufnahme von Ukrainer\_innen noch mal schwieriger, trotz der großen Sympathie in der Öffentlichkeit. In den ersten Wochen reisten Ukrainer\_innen über Mexiko ein. Am 21.4.2022 verkündete Präsident Biden das Programm „Uniting for Ukraine“, zunächst mit dem Ziel, 100.000 Ukrainer\_innen aufzunehmen. Materiell ist das Programm auf die „generosity of supporters in the United States“ aufgebaut, „who primarily will drive de-

mand for this pathway“ (Homeland Security 2022). Rechtlich gesehen kommen die Kriegsflüchtlinge „on parole“ für zwei Jahre ins Land. Bis Ende des Jahres boten Amerikaner\_innen 200.000 Plätze an, und 102.000 Ukrainer\_innen wurden aufgenommen (Murray/Ashley 2023). Ohne Visum konnten Ukrainer\_innen dagegen nach Israel und in die Türkei reisen, das wurde zunächst als Ausweg genutzt. Norwegen verweist Ukrainer\_innen für Visa an seine Botschaft in Ankara (Norway in Ukraine 2022). In Israel war die Aufnahme nichtjüdischer Ukrainer\_innen umstritten und sollte quotiert werden, bis der Oberste Gerichtshof am 3.7.2022 entschied, dass ukrainische Kriegsflüchtlinge ohne zahlenmäßige Begrenzung weiterhin einreisen und drei Monate bleiben können (Morag 2022). Auch hier wirkte die Visumsfreiheit öffnend.

### Willkommen in Irland – Bedenken in Großbritannien (Irish Times, 11.3.2022)

Der Kontrast zwischen der Einstellung der irischen und der britischen Regierung gegenüber Menschen aus der Ukraine auf der Flucht vor der russischen Invasion könnte nicht schärfer sein.

Am Dubliner Flughafen gibt es einen „one stop shop“ – wie die irische Justizministerin Helen McEntee es bezeichnet – wo Menschen, die aus dem vom Krieg gezeichneten Land fliehen, eine Personal-Public-Service-Nummer (PPS) erhalten, die ihnen Zugang zu Arbeit und Unterstützung gewährt, und wo sie sich auch für eine Unterkunft registrieren lassen können, wenn das nötig ist. Es gibt Zugang zu Aufladegeräten und SIM-Karten. In einem Raum im Flughafen gibt es Spielzeug, Babynahrung und Windeln für die vielen Kinder, die im Land ankommen. Die Regierung hat am Tag des russischen Angriffs die Visumspflicht für Ukrainer\_innen aufgehoben und bietet zusammen mit den anderen EU-Ländern zeitweiligen Schutz für mindestens ein Jahr.

Auf der britischen Seite gibt es Hindernisse und viel Papierkrieg. Fernsehen und Zeitungen zeigen Geschichten und Bil-

der von verzweifelten und erschöpften Familien, die von britischen Beamt\_innen abgewiesen werden. Sie zeigen Menschenschlangen im Schnee vor einem britischen Visumszentrum im östlichen Polen, die sich anstellen, um Reisepapiere für Großbritannien zu bekommen.

Seit der Invasion sind 2.965 ukrainische Staatsbürger\_innen, meist Frauen und Kinder, am Dubliner Flughafen angekommen (...). In Großbritannien, einem Land mit dreizehn mal größerer Bevölkerung, waren gerade 957 Visa ausgestellt worden, während 20.000 Anträge noch bearbeitet werden mussten.

Während McEntee darüber sprach, dass sie überlegte, selbst einen ukrainischen Flüchtling bei sich zu Hause aufzunehmen, erörterte die britische Innenministerin Pritti Patel die Abwägung mit dem „Sicherheitsrisiko“ bei der Antwort auf die ukrainische Flüchtlingskrise. Russen könnten Großbritannien infiltrieren, indem sie sich als ukrainische Flüchtling ausgeben.

Quelle: Carswell 2022, eigene Übersetzung.

# 3

## DIE UMSETZUNG DER EU-RICHTLINIE ZUM „VORÜBERGEHENDEN SCHUTZ“ IN DEN MITGLIEDSTAATEN

### 3.1 EFFIZIENZ BEI DER REGISTRIERUNG: TAGE ODER MONATE

Auf den plötzlichen „Massenzustrom“ reagierten die Aufnahmeländer mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Maßnahmenbündeln. Die Europäische Grundrechtsagentur hat die Umsetzung der Richtlinienaktivierung in 15 Ländern dokumentiert (vgl. Tabelle 3). Die Slowakei beschloss schon am 25.2.2022, einen Tag nach dem russischen Angriff und im Vorgriff auf die EU-Regelung, ein „Gesetz über bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine“, mit dem die Registrierung und die Gewährung von „Zulagen“ für Gastgebenden geregelt wurde, die Kriegsflüchtlinge unterbrachten. Am 28.2.2022 und am 17.3.2022 folgten Verordnungen und am 30.3.2022 wurde schließlich die „Lex Ukrajina“ beschlossen, die auch Arbeitsmöglichkeiten von ukrainischem Gesundheitspersonal regelt.

Portugal, die Tschechische Republik, Lettland, Kroatien, Frankreich, Estland, Rumänien, Polen und Litauen reagierten im März, Italien, Schweden und Bulgarien im April, Deutschland im Mai, Griechenland im Juni.

Unterschiedlich fiel auch die Geschwindigkeit bei der Registrierung aus. Eurostat veröffentlichte monatlich eine Statistik mit den Registrierungszahlen, auch kartografisch ausgelegt (vgl. Abbildung 4). Im März hatten Polen, Tschechien und die Slowakei die meisten Kriegsflüchtlinge regis-

triert, dann folgten Spanien, Österreich, Bulgarien, Frankreich, Belgien, Portugal, Schweden, die Schweiz, Estland, Irland und Lettland. Deutschland, die Niederlande, Ungarn und Zypern gaben keine Meldungen ab. Für die weitere Integration waren die unterschiedlichen Registrierungsgeschwindigkeiten wichtig. Registrierung war der Schlüssel zu Arbeit, Versorgung, Wohnung, Schule und Bildung.

Deutschland erteilte den Kriegsflüchtlingen am 7.3.2022 eine „vorübergehende Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels“, rückwirkend ab dem 24.2.2022, und bezog damit auch die nichtukrainischen Flüchtlinge ein, die keine Visumsfreiheit genossen. Die endgültige Regelung mit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes wurde am 23.5.2022 verabschiedet und trat am 1.6.2022 in Kraft. Von da an wurden die Kriegsflüchtlinge nicht mehr wie Asylsuchende behandelt, sondern wie anerkannte Flüchtlinge. Insbesondere werden sie nicht mehr nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von den Ländern versorgt, sondern die Arbeitsagenturen wurden zuständig, mit voller Einbeziehung in die Krankenversicherung, die Arbeitsvermittlung und die Gewährung von Sozialleistungen (Hartz IV/Bürgergeld). Die Kriegsflüchtlinge waren nicht zur Unterbringung in Unterkünften verpflichtet, konnten aber Ländern und Kommunen zugewiesen werden, wenn sie staatliche Unterkünfte in Anspruch nahmen. Faktisch wurden sie aber in den ersten Tagen und Wochen von Freiwilligen, Kommunen und den Ländern versorgt und untergebracht, Hotspot war der Berliner Hauptbahnhof.

### 3.2 GEFLÜCHTETE DRITTSTAATLER\_INNEN AUS DER UKRAINE

Der EU-Beschluss über den „Vorübergehenden Schutz“ umfasst außer ukrainischen Staatsangehörigen auch Drittstaatler\_innen, die vor dem 24.2.2022 einen unbefristeten Aufenthaltstitel in der Ukraine hatten, insbesondere Geflüchtete, die Schutz in der Ukraine genossen, und Familienangehörige von Ukrainer\_innen oder dieser Gruppen, einschließlich unverheirateter Partner\_innen in dauerhaften Beziehungen und anderen Personen, die im Familienverband lebten. Für Deutschland bedeutet das, dass im Unterschied zu den sonstigen Regelungen auch Großeltern oder andere Personen außerhalb der Kernfamilie unter diese Regelungen fallen können.

Der EU-Ministerrat konnte sich über die Aufnahme von Menschen mit befristetem Aufenthaltsstatus in der

TAB. 3

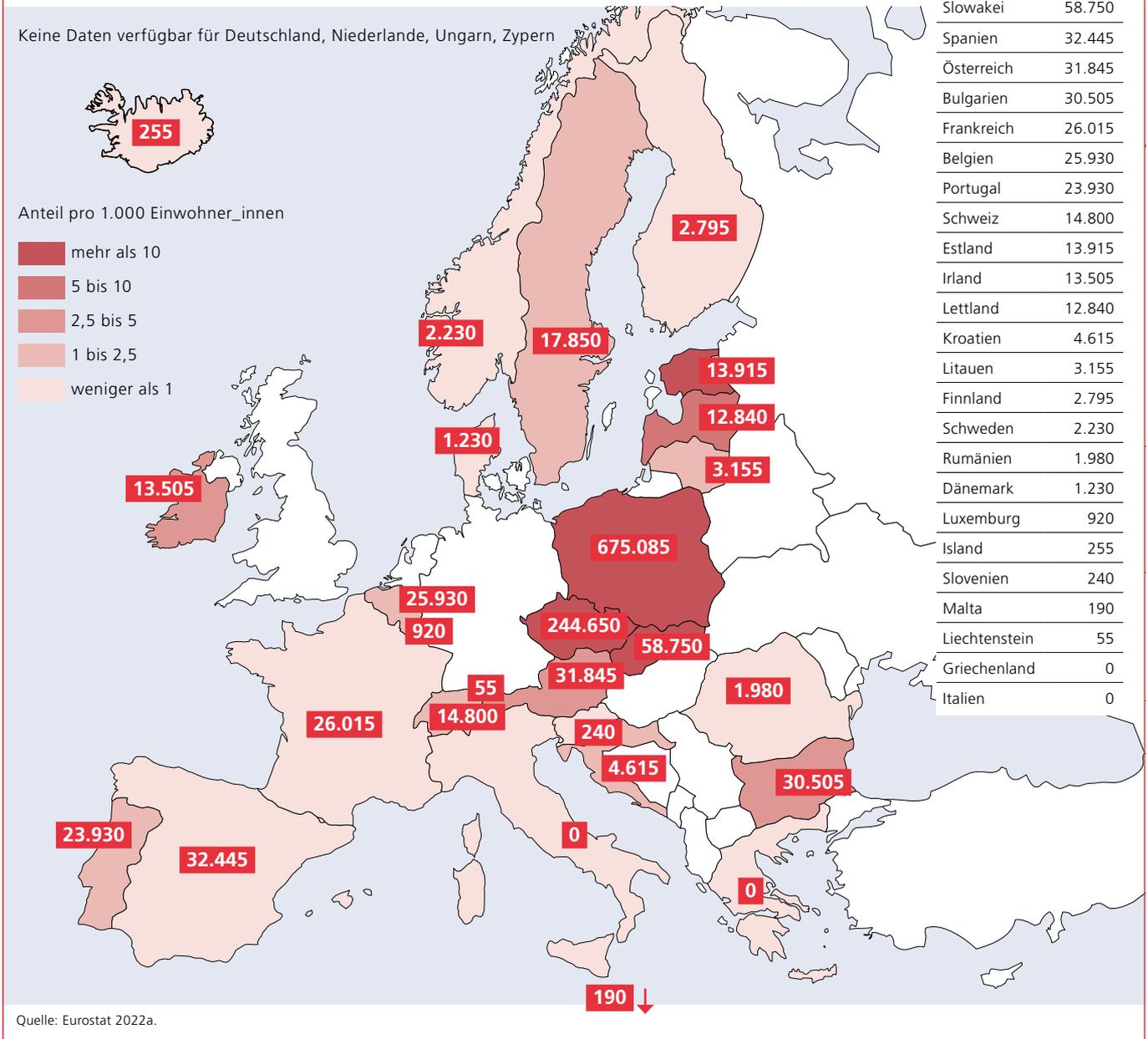
#### Umsetzung der EU-Richtlinie über den „Vorübergehenden Schutz“

Slowakei	25.2.2022
Portugal	1.3.2022
Tschechische Republik und Lettland	3.3.2022
Kroatien	7.3.2022
Frankreich und Estland	10.3.2022
Rumänien und Polen	12.3.2022
Litauen	17.3.2022
Italien und Schweden	7.4.2022
Bulgarien	26.4.2022
Deutschland	23.5.2022
Griechenland	10.6.2022

Quelle: European Agency for Fundamental Rights 2022.

ABB. 4

„Vorübergehender Schutz“ im März 2022



Ukraine nicht einigen und stellte es den Mitgliedstaaten frei, weiteren Personengruppen Schutz zu gewähren, insbesondere Drittstaatsangehörigen, die nicht sicher in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Die Mitgliedstaaten verhielten sich unterschiedlich. Polen nahm Nichtukrainen\_innen nicht in seine PESEL-System auf, sondern erteilte ihnen befristete Aufenthaltsgenehmigungen mit der Konsequenz, dass viele in andere Länder weiterzogen. In den Niederlanden und in Portugal, die prozentual besonders viele Nichtukrainen\_innen aufgenommen haben, wurden Ende 2022 Einschränkungen diskutiert (Geertsema Gil in: Mantu et al. 2023). In Deutschland ist die Praxis der Bundesländer uneinheitlich. Die Stadtstaaten versuchen, Lösungen auch für Studierende zu finden, die aus der Uk-

raine kommen. Eine Übersicht über die rechtlichen Möglichkeiten hat der Informationsverbund Asyl/Migration zusammengestellt (2022). Es gibt zurzeit kein Gesamtbild über die geflüchteten Nichtukrainen\_innen. Indien hat in der „Operation ganga“ 16.000 seiner Studierenden evakuiert, die nach Ungarn, Rumänien oder Polen geflohen waren (Mathrubhumi 2022)

3.3 VERZÖGERUNG UND VOLLVERSORGUNG IN DEUTSCHLAND

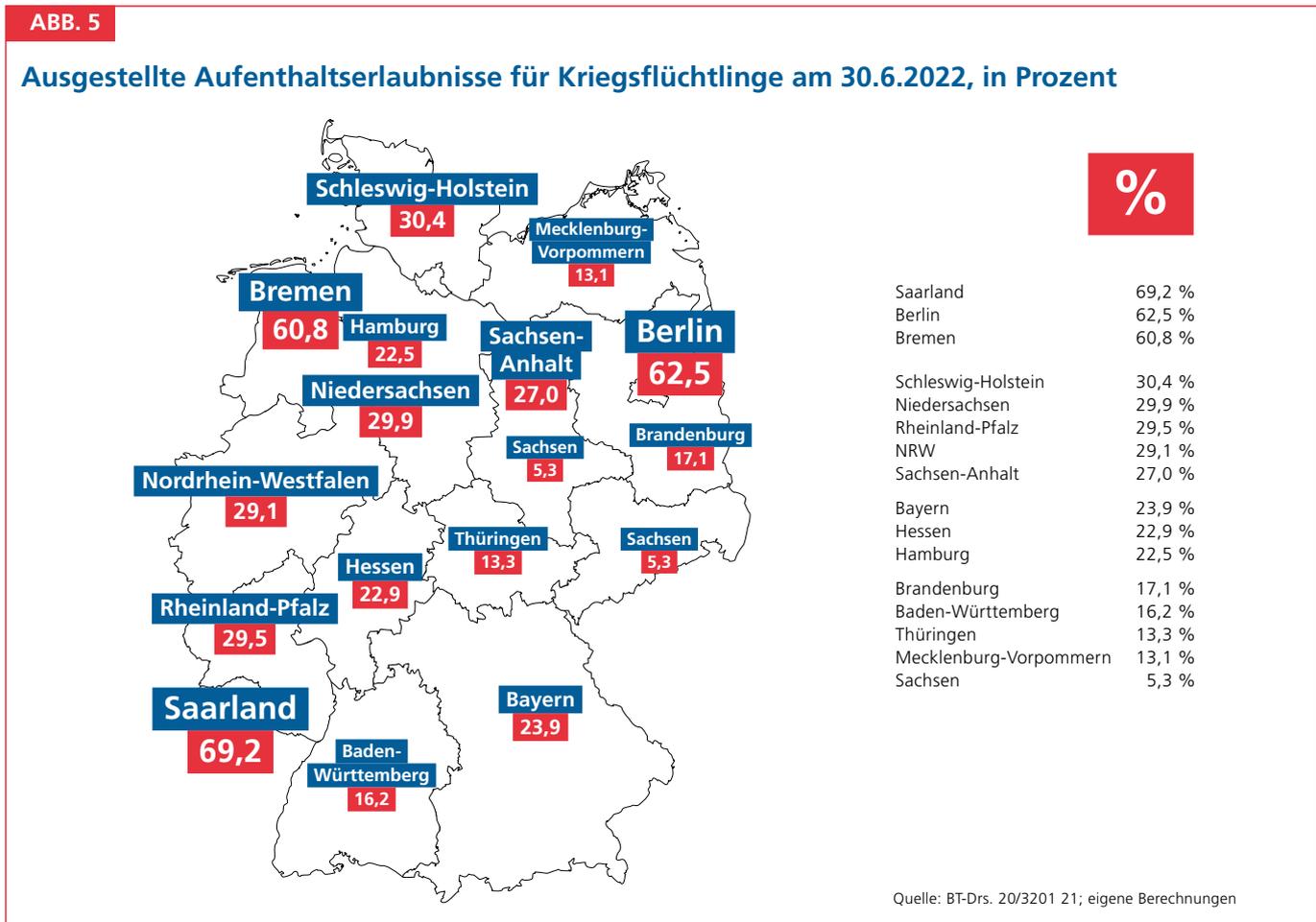
Während die Registrierung beispielsweise in den Niederlanden in einer einfachen Anmeldung bei der jeweiligen

Gemeinde bestand, schloss sie in Deutschland eine „erkennungsdienstliche Behandlung“ ein, die mithilfe der PIK-Stationen<sup>4</sup> durchgeführt wurde. Grund waren Bedenken über Kontrollprobleme im Zusammenhang mit dem ukrainischen Flüchtlingsstrom, die in einer kontroversen Bundestagsdebatte vonseiten der CDU/CSU und der AfD geäußert wurden (BT-Drs. 20/21, TOP ZP 8; MIDEM 2022: 46). Immer wieder beschäftigten sich die Ministerpräsident\_innen in ihren Konferenzen mit der Registrierung. Am 2.6.2022 forderten sie eine „unkomplizierte Registrierung“, aber einschließlich der erkennungsdienstlichen Behandlung, die eine „zwingende Voraussetzung für die Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen und die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen“ sei. Sie baten den Bund, „seinerseits das ihm Mögliche zu veranlassen, um eine zeitnahe Erfassung der polizeilichen Registrierungen im AZR sicherzustellen, Doppelerfassungen im AZR zu verhindern bzw. schnellstmöglich und effizient zu bereinigen“ (MPK 2022). Am 2.11.2022 erfolgte ein erneuter Beschluss: „Die Länder werden sicherstellen, dass alle schutzsuchenden Ukrainerinnen und Ukrainer im Ausländerzentralregister vollständig registriert sind. Sofern nicht bereits geschehen, werden die Länder durch entsprechende Vorgaben sicher-

stellen, dass die Ausländerbehörden in den Ländern vollständig digitalisiert werden. Die Ausländerbehörden sind in die Lage zu versetzen, mit anderen (Leistungs-)Behörden die erforderlichen Daten digital austauschen zu können. Erforderlichenfalls sind hierzu auch datenschutzrechtliche Regelungen anzupassen“ (MPK 2022).

Ende Juni 2022 waren nach Angaben der Bundesregierung 232.859 ukrainische Kriegsflüchtlinge mit „einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erfasst“ worden, „bei 249.258 Personen wurde eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt, 244.814 Personen haben ein Schutzgesuch geäußert und 169.356 Personen haben bisher kein Schutzgesuch geäußert und keinen Titel erteilt bekommen“ (BT-Drs. 20/3201: 21, vgl. Abbildung 5). Nach drei Monaten hatten also nur 26 Prozent eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Vergleicht man die Bundesländer, so waren die Unterschiede eklatant.

Der Übergang zu Hartz IV bzw. anschließend zum Bürgergeld wurde einvernehmlich zwischen Ländern und Bund beschlossen. Er beruhte nicht nur auf einem Konsens über die humanitäre Verpflichtung zur Hilfeleistung vor dem Hintergrund der russischen Aggression, sondern auch auf einem starken Interesse der Länder, die Versorgungs-



<sup>4</sup> Diese „Personalisierungs-Infrastruktur-Komponenten“ bestehen aus „einem Laptop, einer Kamera, einem Fingerabdruckscanner, einem Dokumentenprüfergerät, einem Drucker und einem LTE-Router“ (MIDEM 2022: 47).

kosten auf den Bund bzw. die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu übertragen. Die Länder erhielten außerdem Bundeszuschüsse für die weiteren Integrationskosten, etwa bei Schulen und Kindergärten. Als der CDU-Vorsitzende Merz später den Übergang kritisierte, erinnerte die grüne Abgeordnete Aeffner in der Bundestagsdebatte am 19.10.2022 an diesen Zusammenhang: „Aber sind wir doch einmal ehrlich und erinnern uns: Es waren doch die Bundesländer, die gesagt haben: Geht doch ins SGB II und aus dem Asylbewerberleistungsgesetz raus. Es geht um Geld, es geht um Kosten, es geht um viel. Da sind sich auch alle einig gewesen, egal wer irgendwo regiert. Sie haben gedrängt, das schnell zu machen, und das war auch richtig so. Die Gesundheitsversorgung ist für die Menschen besser – ich wünsche jedem und jeder, die hier ist, eine bessere Gesundheitsversorgung als nach dem Asylbewerberleistungsgesetz –, und der Arbeitsmarkt ist offen“ (BT-Drs. 20/62).

Deutschland gewährt im europäischen Vergleich hohe Sozialleistungen und stellt die Kriegsflüchtlinge mit den Einheimischen gleich. Das Hartz-IV-Niveau ist zwar im innerdeutschen Kontext immer wieder als zu niedrig kritisiert worden, und die Leistungen wurden deswegen im allgemeinen Einvernehmen zum 1.1.2023 aufgestockt. Andererseits wurde es vom CDU-Vorsitzenden als zu großzügig kritisiert, als die Ukrainer\_innen es bekamen. Wegen des Systemwechsels und der Komplexität des Hartz-IV-Systems dauerte es aber lange, bis das Geld bei den Betroffenen ankam. Für etwa 600.000 Menschen mussten neue Bescheide ausgestellt werden. Für die Behörden bedeutete die Umstellung eine starke Verwaltungsbelastung. Wie zäh sie verlief, macht etwa ein lokaler Bericht deutlich, nach dem im September immer noch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz abgerechnet wurde (Petersen 2022).

In EU-Ländern mit niedrigeren Einkommen wirken derartige Vergleichsrechnungen sehr viel sensitiver, denn die Neankömmlinge können höhere Leistungen erhalten als die Einheimischen. Deswegen wurden in diesen Ländern die Leistungen zeitlich befristet gewährt und dann beendet, wie in Polen beispielsweise, oder an das einheimische Niveau angepasst, wie etwa in der Tschechischen Republik. Verbunden war das mit einer starken Erwartung der Aufnahme von Arbeit. Das lag nahe, da in beiden Ländern seit Jahren Hunderttausende von Ukrainer\_innen arbeiteten, die ihren Landsleuten sprachlich und informativ zur Seite stehen konnten.

# 4 BÜRGER\_INNEN, STAATEN UND VERWALTUNGSVERFAHREN

## 4.1 GASTGEBENDE UND SPONTANE DIGITALE NETZWERKE

Nach dem russischen Angriff am 24.2.2022 nahmen Menschen in vielen Ländern Europas spontan Ukrainer\_innen auf und halfen auf vielerlei Weise. Eine polnische Aktivistin aus Thorn erinnert sich: „Es geschah von selbst (...), seit dem 24. Februar klingelte mein Telefon die ganze Zeit. Mir wurden kostenlose Wohnungen, Autos für den Transport, Kleidersammlungen gemeldet (...). Es gab viele Leute, die bereit waren zu unterrichten, und diese Leute sind bis heute bei uns“ (Blaszkiwicz 2022). Dorfgemeinschaften aus Bayern und der Normandie renovierten leerstehende Häuser, um ukrainische Familien aufzunehmen (Piechulek 2022; actu.fr 2022). Die Benelux-Monarchen öffneten je ein Schloss für die Flüchtlinge (Dutch News 2022; Gijs 2022; Gayle 2022). Freiwillige aus vielen Ländern fuhrten an die ukrainische Grenze, um Hilfsmaterial zu bringen und Flüchtlinge abzuholen. Besonders aktiv waren Ukrainer\_innen, die schon in der EU lebten, als Ansprechpartner\_innen, Vermittler\_innen, Informant\_innen, Übersetzer\_innen und Gastgebende.

Spontan entstanden digitale Netzwerke, die Wohnungen vermittelten und Wohnungsanbieter\_innen und Kriegsflüchtlinge in Beziehung brachten. Von „eingebettet sein“ sprach Lukas Kunert, einer der Gründer von #UNTERKUNFTUKRAINE. Diese gleich nach Kriegsbeginn gegründete Initiative vermittelte 49.000 Flüchtlinge an private Gastgebende und bekam 400.000 Angebote (Haller et al. 2022). Sie war effektiv organisiert und half, Stabilität und Halt zu finden, soweit das in der Fluchtsituation möglich war. Die große Mehrheit dieser Gastgebenden hatte sich vorher nicht mit Asylfragen befasst und handelte aus Hilfsbereitschaft, ideologische Motive lagen ihnen eher fern (Haller et al. 2022: 20). Menschen halfen spontan und sie konnten helfen, weil der Staat ihnen keine Hürden in den Weg legte, wie das bei Asylbewerber\_innen der Fall ist. In Deutschland vernetzte sich das Bundesinnenministerium mit der Initiative und anderen Vermittlungsaktionen und unterstützte sie.

Ähnliche Vermittlungsnetzwerke gründeten sich überall in Europa. In Polen waren die großen Städte besonders aktiv und gefordert. In Italien plante der Staat Aufnahmemöglichkeiten für 100.000 Flüchtlinge, wegen administrativer Schwierigkeiten kamen aber nur 14.000 Plätze zustande. „Die Mehrheit der ukrainischen Flüchtlinge ist durch die Solidarität italienischer Bürger und schon in Italien lebender Ukrainer aufgenommen worden. Die allermeisten Flüchtlinge wurden privat und individuell aufgenommen, nicht in kollektiven sozialen oder öffentlichen

Strukturen“, bilanzierte das Forschungsinstitut IDOS (INFO Migrants 2022b).

In der Schweiz organisierte die „Schweizerische Flüchtlingshilfe“ die Verteilung und arbeitete eng mit dem Staat zusammen. Zwei Drittel der Aufnahmen fanden allerdings informell außerhalb dieser Vermittlung statt (Bauer 2022). In Frankreich übernahm der Staat selbst die Vermittlung, es kamen aber weniger Ukrainer\_innen als erwartet. Die Niederlande aktivierten ein Katastrophengesetz und gaben den Bürgermeister\_innen die Vollmacht, Liegenschaften zu beschaffen oder zu requirieren – mit dem Erfolg, dass vier Fünftel der Kriegsflüchtlinge organisiert untergebracht werden konnten, etwa in Schiffen und Ferienanlagen. Dänemark kündigte an, „Ukrainian towns“ zu bauen (Gillet 2022), verfolgte diese Pläne aber nicht weiter, zumal weit weniger als die erwarteten 100.000 Flüchtlinge kamen. Insgesamt zeigen sich große Unterschiede bei den Aufnahmestrukturen (vgl. Tabelle 4). Nach einer UNHCR-Auswertung in Polen, Bulgarien, Ungarn, Moldawien, Rumänien und der Slowakei lebten 32 Prozent der Kriegsflüchtlinge bei privaten Gastgebenden, 34 Prozent in Mietwohnungen und 28 Prozent in Sammelunterkünften oder Transitzentren unterschiedlicher Art. Ein Prozent war obdachlos (UNHCR Factsheet 2022).

TAB. 4

### Private Unterbringung der Geflüchteten, Prozentanteile

Land	Prozent- satz	Monat der Feststellung
Großbritannien	92	Oktober (Bedingung für Einreise)
Italien	80	Oktober
Schweiz	60	Juli
Deutschland	40	August-Oktober-Umfrage
Polen	34	Mai-November-Umfrage
Slowakei	32	Oktober
Niederlande	23	November
Tschechien	20	Dezember
Frankreich	11	November
Irland	10	November

Quellen: Info Migrants 2022b; Rijksoverheid 2022; GESIS Blog 2022; Abend 2022; Schweizerische Flüchtlingshilfe 2022; Slovakia\_MSNA\_2022\_FV\_(1).pdf; Previsissima 2022; Vichová in: Mantu et al. 2023.

Großbritannien machte die Einreise ukrainischer Kriegsflüchtlinge von privaten Einladungen abhängig und bezahlte den Gastgebenden monatlich 350 Pfund als Ausgleich für ihre Kosten. Im Gegensatz dazu betrieb die irische Regierung die Aufnahme mit großer Energie und brachte 90 Prozent der Flüchtlinge selbst unter. Da Irland das einzige englischsprachige Land ist, in das man ohne Visum einreisen kann und in dem die Aufnahme zudem großzügig und effizient organisiert wird, kamen viele Ukrainer\_innen. Die Regierung sah sich im Herbst mit einem Unterbringungsproblem konfrontiert und reagierte mit einer Verdoppelung der Unterstützung für private Gastgebende auf 800 Euro – den höchsten Betrag, der europaweit überhaupt an Gastgebende gezahlt wird (vgl. Tabelle 5).

Fast gleichzeitig beschloss die niederländische Regierung, das Wohngeld („wooncomponent“) bei Privatunterbringung von 215 auf 93 Euro herunterzusetzen. Die einfache Regelung mit Pro-Kopf-Zahlungen habe, so begründete die Regierung die Veränderung, ein schnelles „Auffangen“ der Kriegsflüchtlinge möglich gemacht. Die Regelung habe aber auch Nachteile gehabt, denn das „leefgeld“ war höher als die Zahlungen für andere bedürftige Gruppen. Die neue Regelung sei „deutlicher und ehrlicher“ und habe Vorteile bei der Anwendung (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022b). Angesichts der Fortdauer des Krieges und des Aufenthalts der Flüchtlinge gehen die Niederlande damit von einer Ad-hoc-Lösung zu einer Dauerlösung über.

Die Unterstützungsmaßnahmen der einzelnen Länder unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht, nicht nur im Ni-

veau. Einige Länder unterstützen Gastgebende, andere Flüchtlinge, eine dritte Gruppe zahlt gar nichts und eine vierte an beide Seiten. Auch die Höhe der Zahlungen ist enorm unterschiedlich: für die Gastgebenden zwischen 0 und 800 Euro und für die Kriegsflüchtlinge zwischen 0 Euro und dem vollem Bürgergeld in Deutschland (ab Januar 2023). In der Schweiz gibt der Bund den Kantonen eine auskömmliche Pauschale von 21.000 Franken im Jahr, die Kantone gehen damit extrem unterschiedlich um und reproduzieren im Kleinen die europäische Unterschiedlichkeit (vgl. Tabelle 5). In Polen und Dänemark sind die Zahlungen an Gastgebende nach einigen Monaten eingestellt worden. In Deutschland werden die Kriegsflüchtlinge seit dem 1.6.2022 auf dem Niveau anerkannter Flüchtlinge versorgt, in Österreich dagegen auf dem Niveau von Asylbewerber\_innen. Während einige Länder feste Beträge zahlen, entweder an Familien oder je nach Personenzahl oder nach Erwachsenen und Kindern differenziert, lassen andere die Kriegsflüchtlinge an ihrem Sozialhilfesystem teilhaben, das wiederum sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.

In Deutschland haben einzelne Landkreise Beiträge an Gastgebende gezahlt, das war günstiger als die öffentliche Unterbringung. Mit dem Übergang ins Sozialhilfesystem ab 1.6.2022 können Gastgebende Miet- oder Untermietverträge mit ihren Gästen schließen und sich so refinanzieren. Es ist nicht bekannt, inwieweit das geschieht, allerdings ist die Abwicklung angesichts der großen Zahlen und des komplizierten Systems vielfach schleppend. Eine Untersuchung im Juni/Juli 2022 ergab, dass nur 21 Prozent der Gastgebenden sich staatlich refinanzierten (Haller et al. 2022: 27; eigene Berechnung). Eben das stand aber an

**TAB. 5**

### Unterstützung für Gastgebende und Geflüchtete

Land	für Gastgebende	für Kriegsflüchtlinge
Polen	am 30.6. ausgelaufen	nur Schwangere, Kinderreiche, Invalide
Tschechien	–	200 €, wenn privat untergebracht
Niederlande	–	260 € + 215 €, wenn privat, ab 1.2.2023 93 €
Schweiz	290–696 Sfr.	0–300 Sfr. je nach Kanton
Deutschland	örtlich 150–250 €	seit 1.7.2022 Sozialhilfe/Bürgergeld
Österreich	–	425 €
Großbritannien	350 Pfund	200 Pfund „welcome“, Sozialhilfe (niedrig)
Irland	400 €, ab Dez. 800 €	Sozialhilfe
Dänemark	am 31.8.2022 ausgelaufen	Sozialhilfe
Schweden	–	pro Tag 2,20 €/6,53 €, wenn privat
Ungarn	–	23.000 HUF (56 €)
Frankreich	450 € 90 Tage, dann 150 €	Sozialhilfe
Kanada	3.000 \$ Erw./1.500 \$ Kinder	Einmalzahlung

Quellen: Visit Ukraine Today 2022; Horgan-Jones/Roche 2022; Previssima 2022; Government of Canada 2022a.

erster Stelle der Wunschliste der Gastgebenden (Haller et al. 2022: 29). Sie haben inzwischen mit gestiegenen Energiepreisen zu tun, was bei mehr Personen im Haus zu Buche schlägt.

## 4.2 RESILIENZ DER GASTGEBENDEN UND STAATLICHE UNTERSTÜTZUNG

Die Gastgebenden zeigen viel Zuwendung, große Ausdauer und Resilienz. In der deutschen Studie berichtete die große Mehrheit über positive Erfahrungen bei der Beherbergung. 80 Prozent würden wieder Flüchtlinge aufnehmen (Haller et al. 2022: 34), vor allem Frauen und Kinder. Als größtes Problem wurden die schwerfälligen Behördenkontakte genannt: „Der Papierkrieg. Dutzende Anträge von etlichen Ämtern, nichts einheitlich von Kreis zu Kreis. Vieles nur auf Deutsch. Also muss man helfen. Für Geflüchtete allein unmöglich zu leisten“ (Haller et al. 2022: 28). In der Schweiz zeigen sich die Gastgebenden ähnlich standhaft – im Gegensatz zu den Erwartungen der Behörden, die von einem kurzfristigen Hype ausgegangen waren (Walser 2022; Fargahi 2022).

Auch die britische Umfrage zeigt positive Einstellungen. Sechs von zehn „Sponsors“ wollten ihre Gäste länger als das vereinbarte halbe Jahr beherbergen, ein Viertel mehr als ein Jahr. Fast alle Gastgebenden sagten, dass sie mehr Unterstützung und Hilfe geleistet hätten, als im Regierungsprogramm vorgesehen. Acht von zehn Gastgebenden hatten Essen für die Flüchtlinge vorbereitet, zwei Drittel Arbeit für sie gefunden und 45 Prozent hatten sie finanziell unterstützt, ergab eine Studie des Office for National Statistics (Easton/Andersson 2022). Obwohl im Oktober/November 2022 56 Prozent der Kriegsflüchtlinge in Großbritannien Arbeit gefunden hatten, hingen sie stark von ihren Gastgebenden ab. 80 Prozent der Gäste beteiligten sich an den Kosten für Lebensmittel, 17 Prozent an der Miete (ONS 2022a).

Gastgebende fühlten sich von den Staaten in vieler Hinsicht allein gelassen. Ein schweizer Autor kommentierte: „Die Betreuung der Gastfamilien ist minimal und wird von den kantonalen Sozialbehörden so kompliziert gemacht, dass es nur noch peinlich ist (...). Last but not least: Es kann doch nicht sein, dass die Kantone die Flüchtlingsbetreuung so knauserig gestalten, dass sie einen beachtlichen Anteil der Bundesgelder von 1.500 Franken pro Ukraineflüchtling und Monat in die eigene Tasche wirtschaften können“ (Hein 2022).

Die Medien berichteten nach dem Höhepunkt im März 2022 kaum noch über die Beherbergung. DIW-Präsident Fratzscher bemerkte insofern treffend: „[E]ine Million Ukrainer und Ukrainerinnen“ seien „seit Beginn des Krieges nach Deutschland gekommen – für viele fast unmerklich“ (Fratzscher 2022). In den Schlagzeilen der wenigen Berichte über langfristige Gastgebererfahrungen werden oft Misserfolge und Abbrüche hervorgehoben, obwohl die Artikel dann ganz überwiegend positive Zustände und Eindrücke beschreiben. Beispielsweise ist der eben zitierte Artikel mit „Quarter of Refugee Sponsors Do Not Want to

Carry on“ überschrieben, obwohl der Text ein recht positives Bild der Resilienz und der überwiegend guten Erfahrungen vermittelt (Easton/Andersson 2022). Medial sind Kontinuität und Stabilität weniger interessant als Krisen.

## 4.3 NÄHE ZUM ASYLVERFAHREN ODER NEUKONZEPTION

Bei der Gestaltung der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen lassen sich zwei Vorgehensweisen unterscheiden: die Orientierung am eingespielten Asylverfahren, allerdings mit mehr Freiheiten, und die unabhängige Neukonzeption. Deutschland, Österreich und die Schweiz sind den ersten Weg gegangen, aufbauend auf ihren etablierten Systemen und Institutionen. Trotz aller Sympathie mit den Kriegsflüchtlingen hatte das zur Folge, dass auch einschränkende Elemente des Asylsystems zur Geltung kamen. Ein besonders eklatantes Beispiel ist die gesetzlich geregelte Einziehung von Vermögen von Flüchtlingen in der Schweiz, die so gar nicht zur Willkommensatmosphäre nach der russischen Aggression passt. Das Staatssekretariat weist korrekterweise in seiner Information darauf hin: „Die Behörden könnten Ihre Vermögenswerte einziehen. Für Personen, die privat untergebracht sind, will das SEM dies per Weisung sistieren. Für Personen, die in einem Bundeszentrum unterkommen, werden die Vermögenswerte eingezogen“ (SEM Schutzstatus S Schweiz 2022). Dieser Text stand noch Ende Dezember 2022 im Netz.

Bei der Anwendung der etablierten Mechanismen zur Verteilung der Kriegsflüchtlinge über Deutschland bzw. die Schweiz ergaben sich Friktionen mit zivilgesellschaftlichen Initiativen, die Unterkünfte suchten und Kontakte zu Gastgebenden aufbauten. Fand man beispielsweise für eine in Berlin gemeldete Flüchtlingsfamilie eine Wohnung in einem brandenburgischen Landkreis, so konnte dieser den Zuzug ablehnen, weil er bereits überlastet war. Die Berliner Sozialsenatorin Kipping hat deswegen „die Bundesregierung gebeten, eine Lockerung der Auflage dann zu ermöglichen, wenn jemand aus einer Stadt mit angespanntem Wohnungsmarkt in eine Gegend mit Leerstand zieht, wo die Wohnungsgesellschaften froh sind“ (dpa 2023). Was auf europäischer Ebene frei funktionierte, stieß innerhalb Deutschlands auf Hürden. Anfang September erklärten 12 von 16 Bundesländern einen „temporären Aufnahme-stopp“. In der Schweiz wurde kritisiert, dass zentrale Verteilungsmaßnahmen Familienverbindungen auseinandergerissen (Tischhauer 2022; Bauer 2022). Auch der neuformulierte Paragraph 24 des Aufenthaltsgesetzes enthält restriktiv formulierte Verteilungsmechanismen, die private Aufnahme vollzog sich neben dem Gesetz.

Andere Länder bauten ihr Aufnahmesystem unabhängig von bestehenden Asyltraditionen auf. In den EU-Beitrittsländern von 2004 war das ohnehin nötig, weil es wenig Aufnahmetraditionen gab und gleichzeitig besonders viele Flüchtlinge in kurzer Zeit unterzubringen waren. Polen, die Tschechische Republik, Estland und die Slowakei etablierten einfache One-Stop-Registrierungssysteme. Estlands Premierministerin Kaja Kallas erklärte, die Redu-

zierung bürokratischer Hürden werde das Leben der traumatisierten Kriegsflüchtlinge einfacher machen. „It is up to us to make it as easy as possible for those fleeing Putin’s war to settle in to their temporary new life here (...). Most of the refugees we are taking in are women and children, so it is important that the adults find work and the youngsters a place in school or kindergarten as soon as possible. That will help them settle in to their lives in Estonia more easily and more quickly“ (Republic of Estonia 2022).

Während Polen sich bei der Unterbringung weitgehend auf die Bürger\_innen, die Kommunen und die internationalen Helfenden verließ, etablierte die Tschechische Republik ein staatliches Verteilssystem, das das Bürgerengagement ergänzte (MIDEM 2022). Auch die Niederlande gingen ganz neue Wege. Sie aktivierten ein Sicherheitsgesetz, mit dem Bürgermeister\_innen Unterkünfte beschlagnahmen konnten. Die Effizienz dieser Maßnahmen, mit denen sie im Gegensatz zu den Nachbarländern die meisten Kriegsflüchtlinge in kommunal organisierten Unterkünften unterbrachten, kontrastierte mit der gleichzeitigen Krise bei der Asylunterbringung. Während die ukrainischen Kriegsflüchtlinge auf diese Weise auf Schiffen, Ferienanlagen oder Campingplätzen untergebracht wurden, mussten andere Asylbewerber\_innen auf dem Boden außerhalb der Asylzentren schlafen (NL Times 2022).

Noch weit extremer war die Differenz in Polen. Während das Land die ukrainischen Kriegsflüchtlinge begrüßte und aufnahm, wies es die von der belarussischen Regierung an die Grenze gebrachten Asylbewerber\_innen harsch zurück und verletzte dabei die geltenden EU-Richtlinien. Regelmäßig berichtete die liberale polnische Zeitung „Gazeta Wyborcza“ über Tote an der Grenze. Helfende wurden an der ukrainischen Grenze unterstützt, an der belarussischen Grenze dagegen behindert und schikaniert. Allerdings ging die Regierungsunterstützung schrittweise auch für die Ukrainer\_innen zurück, ab Oktober 2022 müssen sie sogar in Massenunterkünften Gebühren zahlen (Karpieszuk 2022).

# UNTERSCHIEDE, ERFOLGE UND HÜRDEN BEI DER ARBEITSAUFNAHME

## 5.1 RECHTLICHE UND NORMATIVE GRUNDLAGEN

Ein Recht auf Arbeit hatte die EU-Kommission bei der Konzipierung der Richtlinie für den „Vorübergehenden Schutz“ im Jahr 2000 vorgeschlagen, ebenso wie bei anerkannten Flüchtlingen. Die Niederlande hatten dagegen für ein sechsmonatiges Arbeitsverbot plädiert und waren von Frankreich und Deutschland unterstützt worden. Das entsprach den Einschränkungen bei Asylbewerber\_innen, die in vielen Ländern üblich waren. Strittig war auch, ob das Recht auf Arbeit überhaupt in die Richtlinie aufgenommen werden sollte. Letztlich wurde es in der Richtlinie verankert, allerdings konnten die Staaten eine Nachrangigkeit gegenüber EU-Bürger\_innen und Gleichgestellten regeln (Franssen 2011: 237–239). In Deutschland ebenso wie in den Niederlanden wurden bei der Umsetzung in nationales Recht Genehmigungsvorbehalte eingeführt.

Mit dem verbreiteten Arbeitskräftemangel und der Sympathie für die ukrainischen Kriegsflüchtlinge vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs änderte sich die Perception beim Zugang zur Arbeit. Nun werden auch Schutzaspekte genannt, etwa Einschränkungen aufgrund traumatischer Erfahrungen oder Schutz vor Ausbeutung. So hat das niederländische Justizministerium die Arbeitsgenehmigungen auf abhängige Arbeit beschränkt, um „potenziell vulnerablen Flüchtlingen ein größeres Maß an Sicherheit“ zu gewähren und sie vor Unterbezahlung zu schützen (Ministerie van Veiligheid 2022a). Das widerspricht der Richtlinie. Es ist im Einzelfall schwierig, die Motive und Effekte von Einschränkungsmaßnahmen zu analysieren. Genehmigungsvorbehalte wirken auch dann einschränkend, wenn die ursprüngliche Motivation nicht mehr existiert oder humanitäre Motive vorwiegen. Es ist ein ironischer Zusammenhang, dass es inzwischen Programme und Begleituntersuchungen zur „Arbeitsförderung für Geflüchtete“ gibt, nachdem sie zunächst mit Arbeitsverboten konfrontiert waren (Brussig et al. 2022).

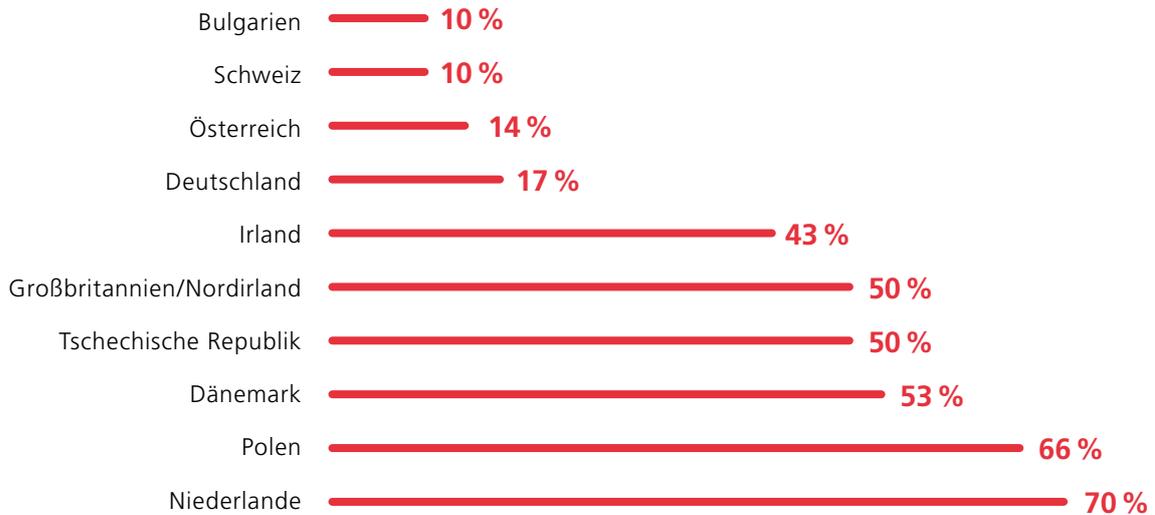
Selbstverständlich können nicht alle Kriegsflüchtlinge sofort arbeiten, etwa aufgrund von Behinderung, Traumatisierung oder der Betreuung kleiner Kinder. Die Richtlinie spricht deswegen auch von sozialer Unterstützung. Arbeit kann aber auch de-traumatisierend wirken, neue Normalität vermitteln und stabile soziale Zusammenhänge fördern. Sie vermittelt soziale Anerkennung und stärkt das Selbstgefühl, im Unterschied zu langer Abhängigkeit von Sozialleistungen oder karitativer Hilfe.

## 5.2 UNTERSCHIEDE BEI DER ARBEITSBETEILIGUNG IN EUROPA

Nach einem Jahr Flucht und Aufnahme sehen wir, dass Ukrainer\_innen in einigen Ländern rasch Arbeit finden, in anderen viel langsamer. Während in den Niederlanden, Dänemark, Polen, der Tschechischen Republik und Großbritannien die Hälfte oder mehr als die Hälfte der arbeitsfähigen ukrainischen Kriegsflüchtlinge Arbeit gefunden hat, sind es in der Schweiz, Deutschland, Österreich, Belgien und Bulgarien weit weniger (vgl. Abbildung 6). Aus Polen wird berichtet, dass 40 Prozent der Unternehmensneugründungen von Ukrainer\_innen ausgehen (Slawinski 2022). In anderen Ländern ist dies sehr schwierig. Diese Unterschiede sind erstaunlich und erklärungsbedürftig. Da es bisher keine vergleichende Eurostat-Statistik gibt, wurden die Informationen aus wissenschaftlichen Arbeiten, nationalen Statistiken und Medienberichten zusammengetragen. Die Informationen haben unterschiedliche Qualität. Einige sind offizielle Arbeitsmarktstatistiken, andere repräsentative Umfragen oder Schätzungen. In der niederländischen Statistik werden Arbeitsaufnahmen gezählt. Da einige Kriegsflüchtlinge mehrere Jobs angenommen haben, hinter- oder nebeneinander, muss der rechnerische Wert von 83 Prozent diskontiert werden. Die Reduzierung auf 70 Prozent ist eine Schätzung.

In den Diskursen innerhalb der einzelnen Länder werden die großen Unterschiede in Europa kaum wahrgenommen. In Deutschland und in der Schweiz sind die Prozentsätze bei der Arbeitsaufnahme trotz der geringen Erfolge von Expert\_innen positiv bewertet worden, und zwar mit dem zutreffenden Argument, Ukrainer\_innen fänden schneller Arbeit als andere Flüchtlinge. „Bundesrätin lobt arbeitswillige Ukrainerinnen“, titelte die Schweizer Zeitung „Blick“ am 23.8.2022. „Obwohl viele Frauen mit kleinen Kindern kamen, sei die Arbeitsmarktintegration bei Ukrainern leicht erhöht“, zitierte die „Welt“ am 19.10.2022 den Arbeitsmarktexperten Brücker. „Für Deutschland geht das IAB von einer Beschäftigungsquote von bis zu 15 Prozent aus – in der Kürze der Zeit ein großartiger Erfolg“, erklärte die Abgeordnete Stephanie Aeffner (Bündnis 90/Die Grünen) am 19.10.2022 im Bundestag (BT-Drs. 20/62). DIW-Präsident Fratzscher sprach vom „Glück der Zuwanderung, auch wirtschaftlich“. Die „Integration der Geflüchteten aus der Ukraine“ sei „eine Erfolgsgeschichte“ (Fratzscher 2022).

In den deutschsprachigen Ländern ist der Erwartungshorizont bei der Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen offensichtlich niedrig. Das gilt auch für die breitere Öffentlichkeit, denn es gibt nur sehr wenige Presseartikel oder Diskurse über die Arbeitsaufnahme. Vorherrschend ist auf der

**ABB. 6****Beschäftigte ukrainische Geflüchtete, in Prozent**

Quellen: MIDEM 2022; NL Times 2022a; ONS 2022a; ONS 2022b; Employ Ukraine 2022; Yahoo News 2022; McQuinn 2022; Expats CS 2022a; External Ukraine Refugee Situation Operational Update\_Bulgaria.pdf; Carter 2022; Jobindsats 2022; 220803-angaben-erwerb-d.pdf.; Horgan-Jones/Roche 2022.

einen Seite eine karitative Haltung und auf der anderen ein Belastungsdiskurs in Bezug auf „Einwanderung in die Sozialsysteme“. Diese Einstellungen haben lange Traditionen, denn schon seit den 1980er Jahren wurden Flüchtlinge in Deutschland als Asylbewerber\_innen kategorisiert und aus dem Arbeitsmarkt herausgehalten, in den Mittelmeerländern dagegen als Arbeitskräfte betrachtet (Finotelli 2007).

In der Schweiz haben 66,7 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge tertiäre Abschlüsse und weitere 25,2 Prozent Sekundarabschlüsse. Sehr gute Englischkenntnisse sind bei 15 Prozent, gute bei 20 Prozent vorhanden. Dementsprechend übten die ukrainischen Flüchtlinge in ihrer Heimat anspruchsvolle Berufstätigkeiten aus. Das Schweizer Staatssekretariat hat diese Qualifikationen dokumentiert (Tabelle 6).

### 5.3 GUTE QUALIFIKATIONEN DER UKRAINER\_INNEN

Alle Forschungen und Medienberichte stimmen darin überein, dass die ukrainischen Flüchtlinge gut qualifiziert sind, insbesondere wird der hohe Akademiker\_innenanteil hervorgehoben. Nach einer Umfrage des ukrainischen Forschungsinstituts Razumkov im Juli/August 2022 waren 30 Prozent der Flüchtlinge hoch qualifizierte Fachkräfte, 14 Prozent Unternehmens- oder Abteilungsleiter\_innen, 14 Prozent Unternehmer\_innen, zwölf Prozent Facharbeiter\_innen und elf Prozent Hausfrauen. Hoch qualifizierte Spezialist\_innen waren „unter den Flüchtlingen in größerem Maße vertreten als im Allgemeinen unter der erwachsenen Bevölkerung der Ukraine vor Kriegsbeginn“. Im Vergleich mit der ukrainischen Gesamtbevölkerung gehören die Flüchtlinge in Bezug auf Bildung, Beruf und Einkommen gehobenen Schichten an. 90 Prozent der befragten Flüchtlinge lebten vor dem Krieg in Städten und nur zehn Prozent in Dörfern (Razumkov 2022a). Nach einer UNHCR-Umfrage in den Nachbarstaaten der Ukraine hatten 46 Prozent der Flüchtlinge einen Universitätsabschluss und 29 Prozent eine abgeschlossene Berufsausbildung (UNHCR 2022b). Eine deutsche Studie konstatiert 72 Prozent „tertiäre Abschlüsse“ (Brücker et al. 2022: 7).

**TAB. 6**

#### Geflüchtete Erwerbstätige nach Berufshauptgruppen (Schweiz)

Führungskräfte	5,4 %
Intellektuelle/wissenschaftliche Berufe	38,9 %
Techniker_innen/nichtakademische Fachkräfte	17,2 %
Bürokräfte und verwandte Berufe	10,7 %
Dienstleistungsberufe und Verkäufer_innen	17,3 %
Handwerks- und verwandte Berufe	5,3 %
Anlagen- und Maschinenbediener und Monteure	2,7 %
Hilfsarbeitskräfte	1,7 %
Fachkräfte Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,6 %

Quelle: Staatssekretariat Migration Schweiz, Faktenblatt Auswertung Berufsqualifikationen, 31.5.2022.

## 5.4 EFFIZIENTE UND SCHWERFÄLLIGE VERWALTUNGSPROZESSE

Warum ist die Arbeitsbeteiligung so unterschiedlich? In der UNHCR-Implementationsstudie zur Aufnahme der Ukrainer\_innen wird berichtet, in 22 von 26 untersuchten Ländern<sup>5</sup> bereiteten Mangel an Kinderbetreuung und in 18 Ländern Sprachbarrieren Schwierigkeiten. Das sind generelle Probleme, mit denen alle Länder umgehen müssen, weil großenteils Frauen mit Kindern gekommen sind. Dagegen wird nur in der Hälfte der EU-Länder über mangelnde Information und über schwierige Behördenabläufe geklagt: in 13 von 26 über „lack of information“, in 12 über „lengthy and complicated recognition procedures“ (UNHCR 2022d: 23). In der UNHCR-Studie werden die Länder anonymisiert. In der Razumkov-Umfrage 2022 berichteten 22 Prozent aller Befragten über Bürokratieprobleme bei der Registrierung. In Polen war es nur fünf Prozent, in Deutschland dagegen 49 Prozent (Razumkov 2022a).

Geht man der Frage nach den Verwaltungsabläufen nach, so fallen gravierende Unterschiede auf. Die erfolgreichen Länder haben einfache und effektive Zugangsregelungen eingeführt („one stop“), die sofort auch die Arbeitsaufnahme miteinschließen. In der Tschechischen Republik hatten schon am 17.3.2022 187.786 ukrainische Flüchtlinge einen Rechtsstatus einschließlich Arbeitsgenehmigung erhalten, Ende April waren es 310.000, Ende Dezember 473.736. Die tschechische Regierung wies nachdrücklich auf die Arbeitsaufnahme hin und gewährt die „außerordentliche Soforthilfe“ von 500 Kronen (200 Euro) für sechs Monate, dann sinken die Leistungen entsprechend den Sätzen für Einheimische (MIDEM 2022: 132). Auch in Polen war die finanzielle Unterstützung (für die Gastgebenden) befristet. Polen verabschiedete am 11.3.2022 ein Sondergesetz mit einer neuen Personalkategorie zur Registrierung der ukrainischen Flüchtlinge, ebenfalls mit einer direkten Arbeitsgenehmigung. Im September arbeiteten bereits 430.000 Kriegsflüchtlinge, das sind zwei Drittel aller im erwerbsfähigen Alter (MIDEM 2022: 89). Die Registrierung erfolgte ebenfalls rasch, Ende Dezember waren 1.546.354 Ukrainer\_innen erfasst. In Irland gibt es ein einheitliches Verfahren direkt am Flughafen, auch in Portugal gibt es ein One-Stop-Verfahren. In den Niederlanden erfolgt die Registrierung bei den Gemeinden, wie bei anderen Zuzügler\_innen üblich. In Deutschland, Österreich und der Schweiz sind demgegenüber mehrere Schritte bis zur Arbeitsaufnahme zu gehen, was Verzögerungen und Orientierungsschwierigkeiten hervorruft, weil die unterschiedlichen Ämter jeweils Bearbeitungszeiten benötigen.

Die One-Stop-Verfahren sind speziell für die Ukraine-Flüchtlinge eingerichtet worden, ganz getrennt von der Asylverwaltung. Dagegen werden in den deutschsprachigen Ländern viele etablierte Mechanismen und Systeme der Flüchtlingsaufnahme auch für die Ukrainer\_innen angewandt. Auch das Personal ist dasselbe, es bringt Gewohnheiten und Routinen mit, die aus der langen Tradi-

tion der ambivalenten Politik der Aufnahme, Begrenzung und Kontrolle der Asylbewerber\_innen stammen, einschließlich der langjährigen Arbeitsverbote für bestimmte Zeiträume oder Gruppen.

Ganz in diesem Kontext war in Deutschland in § 24 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz ein Arbeitsverbot für Kriegsflüchtlinge mit „Vorübergehendem Schutz“ enthalten. Erst mit der Gesetzesänderung ab 1.6.2022 wurde es gestrichen. Wie in der Begründung zur Gesetzesänderung ausgeführt wird (BT-Drs. 20/1411, Nr. 2, Buchstabe b), widersprach es übergeordnetem EU-Recht und war damit rechtsunwirksam. Der Konstanzer Rechtswissenschaftler Daniel Thym hatte das Recht auf Arbeit schon am 5.3.2022 im „Verfassungsblog“ klargestellt (Thym 2022). Das Bundesinnenministerium hatte die Länder in einem Rundschreiben am 15.3.2022 ebenfalls auf das Recht auf Arbeit hingewiesen, ohne aber auf die gegenteilige Bestimmung im Gesetz einzugehen (BMI 2022a). Gleichwohl hatte die arbeitsverweigernde Formulierung im Gesetz zweifellos Auswirkungen auf die Praxis. Mit der Gesetzesänderung am 1.6.2022 verbunden war zudem ein „Rechtskreiswechsel“ von der Länderzuständigkeit nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hin zur BA. Das führte zu einem enormen Verwaltungsaufwand, denn alle Bescheide, die bis dahin erstellt worden waren, mussten neu gefasst werden. Alle Zahlungen wurden neu berechnet, die Akten neu angelegt. Auf die BA kamen große Mengen von Zahlungen zu, und die Arbeitsvermittlung für Ukrainer\_innen musste erst aufgebaut werden.

Wie schwerfällig und schwer verständlich das deutsche System ist, wurde Ende Mai 2022 im Abschiedsinterview des BA-Präsidenten Scheele deutlich. Er erklärte: „Wir können nur tätig werden, wenn eine Fiktionsbescheinigung vorliegt oder eine Ersatzbescheinigung einer Fiktionsbescheinigung. Von den 770.000 Ukrainern haben derzeit nur 260.000 eine sogenannte Fiktionsbescheinigung.“ Die Fiktionsbescheinigung ist der Nachweis, dass ein Antrag gestellt worden ist und damit ein Aufenthaltsrecht besteht. Schon einem deutschen Normalbürger ist das nicht verständlich, wie auch aus der erstaunten Nachfrage des Reporters der „Süddeutschen Zeitung“ hervorging (Hagelücken 2022). In der Umfrage des Ifo-Instituts im Mai/Juni 2022 gaben 66 Prozent der Befragten an, eine Arbeitserlaubnis zu haben, aber 83 Prozent hatten Sozialleistungen bekommen (Giesing et al. 2022: 18). Offensichtlich gibt es Informationsdefizite, obwohl doch alle Kriegsflüchtlinge ab ovo das Recht auf Arbeit haben.

In der Schweiz enthält die gesetzliche Regelung für „Schutzbedürftige“ (Schutzstatus S) ein Arbeitsverbot, und zwar für drei Monate. Durch Verordnung wurde ukrainischen Kriegsflüchtlingen Arbeit erlaubt, sie muss allerdings beantragt werden, auch von der oder dem potenziellen Arbeitgeber\_in. „Der Kanton prüft, ob die finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen für die angestrebte Tätigkeit erfüllt sind. Der Kanton berücksichtigt die besondere Lage der schutzbedürftigen Personen“ (SEM 2022a). Voraussetzung für die Beantragung einer Arbeitsbewilli-

<sup>5</sup> Dänemark unterliegt aufgrund seines „opt out“ nicht den EU-Regelungen, sondern hat die Ukraine-Aufnahme unabhängig geregelt.

gung ist das Vorliegen des Bestätigungsschreibens des Staatssekretariats, dass der Schutzstatus S erteilt worden ist. Auch in Österreich benötigt man mehrere Behördentermine, um eine Arbeit aufnehmen zu können.

In Belgien müssen sich alle Kriegsflüchtlinge in Palais 8 der Brüsseler Expo registrieren lassen, sie erhalten dort eine Bescheinigung über den „Vorübergehenden Schutz“. Anschließend können sie bei ihrer Gemeindeverwaltung eine einjährige Aufenthaltserlaubnis für Nicht-EU-Bürger\_innen beantragen. Diese „A-Karte“ berechtigt zu abhängiger Arbeit. Für selbstständige Tätigkeiten muss eine „carte professionnelle/beroepskaart“ beantragt werden. Dabei sind unter anderem ein polizeiliches Führungszeugnis und ein Geschäftsplan vorzulegen und eine Gebühr von 140 Euro zu entrichten, zuständig sind die Regionalregierungen (van Olmen 2022; Brussels Economy and Employment 2022). Es gelten dieselben Bestimmungen wie für andere Nicht-EU-Bürger\_innen, es gibt keine vereinfachtes Ukrainer-Regime.

## 5.5 SOZIALHILFENIVEAU UND INAKTIVITÄTSFALLE

Seit der Kritik des CDU-Vorsitzenden Merz an der Höhe der Sozialhilfe steht auch die Frage im Raum, ob ein hohes Sozialhilfeniveau den Anreiz zur Arbeitsaufnahme reduziert und einen Pull-Effekt darstellt. Merz hat seine Pull-Äußerung zwar nach vielfacher Kritik rasch zurückgenommen, anschließend aber nachgeschoben, er habe viele zustimmende Zuschriften bekommen. Damit steht die Frage weiter im Raum. Um sie zu klären, hilft ein Blick auf die Nachbarstaaten.

In den Niederlanden finden Ukrainer\_innen rasch Arbeit, obwohl die Unterstützung mit 475 Euro durchaus dem deutschen Niveau entspricht. Sie wird allerdings bisher als fester Betrag („leefgeld“) ausgezahlt, ohne Rücksicht auf andere Einkommen. Es besteht also ein Anreiz, zu arbeiten und zusätzlich Geld zu verdienen. Ab 1.2.2023 wird das System allerdings verändert, die Leistungen sinken bei weiteren Familienmitgliedern. Statt der einfachen Auszahlung pro Kopf werden die Leistungen denen für andere Sozialhilfeempfänger\_innen entsprechen, nun einschließlich Kindergeld und Kinderbetreuungsgeld. Es wird komplizierter. Die Leistungen fallen für die ganze Familie weg, wenn ein Familienmitglied Arbeit findet oder Arbeitslosenunterstützung erhält (Ministry of Justice 2022). Es bleibt abzuwarten, ob der Anreiz zu arbeiten dann zurückgehen wird.

In Österreich und der Schweiz, wo die Zahlungen weit niedriger sind, zum Teil wie schon dargestellt unter dem Existenzminimum, ist die Arbeitsaufnahme gleichwohl ähnlich niedrig wie in Deutschland. Auch die Zuwanderungszahlen entsprechen etwa denen in Deutschland, wenn man die Größenordnungen berücksichtigt. Entscheidend scheint also nicht das Versorgungsniveau, sondern die Leichtigkeit oder Schwerfälligkeit der administrativen Mechanismen zu sein. In Österreich kommt die Inaktivitätsfalle hinzu, die aus dem Asylsystem stammt und auch

auf die Ukrainer\_innen angewandt wird. Bei einem Zusatzverdienst von mehr als 110 Euro im Monat fallen sie aus der Krankenversicherung heraus. Nur 7.000 von 90.000 Ukraine\_innern sind beschäftigt, weitere 8.000 angemeldet (Kirner 2022; ZIB 2 vom 2.11.2022 um 22:00 Uhr – ORF-TVthek). Schon 2015 war konstatiert worden, das Grundversicherungssystem nehme „Flüchtlingen oft den Anreiz zu arbeiten“ (Benz 2015). Der Leiter der österreichischen Arbeitsbehörde hat sich deshalb dafür ausgesprochen, wie in Deutschland zu verfahren und die Ukrainer\_innen aus der Grundversorgung in die Sozialhilfe zu überführen, um sie aus der „Falle“ herauszuführen. Die meisten ukrainischen Flüchtlinge in Österreich sind nicht bei der Arbeitsvermittlung angemeldet und können von ihr nicht vermittelt werden. Bei derart hohen Sperren bei der legalen Arbeitsaufnahme ist allerdings damit zu rechnen, dass es zu informellen Beschäftigungen kommt.

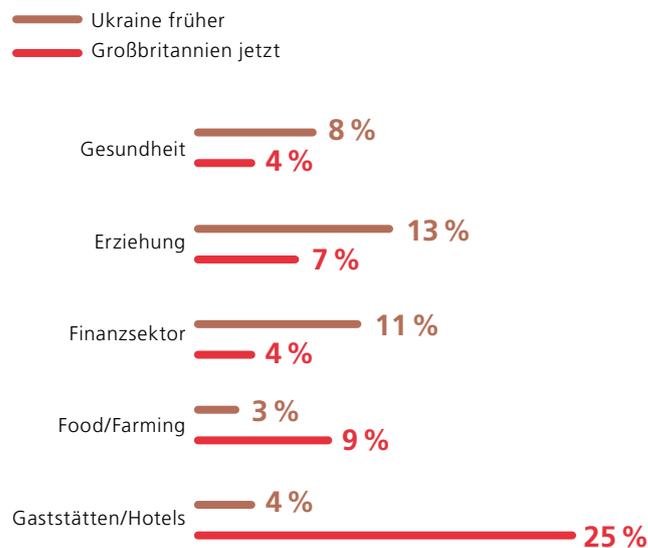
## 5.6 HILFSTÄTIGKEITEN BEI HOHER QUALIFIZIERUNG

Trotz aller quantitativen Unterschiede bei der Arbeitsaufnahme in den europäischen Ländern gibt es eine Gemeinsamkeit: Die Qualität der gefundenen Arbeit ist überwiegend niedrig. Ukrainische Kriegsflüchtlinge nehmen überwiegend Hilfstätigkeiten an, vor allem in gering bezahlten Servicefunktionen wie dem Gaststätten- und Hotelbereich. Nach der Umfrage in Großbritannien arbeiten 65 Prozent der Beschäftigten nicht in den Berufen, die sie in der Heimat ausgeübt hatten (ONS 2022, vgl. Abbildung 7).

Auch in der Schweiz ist Gastgewerbe mit 23 Prozent die wichtigste Kategorie, immerhin sind acht Prozent im Un-

ABB. 7

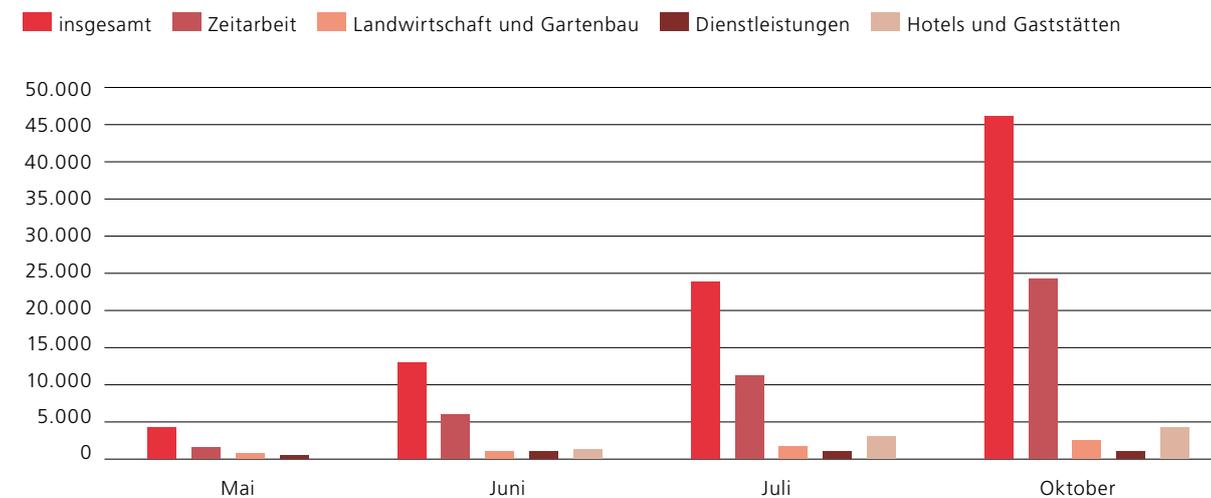
### Beschäftigung früher in der Ukraine und jetzt in Großbritannien, in Prozent



Quelle und Grafik: ONS 2022.

ABB. 8

## Gemeldete Beschäftigungen von Ukrainer\_innen in den Niederlanden



Quelle: SER 2022.

terrichtswesen und 17 Prozent bei Planung/Beratung/Informatik beschäftigt (SEM 2022b). In den Niederlanden wurden 53 Prozent der Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen vermittelt, hauptsächlich in der Produktion, Reinigung und Lagerhaltung. Zehn Prozent fanden Beschäftigung in Hotels und Gaststätten, sechs Prozent in Landwirtschaft und Gartenbau und drei Prozent im Dienstleistungsbereich (SER 2022: Schaubild 6, vgl. Abbildung 8)

Für Deutschland zeigt der Sachverständigenrat Entsprechendes für die Ukrainer\_innen auf, die vor dem Krieg gekommen sind. Er warnt vor einer Fortsetzung dieser Entwicklung, die faktisch zu einer Dequalifizierung der Kriegsflüchtlinge führe, und zwar umso mehr je länger sie Hilfstätigkeiten ausführen (Schork et al. 2022). In der Studie des Ifo-Instituts geben allerdings 26 Prozent der Kriegsflüchtlinge an, nur eine Arbeit auf ihrem Qualifikationsniveau annehmen zu wollen. 26 Prozent würden auch unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten, weitere 26 Prozent sehen keine Chance auf dem Arbeitsmarkt oder haben kein Interesse an Arbeit. Ganz entsprechend sagt die IAB-BAMF-BiB-SOEP-Studie, dass 71 Prozent der Beschäftigten einen „qualifizierten oder hochqualifizierten Beruf“ ausüben. Dies allerdings vor dem Hintergrund, dass die Beschäftigungsanteile der Frauen im vierten Aufenthaltsmonat sogar zurückgehen und nach sechs Monaten bei 16 Prozent stagnieren. Die Deutschkenntnisse sind nach sechs Monaten gering, obwohl 51 Prozent einen Deutschkurs besuchen oder abgeschlossen haben. Die besten Deutschkenntnisse haben Erwerbstätige. 57 Prozent der Befragten wollen „innerhalb des nächsten Jahres und 16 Prozent nach zwei bis fünf Jahren“ berufstätig werden (Brücker et al. 2022). „74 % der erwerbslosen Ukrainerin-

nen und Ukrainer sind zum Befragungszeitpunkt arbeitslos gemeldet und damit in die Förder- und Vermittlungsinfrastruktur der Jobcenter eingebunden. 21 Prozent dieser Gruppe haben in den letzten vier Wochen vor der Befragung aktiv Arbeit gesucht“, und 88 Prozent geben an, Unterstützung- und Beratungsbedarf zu haben (Brücker et al. 2022: 10–12). Bei hohem organisatorischen und finanziellen Aufwand ist die Arbeitsintegration in Deutschland vergleichsweise niedrig und sie stagniert.

## 5.7 PERSPEKTIVEN FÜR QUALIFIZIERTE BESCHÄFTIGUNG

Eine tschechische Untersuchung fand bei den Arbeitgeber\_innen Unsicherheit in Bezug auf die Langfristigkeit bei ukrainischen Beschäftigten, weil ihr Aufenthaltsstatus zum Untersuchungszeitpunkt bis März 2023 befristet war. Während die Arbeitgeber\_innen Sprachkenntnisse und Qualifikationen testen können, ist dieses Problem für sie nicht lösbar. Die Autor\_innen schlagen deshalb vor, langfristige Aufenthaltsperspektiven für Beschäftigte zu schaffen. Sie schreiben: „This would allow workers to maintain their current status in the labour market, motivate refugees to invest in integration and reduce the risk of their return to Ukraine“ (Brno Daily 2022).<sup>6</sup>

Ganz entsprechend zeigte eine Umfrage des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes im August 2022, dass 56 Prozent der Betriebe bereit waren, Ukrainer\_innen zu beschäftigen. Positiv würdigten sie Qualifikation und Motivation. Als Problem nannten die Betriebe neben sprachlichen Schwierigkeiten die strikte Befristung des

<sup>6</sup> Noch weiter geht eine tschechisch-ukrainische Kooperation im Rüstungssektor, mit der ukrainische Produktionen während des Krieges in die Tschechische Republik verlegt werden, einschließlich spezialisierter Arbeitskräfte (Großmann 2022). Diese Kooperation profitiert sicherlich von dem Umfeld vieler ukrainischer Beschäftigter in der tschechischen Industrie.

Schutzstatus. Sie wünschten eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der jeweiligen Beschäftigung. Vielen Betrieben lagen keine Bewerbungen von Ukrainer\_innen vor, sie regten eine stärkere Aktivität der Arbeitsvermittlung an (Sotomo 2022).

Diese Gedanken führen aus dem Vorläufigkeitsregime heraus und bieten Perspektiven auch unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung und Verbesserung beruflicher Qualifikationen. In Polen besteht für Ukrainer\_innen schon heute die Möglichkeit, einen dreijährigen Aufenthaltsstatus zu beantragen und auf diese Weise den Aufenthalt zu verstetigen, wenn man eine Arbeit gefunden hat.

Besonders naheliegend ist die Beschäftigung von Ukrainer\_innen im Bildungs- und im Gesundheitsbereich, da in beiden Sektoren ein hoher Bedarf an sprachkundigen Spezialist\_innen besteht und zudem in vielen europäischen Ländern Ärzt\_innen, Pfleger\_innen und Lehrer\_innen sehr gesucht werden. Nach der UNHCR-Umfrage hatten elf Prozent der Kriegsflüchtlinge im Bildungsbereich und sechs Prozent im Gesundheitsbereich gearbeitet (UNHCR 2022b). Die oben genannten britischen Zahlen gehen in die gleiche Richtung. Die britische Umfrage stellt gleichzeitig Mängel bei der Beschulung ukrainischer Kinder fest (ONS 2022). In vielen europäischen Ländern wird über Lehrermangel geklagt.

In Italien ist schon im März 2022 eine weitgehende gesetzliche Regelung für medizinisches Personal für den Zeitraum des „Vorübergehenden Schutzes“ eingeführt worden. Die Kriegsflüchtlinge wurden EU-Bürger\_innen gleichgestellt, sie können in italienischen Gesundheitseinrichtungen arbeiten. Ein Blick ins Internet zeigt, dass diese gesetzliche Regelung ein breites Echo in der italienischen Öffentlichkeit gefunden hat. Für die Betreuung von ukrainischen Patient\_innen kann damit eine Lücke geschlossen werden. Die Regelung erlaubt einen sofortigen Einsatz, während die üblichen Zulassungsprüfungen so lange dauern würden, dass Ärzt\_innen und Krankenpflegekräfte in der aktuellen herausfordernden Situation nicht eingesetzt werden könnten. Die praktische Umsetzung wird damit

den Einrichtungen anheimgestellt, statt dass diese sich an die Zulassungsbürokratie wenden müssen.

Einen Bericht über die Beschäftigung geflüchteter Mediziner\_innen in einem italienischen Krankenhaus habe ich allerdings erst am 11.2.2023 gefunden. Dort wird ein zweifaches Ziel formuliert: eine medizinische Basisversorgung mit einer Erstuntersuchung desorientierter ukrainischer Patient\_innen und eine Einbeziehung und Qualifizierung der ukrainischen Mediziner\_innen im italienischen Gesundheitssystem (Coviello 2023).

Auch die slowakische „Lex Ukrajina“ vom 22.3.2022 enthält eine Regelung zum Gesundheitsbereich und zwar zur „Möglichkeit, ein befristetes Berufspraktikum in allen Gesundheitsberufen und in allen medizinischen Einrichtungen durchzuführen“. Die Kriegsvertriebenen sollen dabei „unter der fachlichen Aufsicht eines Angehörigen der Gesundheitsberufe“ arbeiten. Das Gesundheitsministerium wird informiert und führt eine „Inspektion in elektronischer Form“ durch (Isamosprava 2022).

## 5.8 BEMÜHUNGEN IN DEUTSCHLAND

Dem Regime des „Vorübergehenden Schutzes“ würde es entsprechen, eine solche Einbeziehung auch in anderen Ländern möglichst flächendeckend anzustreben. Das gilt für Ärzt\_innen, Krankenpflegekräfte ebenso wie für Erzieher\_innen und Lehrer\_innen in Kindergärten und Schulen. Ukrainische Patient\_innen bzw. Schüler\_innen könnten so besser betreut werden, zugleich könnte das professionelle Personal die jeweilige Landessprache erlernen und die Medizin- bzw. Bildungssysteme kennenlernen.

In Deutschland haben sich die Kultusministerkonferenz (KMK) und die Gesundheitsministerkonferenz im März 2022 mit der Beschäftigung ukrainischer Lehrer\_innen bzw. Ärzt\_innen und Pfleger\_innen auseinandergesetzt. Die Kultusministerkonferenz hat eine Task Force eingesetzt, die bis November 39-mal getagt hat. Viele Schulen haben sich bemüht, ukrainische Lehrer\_innen mitarbeiten

### Italien: Gesetzesverordnung zur zeitweiligen Beschäftigung ukrainischer Ärzt\_innen und Pflegekräfte, 21.3.2022

„Art. 34. Abweichung von den Vorschriften über die Anerkennung von Gesundheitsqualifikationen für ukrainische Ärzte“

„Ab dem Datum des Inkrafttretens dieses Dekrets und bis zum 4. März 2023 und abweichend von den Artikeln 49 und 50 der Verordnung gemäß dem Dekret des Präsidenten der Republik 31. August 1999, n. 394, und den Bestimmungen des Gesetzesdekrets vom 9. November 2007, n. 206, ist Gesundheitsfachkräften ukrainischer Staatsangehörigkeit die zeitweilige Ausübung von Gesundheitsberufen erlaubt, wenn sie vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine gelebt haben und vorhaben, auf dem Staatsgebiet in öffentlichen oder privaten Sozial- und Gesundheitseinrichtungen eine Gesundheits- oder Pflegetätigkeit aufgrund einer im Ausland erwor-

benen professionellen Qualifikation auszuüben, wie sie in spezifischen Richtlinien der Europäischen Union geregelt sind. Die interessierten Gesundheitseinrichtungen können zur vorübergehenden Einstellung solcher Fachkräfte übergehen (...). Die oben genannten Gesundheitseinrichtungen nennen den Regionen und autonomen Provinzen, auf deren Gebiet sie sich beziehen, entsprechend den jeweiligen Berufsordnungen die Namen der Angehörigen der Gesundheitsberufe, die gemäß diesem Artikel eingestellt werden.“

Quelle: DECRETO-LEGGE 21 marzo 2022, n. 21. Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina. (22G00032) (GU Serie Generale n.67 del 21-03-2022) note: Entrata in vigore del provvedimento: 22/03/2022 Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 20 maggio 2022, n. 51 (in G.U. 20/05/2022, n. 117); eigene Übersetzung.

zu lassen. Es ist positiv, dass über diese Möglichkeit nachgedacht worden ist, denn die bisherigen Bemühungen zu Lehrpersonal aus Fluchtländern beschränken sich auf wenige Ansätze (dazu Wojciechowicz et al. 2023). Obwohl extremer Lehrermangel herrscht, „sieht die Bilanz in vielen Bundesländern mager aus“ (Munzinger 2022). Zum Stand der Bemühungen teilte die KMK am 21.11.2022 mit:

„Die Länder beschäftigen seit dem Überfall auf die Ukraine Lehrkräfte aus der Ukraine. Dabei handelt es sich oft nicht um reguläre Einstellungen, sondern häufig um befristete Beschäftigungen als Unterstützungs- und Assistenzlehrkräfte, in vielen Fällen in Teilzeit. Die Länder tauschen sich über die Einstellungsmodalitäten aus.“<sup>7</sup>

Im Dezember 2022 hat der Mediendienst Integration die Länder angeschrieben und Zahlen für die Beschäftigung ukrainischer Lehrkräfte ermittelt (vgl. Abbildung 9). Es zeigen sich eklatante Unterschiede. Sachsen und Bremen haben rasch ukrainisches Lehrpersonal rekrutiert. In beiden Ländern entspricht die Zahl der ukrainischen Unterstützungslehrer\_innen dem rechnerischen Bedarf. Die beiden größten Bundesländer sind weniger erfolgreich. Bayern erkennt nur Lehrbefähigungen aus der EU, der Schweiz, Island und Norwegen an. Die FDP-Fraktion will diese gesetzliche Regelung ändern (Eichmann 2022). Der

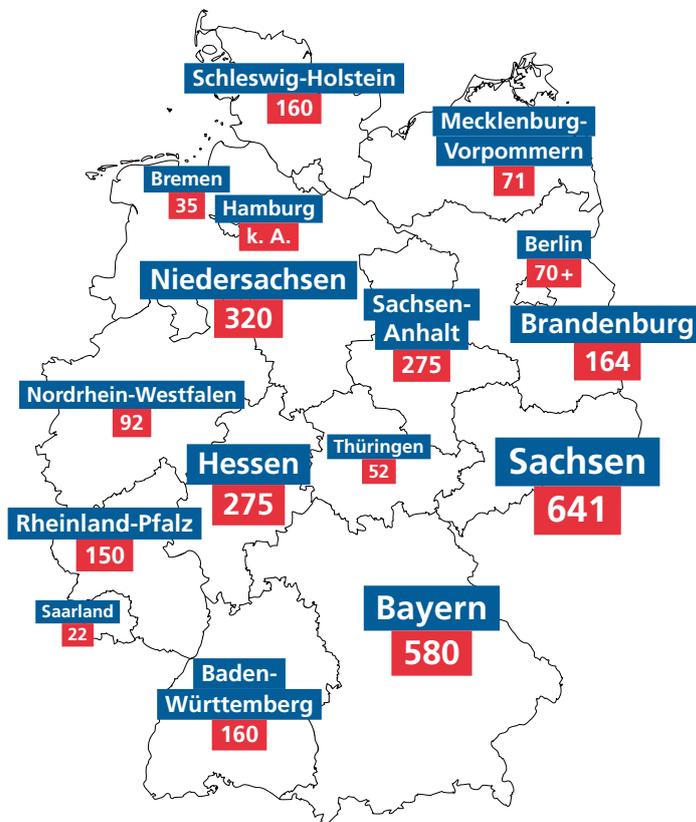
Krieg und die neue EU-Rechtslage haben kein Umdenken bewirkt. Nordrhein-Westfalen beschränkt die ukrainischen Lehrkräfte auf Hilfstätigkeiten (Bezirksregierung Arnsberg 2022). Der Gedanke, eine\_n ukrainische\_n Englischlehrer\_in regulär einzusetzen, scheint fremd zu sein.

Spezielle Traditionen wie das deutsche Erfordernis der Unterrichtskompetenz in zwei Fächern, das bei Ablehnungen immer noch eine Rolle spielt, sollten hintangestellt werden. In beiden Bereichen besteht ein starker Personal-mangel, der diese Gedanken nahelegen sollte. Ukrainer\_innen sollten in Bezug auf die Berufsanerkennung EU-Bürger\_innen gleichgestellt werden. Wenn es gelingt, zu einer breiten Einbeziehung zu kommen, würde sich das auch auf andere Bereiche auswirken. Findet man eine Berufsposition und ein stabiles Einkommen, so ist das in allen Bereichen ein Vorteil, zum Beispiel auch auf dem Wohnungsmarkt.

Noch weit unbeweglicher sieht es im Gesundheitsbereich aus. Zwar hat sich die Gesundheitsministerkonferenz im April 2022 für eine „zeitnahe“ gemeinsame Empfehlung zur schnelleren Zulassung ukrainischen Gesundheitspersonals ausgesprochen (Gesundheitsministerkonferenz 2022), bisher sind die Erfolge aber spärlich geblieben. Im Dezember 2022 bilanzierte der Arbeitsrechtler Steffen Pasler:

ABB. 9

### Beschäftigte ukrainische Lehrkräfte in den Bundesländern, absolute Zahlen



Land	Beschäftigte
Sachsen	641
Bayern	580
Niedersachsen	320
Hessen	275
Sachsen-Anhalt	275
Brandenburg	164
Schleswig-Holstein	160
Baden-Württemberg	160
Rheinland-Pfalz	150
NRW	92
Mecklenburg-Vorpommern	71
Berlin mehr als	70
Thüringen	52
Bremen	35
Saarland	22
Hamburg	k. A.

Quelle: Mediendienst Integration 2022.

<sup>7</sup> Antwort der KMK, Bildungskoordination Ukraine, auf eine Anfrage des Autors am 21.11.2022.

„Bisher ist da nichts geregelt. Sonderregelungen für die ukrainischen Pflegefachkräfte werden zwar diskutiert, aber bisher wurde nichts in Sonderregelungen gegossen“ (in: Sausse 2022). Das federführende Land Sachsen-Anhalt hat im November 2022 alle Bundesländer angeschrieben und im Dezember entsprechende Daten erhalten.<sup>8</sup> Danach haben 134 ukrainische Ärzt\_innen eine Approbation beantragt, acht haben sie erhalten, davon sechs in Schleswig-Holstein. Eine Berufserlaubnis haben 160 Ärzt\_innen beantragt, 48 haben sie erhalten, davon zwölf in Bayern, zehn in Rheinland-Pfalz und neun in Schleswig-Holstein. 160 Pfleger\_innen haben die Erlaubnis zur Führung der Berufsbezeichnung in einem Pflegeberuf beantragt, 32 haben sie erhalten, davon 14 in Rheinland-Pfalz und elf in Niedersachsen. Es fällt auf, dass die wenigen Erfolge in wenigen Bundesländer stattfinden, die meisten Länder antworten mit „k. A.“. Wenn man kalkuliert, dass sich unter den Kriegsflüchtlingen in Deutschland etwa 36.000 Fachkräfte aus dem Gesundheitsbereich befinden dürften (sechs Prozent der Erwachsenen), ist das wenig. In den Antworten fällt trotz einiger Erleichterungen beim Beibringen von Unterlagen eine eher rezeptive Haltung auf, mit der häufigen Aussage, es lägen kaum Anträge vor. In Bezug auf aktive Bemühungen wird nur eine Servicestelle der Sächsischen Ärztekammer genannt, bei der sich „mehr als 100 geflüchtete Medizinerinnen und Mediziner“ gemeldet haben. Ein Anpassungslehrgang für Pflegekräfte soll im April 2023 in Dresden beginnen.

Die EU-Kommission versucht, mit einem „EU Talent Pool“, Arbeitsangebote und Bewerbungen europaweit zusammenzubringen (EURES, vgl. European Commission o. J.). Dieser digitale Weg ist sicherlich geeignet, den europäischen Arbeitsmarkt besonders für ukrainische Kriegsflüchtlinge zu erschließen, die nach ihrer Flucht weniger ortsgebunden sind als Einheimische. Das Pilotprojekt ist zunächst auf sie ausgerichtet. Bisher beteiligen sich Finnland, Kroatien, Litauen, Polen, Spanien, Tschechien und Zypern. Deutschland hat sich bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht beteiligt.

## 5.9 ARBEITSBETEILIGUNG BRINGT KOSTENREDUZIERUNG, ANERKENNUNG UND STABILISIERUNG

Der tschechische Finanzminister Stanjura hat im Oktober 2022 erfreut konstatiert, dass die von ihm verantworteten Kosten für die Flüchtlingsaufnahme niedriger ausfallen werden als ursprünglich angenommen. Er erklärte: „Die Kosten dürften 1 Milliarde Euro, also rund 25 Milliarden Kronen, nicht überschreiten. Die ukrainischen Flüchtlinge haben sich schnell in den Arbeitsmarkt integriert, sie belasten das Gesundheitssystem nicht so sehr, und viele Tschechen haben sie kostenlos aufgenommen“ (Radio Prague international 2022). In einer Phase starker Preissteigerungen und wirtschaftlicher Unsicherheit ist das eine wesentliche Entlastung, es verringert auch die Sorgen der

Bevölkerung in Bezug auf eine Belastung durch Flüchtlinge. Nicht nur Kosten werden reduziert, sondern auch soziale und politische Spannungen, die in einer solchen Zeit zunehmender Unsicherheit und steigender Preise entstehen. Arbeitsaufnahme sichert nicht nur Einkommen, sondern bringt auch Selbstbewusstsein und Anerkennung. Damit ist sie ein wichtiger Schritt zu sozialer Stabilität.

Das tschechische Beispiel zeigt, dass effiziente Bemühungen um Arbeitsvermittlung und den Abbau von Hindernissen für alle Beteiligten zu positiven Ergebnissen führen. Bekommt man Arbeit, so verdient man nicht nur Geld, sondern erwirbt auch einen Status auf Augenhöhe mit Einheimischen, die die Neuankömmlinge dann nicht als Leistungsbezieher\_innen, sondern als Leistungserbringer\_innen sehen. Und die öffentlichen Finanzen werden entlastet. Wenn diese positive Kopplung nicht gelingt, droht ein Teufelskreis aus Isolation, Armut, Missachtung, Neid und finanziellen Schwierigkeiten, für die dann leicht die Flüchtlinge verantwortlich gemacht werden können. Es entsteht Frustration auf allen Seiten. Die polnische Zeitung „Gazeta Wyborcza“ zitiert eine Integrationsaktivistin mit der Klage: „Dies ist eine große und verpasste Chance, dass Ärzte so lange auf die Anerkennung des Diploms warten müssen. Sie sind sehr motiviert, und wenn wir ihnen die richtigen Bedingungen geben würden, könnten sie in ihrem Beruf arbeiten. Und so ist die Frau, die Labortechnikerin im Krankenhaus war, Zimmerwächterin im Hospiz“ (Blazkiewicz 2022). In Deutschland müsste man hinzufügen: Sie sitzt zu Hause.

<sup>8</sup> Alles Folgende nach: Schreiben der GMK-Geschäftsstelle vom 31.12.2022 an den Autor, mit Angaben aus allen Bundesländern.

# 6 „VORÜBERGEHENDER SCHUTZ“ UND BISHERIGES ASYLSYSTEM

Seit der Aktivierung der Richtlinie am 4.3.2022 hat sich der „Vorübergehende Schutz“ als alternatives Aufnahme-regime bewährt. Über 4 Millionen Kriegsflüchtlinge sind aufgenommen worden, ohne dass es zu innergesellschaftlichen Konflikten oder zu zwischenstaatlichen Spannungen gekommen wäre. Im Unterschied zum Asyl gibt es sehr wenige gerichtliche Auseinandersetzungen, sondern viel kooperatives Handeln. Der Verzicht auf zentrale Lenkung und auf Fixierung der Flüchtlinge in bestimmten Ländern hat enorme solidarische Aktivitäten freigesetzt, die digitale Vernetzung der vielen helfenden Hände bewährte sich. Staaten und Bürger\_innen arbeiteten weit besser zusammen als im Asylregime, das von einer Ambivalenz zwischen Aufnahme, Kontrolle und Abstoßung gekennzeichnet ist. Europa kommt auf diese Weise weit besser mit über 4 Millionen ukrainischen Kriegsflüchtlingen zurecht als mit einer weit geringeren Zahl an Asylsuchenden. Hatten viele Beobachter\_innen im Frühjahr eine Erschöpfung der solidarischen Energie nach einigen Monaten befürchtet, so kann man nach einem Jahr feststellen, dass die Aufnahme weitergeht, Helfende resilient weiter aktiv sind und die Kriegsflüchtlinge in einigen Ländern rasch Arbeit finden.

Vergleicht man die beiden Regime (Tabelle 7), so fällt in vielen Beziehungen auf, dass die Befreiung von Regulierungen und bürokratischen Prozessen vieles vereinfacht und beschleunigt. Das beginnt mit der freien Einreise, die früher auch aus vielen außereuropäischen Ländern möglich war und im Vorfeld von Asylabwehr eingeschränkt worden ist. Die ganze Schlepper-Problematik und die damit verbundenen Gefahren, Abhängigkeiten, Zahlungen, kriminellen Prozesse und Gewaltanwendungen fallen weg. Taktische Erwägungen zur Überwindung der Grenzen und der Legitimierung von Asylanträgen, die mit der Ambivalenz von Asylgewährung und Abwehr verbunden sind, werden gegenstandslos. Pässe werden nicht mehr verborgen, sondern als Entrée vorgezeigt. Die Rückkehr wird leichter möglich, weil die europäischen Länder die Grenzen offenhalten.

Aufgrund der offenen Wahl des Aufnahmelandes fallen für alle privat Eingeladenen auch die Einschränkungen bei der Ortswahl weg. Staatliche Unterkünfte sind jedoch auch im System des „Vorübergehenden Schutzes“ in einigen Ländern, darunter Deutschland und die Schweiz, mit Wohnortzuweisungen verbunden. Faktisch ist der wichtigste Unterschied aber der Wegfall des Asylverfahrens und der damit verbundenen Einschränkungen für die ukrainischen Kriegsflüchtlinge. In vielen Ländern bedeutet dies jahrelanges Warten auf eine Entscheidung und die Ungewissheit in Bezug auf die Aufnahme, mit Auswirkungen auch auf die betroffenen Kinder und deren Bildungslaufbahn. Andererseits sind Asylberechtigte nach ihrer Anerkennung auf Dauer geschützt, während der „Vorüber-

gehende Schutz“ für eine begrenzte Zeit gewährt und im Fall der Ukraine mit dem Kriegsverlauf zusammenhängen wird. Deutschland hat nach dem Ende der Jugoslawien-Kriege fast alle Bürgerkriegsflüchtlinge zurückgeführt (Barslund et al. 2017; Oltmer 2022), ein Teil wanderte in die USA weiter.

Mit der privaten Aufnahme vieler Ukraine-Flüchtlinge in vielen Ländern ist eine intensive Einbindung in die Gesellschaft gegeben, statt der erschwerten Kontakte zu Bewohner\_innen von Asylunterkünften. Das eröffnet auch die Chance auf kooperative Beziehungen zwischen Behörden und Unterstützer\_innen. Geschmälert wird dies durch Überregulierung, die auch die Gastgebenden belastet.

Der Verzicht auf Rücküberstellungen und die Reise- und Niederlassungsfreiheit veränderte den Charakter des „Vorübergehenden Schutzes“ entscheidend und prägte die heutige Situation. Zusammen mit der vorher schon bestehenden Visumsfreiheit für Ukrainer\_innen machte er die ukrainischen Kriegsflüchtlinge weitgehend zu EU-Bürger\_innen auf Zeit. Diese Konstruktion bringt die Stärken der Europäischen Union zum Tragen: ihre Größe, ihre Differenziertheit und ihre Fähigkeit, Unterschiede auszuhalten und fruchtbar zu machen. Nach den vielen toxischen Auseinandersetzungen um Asylbewerber\_innen, deren Verteilung, Weiterwanderung und Anerkennung, war es eine der größten Überraschungen und Erleichterungen, dass gerade der Verzicht auf innereuropäische Regulierung und Verteilung zur Entspannung und zu einem offenen Nebeneinander beitrug, in dem 26 von 27 EU-Staaten bei der Aufnahme konstruktiv zusammenwirkten und nicht nur traditionell flüchtlingsfreundliche Länder, sondern auch Dänemark und Großbritannien aufnahmebereit wurden.

Solange der Krieg in der Ukraine dauert, werden die beiden Aufnahmeregime nebeneinander weiterbestehen. In den Aufnahmelandern berühren sie sich in unterschiedlicher Weise. Die Erfahrung eines funktionierenden Aufnahmeregimes wird bleiben und bei neuen Notlagen präsent sein. Wie weit die positiven Erfahrungen mit dem „Vorübergehenden Schutz“ das Asylregime beeinflussen können, wird von Entscheidungen in den einzelnen europäischen Ländern abhängen. Eine gemeinsame Linie oder gar gemeinsame Entscheidungen über einen Regimewandel sind nicht zu erkennen. Definitiv aber haben die europäischen Bürger\_innen die Ukrainer\_innen als Europäer\_innen aufgenommen.

Die Probleme im europäischen Asylsystem sind allgemein bekannt. Es gibt Menschenrechtsverletzungen an mehreren Außengrenzen, Staaten, die die geltenden Richtlinien grundsätzlich missachten, langwierige Verfahren, die von den Gerichten in hohen Prozentsätzen korrigiert werden, und ein aufwändiges ebenso wie ineffizientes System von Rückverweisungen (Dublin-Verfahren). Ende

2021 waren 758.700 Asylanträge in der EU unentschieden, davon 264.400 in Deutschland (Eurostat 2022b). Die Anerkennungsquoten unterschieden sich enorm, auch für identische Herkunftsgruppen, und zwar zwischen den EU-Ländern ebenso wie zwischen den einzelnen deutschen BAMF-Niederlassungen. Die Wartezeiten sind lang, in Deutschland im November 2022 im Durchschnitt 7,6 Mo-

nate. In dieser Zeit wird die Initiative der Asylbewerber\_innen weitgehend stillgelegt, die schulische Versorgung der Kinder ist oft unzureichend. In den Unterkünften entstehen viele zusätzliche psychische Probleme und gleichzeitig hohe Kosten. Vielfach ist das System als „Lotterie“ kritisiert worden (Thränhardt 2020, 2021, 2023).

<b>TAB. 7</b>		
<b>Regimevergleich Asylsystem und „Vorübergehender Schutz“ 2022<sup>9</sup></b>		
	<b>„Vorübergehender Schutz“ Ukraine-Kriegsflüchtlinge</b>	<b>Europäisches Asylsystem</b>
<b>Entscheidungsart</b>	Aufnahme aller Kriegsflüchtlinge	individuelle Anträge
<b>Grenzregime</b>	offen, ohne Visum	Visumpflicht, Kontrollen, Vorverlagerung in andere Länder, Schlepper, Kosten
<b>Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit EU</b>	freie Wahl des Aufnahmelandes, Bewegungsfreiheit, auch in die Ukraine und zurück	Erstaufnahmeland, Rücküberstellungen/Dublin-System, Einschränkungen während des Asylverfahrens
<b>innerstaatliche Bewegungsfreiheit</b>	bei Sozialhilfebezug Ortsbindung möglich (D)	zunächst Erstunterkunft, nach Anerkennung Ortsbindung bei Sozialhilfebezug in einigen Bundesländern (D)
<b>Wohnen</b>	private Aufnahme/Wohnung möglich, Recht auf behördliche Unterbringung	Unterbringung in Aufnahmezentren bis zur Asylentscheidung, nach Anerkennung frei
<b>Aufnahmedauer</b>	sofortige Aufnahme, bis 4.3.2023, verlängert bis 4.3.2024, vorbehaltlich anderer Entscheidung des EU-Ministerrats	Prüfung Asylantrag dauerte in Deutschland 2021 durchschnittlich 6,6 Monate, Gerichtsverfahren 24 Monate; bei positiver Entscheidung unbegrenzt, Überprüfung möglich; bei Ablehnung gegebenenfalls Duldung (D)
<b>Recht auf Sprachkurs</b>	ja	unterschiedlich nach Herkunft bis zur Anerkennung, Koalition will Sprachkurse für alle einführen (D)
<b>Arbeit</b>	sofort möglich	Wartefristen, unterschiedlich nach Herkunftsland
<b>medizinische Behandlung</b>	Krankenversicherung	Asylbewerberleistungsgesetz, nach Anerkennung Krankenversicherung
<b>Kinder, Bildung</b>	voller Zugang zum Bildungssystem, Länderregelungen	eingeschränkt während Asylverfahren, unterschiedlich nach Ländern, nach Anerkennung voller Zugang
<b>Familiennachzug</b>	Kernfamilie und im Familienverband lebende Personen	Kernfamilie, Wartefristen, Unterschiede nach Asylstatus
<b>Zivilgesellschaft und Staat</b>	kooperative Zusammenarbeit, Flüchtlinge überwiegend privat aufgenommen	Spannungsverhältnis, Helfende arbeiten sich an der Asylbürokratie ab
<b>innerstaatliche Regelung</b>	pragmatisch-kooperativ	gerichtliche Auseinandersetzungen, wachsende juristische Spezialisierung, lange Verfahren
<b>Beziehungen zwischen EU-Ländern</b>	kooperativ, keine Auseinandersetzungen	Abschreckungskonkurrenz, Konflikte, Polemiken, Kooperationen

<sup>9</sup> Zum Regimebegriff vgl. Cvajner et al. 2018: 65-80; eine frühere Version dieser Tabelle vgl. Thränhardt 2022a.

# EMPFEHLUNGEN

Die Empfehlungen und weiterführenden Überlegungen ergeben sich aus den Erfahrungen mit dem System des „Vorübergehenden Schutzes“, wie es für die ukrainischen Kriegsflüchtlinge ausgestaltet worden ist, und aus den unterschiedlichen Erfahrungen der einzelnen europäischen Länder. Insbesondere ist die Frage, ob der Sprung aus dem Dilemma beim Asylsystem, den die EU bei der Aktivierung des „Vorübergehenden Schutzes“ Anfang März 2022 gemacht hat, auch für andere Flüchtlingsgruppen und -situationen Auswege zeitigen kann. Die Empfehlungen richten sich an die europäische und an die deutsche Ebene.

## 7.1 DIE EUROPÄISCHE EBENE

### DOKUMENTATION UND ANALYSE DER AUFNAHME IN DER EU UND DEN NACHBARSTAATEN, UM GUTE PRAXIS BEKANNT ZU MACHEN

Die Erfahrungen mit dem „Vorübergehenden Schutz“ zeigen, dass die Aufnahme in Europa insgesamt erfolgreich organisiert werden kann, auch wenn die Organisation in den einzelnen Ländern unterschiedlich angegangen wird. Unterschiede bestehen vor allem bei Verwaltungseffizienz und der Digitalisierung, Unterbringung, materieller und sozialer Unterstützung und der Möglichkeit, zu arbeiten und Berufsqualifikationen zu nutzen. Ausbaufähig ist die gegenseitige Kenntnis über die jeweiligen Regelungen, Probleme und die gute Praxis. Daher sollte die Praxis des „Vorübergehenden Schutzes“ in den EU-Ländern und ihren Nachbarn dokumentiert und transparent gemacht werden. Dazu gehören die Aufnahme- und Bestandszahlen, die Zahlen über die materielle Unterstützung, den Schul- und Kindergartenbesuch, die Unterbringung durch Unterstützer\_innen, den Staat oder auf dem freien Wohnungsmarkt und schließlich die unterschiedlichen gesetzlichen und administrativen Regelungen. Staaten, die ihre Aufnahmeziele nicht erreicht haben und in denen aufnahmebereite Gastgebende bereitstehen, können dies mitteilen. Damit kann ein positiver Diskurs gefördert werden, der dem konstruktiven Geist entspricht, mit dem die ukrainischen Kriegsflüchtlinge in Europa aufgenommen worden sind.

### FÖRDERUNG DER VERNETZUNG, DER GASTGEBENDEN UND DER UKRAINISCHEN AKTIVEN

Gleich nach Beginn des russischen Angriffs begann die zivile Aufnahmegesellschaft, sich mit den Flüchtlingen zu vernetzen. Diese Aktivität brachte neue Qualität und Quantität in die Aufnahme und war grundlegend für den Erfolg. Die EU sollte eine oder mehrere Plattformen subventionieren, auf der sich die Aktivitäten treffen, auch unter dem Aspekt ungenutzter Aufnahmebereitschaft in eini-

gen Ländern. Eine besondere Rolle können dabei ukrainische Aktivist\_innen in den Aufnahmeländern spielen.

### EU-GLEICHBERECHTIGUNGS-STATUS FÜR DIE KRIEGSFLÜCHTLINGE IN BERUFLICHER HINSICHT, VOR ALLEM IM GESUNDHEITS- UND BILDUNGSBEREICH

Der EU-Ministerrat sollte den Kriegsflüchtlingen während ihres Aufenthalts EU-Zugangsrechte einräumen, insbesondere die Gleichbehandlung in Bezug auf Beschäftigung, etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Durch den Bezug auf die eingespielte EU-Gleichbehandlung würden viele administrative Hürden entfallen, die die zeitweilige Integration der Kriegsflüchtlinge behindern. Gleichzeitig ergäbe sich daraus für bleibende Kriegsflüchtlinge ein fließender Übergang zur angestrebten EU-Mitgliedschaft der Ukraine.

### OFFENER EUROPÄISCHER STATUS FÜR BESTIMMTE KATEGORIEN ANERKANNTER FLÜCHTLINGE

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der EU-Offenheit sollen anerkannte Flüchtlinge durch Ministerratsbeschluss freie Reise- und Niederlassungsmöglichkeiten in der EU erhalten. Das würde die Allokation von Arbeitsnachfrage und -angebot verbessern und vielfältige Genehmigungsverfahren und Asylzweitträge überflüssig machen. Die Aufnahmegesellschaft würde wie bei der Ukrainer-Aufnahme von Hürden befreit und könnte sich vernetzen.

## 7.2 DEUTSCHE POLITIK UND VERWALTUNG

### DIGITALISIERUNG UND ONE-STOP-GOVERNMENT, EINFACHE VERFAHREN

Aufnahmeverfahren sollten wie in vielen anderen Ländern voll digitalisiert werden. Bei Vorlage eines maschinenlesbaren ukrainischen Passes sollte es ein One-Stop-Verfahren geben, mit dem alle Zugänge zu Aufenthalt, Arbeit, Krankenversicherung und Sozialleistungen geöffnet werden. Gesetzliche Regelungen sollten so konzipiert werden, dass die lokalen Behörden keinen unnötigen Belastungen unterworfen werden. Nur so können sie arbeitsfähig bleiben und zeitnah agieren. Zuzugsvorbehalte sollten entfallen, wenn jemand eine Wohnung bzw. einen Arbeitsplatz gefunden hat. Das gilt auch für Asylbewerber\_innen und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention. In einer Situation der Massenflucht sind einfache Regeln und schnelle Verfahren wichtig. Administrative Staus erzeugen Frustration und ersticken die Akzeptanz. Zugleich erzeugen Effizienzprobleme und Verzögerungen an einer Stelle weitere Problematiken. Einfache und schnelle Registrierung führt in

allen Lebensbereichen zu schneller und effizienter Normalisierung. Schnelligkeit der Hilfen für Menschen, die ihr Leben gerettet haben und ganz wenig mitbringen konnten, ist in der Situation entscheidend und zunächst wichtiger als die Feinzielisierung der Hilfe.

### ARBEITSPROGRAMM SCHULE

Die Bundesländer sollten entsprechend den Proportionen ukrainischer Schüler\_innen ukrainische Lehrer\_innen einstellen, mit der Aufgabe, zu unterrichten und mit einem Teil ihrer Kapazität Deutsch zu lernen. Zusätzlich sollte es in den Ferien Anpassungskurse mit Kinderbetreuung geben. Für den Übergang in den vollen Unterricht sollte es individuelle Lösungen geben, entsprechend der erworbenen Sprachkompetenz und den übrigen Fähigkeiten, z. B. bei Englischlehrer\_innen. Es sollte Angebote zur Erhaltung bzw. zum Ausbau ukrainischer Sprachkompetenz geben, parallel zum deutschen Lehrplan. Rechtliche Regelungen sind entsprechend anzupassen. Arbeiten zu können bringt Unabhängigkeit, Selbstwertgefühl, Anerkennung und Stabilität. Arbeit kann auch die sprachliche und soziale Integration fördern. Es ist wichtig, das Recht auf Arbeit nicht nur zu formulieren, sondern es auch real zu ermöglichen.

### ARBEITSPROGRAMM MEDIZIN UND PFLEGE

Entsprechend sollten Krankenhäuser, Arztpraxen und Pflegeeinrichtungen die Möglichkeit erhalten, ukrainische Ärzt\_innen und weiteres Gesundheitspersonal auf Zeit einzustellen, mit der Aufgabe, ukrainische Patient\_innen zu betreuen und schrittweise in das deutsche Gesundheitssystem einbezogen zu werden. Rechtliche Regelungen sind entsprechend anzupassen.

### SCHNELLE, FAIRE UND GUT ORGANISIERTE ASYLVERFAHREN NACH SCHWEIZER VORBILD

Die Erfahrungen des vergangenen Jahres haben gezeigt, dass es leichter war, 1 Million Menschen in Deutschland im System des „Vorübergehenden Schutzes“ unterzubringen als 200.000 im Asylsystem. Das liegt entscheidend an der langen Dauer und der geringen Qualität der Asylverfahren. Es ist deswegen dringend nötig, die Asylverfahren zu beschleunigen und zu verbessern. Eine Blaupause liegt mit dem Schweizer getakteten Verfahren vor, sie ist in Deutschland im Jahr 2017 auch schon erfolgreich erprobt worden. Wenn es gelingt, die Verfahren wie in der Schweiz im Schnitt in 50 Tagen statt in sechs bis sieben Monaten abzuschließen, können sich viele Vorteile und Erleichterungen ergeben, die wir bei der Ukrainer-Ausnahme gesehen haben. Vor allem fällt die lange Wartezeit weg, in der die Asylbewerber\_innen blockiert sind und ohne Integrationsfortschritt festgehalten werden. Kommunen und Länder würden zu einem guten Teil von der belastenden Aufgabe entlastet, wartende Asylbewerber\_innen über Monate unterzubringen, die wegen ihrer ungeklärten Situation nicht integriert werden können. Die positiven Erfahrungen mit dem sofortigen Start von Flüchtlingen sollten dazu führen, die Asylverfahren zu beschleunigen, wie dies in der Schweiz praktiziert wird und auch im BAMF in einem

Versuch erfolgreich erprobt worden ist. Statt der Stilllegung der Initiative von Asylsuchenden und ihrer monatelangen Festsetzung in großen Lagern geht es um schnelle und korrekte Entscheidungen.

### WESTBALKAN-REGELUNG ENTBÜROKRATISIEREN UND 50.000 VERFAHREN EINSPAREN

Die Koalition plant zurzeit, die Zahl der Westbalkan-Arbeitsgenehmigungen auf 50.000 zu erhöhen. Eine allgemeine Öffnung des Arbeitsmarkts für die Westbalkan-Staaten (oder zunächst für einige besonders kooperative Staaten wie Nordmazedonien) würde 50.000 komplexe Visa- und Arbeitserlaubnisverfahren einsparen und administrative Kapazitäten freisetzen. Die große Erfahrung der Öffnung Europas und der Zusammenarbeit bei autonomer Gestaltung sollte dazu führen, auch für andere Gruppen Reise- und Niederlassungsfreiheit einzuführen, wenn sie über Netzwerke Arbeitsplätze oder Einladungen erhalten.

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- 11 **Abbildung 1**  
Bahn-Freifahrten für Kriegsflüchtlinge bis 5.5.2022
- 12 **Abbildung 2**  
UNHCR-Flüchtlingsflüge aus Moldawien, März bis Oktober 2022
- 15 **Abbildung 3**  
Die Verzögerung der Einreise im Visasystem am Beispiel des schottischen „Super Sponsor System“
- 17 **Abbildung 4**  
„Vorübergehender Schutz“ im März 2022
- 18 **Abbildung 5**  
Ausgestellte Aufenthaltserlaubnisse für Kriegsflüchtlinge am 30.6.2022, in Prozent
- 25 **Abbildung 6**  
Beschäftigte ukrainische Geflüchtete, in Prozent
- 27 **Abbildung 7**  
Beschäftigung früher in der Ukraine und jetzt in Großbritannien, in Prozent
- 28 **Abbildung 8**  
Gemeldete Beschäftigungen von Ukrainer\_innen in den Niederlanden
- 30 **Abbildung 9**  
Beschäftigte ukrainische Lehrkräfte in den Bundesländern, absolute Zahlen

## TABELLENVERZEICHNIS

- 13 **Tabelle 1**  
Flucht in die direkten Nachbarländer und Registrierung dort, in Tausend
- 14 **Tabelle 2**  
Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Europa
- 16 **Tabelle 3**  
Umsetzung der EU-Richtlinie über den „Vorübergehenden Schutz“
- 20 **Tabelle 4**  
Private Unterbringung der Geflüchteten, Prozentanteile
- 21 **Tabelle 5**  
Unterstützung für Gastgebende und Geflüchtete
- 25 **Tabelle 6**  
Geflüchtete Erwerbstätige nach Berufshauptgruppen (Schweiz)
- 33 **Tabelle 7**  
Regimevergleich Asylsystem und „Vorübergehender Schutz“ 2022

## LITERATURVERZEICHNIS

**Abend, Lisa 2022:** As Winter Descends, Europe Cools on Ukrainian Refugees, <https://time.com/6234536/ukrainian-refugees-russia-ireland-poland/> (1.2.2023).

**actu.fr. 2022:** Accueil de réfugiés ukrainiens: une première famille est arrivée à Cambremer, 30.4.2022, [https://actu.fr/normandie/cambremer\\_14126/accueil-de-refugies-ukrainiens-une-premiere-famille-estarrivee-a-cambremer\\_50586951.html](https://actu.fr/normandie/cambremer_14126/accueil-de-refugies-ukrainiens-une-premiere-famille-estarrivee-a-cambremer_50586951.html) (1.2.2023).

**Althoff, Jenna 2022:** Ungarn und die Fluchtmigration aus der Ukraine, Midem Policy Brief 2022 (4), Dresden.

**Amt der Landesregierung Niederösterreich 2023:** NÖ Hilft – Informationen für Flüchtlinge aus der Ukraine, [https://www.noegv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Informationen\\_fuer\\_Fluechtlinge\\_aus\\_der\\_Ukraine.html](https://www.noegv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Informationen_fuer_Fluechtlinge_aus_der_Ukraine.html) (1.2.2023).

**Barslund, Michel; Busse, Matthias; Lenaerts, Krolien; Renman, Vilde 2017:** The Integration of Bosnian Refugees: An Encouraging Story that Provides Lessons for the Current Migration Crisis, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/02/20/integration-bosnian-refugees/> (1.2.2023).

**Benz, Matthias 2015:** Flüchtlinge in der „Inaktivitätsfalle“, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/fluechtlinge-in-der-inaktivitaetsfalle-id.1069723> (1.2.2023).

**Bezirksregierung Arnsberg 2022:** Rolle von ukrainischen Lehrkräften im Rahmen der Bildungsangebote für schulische Projekte in der Zuwanderungsgesellschaft, <https://www.bra.nrw.de/bildung-schule/landesstelle-schulische-integration/ukrainische-lehrkraefte/rolle-von-ukrainischen-lehrkraeften-im-rahmen-der-bildungsangebote-fuer-schulische-projekte-der> (1.2.2023).

**Blaszkiwicz, Paulina 2022:** Anna Lamers: Ich möchte wirklich, dass die Polen lernen, dass ein Flüchtling kein Albtraum ist, <https://torun.wyborcza.pl/torun/7,48723,29211790,anna-lamers-bardzo-chce-by-polacy-nauczylisiezeuchodzca.html?ga=2.233074206.1266663536.1669901276-1257777039.1645706825&disableRedirects=true#S.najnowsze-K.C-B.1-L.2.zw> (1.2.2023).

**Bauer, Janina 2022:** Wie eine Ukrainerin die Schweiz erlebt: „Sie meinte, ich soll nachts einfach Ohropax reinmachen“, <https://www.blick.ch/schweiz/wie-eine-ukrainerin-die-schweiz-erlebt-sie-meinte-ich-soll-nachts-einfach-ohropax-reinmachen-id17510218.html> (1.2.2023).

**Blick 2022a:** Kantönliche Sozialhilfe für Ukrainer, 12.4.2022, [www.blick.ch/id17398843.html](http://www.blick.ch/id17398843.html) (1.2.2023).

**Blick 2022b:** Bundesrätin lobt arbeitswillige Ukrainerinnen, <https://www.blick.ch/politik/sie-suchen-und-finden-arbeit-bundesraetin-lobt-arbeitswillige-ukrainerinnen-id17814257.html> (1.2.2023).

**BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat) 2022a:** Hilfe für ukrainische Flüchtlinge, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-ukraine/topthema-ukraine-artikel.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-ukraine/topthema-ukraine-artikel.html) (1.2.2023).

**BMI 2022b:** Geflüchtete aus der Ukraine, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/umfrage-ukraine-fluechtlinge.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/umfrage-ukraine-fluechtlinge.pdf) (1.2.2023).

**BMI 2022c:** 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, [beschluss-4-maerz-2022-ukraine.pdf;jsessionid=CF7D3D3E496345DC436560622DF69830.2\\_cid350](https://www.bund.de/media/2022/03/2022-03-04-ukraine.pdf;jsessionid=CF7D3D3E496345DC436560622DF69830.2_cid350) (bund.de) (1.2.2023).

**Brno Daily 2022:** Most Ukrainian Refugees Are Working In Low-End Jobs in Czech Companies, <https://www.brnodaily.com/2022/10/26/news/most-ukrainian-refugees-are-working-in-low-end-jobs-in-czech-companies/> (1.2.2023).

**Brücker, Herbert; Ette, Andreas; Grabka, Markus M.; Kosyakova, Yuliya; Niehues, Wenke; Rother, Nina; Spieß, C. Katharina; Zinn, Sabine; Bujard, Martin; Cardozo, Adriana; Décieux, Jean Philippe; Maddox, Amrei; Milewski, Nadja; Naderi, Robert; Sauer, Lenore; Schmitz, Sophia; Schwanhäuser, Silvia; Siegert, Manuel; Tani, Kerstin 2022:** Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben, IAB, BiB, BAMF, SOEP, Nürnberg; Wiesbaden; Berlin, [kurzstudie-ukr-gefluechtete.pdf;jsessionid=1E7B9F0E385CAD8F062430FC3631B78B.internet271](https://www.bamf.de/SharedDocs/publications/DE/09/0922022/0922022-ukraine-internet271.pdf;jsessionid=1E7B9F0E385CAD8F062430FC3631B78B.internet271) (bamf.de) (1.2.2023).

**Brussels Economy and Employment 2022:** Professional Card for Non-European Nationals, <https://economy-employment.brussels/professional-card> (1.2.2023).

**BT-Drs. 20/62:** Deutscher Bundestag Stenografischer Bericht 62. Sitzung, 19.10.2022, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20062.pdf> (1.2.2023).

**BT-Drs. 20/3201:** Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/2883, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge mit Stand 30.6.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/027/2002766.pdf> (1.2.2023).

**Carswell, Simon 2022:** Ukraine Refugee Crisis: The Different Approaches Taken by Ireland and the UK, in: Irish Times, 11.3.2022, <https://www.irishtimes.com/news/politics/ukraine-refugee-crisis-the-different-approaches-taken-by-ireland-and-the-uk-1.4823830> (1.2.2023).

**Carter, Dylan 2022:** Few Ukrainians Find Work in Belgium, in: The Brussels Times, 16.8.2022, <https://www.brusselstimes.com/273010/few-ukrainians-find-work-in-belgium> (1.2.2023).

**Cvajner, Martina; Echeverría, Gabriel; Sciortino, Giuseppe 2018:** What Do We Talk When We Talk About Migration Regimes? The Diverse Theoretical Roots of an Increasingly Popular Concept, in: Pott, Andreas; Rass, Christoph; Wolff, Frank (Hrsg.): Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?, Baden-Baden, S. 65–80.

**Chmelar, Kristina 2022:** Tschechien und die Fluchtmigration aus der Ukraine, Mercator Forum Migration und Demokratie (Midem), Midem Policy Brief 2022 (1), Dresden.

**CER 2022:** Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), [www.cer.be/media/press-releases/solidarity-ukraine-railways-keep-aid-efforts-and-welcome-support-trade-routes](http://www.cer.be/media/press-releases/solidarity-ukraine-railways-keep-aid-efforts-and-welcome-support-trade-routes) (1.2.2023).

**Coviello 2023:** Ucraini in Italia, un'opportunità di lavoro e assistenza per medici e pazienti fuggiti della guerra, in: Vanity Fair Italia, <https://www.vanityfair.it/article/ucraini-italia-opportunita-lavoro-medici-pazienti-guerra> (1.2.2023).

**Daily News 2022:** Ukrainians Are Complaining en masse that their UKR Statuses Are Being Revoked in Poland: Why and How to Restore them, <https://www.txtreport.com/news/2022-12-21-ukrainians-are-complaining-en-masse-that-their-ukr-statuses-are-being-revoked-in-poland--why-and-how-to-restore-them.BJlwtFeti.html> (1.2.2023).

**Dipartimento della Protezione Civile 2022:** Emergenza Ucraina: Dashboard richieste di protezione temporanea, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina> (1.2.2023).

**Dollmann, Jörg; Mayer, Sabrina J; Jacobsen, Janne; Köhler, Jonas; Lietz, Almuth; Siegel, Madeleine 2022:** Weiterhin hohe Unterstützungsbereitschaft für ukrainische Geflüchtete in Deutschland: Eine Längsschnittanalyse des DeZIM.panels, Berlin, [https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user\\_upload/Demo\\_FIS/publikation\\_pdf/FA-5394.pdf](https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5394.pdf) (1.2.2023).

**Downes, Philip 2022:** Ireland's Ukrainian Refugee Policy Defended After UK Concerns, <https://extra.ie/2022/03/09/news/irish-news/irelands-ukrainian-refugee-policy-defended-after-uk-concerns> (1.2.2023).

**dpa 2023:** Flüchtlingsverteilung-Anpassungen: Kipping macht sich stark, <https://www.msn.com/de-de/nachrichten/politik/fl%C3%BChtlingsverteilung-anpassungen-kipping-macht-sich-stark/ar-AA15SoeC?ocid=msedgdhp&pc=U531&cvd=93c929b80f5b4e508bb7ac0b5a27d7c5> (1.2.2023).

**DR.DK 2022:** Dagligt tilskud på 200 kroner eller 0 kroner? Giver du husly til flygtninge, er det afgørende, hvor du bor, 24.3.2022, <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/syd/har-du-ukrainere-boende-i-dit-hjem-i-nogle-kommuner-kan-du-faa-penge-det> (1.2.2023).

**Düvell, Frank 2022:** The War in Ukraine: Post-war Scenarios and Migration Repercussions, Prague Process Policy Brief, Wien.

**Dutch News 2022:** Dutch Royals Offer 16th Century Castle to House Ukrainian Refugees, <https://www.dutchnews.nl/news/2022/03/dutch-royals-offer-16th-century-castle-to-house-ukrainian-refugees/> (1.2.2023).

**Easton, Mark; Andersson, Jasmine 2022:** Homes for Ukraine: Quarter of Refugee Sponsors Do Not Want to Carry on, <https://www.bbc.com/news/uk-62493852> (1.2.2023).

**Eichmann, Eva 2022:** FDP will ukrainische Lehrer einfacher an Schulen bringen, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/fdp-will-ukrainische-lehrer-leichter-an-schulen-holen,TIXEFGv> (1.2.2023).

**Employ Ukraine 2022:** Stellen Sie ukrainische Talente ein, <https://employukraine.org/de/> (1.2.2023).

**Euroaktiv 2022:** Warsaw Mayor Asks for More Support, EU Coordination on Ukraine Refugees, [www.euroaktiv.com/section/europe-s-east/news/warsaw-mayor-asks-for-more-support-eucoordination-on-ukraine-refugees](http://www.euroaktiv.com/section/europe-s-east/news/warsaw-mayor-asks-for-more-support-eucoordination-on-ukraine-refugees) (1.2.2023).

**European Agency for Fundamental Rights 2022:** National Legislation Implementing the EU Temporary Protection Directive in Selected EU Member States (October 2022 update), <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/national-legislation-implementing-eu-temporary-protection-directive-selected-eu-0> (1.2.2023).

**European Commission o. J.:** EURES, [https://eures.ec.europa.eu/index\\_en](https://eures.ec.europa.eu/index_en) (1.2.2023).

**European Commission 2022a:** Communication from the Commission on Guidance for Access to the Labour Market, Vocational Education and Training and Adult Learning of People Fleeing Russia's War of Aggression against Ukraine, European Commission, Brüssel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0616%2801%29> (1.2.2023).

**European Commission 2022b:** Communication from the Commission on Operational Guidelines for the Implementation of Council Implementing Decision 2022/382, European Commission, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03)) (1.2.2023).

**European Commission 2022c:** Supporting the Inclusion of Displaced Children from Ukraine in Education: Considerations, Key Principles and Practices for the School Year 2022–2023, Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2766/310985> (1.2.2023).

**EU 2022:** Durchführungsbeschluss 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022D0382> (1.2.2023).

**European Commission; EACEA; Eurydice 2022:** Supporting Refugee Learners from Ukraine in Higher Education in Europe, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

**Eurostat 2022a:** Ukrainians Granted Temporary Protection in March 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/14185651/Ukrainian+temporary+protection+March+2022.jpg/78050567-93f5-d4cb-f904-4e9e9232103d?t=1654187808286> (1.2.2023).

**Eurostat 2022b:** Annual Asylum Statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=561365#Pending\\_applications\\_at\\_the\\_end\\_of\\_2021](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=561365#Pending_applications_at_the_end_of_2021) (1.2.2023).

**Eurostat 2020:** Thirty Main Countries of Previous Citizenship 2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab03\\_Thirty\\_main\\_countries\\_of\\_previous\\_citizenship\\_2020.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab03_Thirty_main_countries_of_previous_citizenship_2020.png) (1.2.2023).

**Expats CS 2022a:** More than 101.000 Ukrainian Refugees Found Jobs in Czechia, <https://www.expats.cz/czech-news/article/ukraine-update-from-august-8-to-12-2022> (1.2.2023).

**Expats CS 2022b:** Zeman Signs „Lex Ukraine“ Tightening Support For Ukrainian Refugees, 30.6.2022, [www.expats.cz/czech-news/article/zeman-signs-bills-on-ukrainian-refugees-lodging](http://www.expats.cz/czech-news/article/zeman-signs-bills-on-ukrainian-refugees-lodging) (1.2.2023).

**Fargahi, Nina 2022:** Gastfamilien verdienen mehr Respekt: Zehntausende Schweizerinnen und Schweizer nahmen Geflüchtete aus der Ukraine bei sich auf: Die Behörden gingen von einem kurzfristigen Hype aus: Sie haben sich getäuscht, <https://www.tagesanzeiger.ch/gastfamilien-verdienen-mehr-respekt-370450330858> (1.2.2023).

**Finotelli, Claudia 2007:** Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos: Zur funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes, Münster.

**Franssen, Karina 2011:** Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU: Recht en praktijk in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en richtlijn 2001/55/EG, Hoofddorp, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/91328> (1.2.2023).

**Franssen, Karina 2022:** JNVREEMDRECHT 2022(3) 13: De Richtlijn tijdelijke bescherming: van theorie naar praktijk, Den Haag.

**Fratzschner, Marcel 2022:** Warum Deutschland von der Zuwanderung profitiert, [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.862499.de/nachrichten/warum-deutschland-von-der-zuwanderung-profitiert.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.862499.de/nachrichten/warum-deutschland-von-der-zuwanderung-profitiert.html) (1.2.2023).

**Gayle, Latoya 2022:** Luxembourg Royals Open Their Doors to Refugees: Grand Duke's Family Joins Dutch and Belgian Monarchs in Offering Palaces to Fleeing Ukrainian Families – and an 11th Century Castle is on the List of Potential Properties, <https://www.dailymail.co.uk/femail/article-10672063/Luxembourg-royal-family-offering-housing-Ukrainian-refugees.html> (1.2.2023).

**GESIS Blog 2022:** Geflüchtete aus der Ukraine: Erste deskriptive Ergebnisse einer Onlinebefragung in Deutschland und Polen, <https://blog.gesis.org/gefluchtete-aus-der-ukraine-erste-deskriptive-ergebnisse-einer-onlinebefragung-in-deutschland-und-polen/> (1.2.2023).

**Gesundheitsministerkonferenz 2022:** Beschlüsse der Videokonferenz 11.4.2022, <https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?id=1195&jahr=2022> (1.2.2023).

**Giesing, Yvonne; Panchenko, Tetyana; Poutvaara, Panu 2022:** Anpassungs- und Integrationsstrategien von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland, München.

**Gillet, Kit 8.4.2022:** Denmark to Build „Ukraine Towns“ to House Refugees, Says Immigration Minister, <https://www.euronews.com/2022/04/08/denmark-to-build-ukraine-towns-to-house-refugees-says-immigration-minister> (1.2.2023).

**Gijs, Camille 2022:** Belgian Royal Family Funds Hosting of Ukrainian Families, <https://www.politico.eu/article/belgium-royal-family-fund-host-ukraine-refugee/> (1.2.2023).

**Government of Canada 2022a:** Ukraine Immigration Measures: Financial Assistance, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/settlement/get-financial-assistance.html#amounts> (1.2.2023).

**Government of Canada 2022b:** Ukraine Immigration Measures: Key Figures, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/key-figures.html> (1.2.2023).

**Großmann, Viktoria 2022:** Ukrainische Ingenieure sollen in Tschechien Waffen bauen, in: Süddeutsche Zeitung 290.

**Hackman, Michell 2022:** Over 20000 Ukrainian Refugees Have Reached U.S. Through Mexico, 27.4.2022, [www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-27/card/over-20000-ukrainian-refugees-have-reached-the-u-s-throughmexico-y4c2JEsxzgvNIAQhAtrb](http://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-27/card/over-20000-ukrainian-refugees-have-reached-the-u-s-throughmexico-y4c2JEsxzgvNIAQhAtrb) (1.2.2023).

**Hägler, Max 2022:** „Ja, ich will zurück in die Ukraine“, 1.5.2022, [www.sueddeutsche.de/1.5576054](http://www.sueddeutsche.de/1.5576054) (1.2.2023).

**Hägelüken, Alexander 2022:** „Kein Deutscher verliert seinen Job, weil jemand aus dem Ausland kommt“, in: Süddeutsche Zeitung, 31.5.2022, S. 15.

**Haller, Liam; Uhr, Theresa; Frederiksen, Sifka Etler; Rischke, Ramona; Yanasmayan, Zeynep; Zajak, Sabrina 2022:** New Platforms for Engagements: Private Accomodation of Forced Migrants from Ukraine, #UnterkunftUkraine/DEZIM, Berlin, [https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user\\_upload/Demo\\_FIS/publikation\\_pdf/FA-5396.pdf](https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5396.pdf) (1.2.2023).

**Hein, Christoph 2022:** Kommentar zu Ukraine-Flüchtlingen: Misstrauen dominiert die Willkommenskultur: Die Betreuung der Gastfamilien ist minimal und wird von den kantonalen Sozialbehörden so kompliziert gemacht, dass es nur noch peinlich ist, <https://www.tagesanzeiger.ch/misstrauen-dominiert-die-willkommenskultur-592606719242> (1.2.2023).

**Homeland Security 2022:** Uniting for Ukraine, <https://www.dhs.gov/ukraine> (1.2.2023).

**Horgan-Jones, Jack; Roche, Barry 2022:** Monthly Payment for Those Housing Ukrainian Refugees Expected to Rise to €800, in: The Irish Times, 24.10.2022, <https://www.irishtimes.com/politics/2022/10/24/streamlined-access-to-medical-cards-for-ukrainians-could-be-scaled-back-under-proposals-considered-by-ministers/> (1.2.2023).

**IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung); BiB (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung); BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge); SOEP (Sozio-oekonomisches Panel) 2022:** Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/kurzstudie-ukr-gefluechtete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=21](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/kurzstudie-ukr-gefluechtete.pdf?__blob=publicationFile&v=21) (20.2.2023).

**Info Migrants.2022a:** Ukrainian Doctors, Nurses Will Be Allowed to Work in Italy, <https://www.infomigrants.net/en/post/39403/ukrainian-doctors-nurses-will-be-allowed-to-work-in-italy> (1.2.2023).

**Info Migrants 2022b:** Italy: Only 20 % Ukrainian Refugees Receive Shelter in Public Structures, <https://www.infomigrants.net/en/post/43883/italy-only-20-ukrainian-refugees-receive-shelter-in-public-structures> (1.2.2023).

**Informationsverbund Asyl/Migration 2022:** Fragen und Antworten: Perspektiven für nicht-ukrainische Staatsangehörige, die aus der Ukraine geflüchtet sind, <https://www.asyl.net/start/faq-drittstaatsangehoerige-ukraine> (1.2.2023).

**Interieur.gouv.fr 2022:** Foire aux questions: Accueil des réfugiés ukrainiens, <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/dossiers/situation-en-ukraine/foire-aux-questions-accueil-des-refugies-ukrainiens> (1.2.2023).

**Internationale Organisation für Migration (IOM) 2022 :** Ukraine Response: Displacement Surveys: Ukrainian Refugees and TCNs, Poland, Le Grand-Saconnex.

**Isamosprava 2022:** „LEX UKRAJINA“, <https://isamosprava.sk/clanky/lex-ukrajina/> (1.2.2023).

**Johansson 2022:** Commissioner Johansson's Speech at a Webinar „EU and International Responses to People Fleeing War from Ukraine: Time to Rethink Solidarity EU Asylum Policy?“, Hosted by CEPS, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-webinar-eu-and-international-responses-people-fleeing-war-ukraine-en> (1.2.2023).

**Jobindsats 2022:** Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine, <https://jobindsats.dk/rapportbank/monitorering-af-arbejdsmarkedet/monitorering-af-fordrevne-personer-fra-ukraine/> (1.2.2023).

**Jones, Sam; Gentleman, Amelia; Allegratti, Aubrey 2022:** France Accuses UK of „Lack of Humanity“ over Ukrainian Refugees, 6.3.2022, [www.theguardian.com/world/2022/mar/06/france-accuse-uk-lack-humanity-over-ukrainian-refugeesconsular-services-calais](https://www.theguardian.com/world/2022/mar/06/france-accuse-uk-lack-humanity-over-ukrainian-refugeesconsular-services-calais) (1.2.2023).

**Kirchbichler Malan, Louise 2022:** Så stor forskel er der på tilskud til værter for ukrainske flygtninge: Få overblikket her, 4.4.2022, [www.tv2ostjylland.dk/oestjylland/saa-stor-forskel-er-der-paa-tilskud-til-vaerter-for-ukrainske-flygtninge-faa-overblikket-her](https://www.tv2ostjylland.dk/oestjylland/saa-stor-forskel-er-der-paa-tilskud-til-vaerter-for-ukrainske-flygtninge-faa-overblikket-her) (1.2.2023).

**Karwowska, Anita 2022a:** 80 proc. uchodźców z Ukrainy na razie zamierza zostać w Polsce, <https://wyborcza.pl/7,162657,28687698,80-proc-uchodzcow-z-ukrainy-na-razie-zamierza-zostac-w-polsce.html> (1.2.2023).

**Karwowska, Anita 2022b:** Warsaw Mayor Asks EU for Financial Help to Support Ukrainian Refugees, <https://wyborcza.pl/7,173236,29213257,warsaw-mayor-asks-eu-for-financial-help-to-support-ukrainian.html> (1.2.2023).

**Karpieszuk, Wojciech 2022:** Eine neue Idee der PiS: Flüchtlinge aus der Ukraine sollen ihren Aufenthalt in den Zentren bezahlen: „Das könnte eine Welle der Obdachlosigkeit auslösen“, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,29148233,uchodzcy-z-ukrainy-maja-placic-za-pobyt-w-osrodkach-moze-to.html?ga=2.93676573.1002613611.1668503910-1257777039.1645706825#S.TD-K.C-B.4-L.1.duzy> (1.2.2023).

**Kirner, Victoria 2022:** AMS-Vorstand fordert Sozialhilfe für Geflüchtete aus der Ukraine, <https://www.derstandard.at/story/2000140489934/ams-vorstand-kopf-fordert-sozialhilfe-fuer-gefluechtete-aus-der-ukraine> (1.2.2023).

**Kozłowska, Marta 2022:** Fluchtmigration aus der Ukraine nach Polen, Midem Policy Brief 2022 (2), Dresden.

**Lithuanian National Radio and Television 2022:** One in Three Ukrainian Refugees Found Jobs in Lithuania, 4.5.2022, [www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1687228/onein-three-ukrainian-refugees-found-jobs-in-lithuania-ministry](https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1687228/onein-three-ukrainian-refugees-found-jobs-in-lithuania-ministry) (1.2.2023).

**Maiani, Francesco 2019:** Responsibility Allocation and Solidarity, in: De Bruycker, Philippe; De Somer, Marie; De Brouwer, Jean-Louis (Hrsg.): From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration, S. 103–118.

**Mantu, Sandra; Strik, Tineke; Zwaan, Karin (Hrsg.) 2023:** The Temporary Protection Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States, Oisterwijk (angekündigt).

**Mathrubhumi 2022:** India Successfully Evacuated over 15.920 Students from Ukraine via 76 Flights, <https://english.mathrubhumi.com/news/india/india-successfully-evacuated-over-15-920-students-from-ukraine-via-76-flights-1.7320131> (1.2.2023).

**McQuinn, Cormac 2022:** More than 7.100 Ukrainian Refugees now in Employment in Ireland, in: The Irish Times, 22.8.2022, <https://www.irishtimes.com/ireland/2022/08/22/more-than-7100-ukrainian-refugees-now-in-employment-in-ireland/#:~:text=More%20than%207%2C100%20Ukrainian%20refugees%20are%20now%20in,sector%20which%20has%20been%20suffering%20post-pandemic%20staff%20shortages> (1.2.2023).

**Mediendienst Integration 2022:** Über 200.000 ukrainische Schüler\*innen aufgenommen, <https://mediendienst-integration.de/artikel/ueber-200000-ukrainische-schuelerinnen-aufgenommen.html> (1.2.2023).

**MIDEM 2022:** Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine, Mercator Forum Migration und Demokratie, Dresden.

**Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022a:** Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne 2022, <https://ind.nl/nl/oekraïne/richtlijn-tijdelijke-bescherming-oekraïne> (1.2.2023).

**Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022b:** Aanpassingen in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne, [https://open.overheid.nl/repository/ronl-01bb3223465b4748d92dee0562bcd86437296f17/1/pdf/Factsheet\\_A5\\_wijziging%20RooO\\_gemeenten\\_RGB\\_digitaal\\_TG.6c1178a4c245d7a3/1/pdf/tk-aanpak-opvang-ontheemden-uit-oekraïne.pdf](https://open.overheid.nl/repository/ronl-01bb3223465b4748d92dee0562bcd86437296f17/1/pdf/Factsheet_A5_wijziging%20RooO_gemeenten_RGB_digitaal_TG.6c1178a4c245d7a3/1/pdf/tk-aanpak-opvang-ontheemden-uit-oekraïne.pdf) (1.2.2023).

**Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022:** Onderwerp Aanpak opvang ontheemden uit Oekraïne, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-2c0aecc0619338e54fb3590f6c1178a4c245d7a3/1/pdf/tk-aanpak-opvang-ontheemden-uit-oekraïne.pdf> (1.2.2023).

**Morag, Gilad 2022:** Supreme Court Rules Ukrainian Refugees Will Be Granted Entry to Israel, <https://www.ynetnews.com/article/rymyd11ksc> (1.2.2023).

**MPK 2.6.2022:** Beschluss MPK 02.06.2022 TOP Ukraine Russland Aufnahme und Verteilung.pdf (1.2.2023).

**MPK 2.11.2022:** Beschluss\_BK\_mit\_RegChefs\_vom\_2\_November\_2022.pdf (1.2.2023).

**Munzinger, Paul 2022:** Warum nur wenige Lehrerinnen aus der Ukraine an deutschen Schulen ankommen, [www.sueddeutsche.de/1.5608630](https://www.sueddeutsche.de/1.5608630) (1.2.2023).

**Murray, Ashley 2023:** Ukrainians by the Thousands Arrive in States, but with a Time Limit, <https://newhampshirebulletin.com/2023/01/20/ukrainians-by-the-thousands-arrive-in-states-but-with-a-time-limit/> (1.2.2023).

**Nasc Ireland 2022:** Ukrainians in Ireland: Information Note, <https://nascireland.org/know-your-rights/ukrainians-ireland-information-note> (1.2.2023).

**NL Times 2022a:** Over 80% of Ukrainian Refugees in Netherlands Find Jobs; Most in Amsterdam or The Hague, <https://nltimes.nl/2022/11/02/80-ukrainian-refugees-netherlands-find-jobs-amsterdam-hague> (1.2.2023).

**NL Times 2022b:** Around 300 People Sleep Outside at Ter Apel, Despite Efforts to House Asylum Seekers, <https://nltimes.nl/2022/08/28/around-300-people-sleep-outside-ter-apel-despite-efforts-house-asylum-seekers> (1.2.2023).

**Nolan, Marc 2022:** The Government Approves More Aid For Struggling Families, 2.8.2022, <https://spaintoday.news/2022/08/02/the-government-approves-more-aid-for-struggling-families> (1.2.2023).

**Norway in Ukraine. Royal Norwegian Embassy in Kyiv 2022:** Visitor's Visa and Residence Permit, <https://www.norway.no/en/ukraine/services-info/visitors-visa-res-permit/> (1.2.2023).

**Nowotny, Sarah 2022:** Kriegsflüchtlinge in Ungarn: Willkommen, aber doch nicht so ganz, 14.5.2022, [www.srf.ch/news/international/krieg-in-der-ukrainekriegsfluechtlinge-in-ungarn-willkommen-aber-doch-nichtso-ganz](https://www.srf.ch/news/international/krieg-in-der-ukrainekriegsfluechtlinge-in-ungarn-willkommen-aber-doch-nichtso-ganz) (1.2.2023).

**O'Brian, Carl 2022:** Ukrainian Teachers to be Fast-tracked Through Registration System, 12.3.2022, [www.irishtimes.com/1.4825517](https://www.irishtimes.com/1.4825517) (1.2.2023).

**OECDa 2022:** International Migration Outlook 2022, Paris.

**OECD 2022b:** Housing Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9c2b4404-en> (1.2.2023).

**OECD 2022c:** How to Communicate on the Ukrainian Refugee Crisis and Build on the Support of Host Communities?, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/db78fd32-en> (1.2.2023).

**OECD 2022d:** Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09beb886-en> (1.2.2023).

**OECD 2022e:** Supporting Refugee Students from Ukraine in Host Countries, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b02bcaa7-en> (1.2.2023).

**OECD 2022f:** The Potential Contribution of Ukrainian Refugees to the Labour Force in European Host Countries, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e88a6a55-en> (1.2.2023).

**OECD 2022g:** The Ukrainian Refugee Crisis: Support for Teachers in Host Countries, OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/546ed0a7-en> (1.2.2023).

**Oltmer, Jochen 2022:** „Geduldet“: Schutzsuchende aus den postjugoslawischen Kriegen der 1990er-Jahre in Deutschland und Nordrhein-Westfalen, in: Teixeira, Carmen (Hrsg.): Geschichte der Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen: Flucht, Vertreibung, Aussiedlung, Arbeitsmigration, Bonn, S. 187–198.

**ONS 2022a:** Visa Holders Entering the UK under the Humanitarian Schemes: Follow-up Survey: 17 October to 7 November 2022, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/visaholdersenteringtheukundertheukrainehumanitarianschemes/17octoberto7november2022> (1.2.2023).

**ONS 2022b:** Visa Holders Entering the UK under the Humanitarian Schemes: Follow-up Survey: 20 July to 4 August 2022, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/visaholdersenteringtheukundertheukrainehumanitarianschemes/visaholdersenteringtheukundertheukrainehumanitarianschemesfollowupsurvey20julyto4august2022> (1.2.2023).

**Panchenko, T. 2022:** Prospects for Integration of Ukrainian Refugees into the German Labor Market: Results of the ifo Online Survey, <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2022/articlejournal/prospects-integration-ukrainian-refugees-german-labor-market> (1.2.2023).

**Pascual, Julia 2022:** „We Have Crossed the Threshold of 100.000 Ukrainians in France“, 4.7.2022, in: Le Monde, [https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/07/04/we-have-crossed-the-threshold-of-100-000-ukrainians-in-france\\_5989000\\_7.html](https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/07/04/we-have-crossed-the-threshold-of-100-000-ukrainians-in-france_5989000_7.html) (1.2.2023).

**Peters, Andrea 2022:** Benefits for Ukrainian Refugees Cut, As Social Crisis in Ukraine Deepens, 2.6.2022, [www.wsws.org/en/articles/2022/06/03/infy-j03.html](http://www.wsws.org/en/articles/2022/06/03/infy-j03.html) (1.2.2023).

**Petersen, Daniela 2022:** Ukraine-Krieg und die Folgen: Wer Flüchtlinge aufnimmt, bekommt Zuschuss vom Staat, <https://www.fuldaerzeitung.de/fulda/zuschuss-menschen-ukraine-spd-olaf-scholz-berlin-fulda-fluechtlinge-aufnahme-geld-91472766.html> (1.2.2023).

**Piechulek, Lidia 2022:** Dietfurt hilft: Pfarrhaus ist nun Unterkunft für Ukrainer, 3.5.2022, [www.nordbayern.de/-1.12089179](http://www.nordbayern.de/-1.12089179) (1.2.2023).

**Previsima 2022:** Une aide financière pour les ménages français qui accueillent des déplacés ukrainiens chez eux, <https://www.previsima.fr/actualite/une-aide-financiere-pour-les-menages-francais-qui-accueillent-des-deplaces-ukrainiens-chez-eux.html> (1.2.2023).

**Pro Asyl 2015:** Memorandum: Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU: Die Interessen der Flüchtlinge achten, Frankfurt: AWO; Der Paritätische, Deutscher Anwaltverein, Diakonie Deutschland, Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Neue Richtervereinigung, PRO ASYL, Rechtsberaterkonferenz, Republikanischer Anwälten- und Anwälteverein, <https://www.proasyl.de/material/memorandum-fuer-die-freie-wahl-des-zufluchtslandes-in-der-eu/> (16.10.2022).

**Radio Prague International 2022:** Ausgaben Tschechiens für ukrainische Flüchtlinge fallen niedriger als erwartet aus, <https://deutsch.radio.cz/ausgaben-tschechiens-fuer-ukrainische-fluechtlinge-fallen-niedriger-als-erwartet-8764135> (1.2.2023).

**Razumkov 2022a:** Attitudes and Assessments of Ukrainian Refugees (July–August 2022), <https://razumkov.org.ua/en/articles/attitudes-and-assessments-of-ukrainian-refugees-july-august-2022> (1.2.2023).

**Razumkov 2022b:** Ukrainian Refugees: Attitudes and Assessments (March 2022), <https://razumkov.org.ua/en/author/razumkov-centre/ukrainian-refugees-attitudes-and-assessments-march-2022> (1.2.2023).

**Republic of Estonia 2022:** Estonia to Simplify Process of Taking in Ukrainian Refugees, <https://valitsus.ee/en/news/estonia-simplify-process-taking-ukrainian-refugees> (1.2.2023).

**Rijksoverheid 2023:** Werk en inkomen voor vluchtelingen uit Oekraïne, [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/ondersteuning-in-nederland/werk-en-inkomen](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/ondersteuning-in-nederland/werk-en-inkomen) (1.2.2023).

**Rijksoverheid 2022:** Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland> (1.2.2023).

**Sausse, Hans-Georg 2022:** Warum es um ukrainische Pflegekräfte ruhig geworden ist, <https://www.pflegen-online.de/warum-es-um-ukrainische-pflegekraefte-ruhig-geworden-ist> (1.2.2023).

**Schengenvisa.news 2022:** Czech Government Urges Refugees From Ukraine to Get Employed or Lose Benefits, 26.5.2022, <https://www.schengenvisa.info.com/news/czech-republic-urges-refugees-from-ukraine-to-get-employed-or-lose-benefits/> (1.2.2023).

**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.

**Schweizerische Flüchtlingshilfe 2022:** Einzigartige Zusammenarbeit zwischen Behörden und zivilen Organisationen, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/einzigartige-zusammenarbeit-zwischen-behoerden-und-zivilen-organisationen> (1.2.2023).

**Scottish Government 2022:** Scotland’s Support for Displaced People from Ukraine: Super Sponsor Scheme Review, <https://www.gov.scot/publications/scotlands-support-displaced-people-ukraine-review-super-sponsor-review/> (1.2.2023).

**SEM 2022a:** Erwerbstätige aus dem Asylbereich, [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/erwerbstaetige\\_asylbereich.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/arbeit/erwerbstaetige_asylbereich.html) (1.2.2023).

**SEM 2022b:** Angaben zum Erwerb der Personen mit Schutzstatus S, 220803-angaben-erwerb-d.pdf (1.2.2023).

**SEM Schutzstatus S Schweiz 2022:** Informationen für Geflüchtete: Schutzstatus S – Schweiz, <https://www.status-s-schweiz.org/deu-info> (27.12.2022).

**Senol, Ekrem 2022:** Daimagüler im Gespräch: Antiziganismus-Beauftragter fordert geschichtliche Aufarbeitung durch Wahrheitskommission, <https://www.migazin.de/2022/11/23/mehmet-daimagueller-interview-antiziganismus-beauftragter-aufarbeitung-wahrheitskommission/> (1.2.2023).

**SER 2022:** Informatie Oekraïense vluchtelingen, Sociaal-economische Raad, <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/vluchtelingen-uit-oekraïne> (1.2.2023).

**Slawinski, Alexander 2022:** Kontrofensywa Ukrainy nie skłoni ludzi do powrotu. Musimy być gotowi na napływ „uchodźców zimowych“ (Flüchtlinge aus der Ukraine: Wird die ukrainische Gegenoffensive die Massenrückkehr nach Hause beeinflussen?), <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,28919882,kontrofensywa-ukrainy-raczej-nie-skloni-ludzi-do-powrotu-zamiast.html?ga=2.231954271.1971437262.1663332455-1257777039.1645706825#S.PW-K.C-B.1-L.2.maly> (1.2.2023).

**Spaas, S. et al. 2022:** Mental Health of Refugee and Non-refugee Migrant Young People in European Secondary Education: The Role of Family Separation, Daily Material Stress and Perceived Discrimination in Resettlement, in: *J Youth Adolescence* 51, S. 848–870, <https://doi.org/10.1007/s10964-021-01515-y> (1.2.2023).

**Sotomo 2022:** Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich.

**Speer, Marc 2022:** Nicht wirklich willkommen: Ukrainische Geflüchtete in Ungarn, 19.7.2022, <https://www.proasyl.de/news/nicht-wirklich-willkommen-ukrainische-gefluechtete-in-ungarn/> (1.2.2023).

**Speer, Marc 2022:** Schneller Schutz für Ukrainer\*innen in der Slowakei: Aber wie geht es weiter?, 25.5.2022, [www.proasyl.de/news/schneller-schutz-fuer-ukraainerinnen-in-der-slowakei-aber-wie-geht-es-weiter-gen-Gemeinde-an](http://www.proasyl.de/news/schneller-schutz-fuer-ukraainerinnen-in-der-slowakei-aber-wie-geht-es-weiter-gen-Gemeinde-an) (1.2.2023).

**SRF 2023:** Ukrainische Flüchtlinge wünschen sich in der Schweiz mehr Arbeit, <https://www.srf.ch/news/schweiz/studie-der-fachhochschule-bern-ukrainische-fluechtlinge-wuenschen-sich-in-der-schweiz-mehr-arbeit> (1.2.2023).

**Statbel 2022:** Déplacés en provenance d'Ukraine, <https://statbel.fgov.be/fr/visuals/deplaces-ukrainiens> (1.2.2023).

**Statistics Poland 2022:** Support Granted by Households to the Inhabitants of Ukraine in the First Half of 2022 on the Basis of Results of the Household Budget Survey, [support\\_granted\\_by\\_households\\_to\\_the\\_inhabitants\\_of\\_ukraine\\_half\\_2022\\_results\\_of\\_the\\_household\\_budget\\_survey\\_1.pdf](https://www.stat.gov.pl/gfx/ukraine_half_2022_results_of_the_household_budget_survey_1.pdf) (1.2.2023).

**Tischhauser, Pascal 2022:** Kantone sauer auf den Bund: Beamte reißen Flüchtlinge aus ihren Gastfamilien!, <https://www.blick.ch/politik/aerger-ueber-amtsschimmel-beamte-reissen-fluechtlinge-aus-ihren-gastfamilien-id17464940.html> (1.2.2023).

**The Guardian 2022:** Hungary Accused of Inflating Number of Ukrainian Arrivals to Seek EU Funds, 31.3.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/30/hungary-accused-of-inflating-number-of-ukrainian-arrivals-to-seek-eu-funds> (1.2.2023).

**The Local 2022:** Does Denmark Give Money to People Who Let Ukrainian Refugees Stay At Their Homes?, 24.3.2022, <https://www.thelocal.dk/20220324/does-denmark-give-money-to-people-who-let-ukrainian-refugees-stay-at-their-homes/> (1.2.2023).

**The Republic 2022:** US Must Help More Refugees from Ukraine, 10.8.2022, [www.therepublic.com/2022/08/10/us-must-help-more-refugees-from-ukraine](http://www.therepublic.com/2022/08/10/us-must-help-more-refugees-from-ukraine) (1.2.2023).

**Thränhardt, Dietrich 2023:** Welcome Culture and Bureaucratic Ambiguity: Germany's Complex Asylum Regime and European Parallels and Solutions, in: Finotelli, Claudia; Ponzio, Irene (Hrsg.): *Migration Control Logics and Strategies in Europe: A North-South Comparison*, Chapter 14.

**Thränhardt, Dietrich 2022a:** Aufnahme von ukrainischen Geflüchteten in der EU: Impulse für bestehendes Asylsystem, <https://heimatkunde.boell.de/de/2022/04/08/aufnahme-von-ukrainischen-gefluechteten-impulse-fuer-bestehendes-asylsystem> (1.2.2023).

**Thränhardt, Dietrich 2022b:** Die grenzenlose Aufnahme der ukrainischen Flüchtlinge und was wir daraus lernen, in: *Verfassungsblog*, 25.5.2022, <https://verfassungsblog.de/die-grenzenlose-aufnahme-der-ukrainischen-fluechtlinge-und-was-wir-daraus-lernen/> (1.2.2023).

**Thränhardt, Dietrich 2022c:** Vom restriktiven Asyl- zum kooperativen Aufnahmesystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 72 (42), S. 18–25.

**Thränhardt, Dietrich 2021a:** Germany's Asylum System: Hurdles and Reforms in a Welcoming Country, in: de Freitas, Claudia; Kulesa, Agnieszka; Parusel, Bernd; Thränhardt, Dietrich: *Asylum Challenges, Debates and Reforms: How German, Poland, Portugal and Sweden have developed their Asylum Systems Since 2015*, Gütersloh, S. 10–57.

**Thränhardt, Dietrich 2021b:** Lotteries: The Ambivalent European Asylum Regime and How to Fix It, in: *Z'Flucht: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung* 5, S. 326–340.

**Thränhardt, Dietrich 2020:** Die Asylkrise 2015 als Verwaltungsproblem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (30–32), S. 37–44.

**Thym, Daniel 2022:** Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of „Free Choice“, in: *Verfassungsblog*, 5.3.2022, <https://verfassungsblog.de/temporary-protection-forukrainians> (1.2.2023).

**Ukrainian Community in Luxemburg 2022:** Procedure After Arrival in Luxemburg, <https://ukrainians.lu/procedure-afterarrival-in-luxembourg> (1.2.2023).

**UNHCR o. J.:** Help Moldova: EU+ Air Transfers, <https://help.unhcr.org/moldova/eu-air-transfers/#toggledown-content-19> (1.2.2023).

**UNHCR 2023:** Ukraine Refugee Situation, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (1.2.2023)

**UNHCR 2022a:** Ukraine Situation: Czech Republic: Inter-agency Operational Update, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94220> (1.2.2023).

**UNHCR 2022b:** Profiles, Needs and Intentions of Refugees from Ukraine, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMjU3NjkzYmEtNDYzMC00M2E5LTKwMjctMGJwZTA0MTQwMjU5IiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQtNDZlZmM0YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSectionb9333061a0a2e93930ea> (1.2.2023).

**UNHCR 2022c:** Operational Data Portal Ukraine Refugee Situation (wöchentlich), <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (1.2.2023).

- Hungary
- Poland
- Republic of Moldova
- Romania
- Slovakia

**UNHCR 2022d:** The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months on, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266> (1.2.2023).

**UNHCR 2022e:** Ukraine Emergency: UNHCR Poland Factsheet, <https://reliefweb.int/report/poland/ukraine-emergency-unhcr-poland-factsheet-01-october-2022> (1.2.2023).

**UNHCR 2022f:** Lives on Hold: Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine #1, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94176> (1.2.2023).

**UNHCR 2022g:** Ukrainian Situation/Czech Republic: Temporary Protection, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMzJjZjZlZmM0YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection> (1.2.2023).

**UNHCR 2022h:** Regional Gender Task Force, October 2022: Making the Invisible Visible: An Evidence-based Analysis of Gender in the Regional Response to the War in Ukraine, [RGTF\\_MakingTheInvisibleVisible\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/refugees/wp-content/uploads/2022/10/MakingTheInvisibleVisible_ENG.pdf) (1.2.2023).

**UNHCR; UNICEF; IOM 2022:** Inter-Agency Poster UNHCR-UNICEF-IOM-IFRC\_ENG (1).pdf (1.2.2023).

**UNHCR Factsheet 2022:** Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet: Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97720> (1.2.2023).

**van Olmen, Chris 2022:** Belgium: Employing Ukrainian Refugees in the Belgian Labour Market, <https://leglobal.law/2022/04/19/belgium-employing-ukrainian-refugees-in-the-belgian-labour-market/> (1.2.2023).

**van Selm, Joanne (Hrsg.) 2000:** Kosovo's Refugees in the European Union, London/New York.

**Visit Ukraine Today 2022:** Financial Assistance for Ukrainian Refugees in Sweden, <https://visitukraine.today/blog/722/financial-assistance-for-ukrainian-refugees-in-sweden> (1.2.2023).

**von Hardenberg, Nina 2022:** Das Hilffssystem gerät in Stocken, 1.8.2022, [www.sueddeutsche.de/1.5631040](http://www.sueddeutsche.de/1.5631040) (1.2.2023).

**Walser, Charlotte 2022:** „Sie dürfen bleiben, solange sie wollen“: Gastfamilien übertreffen Erwartungen: Die meisten Gastgeber würden ihr Engagement nach drei Monaten beenden, dachten die Behörden: Doch viele sind bereit, ukrainische Geflüchtete länger zu beherbergen: Zum Beispiel Familie Geiger, <https://www.tagesanzeiger.ch/sie-duerfen-bleiben-solange-sie-wollen-gastfamilien-uebertreffen-erwartungen-553901925234> (1.2.2023).

**Welt 2022:** Beschäftigungsquote von Ukrainern bis Juli bei etwa 15 Prozent, <https://www.welt.de/wirtschaft/article241666823/Fluechtlinge-Beschaeftigungsquote-von-Ukrainern-bis-Juli-bei-etwa-15-Prozent.html> (1.2.2023).

**Wiśniowska, Joanna 2022:** Dramatyczna sytuacja w punkcie pomocy uchodźcom w Gdańsku, 7.7.2022, <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,28658946,dramatyczna-sytuacja-w-punkcie-pomocy-uchodzcom-w-gdansk-mamy.html> (1.2.2023).

**Wojciechowicz, Anna Alexandra; Vock, Miriam; Gonzalez Olivo, Diana; Rüdiger, Marie 2023:** Wie gelingt der berufliche Einstieg von geflüchteten und migrierten Lehrkräften in Deutschland?, Weinheim.

**Wojdat, M.; Cywiński, P. 2022:** Urban Hospitality: Unprecedented Growth, Challenges and Opportunities, Union of Polish Metropolises, Warschau, [https://metropolie.pl/fileadmin/user\\_upload/UMP\\_raport\\_Ukraina\\_ANG\\_20220429\\_final.pdf](https://metropolie.pl/fileadmin/user_upload/UMP_raport_Ukraina_ANG_20220429_final.pdf) (1.2.2023).

**Wyborcza 2022:** Polish Government Cuts Financial Aid for Families Hosting Ukrainian Refugees, 20.6.2022, <https://wyborcza.pl/7,173236,28602569,polish-government-cuts-financial-aid-for-families-hosting-ukrainian.html> (1.2.2023).

**Yahoo News 2022:** Tight Labor Market in Poland Presents Opportunities for Ukrainian Refugees, <https://news.yahoo.com/tight-labor-market-poland-presents-125000281.html?guccounter=1> (1.2.2023).

**York, Chris 2022:** Ukrainian Refugees in Poland Are Running out of Money as Charity Support Dwindles and Hosts Grow Weary, 1.6.2022, <https://inews.co.uk/news/world/ukraine-ukrainian-refugees-poland-running-out-money-charity-support-falls-fatigue-russia-war-1662219> (1.2.2023).

## WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN DIESER REIHE

**Der Corona-Effekt – Was wissen wir über die Arbeitsmarktsituation von Migrant\_innen und Geflüchteten in der Pandemie?**

FES diskurs Januar 2022

**Ohne sie geht nichts mehr – Welchen Beitrag leisten Migrant\_innen und Geflüchtete zur Sicherung der Arbeitskräftebedarfe in Fachkraftberufen in Deutschland?**

FES diskurs November 2021

**Das Gründungspotenzial von Geflüchteten – Selbstständigkeit als Weg zur Arbeitsmarktintegration?**

FES diskurs November 2021

**Arbeit, Ausbildung und Integration von Geflüchteten im kommunalen Spiegel – Erfahrungen aus fünf Jahren Pankower Runder Tisch**

WISO Diskurs 13/2021

**Geflüchtete Frauen und ihre Teilhabe an Erwerbsarbeit**

WISO direkt 17/2021

**Deutsch lernen auf dem Land – Handlungsempfehlungen für die Sprachförderung von Migrantinnen und Migranten in Deutschland**

WISO Diskurs 07/2020

**Mehr als nur ein Job – Die qualitative Dimension der Integration in Arbeit von Geflüchteten in Deutschland**

WISO Diskurs 09/2020

**Die Integrationskurse werden evaluiert – Eine erste Analyse des Zwischenberichts**

WISO direkt 10/2020

**In Integration investieren! Für eine Reform der Deutschsprachförderung des Bundes**

WISO direkt 16/2019

**Die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen**

WISO direkt 02/2019

**Geflüchtete Frauen in Deutschland – Anforderungen an eine geschlechtersensible Asyl- und Integrationspolitik**

WISO direkt 09/2018

**Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter [www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)**



### Impressum

Februar 2023

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin, Deutschland

[www.fes.de](http://www.fes.de)

Bestellungen/Kontakt: [apb-publication@fes.de](mailto:apb-publication@fes.de)

Die in der Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN: 978-3-98628-247-9

Titelillustration: Carina Crenshaw

Gestaltungskonzept: [www.leitwerk.com](http://www.leitwerk.com)

Umsetzung/Satz: [tigerworx](http://tigerworx)

Druck: [www.druckerei-brandt.de](http://www.druckerei-brandt.de)



Mit der Aufnahme von Millionen ukrainischen Kriegsgeflüchteten haben die europäischen Mitgliedstaaten eine historisch einmalige Solidarität zum Ausdruck gebracht. Die einstimmige Aktivierung der Richtlinie über „Vorübergehenden Schutz“ im europäischen Rat hat eine unbürokratische Aufnahme der Menschen, die vor der Zerstörung durch russische Bomben flüchten mussten, ermöglicht. Was für andere Geflüchtetengruppen in weit geringeren Zahlen bisher nicht möglich oder gewollt war, gelingt in diesem Fall auch in Mitgliedstaaten, die sich bisweilen gegen eine offener europäische Asylpolitik und die faire Verteilung von Geflüchteten ausgesprochen haben. Anlässlich des bitteren Jahrestags des unrechtmäßigen Angriffskriegs Russlands am 24.2.2022 zieht die hier vorliegende Studie erstmalig einen europäischen Vergleich über den „Vorübergehenden Schutz“ und gibt Aufschluss über Stärken und Schwächen der verschiedenen nationalen Systeme in Bezug auf Einreiseverfahren, Unterbringungsmöglichkeiten und die (Arbeitsmarkt-)Integration.

**ISBN 978-3-98628-247-9**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**