



Brüssel, den 23. März 2022
(OR. fr)

7425/22

LIMITE

JAI 377
ASILE 33
MIGR 91
FRONT 128
CADREFIN 38

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat
Betr.:	Europäische Koordinierung bei der Aufnahme der Flüchtlinge aus der Ukraine

Seit dem 24. Februar dieses Jahres sind mehr als drei Millionen Menschen, vor allem Frauen und Kinder, nach dem militärischen Angriff durch die Russische Föderation aus der Ukraine geflohen und haben in der Europäischen Union Zuflucht gesucht. Die Europäische Union hat ihre Einheit und Solidarität zum Ausdruck gebracht, indem sie bereits am 27. Februar beschlossen hat, den in der Richtlinie 2001/55/EG vorgesehenen vorübergehenden Schutz – zum ersten Mal seit der Annahme dieses Rechtsakts – zu gewähren; der entsprechende Beschluss wurde dann am 3. März gefasst. Außerdem leistet sie der Ukraine und der Republik Moldau humanitäre Hilfe, unter anderem im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union.

Einheit und Solidarität sind gleichermaßen notwendig, um die Aufnahme der betroffenen Menschen unter guten Bedingungen zu gewährleisten. Dies erfordert eine verstärkte europäische Koordinierung in mehreren Bereichen, die dem außergewöhnlichen Charakter der Situation gerecht wird. Der Vorsitz organisiert wöchentlich eine Sitzung im Rahmen der IPCR (integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen), um die verschiedenen Dimensionen der Krise zu erörtern und unsere Anstrengungen zu bündeln; die regelmäßigen Treffen der Solidaritätsplattform sollen es ermöglichen, den von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedürfnissen gerecht zu werden.

Leitlinien der Ministerinnen und Minister, insbesondere was die Aufnahme der Flüchtlinge und die Koordinierung ihrer Weiterreise betrifft, wären wichtig.

1. Umsetzung der materiellen und finanziellen Unterstützung für die Mitgliedstaaten

Die Kommission hat mehrere Initiativen vorgelegt, die darauf abzielen, die finanzielle Unterstützung der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten bei der Aufnahme der Flüchtlinge zu verstärken.

Die Initiative CARE (*Einsatz von Kohäsionsmitteln zugunsten von Flüchtlingen in Europa*) ermöglicht es den Mitgliedstaaten, zur Deckung der Ausgaben für die Aufnahme der Flüchtlinge die verfügbaren Mittel aus den Kohäsionsfonds für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zu verwenden (rund 100 Mio. EUR sind noch nicht verplant). Die Tranche 2022 der REACT-EU-Mittel (9,5 Mrd. EUR) kann ebenfalls eingesetzt werden. CARE ermöglicht auch eine flexible Nutzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Unterstützung der Maßnahmen für die Flüchtlinge. Außerdem wird die Dauer der Anwendung des für Ausnahmefälle vorgesehenen EU-Kofinanzierungssatzes von 100 % um ein Jahr verlängert: Dies könnte zu einer Beschleunigung der Zahlungen bis zu einer Höhe von 5 Mrd. EUR im Jahr 2022 und 1 Mrd. EUR im Jahr 2023 führen.

Durch die Überarbeitung der Vorschriften für die EU-Fonds für den Bereich Inneres wird es im Übrigen möglich, die in den nationalen Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für den Planungszeitraum 2014-2020 verfügbaren Mittel freizugeben und die Förderfähigkeit der Programme um ein Jahr zu verlängern. Diese Flexibilität schafft eine Ergänzung zu den Mitteln, die den Mitgliedstaaten in der Programmplanung 2021-2027 im Rahmen der direkten Mittelverwaltung zur Verfügung gestellt werden:

- 63 Mio. EUR Soforthilfe aus dem AMIF und dem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung (BMVI) für 2022;
- 150 Mio. EUR zur Unterstützung der Aufnahme-, Asyl- und Rückkehrsysteme der Mitgliedstaaten, die einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind.

Die Kosten für die Aufnahme der betroffenen Menschen aus der Ukraine werden zu 100 % bzw. 90 % übernommen. Schließlich werden den Mitgliedstaaten 499 Mio. EUR aus dem BMVI für den Schutz und die Überwachung der Außengrenzen zur Verfügung gestellt.

Der ASStV hat die Verordnungsvorschläge „CARE“ und „Fonds für den Bereich Inneres“ am 16. März gebilligt. Diese Texte sollen dann vom Europäischen Parlament auf seiner Tagung am 23./24. März angenommen werden und am 7. April in Kraft treten.

Die Mitgliedstaaten haben den Wunsch geäußert nach

- einer vollständigen und übersichtlichen Darstellung aller verfügbaren Finanzinstrumente sowie der Beträge, die die Mitgliedstaaten auf diese Weise erhalten können;
- der Einrichtung einer „einzigsten Anlaufstelle“ für die Einreichung von Anträgen: die Kommission ist dieser Bitte gerade nachgekommen;
- angemessener Berücksichtigung der Vielfalt der Erfordernisse, so etwa – angesichts des hohen Anteils von Minderjährigen unter den aufgenommenen Personen – in Bezug auf Bildung und schulische Mittel.

Die oben genannten Mittel werden dazu beitragen, den unmittelbaren Bedarf zu decken. Parallel dazu können auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Analyse Überlegungen darüber angestellt werden, welcher Bedarf auf längere Sicht möglicherweise zu erwarten sein wird.

Darüber hinaus haben die Agenturen der Europäischen Union damit begonnen, ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten zu verstärken.

Aktuell sind 257 Frontex-Bedienstete an den Grenzen zur Ukraine, zur Republik Moldau und zu Belarus im Einsatz, davon 204 in Rumänien (157 an der ukrainischen Grenze, 47 an der moldauischen Grenze). 18 Bedienstete befinden sich in Polen, ebenso viele in der Republik Moldau, 14 in der Slowakei.

Die Asylagentur bereitet Maßnahmen in Rumänien vor.

Europol schließlich beobachtet Risiken im Zusammenhang mit der Destabilisierung der ukrainischen Grenzen (Menschenhandel, Waffen- und Fahrzeugschmuggel usw.). Vier Europol-Bedienstete wurden in die Slowakei entsandt, ebenso viele nach Polen und zwei in die Republik Moldau.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht mitzuteilen, wie sie die so eingesetzten Mittel sowie ihren etwaigen zusätzlichen Bedarf einschätzen.

2. Überwachung und Koordinierung der Weiterreisen innerhalb der Europäischen Union

Die Organisation der Aufnahme der Flüchtlinge wirft eine Reihe von Fragen mit Blick auf die Umsetzung auf. Die Kommission hat am 23. März eine Mitteilung vorgelegt, in der sie hierzu einen Überblick gibt.

Die Mitgliedstaaten sind derzeit damit befasst, den Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 vom 4. März 2022 umzusetzen, der die Gewährung vorübergehenden Schutzes bewirkt. Es wurden Fragen aufgeworfen im Zusammenhang mit der Überprüfung der in Artikel 2 dieses Beschlusses genannten Kriterien (insbesondere bei Fehlen eines biometrischen Reisepasses oder eines jeglichen Ausweisdokuments oder für die Annahme der Anträge von Drittstaatsangehörigen) oder auch in Bezug auf die Registrierung der Betroffenen. Einige Antworten sind in den von der Kommission am 21. März vorgelegten Leitlinien enthalten.

Die Daten, die die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen bei der Einreise der Flüchtlinge in die Union erheben, sollten an andere Mitgliedstaaten weitergeleitet werden, um den Schutz der Flüchtlinge zu gewährleisten und ihre Weiterreise in der Union sowie ihre anschließende Registrierung zum Zweck des vorübergehenden Schutzes zu erleichtern. Für den Austausch dieser von den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen erhobenen alphanumerischen Daten müssten kurzfristig pragmatische und einfache Lösungen gefunden werden, bis eine dauerhafte Lösung vorliegt.

Die reibungslose Organisation der Aufnahme der Betroffenen erfordert eine Koordinierung auf europäischer Ebene. Eine solche Koordinierung ist in dreifacher Hinsicht erforderlich: Für die Flüchtlinge selbst wird sie die Gewähr für eine gute Betreuung bieten; für die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen wird sie zu einer Verringerung des Drucks führen; für die Bestimmungs- bzw. Transitmitgliedstaaten wird sie die erforderliche Vorhersehbarkeit schaffen.

Dies erfordert den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten über den Zustrom an Flüchtlingen, die Aufnahmekapazitäten oder auch bestimmte Personengruppen – insbesondere schutzbedürftige Personen und vor allem unbegleitete Minderjährige. Es geht auch darum, für eine Koordinierung mit dem Ziel zu sorgen, die Antizipation und Vorhersehbarkeit der Flüchtlingsströme in die verschiedenen Mitgliedstaaten zu erleichtern, insbesondere durch die Organisation von Verkehrsverbindungen und die Nutzung von Plattformen an relevanten Orten.

Der Austausch genauer, vergleichbarer und aktualisierter Daten seitens der Mitgliedstaaten – insbesondere zu der Zahl der Personen, die dort jeweils ein- und ausreisen – wird von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung einer wirksamen Politik sein.

Einige Mitgliedstaaten haben damit begonnen, untereinander Koordinierungssysteme einzurichten, die eine konzertierte Organisation und Planung der Weiterleitung der Flüchtlinge ermöglichen. Eine solche Koordinierung wäre auf Ebene der gesamten Europäischen Union sinnvoll und wirksam; sie könnte der Kommission übertragen werden, die bereits eine Solidaritätsplattform eingerichtet hat, um eine Koordinierung zu ermöglichen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in all diesen Bereichen zu erleichtern.

Die Ministerinnen und Minister werden gebeten anzugeben, ob weitere Präzisierungen hinsichtlich der Umsetzung des vorübergehenden Schutzes (Aufenthaltsregelung usw.) erforderlich sind. Konkret stellt das Registrierungsverfahren ein wichtiges Element für die Überwachung, die Aufnahme und den Schutz der betroffenen Personen dar: Es wird vorgeschlagen, die Kommission mit der Ausarbeitung einer Lösung zu beauftragen, die es ermöglicht, die in den nationalen Datenbanken erstellten Registrierungen binnen Kurzem auf europäischer Ebene zu konsolidieren.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, ihre Erwartungen an die Solidaritätsplattform zum Ausdruck zu bringen: Soll die Kommission über die Plattform – mit Unterstützung der Agenturen der Union – die Koordinierung der Weiterleitung der Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union übernehmen, indem Informationskanäle geschaffen und die Verbringungen ab bestimmten vorab festgelegten Sammelstellen geplant werden?

3. Aufnahme von Flüchtlingen aus der Republik Moldau: Überwachung der Zusagen, operative Umsetzung

Angesichts der speziellen Lage in der Republik Moldau hat die Europäische Union zahlreiche Ressourcen bereitgestellt, insbesondere im Bereich der humanitären Hilfe. Rund 15 Mitgliedstaaten haben die Republik Moldau bereits im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union unterstützt, vor allem mit medizinischer Ausrüstung, Feldbetten und Hygienebedarf. Außerdem wurde innerhalb weniger Tage eine Statusvereinbarung ausgehandelt und unterzeichnet, die eine aktive Intervention von Frontex im moldauischen Hoheitsgebiet zur Unterstützung der Grenzschutzbeamten des Landes ermöglicht. Dank dieser Vereinbarung wurden seit dem 20. März bereits Grenzschutzbeamte als Verstärkung entsandt.

Es ist jetzt dringend notwendig, die Aufnahme der Menschen, die aus der Ukraine in die Republik Moldau geflohen sind, innerhalb der Europäischen Union zu organisieren. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten gebeten, Aufnahmezusagen zu geben. Bis zum 17. März haben sechs Mitgliedstaaten sowie Norwegen Zusagen gemacht, womit insgesamt 11 500 Menschen aufgenommen werden können. Rumänien hat der Einrichtung eines Aufnahmezentrums in seinem Hoheitsgebiet zugestimmt.

Zur Organisation dieser Aufnahme hat die Kommission im Rahmen der Solidaritätsplattform Standardeinsatzverfahren (SOP) entwickelt, in denen die Bedingungen festgelegt sind, unter denen die betreffenden Personen identifiziert, ausgewählt, weitergeleitet und in den Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Die Organisation der Umsiedlungen als solche könnte der Kommission übertragen werden. Einige Mitgliedstaaten haben den Wunsch geäußert, dass die Beförderung dieser Flüchtlinge von der Europäischen Union finanziell unterstützt werden kann.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht,

- **eine Aufnahmezusage abzugeben;**
- **ihren Wunsch zu bestätigen, dass die Maßnahmen so rasch wie möglich entsprechend den vorgesehenen Standardeinsatzverfahren eingeleitet werden, wobei das Datum der Wirksamkeit sehr zeitnah festzulegen wäre.**

4. Kontrolle der Außengrenze und Sicherheitsfragen

Die Krise in der Ukraine macht deutlich, wie wichtig zuverlässige Verfahren an der Außengrenze sowie Kapazitäten für schnelle Anpassung und Intervention sind, um Krisensituationen bewältigen zu können. Es müssen robuste Sicherheitsverfahren implementiert werden: Wichtig ist, dass jeder, der die Außengrenze der Union überschreitet, in den einschlägigen Informationssystemen und insbesondere im Schengener Informationssystem (SIS) überprüft wird. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, Europol über das Netz für sicheren Datenaustausch (SIENA) über Treffer (bzw. Übereinstimmungen bei Überprüfungen) zu unterrichten, wenn dies relevant erscheint.

Die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex ermöglichen es, das Kontrollniveau an die Bedrohung anzupassen und gleichzeitig ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Die Kommission hat am 21. März dieses Jahres Leitlinien vorgelegt, in denen genauer angegeben wird, welche Vorgehensweisen bevorzugt werden sollten.

Andererseits zielt das Mandat der Agenturen Frontex und Europol speziell darauf ab, die Mitgliedstaaten in solchen Herausforderungen zu unterstützen.

Frontex ist in der Lage, für diese Krise mehr als 2 600 Bedienstete für sämtliche Grenzschutzaktivitäten zu entsenden, und hat damit begonnen, für den Bedarfsfall Rückholflüge für Drittstaatsangehörige zu organisieren. Durch die Entsendung von Europol-Bediensteten wird diese Unterstützung ergänzt, indem Expertenwissen über zusätzliche eingehendere Überprüfungen bereitgestellt wird, die bei den Grenzkontrollen durchgeführt werden. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten einschlägigen Informationen ist Europol auch in der Lage, eine genaue Analyse der kriminellen Bedrohungen vorzunehmen und die von den Mitgliedstaaten eingeleiteten Ermittlungen zu Straftaten oder terroristischen Handlungen im Zusammenhang mit dem laufenden Konflikt zu unterstützen.

Im Übrigen hat sich die Kommission bereit erklärt, gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, beispielsweise wenn ein Mitgliedstaat einem anderen innerhalb des Rechtsrahmens der Prüm-Beschlüsse Sicherheitspersonal zur Verfügung stellt. Es ist ein Mechanismus erforderlich, um den operativen Bedarf der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten und die Unterstützung, die die anderen Mitgliedstaaten leisten können, aufeinander abzustimmen.

Schließlich begünstigt die derzeitige Lage die Ausweitung verschiedener Formen der schweren und organisierten Kriminalität, mit der die Vulnerabilität der Menschen ausgenutzt wird (Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit mit einem erhöhten Risiko für Minderjährige und Kriegswaisen, Schleusung von Migranten, Handel mit gefälschten Dokumenten, Organisation der Verbringung außer Landes von Männern, die sich der allgemeinen Mobilmachung entziehen, Online-Betrug, Veruntreuung von Geldern und Spenden für die Ukraine, Cyberangriffe, Waffenhandel, Drogenhandel usw.). Dies rechtfertigt es, die EMPACT-Gemeinschaft¹, ein europäisches Netz von Praktikern im Kampf gegen die verschiedenen Formen der Kriminalität, in Alarmbereitschaft zu versetzen und zu aktivieren, die das in den letzten zehn Jahren durch diesen Mechanismus erworbene Know-how nutzen kann (Erkenntnisgewinnung über Straftaten, Informationsaustausch, operative Ausrichtung, Intervention, Prävention). Die Stärken von EMPACT (Anpassungsfähigkeit, Reaktionsfähigkeit, Flexibilität, Komplementarität der operativen Dienste und Akteure) werden es den Mitgliedstaaten ermöglichen, gemeinsame Aktionen für die Sicherheit der Union zu organisieren.

Ein wesentliches Anliegen ist es, die am stärksten gefährdeten Ankömmlinge – insbesondere Kinder – bei der Einreise in die Union vor jeglicher Form der Ausbeutung und des Menschenhandels zu schützen. Zu diesem Zweck müssen rasch Präventiv- und Sensibilisierungsmaßnahmen ergriffen werden, um Schutz und Sicherheit der Flüchtlinge zu gewährleisten, unter anderem durch die Zusammenarbeit zwischen nationalen Polizei- und Sicherheitsdiensten und humanitären Organisationen sowie anderen Organisationen der Zivilgesellschaft, um neu auftretende Bedrohungen und potenzielle Opfer des Menschenhandels zu identifizieren.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, Europol sämtliche Informationen zu übermitteln, die für die Verhütung von Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der Krise in der Ukraine relevant und hilfreich sind.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht,

- **ihre etwaigen Erwartungen an die Unterstützung der Europäischen Union bei der Durchführung der Sicherheitskontrollen an der Außengrenze darzulegen;**
- **ihre Erwartungen hinsichtlich der Mobilisierung des EMPACT-Netzes für eine koordinierte Bekämpfung aller kriminellen Phänomene, die aus der Krise in der Ukraine Nutzen ziehen könnten, zu bestätigen.**

¹ EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*): Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen.