



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. November 2021
(OR. en)

14396/21

COEST 295
ASIM 96
MIGR 260
AVIATION 287
COHAFA 89
COHOM 142
COPS 445
CORLX 646
DISINFO 37
CYBER 316
HYBRID 75
VISA 235
NDICI 1
FRONT 410

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 24. November 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: JOIN(2021) 32 final

Betr.: GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Reaktion auf staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten an der EU-Außengrenze

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument JOIN(2021) 32 final.

Anl.: JOIN(2021) 32 final



HOHER VERTRETER
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Straßburg, den 23.11.2021
JOIN(2021) 32 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Reaktion auf staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migrantinnen an der EU-
Außengrenze**

REAKTION AUF STAATLICH GEFÖRDERTE INSTRUMENTALISIERUNG VON MIGRANTEN AN DER EU-AUßENGRENZE

1. EINFÜHRUNG

Mit der staatlich geförderten Instrumentalisierung von Menschen für politische Zwecke ist eine besonders grausame Form hybrider Bedrohungen entstanden. Solche Praktiken verstoßen sowohl gegen die Werte der EU als auch gegen die universellen Werte. Die Abwehr hybrider Bedrohungen ist eine der komplexesten Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten. Die Methoden, mit denen ein Staat oder nichtstaatlicher Akteur einen anderen Staat unter Druck setzen oder angreifen kann, haben sich weiterentwickelt. Sie sind sehr unterschiedlich (beispielsweise Cyberangriffe, Manipulation von Informationen aus dem Ausland, Einmischung), haben aber ein gemeinsames Ziel: die Gesellschaft und zentrale Institutionen zu destabilisieren oder zu untergraben und Menschen zu gefährden.

Die jüngsten Handlungen des Lukaschenko-Regimes und seiner Unterstützer sind vor diesem Hintergrund als dedizierter Versuch zu sehen, eine dauerhafte und langwierige Krise auszulösen. Sie sind Teil einer breiteren konzertierten Bemühung, die Europäischen Union zu destabilisieren und ihre Entschlossenheit und Einigkeit auf die Probe zu stellen. Diese Aktionen sind eine reelle und allseits gegenwärtige Gefahr für die Sicherheit der EU. Darüber hinaus haben solche Maßnahmen und die Strategie dahinter globale Auswirkungen und betreffen nicht nur die EU, sondern auch die internationale Gemeinschaft.

Die EU als Ganzes und insbesondere Litauen, Polen und Lettland sind seit dem Sommer mit einer neuen perfiden Bedrohung in Form der Instrumentalisierung verzweifelter Menschen konfrontiert. Dies hat zu einem beispiellosen Anstieg der irregulären Grenzübertritte aus Belarus geführt. Während es in den letzten Jahren kaum Versuche gab, von Belarus aus die Außengrenze der EU illegal zu überschreiten, ist dies heute alltägliche Realität. Diese Entwicklung wurde vom Lukaschenko-Regime, das gemeinsam mit Schleusern und kriminellen Netzwerken Menschen an die Grenze gelockt hat, initiiert und organisiert.

Für die Migranten an der Grenze ist die Lage nach wie vor katastrophal. Es muss zwingend sichergestellt werden, dass alle Menschen in Not humanitäre Hilfe und lebensrettende Unterstützung erhalten.

Die EU hat die Instrumentalisierung schutzbedürftiger Migranten und Flüchtlinge aufs Schärfste verurteilt und auf höchster Ebene auf den Ernst der Lage hingewiesen. Der Europäische Rat befasste sich auf seinen Tagungen im Juni und Oktober 2021¹ mit dieser Bedrohung, und in ihrer Rede zur Lage der Union bezeichnete Präsidentin von der Leyen das Vorgehen von Belarus als hybriden Angriff zur Destabilisierung Europas². Die EU ist nach wie vor der festen Überzeugung, dass das Lukaschenko-Regime nicht demokratisch legitimiert ist.

Die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten, die im Namen der EU das Außengrenzenmanagement sicherstellen, werden entschlossen unterstützt. Sie erhalten sowohl operative als auch finanzielle Hilfe zur Stärkung des Grenzmanagements und zur Deckung des humanitären Bedarfs. Zudem wurde im Rahmen umfassender diplomatischer

¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. Juni 2021 und 21./22. Oktober 2021.

² Rede zur Lage der Union 2021, 15. September 2021.

Bemühungen an Drittländer und Fluggesellschaften appelliert, nicht unwissentlich zu Handlangern des belarussischen Regimes zu werden. Auf Belarus selbst wurde ebenfalls direkter Druck ausgeübt. Die Bemühungen der EU um den Aufbau einer Koalition gegen die Instrumentalisierung haben rasche Ergebnisse gezeitigt. Die Transitrouten, über die Schleuser Migranten an die belarussische Grenze bringen, werden nach und nach geschlossen.

Die vorliegende Mitteilung liefert einen Überblick über die bisherige Reaktion und die laufenden Maßnahmen zur Verstärkung dieser Bemühungen. Ferner wird untersucht, wie der derzeitige Rahmen angepasst werden kann, um ein dauerhaftes Instrumentarium gegen künftige Versuche, die EU durch staatlich geförderte Instrumentalisierung irregulärer Migranten zu destabilisieren, zu schaffen. Die EU wird keine hybriden Angriffe hinnehmen, bei denen Menschen ausgebeutet, ihr Leid ausgenutzt, Gewalt provoziert und für politische Zwecke Tote in Kauf genommen werden. Die internationale Gemeinschaft als Ganzes muss sich gegen diese Manipulation von Menschen zur Wehr setzen.

Die kollektive Stärke und Solidarität der EU, die in dieser Frage mit geeinten Kräften handelt, unterstreicht den Mehrwert der EU beim Grenz- und Migrationsmanagement.

2. DERZEITIGE SITUATION

Lage an den EU-Außengrenzen

Im Jahr 2021 (Stand 16. November) wurden in der EU insgesamt 7 698 Ankünfte aus Belarus verzeichnet, davon 4 222 in Litauen, 3 062 in Polen und 414 in Lettland. Im selben Jahr wurden über 40 000 wiederholte Versuche, diese Grenzen zu überschreiten, verhindert.³ Bei den meisten Drittstaatsangehörigen handelt es sich um irakische und afghanische Staatsangehörige. Unabhängig von der staatlich geförderten Instrumentalisierung von Migranten versuchen auch belarussische Staatsangehörige, vor der Unterdrückung durch das belarussische Regime zu fliehen.

Durch gezieltes Zutun des belarussischen Regimes eskalierte die Lage an der polnischen Grenze zu Belarus am 8. November: Auf der belarussischen Seite wurde ganz bewusst eine Ansammlung von mehreren Tausend Menschen herbeigeführt, um Druck auf die polnische Grenze auszuüben. In den darauffolgenden Tagen stellte das belarussische Regime auch kleineren Gruppen von Migranten Werkzeug und Tränengas zur Verfügung, um gewaltsam die Grenze zu durchbrechen. Die provisorische Grenzsperrung wurde von belarussischen Soldaten teilweise zerstört.

Die drei betroffenen Mitgliedstaaten haben daraufhin diverse Maßnahmen ergriffen. Alle drei haben den **Notstand** ausgerufen und mit Unterstützung der EU und unter anderem durch Mobilisierung ihrer Streitkräfte ihre Präsenz an den Außengrenzen verstärkt. Darüber hinaus haben sie spezielle Rechtsvorschriften erlassen, um dieser spezifischen Situation zu begegnen.⁴ Die Kommission steht mit diesen Mitgliedstaaten in Kontakt und berät sie mit Blick auf ihre nationale Gesetzgebung, um in Bezug auf die Achtung der Grundrechte und das EU-Recht Kohärenz zu gewährleisten.

Die Situation spiegelt sich in einer deutlichen Zunahme der Asylanträge wider: Bis zum 14. November wurden in Litauen 2 649, in Lettland 294 und in Polen 6 498 Asylanträge gestellt.

³ Die Zahlen umfassen auch mehrfache Versuche ein und derselben Person, die Grenze zu überqueren.

⁴ Am 9. November verhängte Litauen den Ausnahmezustand, der innerhalb eines Gebiets von fünf Kilometern entlang der Grenze und um Migrantenunterkünfte eine Ausgangssperre vorsieht.

Darüber hinaus gibt es klare Hinweise darauf, dass im Zusammenhang mit der irregulären Einreise aus Belarus die unerlaubte **Sekundärmigration** erheblich zugenommen hat. Nach Schätzungen Deutschlands lassen sich über 10 000 Fälle, bei denen in den letzten Monaten irreguläre Migranten an der deutsch-polnischen Grenze aufgegriffen wurden, darauf zurückführen. Die deutsche Bundespolizei und die polnische Polizei arbeiten bei Patrouillen im Grenzgebiet und Kontrollen zum Aufspüren potenzieller irregulärer Migranten zusammen. Auch die gemeinsame Ermittlungseinheit in Vilnius geht gegen Schleuserkriminalität vor: Litauen, Polen, Deutschland und Finnland tauschen sich über Schleuseraktivitäten aus und koordinieren die gemeinsame operative Reaktion. In sechzehn Fällen von Schleuserkriminalität laufen zurzeit Ermittlungen. Die Ermittlungseinheit wird Anfang Dezember in eine operative Taskforce umgewandelt, an der sich weitere Mitgliedstaaten beteiligen sollen.

Humanitäre Lage in Belarus und sofortige Reaktion der EU

Die von Belarus initiierten Maßnahmen haben eine humanitäre Krise ausgelöst; mehrere Todesfälle wurden bereits bestätigt. Belarus trägt die Hauptverantwortung für die Bewältigung dieser Krise. Das Land ist an die Genfer Konvention und damit u. a. an den Grundsatz der Nichtzurückweisung gebunden. Daher muss Belarus für einen angemessenen Schutz der Flüchtlinge sorgen, die es ins eigene Land gelockt hat, und hierfür mit dem UNHCR zusammenarbeiten.

In **Belarus** sitzen Männer, Frauen und Kinder sowie besonders schutzbedürftige Menschen wie Schwangere bei Minusgraden fest. In den kommenden Wintermonaten wird sich die Lage weiter verschärfen. Da humanitäre Organisationen keinen angemessenen Zugang haben, lässt sich die genaue Zahl der Menschen in Not nur schwer ermitteln. Schätzungen zufolge sind 2000 Menschen in der Nähe der Grenze und insgesamt bis zu 15 000 Menschen in Belarus gestrandet. Berichten zufolge haben die belarussischen Behörden vor Ort nun für eine Reihe von Frauen und Kindern Übernachtungsmöglichkeiten organisiert und Menschen aus den provisorischen Lagern an der Grenze in ein nahe gelegenes Logistikzentrum gebracht.

Der eingeschränkte Zugang erschwert zwar die Bedarfsermittlung, doch steht die Kommission weiterhin in engem Kontakt mit ihren humanitären Partnerorganisationen. Im Rahmen der jüngsten Beschlüsse wurden 700 000 EUR für humanitäre Hilfe mobilisiert, um Partner bei der Bereitstellung von Hilfe für schutzbedürftige Menschen, die an der Grenze und im Land festsitzen, zu unterstützen (siehe unten).

Lage in den Mitgliedstaaten und sofortige Reaktion der EU

Die EU hat die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten umgehend unterstützt: Im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens hat sie Material bereitgestellt, Mitarbeiter von EU-Agenturen entsandt und zusätzliche Mittel mobilisiert, um den einschlägigen humanitären Hilfsorganisationen vor Ort uneingeschränkten Zugang zu ermöglichen. Auch die politische Unterstützung wurde verstärkt. Kommissarin Johansson reiste im August nach Litauen sowie im September nach Polen und brachte eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg, darunter einen Beschluss über eine **Soforthilfe** für Litauen in Höhe von 36,7 Mio. EUR aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds. Damit sollen die Durchführung von Asylverfahren unterstützt und die Aufnahmebedingungen, u. a. für schutzbedürftige Personen, verbessert werden.

Seit Juli hat die Kommission die betroffenen Mitgliedstaaten, EU-Agenturen, den EAD und einschlägige internationale Organisationen im Rahmen wöchentlicher Sitzungen des EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetzes für Migration („Blueprint Network“) zusammengebracht, um im Hinblick auf eine wirksame Reaktion ein umfassendes

Lagebewusstsein und eine optimale Koordinierung zu gewährleisten.

Litauen hat das **Katastrophenschutzverfahren der Union** (UPCM) am 15. Juli 2021 aktiviert. Die Kommission hat die Hilfe aus 19 Mitgliedstaaten⁵ und Norwegen in Form von Zelten, Betten, Heizgeräten, Generatoren, Bettzeug, Lebensmitteln und anderen Sachleistungen koordiniert. Polen und Lettland haben nach wie vor die Möglichkeit, auf das Katastrophenschutzverfahren der Union zurückzugreifen; jedes Land kann dabei seinen spezifischen Bedarf festlegen. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen der Kommission steht in ständigem Kontakt mit Polen, Lettland und Litauen, um erforderlichenfalls Unterstützung zu leisten.

Seit Juli leisten die **EU-Agenturen im Bereich Inneres** vor Ort Unterstützung. In Litauen sind bislang 104 Frontex-Beamte, 73 EASO-Experten, zwei abgestellte Europol-Beamte und ein Analytiker im Einsatz. Darüber hinaus hat Frontex in Litauen Patrouillen- und Transportfahrzeuge sowie Hubschrauber zur Verfügung gestellt. An der lettischen Grenze zu Belarus sind derzeit sieben Frontex-Grenzpolizeibeamte, ein Patrouillenfahrzeug und ein Wärmebildfahrzeug sowie neun EASO-Experten (Unterstützungsbeamte und Dolmetscher) im Einsatz. Darüber hinaus sind in Polen ein Europol-Experte sowie drei Frontex-Grenzschutzbeamte, die bereits vor dieser Krise nach Polen entsandt waren, tätig. Frontex unterstützt Lettland und Litauen ebenfalls bei Rückkehrmaßnahmen und wurde kürzlich von Polen um Unterstützung ersucht.

3. BEWÄLTIGUNG DER ANHALTENDEN KRISE

Maßnahmen außerhalb der EU

- **Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)**

Aufgrund der wachsenden Besorgnis darüber, dass Belarus gegen internationale Normen verstößt, da es die Demokratie unterdrückt und im Mai die Landung eines Ryanair-Flugzeugs⁶ erzwungen hat, hat die EU Maßnahmen gegen die Instrumentalisierung von Migranten durch das Lukaschenko-Regime ergriffen. Als Reaktion auf die betrügerischen Wahlen und das harte Vorgehen gegen die Zivilgesellschaft und die Opposition sowie die Umleitung von Flügen wurden schrittweise **Sanktionen** eingeführt und ausgeweitet; mittlerweile fallen insgesamt 166 Personen und 15 Einrichtungen unter die Sanktionsregelung. Ergänzend dazu gilt ein umfassendes Paket wirtschaftlicher und finanzieller Maßnahmen gegen Belarus sowie ein Verbot von Überflügen des EU-Luftraums und des Zugangs belarussischer Fluggesellschaften zu Flughäfen der EU.

Diese Maßnahmen werden nun als gezielte Reaktion auf die staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten und Flüchtlingen durch Belarus ausgeweitet. Am 15. November änderte der Rat die Sanktionsregelung der EU gegen Belarus, womit die EU nun auch in der Lage ist, sowohl **gegen Personen als auch gegen Organisationen vorzugehen, die das illegale Überschreiten der EU-Grenzen erleichtern oder zu solchen Aktivitäten beitragen**. Weitere Maßnahmen können im Anschluss an die Untersuchungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ergriffen werden.

⁵ Österreich, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien, die Slowakei, Schweden und Norwegen.

⁶ Bei dem umgeleiteten Flugzeug handelte es sich um einen EU-internen Flug, auf dem ein belarussischer Dissident und seine Partnerin, die dauerhaft in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind, verhaftet wurden. Das Ryanair-Flugzeug flog unter irischer Flagge.

Außerdem hat der Rat eine politische Einigung über **ein fünftes Paket von Listen** erzielt, um die Lage an den Grenzen, die Instrumentalisierung von Migranten und die anhaltende Unterdrückung in Belarus anzugehen. Im Einklang mit dem schrittweisen Vorgehen der EU in Bezug auf Sanktionen wird es der gestärkte Rechtsrahmen der EU ermöglichen, weitere Maßnahmen gegen jene zu verhängen, die bewusst das Leben, die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschen gefährden und versuchen, die Sicherheit der EU-Außengrenzen zu untergraben. Angesichts der aktuellen Entwicklungen ist die Kommission bereit, zusätzliche restriktive Maßnahmen zur Erörterung im Rat vorzuschlagen, um eine weitere Instrumentalisierung von Migranten durch das belarussische Regime zu verhindern.

Eine **konsequente und einheitliche Umsetzung** der bestehenden restriktiven Maßnahmen wird den Druck auf das Regime erhöhen.⁷ Angesichts des wirtschaftlichen Profils einiger auf den Listen aufgeführter Personen und Organisationen werden diese Maßnahmen Wirkung zeigen. Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass alle zuständigen nationalen Behörden über die verdeckten wirtschaftlichen Beziehungen im Bilde sind und die Sanktionen vollständig umgesetzt werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben systematisch darauf hingewirkt, die Beschränkungen von Überflügen von EU-Fluggesellschaften über den belarussischen Luftraum durchzusetzen. Zur Klärung der Fragen von Unternehmen, Anwaltskanzleien und nationalen Behörden bezüglich der Umsetzung wird die Kommission in Kürze weitere Leitlinien vorschlagen.⁸

- **Aussetzung des Visae erleichterungsabkommens**

Am 9. November 2021 nahm der Rat den Vorschlag der Kommission zur teilweisen Aussetzung des Visae erleichterungsabkommens zwischen der EU und Belarus an. Die Aussetzung betrifft belarussische Regierungsbeamte (Mitglieder offizieller belarussischer Delegationen, Mitglieder der nationalen und regionalen Regierungen bzw. Parlamente von Belarus sowie des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs von Belarus). Belarussische Amtsträger müssen somit bei jedem Visumantrag alle Belege vorlegen, genießen keine Erleichterungen für die Erteilung von Mehrfachvisa und sind nicht von der Visumgebühr befreit. Die übrigen Bestimmungen des Visae erleichterungsabkommens bleiben in Kraft. Auch die Erleichterungen für gewöhnliche belarussische Bürgerinnen und Bürger gelten weiterhin.

- **Diplomatische Bemühungen**

Seit Beginn der Krise hat die EU ihr verfügbares diplomatisches Instrumentarium umfassend genutzt. Sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene wurde der Dialog ausgeweitet. Präsidentin von der Leyen betonte die Notwendigkeit eines proaktiven Ansatzes: Sie kündigte an, Vizepräsident Schinas werde in Abstimmung mit dem Hohen Vertreter/Vizepräsidenten

⁷ Die Aufnahme natürlicher und juristischer Personen, Organisationen und Einrichtungen in die Liste bedeutet nicht nur das Einfrieren von Vermögenswerten, Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen der in den Listen genannten Personen, Einrichtungen und Organisationen, sondern auch das Einfrieren von Vermögenswerten, die sich über Unternehmen und Mittlerorganisationen, welche nicht von den Sanktionen betroffen sind, in ihrem Eigentum oder Besitz oder unter ihrer Kontrolle befinden. Ferner besteht die Verpflichtung, keine Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen bereitzustellen, von denen die mit Sanktionen belegten Personen, Organisationen oder Einrichtungen direkt oder indirekt profitieren würden. Dieses Verbot erstreckt sich auf Fälle, in denen diese Ressourcen indirekt über im Eigentum befindliche oder kontrollierte Unternehmen bereitgestellt würden.

⁸ Die Kommission hat das Thema Belarus in die Tagesordnung der Expertengruppe für die Umsetzung von Sanktionen aufgenommen und kann erforderlichenfalls eine Untergruppe einsetzen, die sich mit Belarus befasst.

Borrell in die wichtigsten Herkunfts- und Transitländer reisen, um zu verhindern, dass Menschen dort in die Falle des belarussischen Regimes tappen.

Am 30. Juli gab der Hohe Vertreter/Vizepräsident Borrell eine Erklärung im Namen der EU ab, in der er die Instrumentalisierung von Migranten und Flüchtlingen durch das Regime verurteilte⁹; in seiner zweiten Erklärung vom 10. November bezeichnete er die Situation als hybriden Angriff¹⁰. Im August und im September wurden Demarchen gegen das belarussische Regime unternommen. Am 14. und 16. November wies der Hohe Vertreter/Vizepräsident Borrell in einem Telefonat mit dem belarussischen Außenminister Makei auf die prekäre humanitäre Lage an der Grenze hin und forderte das belarussische Regime auf, die derzeitigen illegalen und unmoralischen Praktiken einzustellen.

Die staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten wurde von der EU auch in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und bei den Vereinten Nationen sowohl in New York als auch in Genf zur Sprache gebracht. Auf Ersuchen der EU fand am 11. November eine vertrauliche Sitzung des VN-Sicherheitsrates zur Lage an der Grenze und zur Instrumentalisierung von Migranten durch Belarus statt. Die Außenminister der G7 gaben am 18. November eine Erklärung ab, in der sie ihre Solidarität mit Polen, Litauen und Lettland zum Ausdruck brachten; gleichzeitig würdigten sie das Handeln der EU, die eng mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenarbeitet, um die Maßnahmen des Lukaschenko-Regimes zu beenden.

Die Kommission und der Hohe Vertreter haben die Besuche in wichtigen **Herkunfts- und Transitländern** intensiviert. Die Behörden in den Partnerländern wurden über die Problematik unterrichtet: die Lage an der Grenze der EU zu Belarus, die Gefahr der Ausbeutung eigener Staatsbürger sowie von Menschen auf der Durchreise, die notwendige Sensibilisierung der eigenen Staatsbürger für die Risiken und Gefahren der irregulären Migration nach Europa sowie die möglichen negativen Konsequenzen für die Beziehungen ihres Landes zur EU. Dabei wurde betont, wie wichtig die Kooperation bei der Rückkehr/Rückführung von Migranten ohne Aufenthaltsrecht in der EU ist. Zudem brachte Präsidentin von der Leyen das Thema auf internationaler Ebene und bei wichtigen Partnern wie den Vereinigten Staaten zur Sprache. Anfang September stattete der Hohe Vertreter/Vizepräsident Borrell Irak einen Besuch ab, und im Oktober reiste Kommissarin Johansson in die Türkei. Vizepräsident Schinas stattete kürzlich Irak, Libanon, den Vereinigten Arabischen Emiraten und der Türkei einen Besuch ab und wird demnächst nach Usbekistan reisen.

Die EU hat die Lage über ihr Netz von EU-Delegationen und in enger Zusammenarbeit mit Eurocontrol kontinuierlich beobachtet, um gegebenenfalls bei den Flügen nach Belarus veränderte Muster und neue Flugrouten erkennen zu können. Partnerländer wurden aufgefordert, gegen Schleusernetze vorzugehen sowie Flüge und Passagiere strenger zu kontrollieren, um das Risiko irregulärer Einreisen in die EU zu mindern.

Die Kommunikationsoffensive umfasste auch direkte Kontakte mit Luftfahrtunternehmen und Zivilluftfahrtbehörden. Unter anderem wurden mit der arabischen Zivilluftfahrt-Organisation Möglichkeiten erörtert, wie Reisen nach Belarus von Personen, die nicht zu den Bona-Fide-Reisenden zählen, eingeschränkt werden können.

⁹ Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der Europäischen Union zur Instrumentalisierung von Migranten und Flüchtlingen durch das Regime, 30. Juli 2021.

¹⁰ Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der Europäischen Union zur Lage an der Grenze der Europäischen Union, 10. November 2021.

Hinsichtlich der Lage an der Grenze der EU zu Belarus und der anhaltenden Instrumentalisierung von Migranten durch das belarussische Regime haben sich die EU-Mitgliedstaaten auch an ihre Partnerländer gewandt. Von den EU-Delegationen und den Mitgliedstaaten wurden gemeinsame Demarchen unternommen; ferner gab es bilaterale Vorstöße der Mitgliedstaaten in Kasachstan, Indien, Georgien, der Ukraine, der Türkei und Usbekistan.

Die **stetigen Bemühungen der EU haben zu Ergebnissen geführt**. Bei den Gesprächen, die mit Irak auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission im Rahmen von Artikel 25a des Visakodexes geführt wurden, um eine bessere Kooperation bei der Rückübernahme zu erreichen, wurde darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit bei der Rückkehr, einschließlich der Rückführung, unbedingt verstärkt werden muss. Nach Aufnahme der ersten gezielten Gespräche durch den Hohen Vertreter/Vizepräsidenten Borrell und Kommissarin Johansson im Juli hat die irakische Regierung rasch gehandelt und im August Direktflüge von Bagdad nach Belarus ausgesetzt. Diese Maßnahme gilt noch immer. Nach dem Besuch von Vizepräsident Schinas wurden die Flüge von Erbil über Drittstaaten nach Belarus ebenfalls ausgesetzt. Irak hat Schleuseraktivitäten näher untersucht und belarussische Honorarkonsulate geschlossen. Das Land organisiert nun mit Unterstützung der Kommission Rückholflüge für Iraker (siehe unten).

Im November wurden weitere Schritte unternommen, um Flüge auszusetzen sowie Flug- und Passagierkontrollen zu verschärfen; die Luftfahrtbehörden einer Reihe wichtiger Staaten verweigern nun insbesondere irakischen, syrischen, afghanischen und jemenitischen Fluggästen Reisen nach oder den Transit über Minsk. Die Überwachung der Umsetzung dieser Beschlüsse wird eine wichtige Rolle spielen.

Es werden intensive diplomatische Anstrengungen erforderlich sein, um die Nutzung **neuer Routen** zu verhindern. Dabei besteht die Gefahr, dass Belarus dies kompensiert, indem es Reisen über neue Routen, insbesondere aus dem Osten, erleichtert. Die EU sollte die einschlägigen Partner weiterhin davor warnen, von Belarus in seine Strategie hineingezogen und als Drehscheibe für irreguläre Migration missbraucht zu werden. Es wird einer klaren und kohärenten gemeinsamen Botschaft bedürfen, um diesen Partnern zu versichern, dass die EU Präventivmaßnahmen unterstützen wird, und um zu verdeutlichen, mit welchen negativen Konsequenzen möglicherweise zu rechnen ist, wenn dieser Problematik nicht gebührende Beachtung und Bedeutung beigemessen wird.

- **Bekämpfung von Desinformation**

Die **Manipulation von Informationen** ist ein zentrales Instrument, das dazu verwendet wird, Migranten zu instrumentalisieren. Es gibt eindeutige Beweise dafür, dass die Situation der Migranten ausgenutzt wird, um eine breit angelegte Desinformationskampagne zu inszenieren, die das internationale Ansehen der EU diskreditieren soll, indem die EU als flüchtlingsfeindlich dargestellt wird. In dieser Kampagne wird das Lukaschenko-Regime so dargestellt, als würde es den legitimen Wünschen der Migrationswilligen nachkommen; Ziel ist jedoch, die Aufmerksamkeit von den systematischen Menschenrechtsverletzungen in Belarus abzulenken. Um diesem Narrativ wirksam entgegenzuwirken, bedarf es mehr Transparenz und Informationskampagnen. Der Zugang der Medien und zivilgesellschaftlicher Organisationen ist von entscheidender Bedeutung, damit sie dazu beitragen können, Desinformation zu bekämpfen.

Staatlich kontrollierte russische Medien sind an der belarussischen Grenze ebenso ständig präsent wie ihre belarussischen Pendanten. Dadurch wird sichergestellt, dass manipulative Botschaften international verbreitet werden. Die Situation wird dadurch verschärft, dass unabhängige Medien in Belarus vom Regime weitgehend geschlossen worden sind.

Die EU wird die unabhängigen belarussischen Medien weiterhin rechtlich, finanziell und anderweitig unterstützen, auch bei ihrer Arbeit im Exil. Sämtliche EU-Delegationen sind angewiesen worden, sich aktiv in die Behandlung von Fragen der Informationsmanipulation einzubringen. Die StratCom-Abteilung des EAD wird weiterhin das Bewusstsein für dieses Problem schärfen, alle Maßnahmen staatlich kontrollierter belarussischer und russischer Medien zur Desinformation und zur Informationsmanipulation in der Migrationsfrage publik machen und ihre Analysen und Beobachtungen über das Schnellwarnsystem mit den Mitgliedstaaten und internationalen Partnern teilen.

- **Soziale Medien und der Kampf gegen irreführende Informationen für Migranten**

Die **sozialen Medien** haben eine Schlüsselrolle dabei gespielt, die Nachfrage nach Schleuserdiensten anzukurbeln und unrealistische Erwartungen hinsichtlich der Chancen auf eine Einreise in die EU zu wecken. Sie werden zudem als logistisches Instrument von Schleusern und für die Kommunikation zwischen Migranten in Belarus genutzt. Europol arbeitet mit den Anbietern sozialer Medien zusammen, um die Plattformen dazu zu bewegen, an der Unterbrechung der Kommunikation mitzuwirken.

Der Europäische Auswärtige Dienst wird künftig noch stärker gegen falsche und irreführende Informationen im Internet vorgehen und sich dabei auf die Orte konzentrieren, an denen Migranten Informationen austauschen und Belarus und Schleuser die Nachfrage nach irregulärer Migration anregen können. Die EU-Delegationen werden hierfür spezielles Kommunikationsmaterial bereitstellen.

Im Rahmen des laufenden Projekts „Infomigrants“ werden **Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen** in sechs Sprachen (Französisch, Arabisch, Englisch, Bengali, Dari und Paschto) unterstützt, die sich an über 50 Millionen Menschen richten¹¹. Dabei werden Informationskampagnen über ein Online-Medienportal durchgeführt, das auf einer zentralen Plattform Nachrichten- und Informationsdienste für Migranten und Flüchtlinge in Drittländern bereitstellt, und der direkte Kontakt zu den Migranten wird über den Facebook Messenger ausgeweitet. Es werden zuverlässige, geprüfte und objektive Informationen angeboten, mit denen falschen Vorstellungen über die Risiken entlang der Migrationsroute und über die Lebensqualität im Ausland entgegengewirkt werden soll. Die spezifischen Informationen, die aktuell für Belarus bereitgestellt werden, schließen die tägliche Nachrichtenberichterstattung und das direkte Ansprechen der bestehenden Risiken ein. Migranten, die an der belarussischen Grenze festsitzen, können sich schon jetzt an „InfoMigrants“ wenden, um anderen davon abzuraten, sich auf den Weg zu machen und um klar darauf hinzuweisen, dass es keine Garantie für Asyl gibt.

Im Rahmen eines weiteren von der EU finanzierten Projekts informiert das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) potenzielle Migranten in Asien über legale Migrationsmöglichkeiten sowie über die mit der irregulären Migration verbundenen Risiken. Das zuständige Zentrum im Irak hat seine Tätigkeiten rasch ausgeweitet, um der weiteren Migration nach Belarus entgegenzuwirken. Die Kampagne wurde mittels individueller Ansprachen, mittels Botschaften in sozialen Medien und mithilfe von Fernsehkampagnen durchgeführt.

- **Verstärkung der humanitären Unterstützung in Belarus**

Da gegenwärtig Möglichkeiten zur humanitären Unterstützung gestrandeter Migranten in Belarus geschaffen werden, konnte die EU unlängst bereits direkte Unterstützung für die

¹¹ Diese Möglichkeit wird auch im Jahr 2022 im Rahmen des (AMIF) weiterbestehen.

Situation in Belarus bereitstellen. Unter anderem erfolgte eine Direktzuweisung von 200 000 EUR an die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) als Teil des Gesamtbeitrags der EU für den von der IFRC verwalteten Nothilfefonds für Katastrophenhilfe. Mit dieser sofortigen EU-Finanzierung werden die IFRC und ihre nationale Gesellschaft, das Rote Kreuz Belarus, bei der Bereitstellung dringend benötigter Hilfsgüter wie Lebensmittel, Hygieneartikel, Decken und Erste-Hilfe-Ausrüstungen unterstützt.

Das „**Small-Scale Tool**“ der Kommission wurde ebenfalls aktiviert und stellt internationalen Organisationen wie der IOM, dem UNHCR und der IFRC 500 000 EUR für die Bereitstellung von Soforthilfe zur Verfügung. Damit kann den am stärksten gefährdeten Menschen, die an der Grenze gestrandet sind, lebensrettende Hilfe geleistet werden, u. a. in Form von Nahrungsmitteln und Wasser, anderen Hilfsgütern (Decken, Kleidung, Babyartikel), medizinischer Unterstützung und Vorbereitungen auf den Winter. Die Kommission steht zurzeit im Kontakt mit ihren humanitären Partnern, um die Verwendung dieser Mittel zu klären. Diese Partner müssen unbedingt den notwendigen Zugang zu den Bedürftigen erhalten.

Für den Fall, dass ein eindeutiger humanitärer Bedarf festgestellt wird, ist die Kommission bereit, **zusätzliche Mittel für humanitäre Hilfe** (unter anderem für das UNHCR und die IOM) bereitzustellen, sofern sich der Zugang humanitärer Partnerorganisationen weiter verbessert.

- **Rückkehrflüge für die in Belarus gestrandeten Menschen**

Zu einer humanen Reaktion auf die Krise gehört es, den Menschen zu helfen, nach Möglichkeit in ihre Heimat zurückzukehren. Es gibt bereits Anzeichen dafür, dass viele Menschen bereit sind, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Die Kommission wird bis zu 2,5 Mio. EUR bereitstellen, um **die unterstützte freiwillige Rückkehr zu erleichtern**. Damit sollen die Kosten für die Rückkehr und die Wiedereingliederung in die Herkunftsländer sowie für die notwendige humanitäre, medizinische und rechtliche Unterstützung während des Aufenthalts im belarussischen Hoheitsgebiet abgedeckt werden.

Am 18. November ist bereits ein Flug mit 432 Irakern an Bord von Minsk nach Bagdad erfolgt. Die irakischen Behörden haben um Hilfe bei dieser Rückkehraktion gebeten. Zu diesem Zweck wird die Kommission zusätzliche Mittel in Höhe von rund 1 Mio. EUR bereitstellen, um in Zusammenarbeit mit der IOM die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung zu unterstützen. Insgesamt wird die Kommission also bis zu 3,5 Millionen EUR für die Unterstützung freiwilliger Rückkehrer aus Belarus bereitstellen.

Zusätzlich wird der Irak mit weiteren Mitteln aus dem neuen Haushaltsinstrument „**NDICI-Global Europe**“ dabei unterstützt werden, seine Zusammenarbeit mit der EU bei der Bewältigung gemeinsamer Migrationsprobleme zu intensivieren, wobei der Schwerpunkt auf der Verhinderung irregulärer Migration, dem Ausbau der Zusammenarbeit bei Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung, der Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung, der Unterstützung und dem Schutz von Flüchtlingen im Irak und einer besseren Organisation der Arbeitsmigration liegen wird.

An der Grenze und innerhalb der EU

- **Grenzmanagement, Asyl und Rückkehr**

Die EU kann die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten mit **Finanzmitteln** aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und dem Instrument für Grenzmanagement und

Visa (BMVI) zusätzlich unterstützen. Zum einen haben die Mitgliedstaaten Zuweisungen für nationale Programme erhalten, und zum anderen ist durch jedes der beiden Finanzierungsinstrumente eine thematische Fazilität eingerichtet worden. Mit diesen Mitteln sollen vorrangige Ziele auf EU-Ebene finanziert werden, darunter Soforthilfe für dringende und unmittelbare Bedürfnisse und für Unterstützung für unter Migrationsdruck stehende Mitgliedstaaten.

Auf diese Möglichkeit wurde bereits für die zurzeit in Litauen geleistete Soforthilfe im Umfang von 36,7 Mio. EUR zurückgegriffen. Dieses Programm zeigt, wie die EU dazu beitragen kann, eine Vielzahl finanzieller und operativer Erfordernisse zu erfüllen, die von der Betriebsausrüstung und den Grenzüberwachungssystemen bis hin zum Transport der Grenzschutzbeamten reichen. Im Rahmen des Programms können die Qualität und die Verfügbarkeit von Aufnahmezentren sowie der Transport von Migranten verbessert sowie der Aufbau spezieller Einrichtungen zur Unterstützung schutzbedürftiger Personen gefördert werden. Die Kommission führt derzeit Gespräche mit Litauen, Polen und Lettland über den Umfang dieser Mittel und die Frage, wie diese auf der Grundlage einer umfassenden Bedarfsanalyse eingesetzt werden können. Zusätzlich zu den 360 Mio. EUR, die für diese Mitgliedstaaten im Rahmen des BMVI für diesen Finanzierungszeitraum vorgesehen sind, wird für die Jahre 2021 und 2022 eine weitere Mittelaufstockung in Höhe von rund 200 Mio. EUR zur Verfügung stehen.

Die EU hat zudem Lettland, Litauen und Polen (d. h. den drei Mitgliedstaaten, gegen die sich das belarussische Vorgehen richtet) Unterstützung durch ihre **Agenturen** angeboten. Zu diesem Zweck sind bereits Sachverständige entsandt worden. Die Agenturen sind nun in der Lage, die von ihnen geleistete operative Unterstützung weiter auszubauen, und es ist wichtig, dass die drei Mitgliedstaaten diese Unterstützung in vollem Umfang in Anspruch nehmen.

Neben seiner Reaktion auf ein umfangreiches Ersuchen um einen Einsatz insbesondere in Litauen umfasst die aktuell **von Frontex** geleistete Unterstützung eine rund um die Uhr laufende Lage- und Krisenüberwachung sowie einen operativen Informationsaustausch. Weitere Optionen sind die Bereitstellung von Ausrüstung, der Aufbau von Kapazitäten und die Schulung der nationalen Grenzschutzbeamten, gezielte Informationen und Risikoanalysen¹² sowie die Entsendung von Einsatzkräften der ständigen Reserve.

Das neue Mandat von Frontex bietet beträchtliche Möglichkeiten für eine weiterreichende Unterstützung von Grenzkontrolltätigkeiten (einschließlich Screening und Rückkehrmaßnahmen) und ermöglicht eine viel klarere operative Koordinierung. Beispielsweise kann der Exekutivdirektor von Frontex auf Ersuchen eines Mitgliedstaats einen Soforteinsatz zu Grenzsicherungszwecken und/oder einen Rückkehreinsatz im Hoheitsgebiet des betreffenden Aufnahmemitgliedstaats veranlassen. Dies ermöglicht ein organisiertes und mit geeigneten Ressourcen ausgestattetes Eingreifen auf EU-Ebene. Es ist wichtig, dass alle Mitgliedstaaten bereit sind, hierfür dem neuen Mandat der Agentur entsprechende(s) Ausrüstung und Personal bereitzustellen.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) leistet Litauen operative Unterstützung, um die Bearbeitung von Asylanträgen zu beschleunigen und die Aufnahmebedingungen im Einklang mit den EU-Standards zu verbessern. Das EASO unterstützt auch Lettland mit Dolmetschleistungen und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau.

¹² Beispielsweise die Eurosur-Datenzusammenführungsdienste, welche Risikoanalysen und gezielte Informationen für mögliche Abreise- oder Transitbereiche für die irreguläre Migration anbieten.

Weitere Unterstützung könnte darauf abzielen, eine möglichst effiziente Antrags erfassung und -bearbeitung zu ermöglichen, um das Screening von schutzbedürftigen Migranten zu gewährleisten und die Verwaltung, Entwicklung und Einführung angemessener Standards für Aufnahmeeinrichtungen zu fördern.

Mit Blick auf **Rückkehrmaßnahmen** arbeiten die Kommission, Frontex und die IOM bereits mit Litauen zusammen, um die Rückkehrkapazitäten zu erhöhen. Polen hat zudem Frontex um Unterstützung bei der Durchführung von Rückkehrmaßnahmen ersucht. Die Solidarität der EU mit den drei betroffenen Mitgliedstaaten wird auch weiterhin Unterstützung für die Rückkehr in die Herkunftsländer einschließen und hat bereits zahlreiche Rückkehrmaßnahmen ermöglicht. Das Vorgehen der EU wird sich nicht nur auf die technische und operative Unterstützung erstrecken, sondern auch Gespräche mit dem Irak und mit anderen Drittländern einschließen, durch die sichergestellt werden soll, dass die Rückkehrer aufgenommen werden und die erforderlichen Genehmigungen für die betreffenden Charterflüge erteilt werden.

Diese Arbeiten werden durch maßgeschneiderte Unterstützung für alle drei Mitgliedstaaten intensiviert werden. Die von Frontex geleistete Unterstützung kann die Entsendung von Rückkehrspezialisten, die Organisation von Identifizierungsmissionen und das Chartern von Flügen für die Rückkehr umfassen.

Zusätzlich zu der operativen Unterstützung, die bereits geleistet wird und weiter ausgebaut werden könnte, arbeitet die Kommission an einem Vorschlag für vorläufige Maßnahmen im Bereich Asyl und Rückkehr, der sich auf **Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union** stützt. Damit folgt sie der Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, alle notwendigen Änderungen des EU-Rechtsrahmens und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen, um eine sofortige und angemessene Reaktion im Einklang mit dem EU-Recht und den internationalen Verpflichtungen zu gewährleisten. Sie entspricht zudem der Bitte der betroffenen Mitgliedstaaten, auf vorläufige Maßnahmen zurückgreifen zu können, um wirksam gegen die Notlage der Migranten an den EU-Außengrenzen vorgehen zu können. Diese Maßnahmen würden darauf abzielen, Lettland, Litauen und Polen bei der kontrollierten und raschen Bewältigung der aktuellen Situation unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und der internationalen Verpflichtungen zu unterstützen.

- Bekämpfung des Schleusertums

Bei ihrer Strategie, Migranten zunächst nach Belarus zu locken und sie dann zum irregulären Überschreiten der EU-Außengrenze und zur möglichen Weiterreise zu drängen, sind die belarussischen Behörden auf die Mitwirkung von Schleusern angewiesen, die die Lage von Menschen, die unter Vorspiegelung falscher Tatsachen angelockt werden, sowohl fördern als auch erleichtern und damit Geld verdienen.

Europol unterstützt rund um die Uhr die strafrechtlichen Ermittlungen des Europäischen Zentrums für die Bekämpfung der Schleusung von Migranten (EMSC) und erleichtert den operativen Informationsaustausch über seine wöchentlich tagende gemeinsame Verbindungstaskforce „Migrantenschleusung und Menschenhandel“. Die bei Europol eingerichtete Meldestelle für Internetinhalte überwacht offene Quellen und leistet allen Mitgliedstaaten, von denen Europol befasst wird, Unterstützung. Die laufende, von Europol geleistete Unterstützung für betroffene Mitgliedstaaten umfasst Zweitkontrollen und andere Gegenkontrollen, die sich auf Fälle von Beihilfe zum Menschenschmuggel einschließlich unerlaubter Sekundärmigration konzentrieren. Diese Tätigkeit könnte durch die Entsendung von Experten, den Informationsabgleich mit den bei Europol gespeicherten Daten,

Internetmonitoring und die Erleichterung eines schnellen und sicheren Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert werden. Die Situation in Belarus könnte vorrangig behandelt werden, um maßgeschneiderte Analysen wie Bedrohungsanalysen und Lageberichte zu erstellen.

Die Kommission hat unlängst einen neuen **EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025**¹³ vorgeschlagen, der dem neuen Phänomen der Instrumentalisierung von Migranten für politische Zwecke und der daraus resultierenden Notwendigkeit des Schutzes der EU-Außengrenzen Rechnung trägt. Die gemeinsame Umsetzung zentraler Aspekte des Aktionsplans durch die EU und ihre Mitgliedstaaten wird eine wirksamere Reaktion auf sich verändernde Muster und neue Routen ermöglichen, die Sanktionierung von Schleusern, die Strafverfolgung und die justizielle Zusammenarbeit stärken sowie die Ausbeutung von Migranten verhindern und die Achtung ihrer Rechte gewährleisten.

Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen, die rasch umgesetzt werden könnten, gehören gemeinsame operative Partnerschaften zur Aufdeckung und Verfolgung krimineller Schleusernetze einschließlich der Unterstützung spezialisierter Ermittlungsstellen in den Partnerländern und insbesondere in den am stärksten am Migrantenzustrom nach Belarus beteiligten Ländern. Die Partner bei der Schaffung eines soliden Rechtsrahmens zur Bekämpfung des Schleusertums und bei dessen praktischer Umsetzung zu unterstützen, ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung gemeinsamer operativer Partnerschaften zur Bekämpfung des Schleusertums.

4. VORBEUGUNG: MAßNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER INSTRUMENTALISIERUNG

Die staatlich geförderte Instrumentalisierung von Migranten sollte als bedeutende neue Bedrohung anerkannt und in die Arbeitsbereiche der EU-Sicherheitsunion aufgenommen sowie in der globalen Gemeinschaft umfassend thematisiert werden. Im Rahmen ihrer diplomatischen Tätigkeiten schärft die EU das Bewusstsein für dieses Problem sowohl bei ihren Partnern als auch in multilateralen Foren. Die laufenden Bemühungen werden fortgesetzt, um einen weltweiten Konsens darüber zu erreichen, dass Menschen nicht als Spielball politischer Machtspiele prinzipienloser Akteure benutzt werden dürfen. Es liegt im gemeinsamen Interesse der Zielländer, aber auch der Transit- und der Herkunftsländer, dass sich dieses Muster nicht wiederholt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sich gemeinsam bei wichtigen internationalen Gremien wie der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) dafür einsetzen, dass Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten und die staatlich geförderte Instrumentalisierung von Menschen ergriffen werden.

Auf EU-Ebene sind im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets bereits Maßnahmen vorgeschlagen worden, die darauf abzielen, die EU mit dem erforderlichen umfassenden rechtlichen und institutionellen Rahmen auszustatten und Schwachstellen, die durch das Fehlen eines gemeinsamen wirksamen und fairen Systems entstehen, zu beseitigen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass das Europäische Parlament und der Rat die Verhandlungen über das Paket vorantreiben.

Das Problem der Instrumentalisierung muss bei diesem Konzept berücksichtigt werden, und die in Kürze von der Kommission vorgelegten Vorschläge zur Reform des Schengener Grenzkodexes werden Maßnahmen zur Stärkung des Rechtsrahmens der EU einschließen, um

¹³ COM(2021)591 final.

den Mitgliedstaaten bessere Instrumente zum Schutz der Außengrenzen in Fällen von Instrumentalisierung an die Hand zu geben und zugleich die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu gewährleisten. Die Vorschläge werden auch Maßnahmen zur Unterstützung von Mitgliedstaaten enthalten, die sich unerlaubten Migrationsbewegungen einschließlich der Auswirkungen einer fernab der Außengrenze erfolgenden Instrumentalisierung ausgesetzt sehen.

Ein weiterer spezifischer Aspekt, mit dem es sich zu befassen gilt, sind die Beförderungsunternehmen. Da die Beförderungsunternehmen ein Instrument für die Schleusung von Migranten darstellen, müssen sie eng in das Vorgehen zur Verhinderung und Bekämpfung der mit der Instrumentalisierung verbundenen Schleusungsrouten einbezogen werden. Der gleiche Ansatz ist erforderlich, um die kriminellen Netze zu bekämpfen, die hinter dem Menschenhandel stehen. Viele Beförderungsunternehmen verfügen bereits über Strategien, mit denen sie verhindern wollen, dass sie ungewollt Beihilfe zu kriminellen Handlungen leisten, und die internationalen Verkehrsorganisationen und Wirtschaftsverbände haben bereits einschlägige Leitfäden für ihre Mitglieder erarbeitet¹⁴.

Strategien dieser Art sind jedoch nicht universell gültig, und wo sie vorhanden sind, werden sie auch nicht immer gut umgesetzt. Die jüngsten Ereignisse wären nicht möglich gewesen, wenn nicht bestimmte Beförderungsunternehmen wissentlich oder unwissentlich zur Ausbeutung von Menschen beigetragen - und in einigen Fällen davon profitiert - hätten, was einen enormen humanitären Tribut und hohe Kosten für die Sicherheit der EU-Außengrenzen und die Stabilität in der Region mit sich gebracht hat. Die Beteiligung an solchen Aktivitäten oder deren Erleichterung kann nach den nationalen Bestimmungen zur Umsetzung des Protokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg und des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, eine Straftat darstellen.

Um sicherzustellen, dass die EU über die geeigneten Instrumente zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten und ihrer Instrumentalisierung für politische Zwecke sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels verfügt, sind gezieltere Rechtsvorschriften erforderlich, die sich direkt gegen Beförderungsunternehmen richten, welche an derartigen Handlungen oder anderen schweren Straftaten im Zusammenhang mit der Erleichterung der illegalen Einreise in die EU beteiligt sind.

Die Kommission legt heute **einen Vorschlag vor, der darauf abzielt, Tätigkeiten von Beförderungsunternehmen, die an der Schleusung oder dem Menschenhandel in die EU beteiligt sind oder diese(n) erleichtern, zu verhindern und zu beschränken.**

Durch den Vorschlag würde ein Rechtsrahmen geschaffen, der es der EU ermöglicht, unabhängig von der Beförderungsart (Land-, Luft-, Binnenschiffs- und Seeverkehr) Präventiv- und Schutzmaßnahmen gegen Beförderungsunternehmen zu ergreifen, die an der Schleusung oder dem Menschenhandel in die EU beteiligt sind oder diesen erleichtern. Die ergriffenen Maßnahmen sollten angesichts der besonderen Umstände des jeweiligen Falles notwendig und verhältnismäßig sein. Sie könnten die Aussetzung oder Einschränkung des laufenden Betriebs, die Aussetzung von Betriebsgenehmigungen, das Verbot, die EU zu

¹⁴ Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität; Leitlinien der ICAO für die Meldung von Menschenhandel durch Flug- und Kabinenbesatzungen; Entschließung der IATA zur Verurteilung des Menschenhandels; Leitlinien der IATA zur Bekämpfung des Menschenhandels; vorläufige Maßnahmen der IMO zur Bekämpfung unsicherer Praktiken im Zusammenhang mit Menschenhandel, Schleusung oder Beförderung von Migranten auf dem Seeweg.

überfliegen, technische Zwischenstopps in der EU einzulegen oder EU-Häfen anzulaufen, oder das Verbot, Beförderungsdienste in die EU und aus der EU zu erbringen, einschließen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen würde in hohem Maße von ihrer raschen Umsetzung abhängen. Die Kommission wird daher, nachdem sie den betroffenen Beförderungsunternehmen die Möglichkeit gegeben hat, von ihrem Recht auf Anhörung Gebrauch zu machen, auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse zügig Maßnahmen erlassen.

5. FAZIT

Das entschlossene und umfassende Vorgehen gegen die belarussische Strategie der staatlich geförderten Instrumentalisierung von Migranten zeigt bereits erste Erfolge. So hat ein konzertiertes diplomatisches Vorgehen eingesetzt, das die Möglichkeiten für die Schleusung von Migranten nach Belarus unterbinden soll. Die Konsequenzen für Belarus und für die Schleuser werden immer deutlicher. Die Unterstützung für die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten wird intensiviert. Der Schwerpunkt muss auf den humanitären Bedürfnissen der gestrandeten Menschen liegen und auch Unterstützung für ihre Rückkehr einschließen.

Gleichzeitig steht die EU angesichts des Versuchs, eine anhaltende und langwierige Krise herbeizuführen, fest an der Seite ihrer Mitgliedstaaten und macht deutlich, dass sie Versuche, ihre demokratischen Werte und Gesellschaften zu untergraben oder zu destabilisieren, unter keinen Umständen dulden wird. Dies ist von zentraler Bedeutung für unsere Aufgabe, durch Initiativen wie der Sicherheitsunion und dem Strategischen Kompass für ein sicheres und demokratisches Europa zu sorgen. Es ist in erster Linie ein humanitäres Gebot, jetzt entschlossen zu handeln, um die Situation an den Grenzen von Belarus zu entschärfen, und es ist eine moralische Pflicht, zu verhindern, dass sich solch skrupellose Handlungen wiederholen. Die Europäische Union bildet daher eine globale Koalition gegen den Einsatz von Menschen als politische Schachfiguren.

Insgesamt zeigt die Reaktion der EU auf das aggressive Vorgehen des Lukaschenko-Regimes, dass ein ganzheitlicher Ansatz zur Bekämpfung hybrider Bedrohungen und zur Abschwächung ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Sicherheit der EU und ihrer Bürgerinnen und Bürger erforderlich ist. Mit Blick auf die Zukunft muss sich die EU der umfassenderen Herausforderung bewusst sein, dass sie spezifische, jetzt und in Zukunft durch bei Bedarf einsetzbare Instrumente ergänzte Fähigkeiten zur Bekämpfung hybrider Bedrohungen entwickeln muss.