



Brüssel, den 12. Dezember 2024  
(OR. en)

16833/24

JAI 1865  
ASILE 129  
MIGR 461  
FRONT 339  
HYBRID 154  
RELEX 1606

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 12. Dezember 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 570 final

---

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT  
über die Abwehr hybrider Bedrohungen infolge des Einsatzes von Migration als Waffe und die Stärkung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 570 final.

---

Anl.: COM(2024) 570 final

---

16833/24

JAI.1

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 11.12.2024  
COM(2024) 570 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**über die Abwehr hybrider Bedrohungen infolge des Einsatzes von Migration als Waffe  
und die Stärkung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen**

**DE**

**DE**

## **Mitteilung über die Abwehr hybrider Bedrohungen infolge des Einsatzes von Migration als Waffe und die Stärkung der Sicherheit an den EU-Außengrenzen**

### **1. Herausforderungen an den EU-Landaußengrenzen zu Russland und Belarus und Bedrohung der Sicherheit der Union**

In jüngster Zeit hat die Zahl der böswilligen Aktivitäten, die gegen die Europäische Union gerichtet sind und die globale Konnektivität, Lieferketten, wirtschaftliche Abhängigkeiten, rechtliche Schlupflöcher und die Offenheit unserer demokratischen Gesellschaften ausnutzen, erheblich zugenommen. Diese Aktivitäten sind mittlerweile ausgefeilter als früher. Dazu gehören Sabotageakte oder Cyberangriffe zur Störung der Wirtschafts-, Energie- oder Verkehrsnetze sowie Einflussnahme aus dem Ausland und Einmischung in politische Prozesse. Bei diesen hybriden Angriffen ist eine zunehmende Unverfrorenheit zu erkennen. Die EU unternimmt Schritte zur Stärkung ihrer Krisenvorsorge und Resilienz, und die Kommission ist bereit, die Mitgliedstaaten zu dabei zu unterstützen, an den verschiedenen Fronten tätig zu werden.

In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2024 betonte der Europäische Rat, dass es Russland, Belarus oder anderen Ländern nicht gestattet werden darf, unsere Werte, einschließlich des Rechts auf Asyl, zu missbrauchen und unsere Demokratien zu untergraben. Der Europäische Rat bekundete seine Solidarität mit Polen und anderen Mitgliedstaaten, die vor diesen Herausforderungen stehen, und bekämpfte seine Entschlossenheit, im Einklang mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, auch mit der Unterstützung der Europäischen Union, für eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen der Union zu sorgen. Der Europäische Rat hat deutlich gemacht, dass Ausnahmesituationen entsprechende Maßnahmen erfordern.<sup>1</sup> Im Dezember 2023 hatte der Europäische Rat bereits alle hybriden Angriffe, einschließlich der Instrumentalisierung von Migration durch Drittländer für politische Zwecke, verurteilt und die Entschlossenheit der Union zum Ausdruck gebracht, solchen Angriffen aus Russland und Belarus entgegenzuwirken.<sup>2</sup> Diese Mitteilung konzentriert sich auf die Landaußengrenzen der EU zu Russland und Belarus, die darin dargelegten Erwägungen können jedoch an anderer Stelle angewandt werden, wenn dies durch die besonderen Umstände gerechtfertigt ist.

Seit Februar 2022 verstößt Russland mit seiner militärischen Aggression gegen die Ukraine massiv gegen das Völkerrecht, einschließlich der Charta der Vereinten Nationen<sup>3</sup>, und untergräbt damit die Sicherheit und Stabilität in Europa und weltweit. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine ist auch ein Angriff auf die Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte. Russland agiert dabei nicht allein. Belarus hat die russischen Aktivitäten oft gefördert und entscheidend unterstützt. Dies gilt insbesondere seit der Verhängung von Sanktionen gegen das Lukaschenko-Regime nach der manipulierten Präsidentenwahl im Jahr 2020. Damals leitete Belarus mit Unterstützung Russlands eine Operation zur Schaffung einer künstlichen Migrationsroute über seine Landgrenzen mit EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Lettland, Litauen und Polen, in andere europäische Länder ein.

---

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.10.24, EUCO 24/25, Nummer 38.

<sup>2</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15.12.2023, EUCO 20/23, Nummer 30.

<sup>3</sup> Resolution ES-11/1 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 1.3.2022, [n2227227.pdf](https://www.un.org/News/Press-Releases/2022/03/22/un-general-assembly-adopts-resolution-on-migration-and-humanitarian-crisis).

Die Handlungen Russlands haben nicht nur den Krieg auf den europäischen Kontinent zurückgebracht, sondern auch eine Atmosphäre der Unsicherheit und Instabilität geschaffen. Dies wird durch die Intensivierung von Provokationen und die Verwendung von Taktiken der hybriden Kriegsführung verstärkt, z. B. durch den Einsatz von Migration als Waffe, mit dem Russland und Belarus künstlich illegale<sup>4</sup> Migrationsströme in Richtung der EU-Außengrenzen auslösen. Russland und Belarus instrumentalisieren Menschen in Konflikten und nehmen keinerlei Rücksicht auf deren Schutzbedürftigkeit. Russland und Belarus nutzen diese hybride Kriegsführung als politisches Instrument, um unsere Gesellschaften zu destabilisieren und die Einheit der Europäischen Union zu untergraben. Dies gefährdet nicht nur die nationale Sicherheit und Souveränität der Mitgliedstaaten, sondern auch die Sicherheit und Integrität des Schengen-Raums und die Sicherheit der Union insgesamt. Die Anwendung von Gewalt durch Einzelpersonen – insbesondere, wenn sie in Gruppen aktiv werden – gegen Grenzschutzbeamte im Zusammenhang mit einigen illegalen Einreisevorgängen in die Union verschärft die Lage weiter und hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesellschaft in der EU. Letztlich zielen die von Russland und Belarus organisierten Aktivitäten auch darauf ab, die Unterstützung der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger für die Ukraine und ihre legitimen Selbstverteidigungsbemühungen zu schwächen.

In diesem Jahr ist die Zahl der irregulären Einreisen an den Grenzen zwischen der EU und Belarus erheblich gestiegen (66 % im Jahr 2024 im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Jahres 2023), insbesondere an der polnisch-belarussischen Grenze. Dies ist auch auf die Beteiligung der belarussischen Behörden an der Erleichterung des Grenzübergangs, d. h. der Genehmigung des Zugangs zum Grenzgebiet und der Ausstattung von Migranten etwa mit Leitern, zurückzuführen. Die russischen Behörden fördern diese Bewegungen: Mehr als 90 % der Migranten, die die polnisch-belarussische Grenze illegal überschreiten, verfügen über ein russisches Studenten- oder Touristenvizum. Ähnliche Vorgänge wurden 2023 an der finnisch-russischen Grenze beobachtet, wo die Mehrheit der Migranten im Besitz eines gültigen russischen Visums war und bereits zuvor versucht hatte, über Belarus in die EU einzureisen. Ein kürzlich geschlossenes Abkommen zwischen Belarus und Russland über die gegenseitige Anerkennung von Visa<sup>5</sup> könnte die Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen zwischen Russland und Belarus, einschließlich derjenigen, die die Grenze zur EU illegal überschreiten wollen, weiter erleichtern. Darüber hinaus gibt die Lage an den anderen Grenzabschnitten der Union zu Russland und Belarus nach wie vor Anlass zur Sorge, da auch dort die Bedrohung durch den Einsatz von Migration als Waffe weiter besteht.

Zur Gewährleistung der Sicherheit der Union sowie der territorialen Unversehrtheit der Mitgliedstaaten müssen die an Russland und Belarus angrenzenden Mitgliedstaaten in der Lage sein, entschlossen und konsequent zu handeln, um die Außengrenzen der Union wirksam zu kontrollieren. Die Mitgliedstaaten sind für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit in ihrem Hoheitsgebiet zuständig. Sie sind ferner verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen für eine wirksame Kontrolle und ein effizientes

---

<sup>4</sup> Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

<sup>5</sup> Das Abkommen zwischen Russland und Belarus wurde im Februar 2023 ratifiziert und sollte am 8. Dezember 2024 in Kraft treten. Es sieht vor, dass Ausländer, die ein Visum von Russland oder Belarus erhalten haben, die Grenzen des anderen Landes ohne ein zusätzliches Visum überschreiten können.

Management der Außengrenzen zu ergreifen, um ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb der Union zu gewährleisten, wie es das EU-Recht verlangt.

Das Recht auf Asyl, die Achtung der Menschenwürde und der Grundsatz der Nichtzurückweisung sind dabei wichtige Eckpfeiler. Das Völkerrecht und das EU-Recht erlauben es den Mitgliedstaaten, in Situationen, in denen dies zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung erforderlich ist, entschlossen zu handeln; die Rechte der von den Maßnahmen betroffenen Personen sind dabei zu wahren. Angesichts der schwerwiegenden und anhaltenden Bedrohung für die Sicherheit der EU und die territoriale Unversehrtheit der Mitgliedstaaten können sich diese auf Bestimmungen der Verträge berufen, um ausnahmsweise, unter strengen Bedingungen und unter Kontrolle des Gerichtshofs, über das derzeit im Sekundärrecht der EU vorgesehene Maß hinauszugehen.

## **2. Politische Reaktion der EU und operative Unterstützung**

Die Europäische Union hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um der Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten entgegenzuwirken, als diese Praxis im Jahr 2021 von Belarus an seinen Grenzen zu Lettland, Litauen und Polen sowie insbesondere von Russland an seiner Grenze zu Finnland eingesetzt wurde. Neben einer starken politischen Unterstützung unternahm die Union finanzielle, operative und diplomatische Anstrengungen, auch mit den Herkunfts- und Transitländern, um wirksam reagieren zu können.

Da die Instrumentalisierung von Migration durch feindselige staatliche Akteure häufig mit den Handlungen krimineller Organisationen und von Schleusern einhergeht, wurde das Thema im neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025)<sup>6</sup> behandelt. Darüber hinaus hat die Kommission im Legislativvorschlag für eine Richtlinie über die Schleuserkriminalität<sup>7</sup> einen neuen Straftatbestand der öffentlichen Anstiftung vorgeschlagen, um gegen die Aktivitäten von Schleusern vorzugehen, die (auch im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung) Migranten vorsätzlich dazu anstiften, illegal in oder durch die EU zu reisen oder sich dort aufzuhalten. Die Instrumentalisierung von Migration gilt als erschwerender Umstand, der zu höheren Strafen führen kann. Im überarbeiteten Schengener Grenzkodex wird ausdrücklich anerkannt, dass Fälle der Instrumentalisierung von Migration die vorübergehende Schließung von Grenzübergangsstellen an den betreffenden Außengrenzen rechtfertigen können. Die Mitgliedstaaten können die zur Wahrung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung erforderlichen Maßnahmen ergreifen, wenn eine große Zahl von Migranten versucht, ihre Außengrenzen unerlaubt, massenweise und gewaltsam zu überschreiten. Die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen

---

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Neuer EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025), 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

<sup>7</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates, COM(2023) 755 final.

höherer Gewalt<sup>8</sup> ermöglicht es den Mitgliedstaaten, von bestimmten Verfahrensvorschriften des EU-Asylrechts abzuweichen, um auf Instrumentalisierung reagieren zu können.<sup>9</sup>

Die Kommission arbeitet nun mit den Mitgliedstaaten an der Umsetzung der Vorschriften des Migrations- und Asylpakets, einschließlich der Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt. Sie unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Durchführungspläne, die bis zum 12. Dezember 2024 vorzulegen waren. Diese Durchführungspläne müssen geeignete Maßnahmen vorsehen, die die Mitgliedstaaten darauf vorbereiten, das Problem der Instrumentalisierung gemäß der Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt anzugehen. Die Pläne könnten durch andere Instrumente ergänzt werden, die den in dieser Mitteilung beschriebenen außergewöhnlichen Situationen an den EU-Außengrenzen Rechnung tragen und so die Sicherheit der Union und die territoriale Integrität der Mitgliedstaaten gewährleisten.

Darüber hinaus arbeitet die Kommission in einer Reihe von Bereichen weiterhin an der generellen Stärkung der Resilienz und der Fähigkeit der Union, auf verschiedene Arten hybrider Bedrohungen zu reagieren. In diesem Zusammenhang hat sie neue Vorschriften vorgeschlagen, damit die EU Maßnahmen gegen Verkehrsunternehmen (Luft- und Seeverkehr, Binnenwasserstraßen, Schiene und Straße) erlassen kann, die den Menschenhandel oder die Schleusung von Migranten erleichtern oder daran beteiligt sind. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat nachdrücklich auf, bei diesem Vorschlag rasch Fortschritte zu erzielen. Um der zunehmenden Nutzung kommerzieller Verkehrsmittel durch Schleuser, auch zum Zwecke der Instrumentalisierung von Migration, entgegenzuwirken, hat die Kommission 2023 ein Instrumentarium für Verkehrsunternehmen angenommen, das derzeit umgesetzt wird. Mit diesem Instrumentarium sollen das Lagebewusstsein und der Informationsaustausch sowohl zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen als auch mit internationalen Partnern, Interessenträgern aus der Industrie, nationalen Behörden und internationalen Organisationen verbessert werden.

Die Kommission ist entschlossen, sich mit der Online-Dimension der Instrumentalisierung zu befassen, um der Verbreitung schädlicher Inhalte sowie der Einflussnahme und Einmischung aus dem Ausland Einhalt zu gebieten, die unsere Gesellschaften polarisieren und zu Radikalisierung und Gewalt führen. Dies soll durch die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften wie des Gesetzes über digitale Dienste und die Zusammenarbeit mit der Technologieindustrie geschehen. Im Kampf gegen hybride Bedrohungen bedient sich die EU eines breiten Spektrums von Maßnahmen in allen Politikbereichen (einschließlich kritischer Infrastruktur und Herausforderungen bei der Cybersicherheit) und verfügt seit 2022 im Rahmen des Strategischen Kompasses für mehr Sicherheit und Verteidigung der EU<sup>10</sup> über ein hybrides Instrumentarium.

---

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1 (ABl. L, 2024/1359, 22.5.2024).

<sup>9</sup> Beispielsweise durch die Verlängerung der Dauer von Grenzverfahren und die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf alle Personen, die internationalen Schutz beantragen, sowie durch die Verlängerung der Fristen für die Registrierung von Asylanträgen.

<sup>10</sup><https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

Die EU-Agenturen leisten derzeit operative Unterstützung an den östlichen Landgrenzen der EU und sind bereit, diese zu verstärken, damit die Mitgliedstaaten die Sicherheitsbedrohungen an unseren Außengrenzen bewältigen können. Frontex kann durch gemeinsame Aktionen, Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken und die Förderung von Informationsaustausch, technischer Unterstützung, Kapazitätsaufbau und Ausbildung sowie mittels Entsendung von Verbindungsbeamten helfen. Abgestellte Europol-Beamte können zur Unterstützung bei Zweitkontrollen entsandt werden. Die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) steht den Mitgliedstaaten auf deren Ersuchen mit technischen Sachverständigen zur Seite, um die Aufnahme- und Asyldienste bei Bedarf zu stärken. Eurojust bietet den betroffenen Mitgliedstaaten Unterstützung bei strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie gemeinsame Ermittlungsgruppen unter der Leitung von Staatsanwälten an. Darüber hinaus ist das Katastrophenschutzverfahren der Union ein wirksames Instrument, das bereits 2021 eingesetzt wurde, als Litauen mit der Instrumentalisierung von Migration konfrontiert war, und das alle betroffenen Mitgliedstaaten nutzen können, um sich auf Bedrohungen durch den Einsatz von Migration als Waffe vorzubereiten und wirksame Unterstützung zu leisten, auch für bedürftige Menschen.

Die Kommission stockte auch die finanzielle Unterstützung auf. Im Jahr 2021 leitete die Kommission einen Dialog mit Lettland, Litauen und Polen ein, um diesen Ländern zusätzlich zu den Beträgen, die bereits über nationale Programme im Rahmen des Instruments für Grenzverwaltung und Visumspolitik (BMVI) für den Zeitraum 2021-2027 zugewiesen wurden (360 Mio. EUR), finanzielle Unterstützung für das Grenzmanagement zu gewähren.<sup>11</sup> Seitdem hat die Kommission weitere spezifische Maßnahmen im Rahmen der Thematischen Fazilität des BMVI eingeleitet, um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der Grenzüberwachung zu erhöhen und neue Herausforderungen an den Außengrenzen zu bewältigen. Dazu gehört eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen in Höhe von 150 Mio. EUR zur Unterstützung der Nachbarländer von Belarus und Russland bei der Bewältigung neuer Sicherheitsbedrohungen.

Darüber hinaus hat der Rat einen Rahmen für restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die destabilisierenden Handlungen Russlands im Ausland geschaffen.<sup>12</sup> Dieser neue Rahmen ermöglicht es der EU, gegen Einzelpersonen und Einrichtungen vorzugehen, die an Handlungen und politischen Maßnahmen beteiligt sind, die die Grundwerte der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie deren Sicherheit, Unabhängigkeit und Integrität untergraben – wie etwa der Instrumentalisierung von Migration durch die russische Regierung. Dieser neu geschaffene Rahmen ermöglicht das Einfrieren von Vermögenswerten der Betroffenen und untersagt EU-Bürgerinnen und -Bürgern sowie -Unternehmen, ihnen Gelder zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus kann auch gegen natürliche Personen ein Reiseverbot verhängt werden.

### **3. Rechtlicher Rahmen**

Nach dem Schengener Grenzkodex müssen die Mitgliedstaaten die Außengrenzen der EU schützen. Sie sind verpflichtet, die Integrität des Schengen-Raums zu wahren, indem sie

---

<sup>11</sup> Im Jahr 2022 wurde durch eine spezifische Maßnahme im Rahmen der Thematischen Fazilität des BMVI (und Soforthilfe für Litauen) zusätzliche Unterstützung in Höhe von insgesamt 200 Mio. EUR gewährt.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) 2024/2642 des Rates vom 8. Oktober 2024 über restriktive Maßnahmen angesichts der destabilisierenden Aktivitäten Russlands, ST/8744/2024/INIT (ABl. L, 2024/2642, 9.10.2024).

unbefugte Grenzübertritte verhindern, grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen und Maßnahmen gegen Personen veranlassen, die die Grenze unerlaubt überschreiten.<sup>13</sup> Grundsätzlich haben die Mitgliedstaaten das Recht, die Einreise, den Aufenthalt und die Abschiebung von Ausländern zu kontrollieren.<sup>14</sup>

Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten beim Management der EU-Außengrenzen die Grundrechte und den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten. Dieser Grundsatz ist im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem dazugehörigen Protokoll von 1967 („Genfer Flüchtlingskonvention“), in der Charta der Grundrechte sowie im Schengener Grenzkodex festgeschrieben. Er ist Teil des für alle Staaten verbindlichen Gewohnheitsrechts und ist in einer Reihe internationaler Übereinkünfte wie dem Übereinkommen gegen Folter<sup>15</sup> und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>16</sup> verankert. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung schützt Personen, bei denen stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie andernfalls ernsthaft Gefahr laufen würden, Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden.

Die Genfer Flüchtlingskonvention sieht ausdrücklich eine Ausnahmeregelung vom Grundsatz der Nichtzurückweisung<sup>17</sup> im Sinne dieser Konvention vor, in der bestimmte Ausnahmesituationen genannt werden, in denen dieser Grundsatz nicht anwendbar ist. Die Ausnahme betrifft Personen, bei denen hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit des Landes darstellen, oder die wegen einer besonders schweren Straftat verurteilt wurden und eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen.<sup>18</sup>

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beruht auf der uneingeschränkten und umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>19</sup> In der Charta der Grundrechte<sup>20</sup> ist das Asylrecht verankert, das sich auf die Normen der Genfer Konvention<sup>21</sup> und den Grundsatz der Nichtzurückweisung<sup>22</sup> stützt, der auf Artikel 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur

---

<sup>13</sup> Artikel 13 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Kodifizierter Text) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

<sup>14</sup> Siehe EGMR, Abdulaziz, Cabales und Balkandali/Vereinigtes Königreich, 28.5.1985, Rn. 67, und EGMR (Große Kammer), N.D. und N.T./Spanien, 13.2.2020, Rn. 167.

<sup>15</sup> Artikel 3, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 10.12.1984, Resolution 39/46 der Generalversammlung.

<sup>16</sup> Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, 16.12.1966, Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung.

<sup>17</sup> Artikel 33 Absatz 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge: „Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

<sup>18</sup> Artikel 33 Absatz 2 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge: „Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwer wiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.“

<sup>19</sup> Artikel 78 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>20</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391).

<sup>21</sup> Artikel 18 der Charta.

<sup>22</sup> Artikel 19 der Charta.

Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Artikel 3 EMRK und Artikel 15 EMRK aufbaut. Die in der Charta verankerten Grundrechte sind rechtlich gleichrangig wie die Verträge<sup>23</sup> und müssen bei der Anwendung des EU-Rechts geachtet werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es an der Außengrenze der EU zu Russland und Belarus offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten einem hybriden Angriff feindseliger Staaten ausgesetzt sind, die beabsichtigen, die Region durch den Angriffskrieg gegen die Ukraine zu destabilisieren, und gleichzeitig Migration als Waffe einsetzen, um die Sicherheit der Union zu untergraben. Die Kommission ist entschlossen, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Russland und Belarus daran zu hindern, ihre Ziele zu erreichen, indem sie unsere Grundsätze und Werte gegen uns verwenden. Die anhaltende Bedrohung an diesen Außengrenzen und ihre Auswirkungen auf die Sicherheit der Union und der betroffenen Mitgliedstaaten stellen eine außergewöhnliche und sehr schwerwiegende Situation dar. Tatsächlich hat sich das Sicherheitsumfeld der Europäischen Union im Vergleich zu dem Zeitpunkt, zu dem die einschlägigen völkerrechtlichen Instrumente erlassen wurden, dramatisch verändert. Dies muss bei ihrer Anwendung möglicherweise berücksichtigt werden.

Wie in Artikel 4 Absatz 2 EUV anerkannt, fällt der Schutz der nationalen Sicherheit in die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies umfasst die Integrität der wesentlichen Funktionen des Staates und die grundlegenden Interessen der Gesellschaft<sup>24</sup>, den Schutz der territorialen Unversehrtheit und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. In Artikel 72 AEUV wird anerkannt, dass die Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichen Umständen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit möglicherweise, wie vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt, Maßnahmen ergreifen müssen, die vom Sekundärrecht der EU abweichen. Derartige Maßnahmen sollten die Ausnahme sein und nur in klar definierten Fällen angewandt werden.<sup>25</sup>

Wie vom Europäischen Rat zum Ausdruck gebracht, erkennt die Kommission an, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, alles Erforderliche zu unternehmen, um sich gegen hybride Angriffe aus Russland und Belarus zu verteidigen und ihre nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung und Souveränität zu schützen.<sup>26</sup> Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen festzulegen und geeignete Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen. Letztere müssen mit dem EU-Recht und dem Völkerrecht im Einklang stehen.<sup>27</sup>

Bei der Bekämpfung hybrider Angriffe aus Russland und Belarus sehen sich die Mitgliedstaaten mit Vorgängen konfrontiert, die ihrer Art und Bedeutung nach die nationale Sicherheit gefährden. Die Mitgliedstaaten müssen unter Umständen vorbehaltlich der in Artikel 52 Absatz 1 der Charta festgelegten Anforderungen Maßnahmen ergreifen, die schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte wie das Recht auf Asyl und damit

---

<sup>23</sup> Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>24</sup> Verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a./Premier ministre u. a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 135.

<sup>25</sup> Verbundene Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Kommission/Polen, Kommission/Ungarn und Kommission/Tschechien, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 143.

<sup>26</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.10.24, EUCO 24/25, Nummer 38.

<sup>27</sup> Verbundene Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Kommission/Polen, Kommission/Ungarn und Kommission/Tschechien, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 143.

zusammenhängende Garantien nach sich ziehen könnten.<sup>28</sup> Insbesondere kann die Ausübung der Grundrechte der Charta beschränkt werden<sup>29</sup>, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist und nur soweit der Wesensgehalt der Rechte gewährleistet ist, den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit gebührend Rechnung getragen wird und die Einschränkungen den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprechen.<sup>30</sup>

Die Europäische Union war bereits mit einer Situation konfrontiert, in der die Einschränkung der in der Charta verankerten Grundrechte erforderlich war, um hybriden Bedrohungen durch Russland entgegenzuwirken. Im März 2022 untersagte die Union bestimmten staatlich kontrollierten russischen Medien aufgrund von gegen die Zivilgesellschaft in der Union gerichteter Propaganda und Desinformation vorübergehend die Ausstrahlung auf dem Gebiet der EU.<sup>31</sup> Die Bedrohung stellte eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit dar. Obwohl der Beschluss Auswirkungen auf das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie auf die unternehmerische Freiheit hatte, hat das Gericht seine Rechtmäßigkeit bestätigt, da er die in der Charta festgelegten Anforderungen eingehalten hat<sup>32</sup> und das Ziel der Maßnahme, nämlich der Schutz der Werte der Union, insbesondere der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, eine solche Einschränkung gerechtfertigt hat.<sup>33</sup> Ungeachtet der offensichtlichen Unterschiede zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Recht auf Asyl liefert dieser Präzedenzfall einschlägige Anhaltspunkte zu den rechtmäßigen Bedingungen für die Einschränkung der in der Charta verankerten Rechte.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat ebenfalls anerkannt, dass sich bestimmte Ausnahmesituationen auf die Auslegung der Rechte aus der EMRK auswirken. Insbesondere hat er festgestellt, dass das Verhalten von Migranten, die in großen Gruppen Gewalt anwenden, um einen Grenzzaun zu stürmen<sup>34</sup> oder unter dem Schutz einer großen Menschenmenge die Grenze illegal<sup>35</sup> und ohne offizielle Einreiseverfahren zu überqueren, staatliche Maßnahmen rechtfertigen kann, die nicht als Verstoß gegen das Verbot der Kollektivausweisung angesehen werden.

#### **4. Zusammenarbeit mit der Union und anderen Mitgliedstaaten**

Die Kommission erkennt an, dass die Mitgliedstaaten angesichts hybrider Angriffe durch feindselige Staaten, die die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit der Mitgliedstaaten sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gefährden, außerordentliche Maßnahmen ergreifen können, um sich gegen externe Bedrohungen zu verteidigen.

<sup>28</sup> Verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a./Premier ministre u. a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 136.

<sup>29</sup> Mit Ausnahme der unabdingbaren Rechte, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung.

<sup>30</sup> Artikel 52 Absatz 1 der Charta.

<sup>31</sup> Beschluss (GASP) 2022/351 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. L 65 vom 2.3.2022, S. 5).

<sup>32</sup> T-125/22, RT France/Rat der Europäischen Union, ECLI:EU:T:2022:483, Rn. 145.

<sup>33</sup> T-125/22, RT France/Rat der Europäischen Union, ECLI:EU:T:2022:483, Rn. 202.

<sup>34</sup> EGMR (Große Kammer), N.D. und N.T./Spanien, 13.2.2020, Rn. 231.

<sup>35</sup> EGMR, A. A. u. a./Nordmazedonien, 5.4.2022, Rn. 123.

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine und in diesem Zusammenhang die allgemeine Feindseligkeit, die sowohl Russland als auch – in unterstützender Funktion – Belarus gegenüber der Europäischen Union an den Tag legen, haben zu Verunsicherung in der Union geführt. Eine der schwerwiegendsten Ausprägungen ist der Einsatz von Migration als Waffe, indem Migranten kontinuierlich unterstützt und ermutigt werden, an die östlichen Landaußengrenzen der Union zu gelangen, um Druck auf die Mitgliedstaaten und die Union auszuüben.

Angesichts dieser Situation müssen die betroffenen Mitgliedstaaten in der Lage sein, sich zu verteidigen, ihre territoriale Unversehrtheit zu wahren, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und ihre nationale Sicherheit gemäß Artikel 4 Absatz 2 EUV und Artikel 72 AEUV sowie die Sicherheit der Union insgesamt zu schützen. Darüber hinaus werden durch die Maßnahmen Russlands und Belarus‘ Menschen ausgenutzt, von denen einige schutzbedürftig sind. Ihre Grundrechte, ihre Würde und ihre besonderen Bedürfnisse müssen daher im Einklang mit dem EU- und dem Völkerrecht gewahrt werden.

Die von den Mitgliedstaaten zur Wahrung der nationalen Sicherheit im Einklang mit den Verträgen ergriffenen Maßnahmen müssen mit den Beschränkungen und Bedingungen des EU-Rechts vereinbar sein. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union liefert nützliche Anhaltspunkte zu den zu berücksichtigenden Beschränkungen und Bedingungen.

Jede Maßnahme muss **verhältnismäßig** und geeignet sein, der von Russland und Belarus ausgehenden Bedrohung zu begegnen, und sie muss **auf das unbedingt Notwendige beschränkt** sein.<sup>36</sup> Die Mitgliedstaaten müssen die Notwendigkeit von Maßnahmen erläutern und begründen, die im Einklang mit den Verträgen den Schutz der nationalen Sicherheit zum Ziel haben.<sup>37</sup> Die bloße Berufung auf den Schutz von Interessen, so grundlegend sie auch sein mögen, reicht nicht aus, um der gebotenen Begründung zu genügen.<sup>38</sup> Um die Angemessenheit und Notwendigkeit der Maßnahmen zu begründen, müssen die Mitgliedstaaten auch darlegen, warum die bereits im Besitzstand vorhandenen Flexibilitätsbestimmungen nicht geeignet sind, den besonderen Umständen Rechnung zu tragen.<sup>39</sup>

Darüber hinaus müssen Maßnahmen, die zur Einschränkung bestimmter Grundrechte führen können, **vorübergehender** Natur sein. Die Tatsache, dass die Maßnahmen zeitlich begrenzt wären, ist wichtig für die Beurteilung, ob der Wesensgehalt des betreffenden Rechts gewahrt wird<sup>40</sup>, da außergewöhnliche Maßnahmen zielgerichtet, an die besonderen Umstände angepasst und nur so lange wie nötig gelten dürfen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, alle auf dem Spiel stehenden Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen und alle Möglichkeiten zu nutzen, die die Rechtsordnung

<sup>36</sup> Verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a./Premier ministre u. a., ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 147; Rechtssache C-808/18 Kommission/Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, Rn. 216 und 261; verbundene Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Kommission/Polen, Kommission/Ungarn und Kommission/Tschechien, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 152.

<sup>37</sup> Rechtssache C-72/22 PPU M.A, ECLI:EU:C:2022:505, Rn. 70; Rechtssache C-808/18, Kommission/Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, Rn. 214.

<sup>38</sup> Verbundene Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17, Kommission/Polen, Kommission/Ungarn und Kommission/Tschechien, ECLI:EU:C:2020:257, Rn. 145.

<sup>39</sup> Rechtssache C-808/18 Kommission/Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, Rn. 217 und 218.

<sup>40</sup> T-125/22, RT France/Rat der Europäischen Union, ECLI:EU:T:2022:483, Rn. 154.

der Union bei der Ergreifung außergewöhnlicher Maßnahmen bietet, um – wie in dieser Mitteilung dargelegt – gegen hybride Angriffe vorzugehen. Da diese Maßnahmen die gemeinsame Außengrenze sowie die innere und äußere Sicherheit der Union selbst schützen, und angesichts des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit<sup>41</sup> werden die Mitgliedstaaten ersucht, eng mit der Union und anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Die Kommission wird ihrer institutionellen Rolle gerecht werden und den Schutz der allgemeinen Interessen der Union gewährleisten. Für kohärente und wirksame Maßnahmen braucht es eine Koordinierung zwischen benachbarten Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Kommission konsultieren und die anderen Mitgliedstaaten über außergewöhnliche Maßnahmen informieren, die sie zu ergreifen beabsichtigen und ergreifen, um die hybriden Angriffe aus Russland und Belarus zu bekämpfen. Es wäre wichtig, dass die Mitgliedstaaten über die zu ergreifenden Maßnahmen, deren Dauer und Anwendungsbereich, die Rechtsgrundlage und die Art und Weise, wie sie die Grundsätze und Beschränkungen einhalten wollen, die sich auch in Bezug auf die Grundrechte aus dem EU-Recht und dem Völkerrecht ergeben, informieren.

Die Kommission ist auch zu Erörterungen mit den Mitgliedstaaten bereit, die solche außergewöhnlichen Maßnahmen ergreifen, damit alle einschlägigen Erwägungen berücksichtigt werden können. Die Kommission steht den Mitgliedstaaten stets bei ihren Bemühungen um eine sichere und geschützte Union und einen voll funktionsfähigen Schengen-Raum zum Nutzen aller EU-Bürgerinnen und -Bürger und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte zur Seite. Die Union wird es keinem feindlich gesinnten Staat erlauben, europäische Werte zu missbrauchen.

---

<sup>41</sup> Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union.