

Policy Brief

Migrationskrise mit Belarus

Realitätscheck & Handlungsoptionen für die neue Bundesregierung

15. Dezember 2021

Lucas Rasche, Policy Fellow

Für die neue Bundesregierung ist die Krise an der EU-Außengrenze zu Belarus eine erste Bewährungsprobe für den angekündigten Paradigmenwechsel ihrer Migrationspolitik. Im Fokus steht dabei die Frage, wie Deutschland und die EU einer instrumentalisierten Migrationsbewegung entgegentreten können. Die EU-Kommission hat dazu jüngst eine Anpassung des Schengener Grenzkodex sowie eine neue „Instrumentalisierungs-Verordnung“ vorgeschlagen. Angesichts dieser Entwicklungen erörtert dieser Policy Brief, welche Handlungsoptionen der neuen Bundesregierung offenstehen, um die Vorhaben des Koalitionsvertrags auf europäischer Ebene umzusetzen.

#BelarusBorder
#EUMigration
#Koalitionsvertrag

Am 8. Dezember hat die neue Bundesregierung ihr Amt offiziell angetreten. Sowohl für Bundeskanzler Olaf Scholz als auch für Außenministerin Annalena Baerbock führten eine ihrer ersten Dienstreisen nach Warschau, um dort unter anderem über den schwelenden Konflikt an der Grenze zwischen Polen und Belarus zu beraten. Als Reaktion auf europäische Sanktionen nach der manipulierten Präsidentschaftswahl im August 2020, hatte der belarussische Machthaber Lukaschenko Migrant:innen unter falschen Versprechen zunächst gezielt nach Belarus gelockt, um sie anschließend mit Gewalt an die europäische Außengrenze zu drängen. Zwar ist die Zahl der irregulären Grenzübertritte in den letzten Wochen gesunken. Doch auch weiterhin harren mehr als 2.000 Menschen bei eiskalten Temperaturen in der Grenzregion zu Polen aus.

Als auserkorenes Zielland vieler Migrant:innen kommt Deutschland in der Suche nach einer Lösung des Konflikts mit Belarus eine Schlüsselrolle zu. Wie die neue Bundesregierung auf die Krise reagiert, wird nicht nur für eine unmittelbare Deeskalation entscheidend sein. Die Positionierung der Bundesregierung kann auch insgesamt eine Signalwirkung für die europäische Migrationspolitik insgesamt haben. In dieser Hinsicht gibt der [Koalitionsvertrag](#) der neuen Regierung eine eindeutige Richtung vor. Im Rahmen des angekündigten „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Migrationspolitik heißt es: „Die EU und Deutschland dürfen nicht erpressbar sein“. Somit wird der Umgang mit Belarus zum ersten Test für das ebenfalls im Koalitionsvertrag festgehaltene Vorhaben, eine Instrumentalisierung von Migrant:innen zur Durchsetzung geopolitischer Interessen zu verhindern.

Bei der Umsetzung dieses Vorhabens wird Deutschland jedoch auf die Zusammenarbeit anderer Mitgliedsstaaten angewiesen sein. So hat die EU-Kommission, zunächst einen Vorschlag für „vorläufige Maßnahmen“ auf den Weg gebracht. Diese würden es den drei betroffenen EU-Ländern Litauen, Lettland und Polen erlauben, wesentliche Garantien der Asylverfahrensrichtlinie auszusetzen und Asylverfahren direkt an der Grenze durchzuführen. Mit dem [Vorschlag](#) für eine Überarbeitung des Schengener Grenzkodex und für eine neue Richtlinie zur Instrumentalisierung von Migration hat die Kommission zudem ein Maßnahmenpaket auf den Weg gebracht, das allen Mitgliedsstaaten prinzipiell ermöglicht, im Fall einer instrumentalisierten Migrationsbewegung den Zugang zu Asyl erheblich einzuschränken

Für die Bundesregierung wird es angesichts dieser Entwicklungen darum gehen, die Zielsetzungen des Koalitionsvertrags an die Fallstricke der europäischen Migrationspolitik anzupassen. In Anbetracht der bisherigen europäischen Antwort auf die Krise mit Belarus, erörtert dieser Policy Brief welche Handlungsoptionen der neuen Bundesregierung offenstehen, um die Vorhaben des Koalitionsvertrags auf europäischer Ebene umzusetzen.

1. Die Instrumentalisierung von Migration

Seitdem sich die humanitäre Lage an der EU-Außengrenze zu Belarus zuspitzt, haben [EU-Kommission](#) und Mitgliedsstaaten stets betont, dass es sich hierbei nicht um eine Migrationskrise handle. Das ist insofern richtig, als dass die Zahl der aktuellen Ankünfte tatsächlich nicht mit denen der „Migrationskrise“ von 2015 vergleichbar ist. Damals wagten in einem einzelnen Monat mehr als 200.000 Menschen die Überfahrt von der Türkei nach Griechenland. Laut [Frontex](#) sind zwischen Januar und November 2021 hingegen lediglich etwa 8.000 Menschen von Belarus aus in die EU gekommen. Hinzu kommen nach [Schätzungen](#) der Internationalen Organisation für Migration (IOM) etwa 2.000 Menschen, die weiterhin auf der belarussischen Seite der Grenze ausharren. Knapp 7.000 weitere sitzen im Landesinneren fest.

Passender erscheint die Analyse, Lukaschenko instrumentaliere eine Migrationsbewegung gezielt in Richtung der EU-Außengrenzen, um dadurch ein Ende der Sanktionen gegen das belarussische Regime zu erwirken. Nachdem Kommission und Mitgliedsstaaten zunächst von einem „[hybriden Angriff](#)“ durch Belarus gesprochen haben, hat sich das Narrativ einer Instrumentalisierung der Migration auch in den jüngsten [Gesetzesvorschlägen](#) der Kommission durchgesetzt (siehe Kapitel 2.2.).

In ähnlicher Form entspricht der Versuch Lukaschenkos, die EU durch eine instrumentalisierte Migrationsbewegung unter Druck zu setzen, einer wiederkehrenden Herausforderung der europäischen Migrationspolitik. Sowohl der frühere Libysche Diktator [Gaddafi](#), als auch die Regierungen in [Marokko](#) oder der [Türkei](#) haben die Drohkulisse einer instrumentalisierten Migration in der Vergangenheit genutzt, um politische wie finanzielle Zugeständnisse von der EU zu erwirken.

Gemein haben die genannten Fälle zudem, dass die Erzählung einer instrumentalisierten Migrationsbewegung auch von der eigenen Verantwortung Europas [ablenkt](#). Denn die erfolglosen Versuche, sich nach 2015 auf eine Reform des gemeinsamen EU-Asylsystems zu einigen, haben dazu geführt, dass eine Reduzierung der irregulären Ankünfte zur ultima ratio der europäischen Migrationspolitik wurde. Damit hat sich die EU in letzter Konsequenz nicht nur von einer [Befestigung der eigenen Grenzen abhängig](#) gemacht. Letztlich ist die Ankunft schutzsuchender Menschen, unabhängig von deren Anzahl, somit auch zum Symbol eines Versagens der europäischen Migrationspolitik verkommen.

2. Europas Antwort auf Lukaschenkos Erpressungsversuch

Mit der Begründung, sich einer Instrumentalisierung von Migration ausgesetzt zu sehen, hat die EU auf die Krise an der Grenze zwischen Belarus und Polen mit einem Mix aus Sanktionen und Maßnahmen zur Umgehung bestehenden Asylrechts reagiert. Eine wiederkehrende Rechtfertigung dieser Schritte ist dabei der vermeidliche Versuch Lukaschenkos, die EU zu [destabilisieren](#). Der bisher eingeschlagene Weg gibt damit auch einen Ausblick, wie eine langfristige Strategie im Umgang mit instrumentalisierten Migrationsbewegungen aussehen könnte.

2.1. Sanktionen und Unterbindung des Flugverkehrs

In einem ersten Schritt wurden die bestehenden EU-Sanktionen gegen Belarus ausgeweitet. Dies betraf zunächst die teilweise Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens zwischen der EU und Belarus am 9. November 2021. Eine Woche darauf hat der Rat die Kriterien zur Aufnahme in die Liste der zu sanktionierenden Organisation und Personen erweitert. Damit ist es der EU möglich, gezielt gegen Einrichtungen vorzugehen, die an der Durchführung oder Unterstützung irregulärer Grenzübertritte mitwirken. Am 2. Dezember wurden im insgesamt [fünften Sanktionspaket](#) zudem restriktive Maßnahmen gegen die belarussische Fluglinie Belavia Airlines, sowie gegen Reiseveranstalter und Hotels erlassen. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die [Androhung der EU-Kommission](#), Fluglinien die an der Schleusung von Migrant:innen nach Belarus beteiligt sind, die Überflugs- und Landrechte in der EU zu entziehen.

Mit einer Verschärfung der Sanktionen hat die EU einerseits deutlich gemacht, dass sie sich von Lukaschenko nicht erpressen lässt. Schließlich war es das Kalkül des belarussischen Machthabers, die Geschlossenheit der EU-Staaten bezüglich ihrer Unterstützung für die Aufrechterhaltung der Sanktionen zu untergraben. Andererseits hat das Androhen restriktiver Maßnahmen gegen diverse, an der Schleusung von Migrant:innen mitwirkende, Fluglinien dazu geführt, dass es Lukaschenko schwerer fällt, den „Migrationsdruck“ auf die EU-Grenze aufrecht zu erhalten. Damit haben Kommission und Mitgliedsstaaten ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt und verdeutlicht, dass sie dem Versuch Migrant:innen als geopolitisches Druckmittel zu instrumentalisieren, gemeinsam entgegenwirken können.

2.2. Maßnahmen zur Einschränkung des Asylrechts

Bedenklicher ist hingegen die migrationspolitische Antwort der EU und der betroffenen Mitgliedstaaten. Auch hier hat die EU geschlossen ihre Solidarität mit Polen, Litauen und Lettland bekundet. Dabei haben es die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten jedoch verpasst, die von der polnischen Regierung vorangetriebenen Rechtsbrüche an der Außengrenze zu kritisieren. Besonders das von der polnischen Regierung im Oktober 2021 erlassene Gesetz zur Legalisierung sogenannter Pushbacks ist in dieser Hinsicht problematisch. Durch das [Gesetz](#) ist es polnischen Grenzbeamt:innen erlaubt, Migrant:innen ohne Überprüfung ihrer Asylanträge nach Belarus zurückzuschieben. Damit verstößt Polen jedoch eindeutig gegen das in der Genfer Flüchtlingskonvention und im europäischen Asylrecht festgehaltene non-refoulement Gebot.

Die EU-Kommission reagierte auf die fortlaufende Weigerung Polens, Asylgesuche an der Grenze zu prüfen, mit dem Vorschlag für „[vorläufige Maßnahmen](#)“ nach Artikel 78(3) AEUV. Trotz der Aussage, es handle sich in der aktuellen Lage nicht um eine „Migrationskrise“, greift die EU somit auf ein migrationspolitisches Kriseninstrument zurück. Denn dieselbe Rechtsgrundlage wurde bereits 2015 genutzt, um einen Notfallmechanismus zur Umverteilung von Asylsuchenden aus Griechenland und Italien anzuordnen. Anstatt erneut auf eine Verteilung Asylsuchender zu setzen, ermöglicht der Kommissionsvorschlag den drei betroffenen Staaten Litauen, Lettland und Polen

nun jedoch, die Rechte Asylsuchender, zunächst für eine Dauer von sechs Monaten, erheblich herabzusetzen.

Nach den Vorstellungen der Kommission soll aus diesen vorläufigen Maßnahmen möglichst bald ein neuer Krisenmechanismus werden. Dazu wurde am 14. Dezember eine [Anpassung](#) des Schengener Grenzkodex vorgestellt. Diese soll es den Mitgliedsstaaten erlauben, im Fall einer instrumentalisierten Migrationsbewegung Asylgesuche ausschließlich an offiziellen Grenzübergängen entgegenzunehmen. Dabei können die Anzahl und Öffnungszeiten solcher Grenzübergänge beliebig reduziert werden, solange der Zugang zu einem Asylverfahren grundsätzlich möglich bleibt. Zwar sieht der Vorschlag keine Finanzierung befestigter Grenzanlagen vor. Mitgliedsstaaten sollen aber bei der Grenzüberwachung unterstützt werden.

Ergänzend dazu hat die Kommission am selben Tag einen Vorschlag für eine neue [Verordnung](#) präsentiert, die sich explizit mit der Instrumentalisierung von Migration befasst. Im wesentlichen verstätigt der Vorschlag, die bereits anberaumten „vorläufigen Maßnahmen“ und weitet deren mögliche Anwendung auf alle Mitgliedstaaten aus, die sich mit einer instrumentalisierten Migrationsbewegung konfrontiert sehen. Konkret soll es den Mitgliedstaaten erlaubt sein, wesentliche Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie einzuschränken. Dazu sollen Asylverfahren direkt an der Grenze durchgeführt werden, also noch bevor eine formale Einreise stattfindet. Anders als im regulären Grenzverfahren soll hierbei nicht nur über die Zulässigkeit, sondern auch über die Begründetheit eines Asylgesuchs entschieden werden können. Anstatt wie aktuell nach 10 Tagen, soll es zukünftig möglich sein, Asylanträge erst nach 4 Wochen entgegenzunehmen. Die maximale Verfahrensdauer wird von 4 Wochen auf bis zu 16 Wochen verlängert. Für diesen Zeitraum sollen Personen unter Freiheitsentzug an der Grenze festgehalten werden können. Zudem sollen Abschiebungen in einem neuen „Notfall-Rückführungsverfahren“ durch das Aussetzen wesentlicher Garantien der EU-Rückführungsrichtlinie erleichtert werden.

Mit ihrem Vorgehen versucht die Kommission den aktuell und zukünftig betroffenen Mitgliedstaaten eine Brücke zu bauen: Um zu verhindern, dass Asylgesuche im Fall einer instrumentalisierten Migrationsbewegung per se abgelehnt werden, soll den Mitgliedstaaten eine „Flexibilität innerhalb des rechtlichen Rahmens“ garantiert werden. Anstatt als „Hüterin der Verträge“ auf das Einhalten bestehender Verfahrensgarantien und -standards zu bestehen, weicht die Kommission diese durch den Vorschlag jedoch stückweise auf. Die anberaumten Maßnahmen lassen sich deshalb leicht als Zugeständnisse an jene Mitgliedstaaten interpretieren, die seit Jahren auf eine rigorose Abschottungspolitik jenseits rechtlicher Garantien pochen.

Damit lässt sich die Kommission auf einen gefährlichen Handel ein. Denn zum einen lässt die im angepassten Schengen Kodex vorgesehene Definition einer „Instrumentalisierung“ einen breiten Anwendungsspielraum zu, sodass die dadurch möglichen Notfallmaßnahmen schnell von der Ausnahme zur Regel werden könnten. Zum anderen hat die polnische Regierung die „vorläufigen Maßnahmen“ bereits als unzureichend abgelehnt und fordert stattdessen eine rechtliche und finanzielle Unterstützung für den Bau einer befestigten Grenzmauer.

3. Koalitionsvertrag: Vier Vorhaben für einen Paradigmenwechsel

Für den im [Koalitionsvertrag](#) angekündigten „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Asyl- und Migrationspolitik verschreibt sich die neue Bundesregierung eine „aktive und ordnende“ Herangehensweise. Tatsächlich ist nicht nur die Rhetorik eine andere als unter der vorherigen Regierung. Vor allem innenpolitisch verspricht der Koalitionsvertrag einige wegweisende Änderungen in Richtung einer modernen Einwanderungspolitik. Auch mit Blick auf die Krise an der EU-Außengrenze zu Belarus gibt der Koalitionsvertrag eindeutige Leitlinien für die Ausrichtung

der deutschen Migrationspolitik auf EU-Ebene vor. Diese lassen sich in vier zentrale Vorhaben unterteilen. Wie groß der Handlungsspielraum der neuen Bundesregierung angesichts der Umsetzung dieser Vorhaben sein wird, hängt dabei jedoch maßgeblich von der Zusammenarbeit mit Partnerländern innerhalb und außerhalb der EU ab.

1. Vorhaben

Die EU und Deutschland dürfen nicht erpressbar sein. Wir wollen verhindern, dass Menschen für geopolitische oder finanzielle Interessen instrumentalisiert werden.

Mit diesem Vorhaben bezieht sich die neue Bundesregierung implizit auf den Konflikt mit Belarus und den Versuch, Migration als Druckmittel zu verwenden, um ein Ende der EU-Sanktionen herbeizuführen. Um auf solche Situationen besser reagieren zu können, soll im Rahmen des „[Strategischen Kompasses](#)“ für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Instrumentenkasten für die Antwort auf verschiedene Formen der hybriden Bedrohung erarbeitet werden. Dieses Vorhaben will die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag „konstruktiv mitgestalten“.

In einem ersten Schritt sollte dieses Vorhaben zu einer besseren konzeptuellen Trennung beitragen zwischen der Instrumentalisierung von Migration einerseits und dem Begriff der hybriden Bedrohung andererseits. Der Vorschlag für einen überarbeiteten [Schengener Grenzkodex](#) definiert eine Instrumentalisierung als „aktive Förderung oder Begünstigung“ der Migration an die EU-Außengrenzen mit der Absicht „die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren“. Dazu müssen solche Bemühungen in der Lage sein „wesentliche staatliche Funktionen, einschließlich seiner territorialen Integrität, der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit“ zu gefährden. Anders als im Falle einer hybriden Bedrohung bedingt eine Instrumentalisierung von Migration demnach keine Verquickung nicht-militärischer und militärischer Mittel und sollte entsprechend mit zivilen Maßnahmen begegnet werden.

Im nächsten Schritt geht es für die Bundesregierung deshalb darum, eine nuancierte Antwort auf derartige Situationen zu finden, die gleichermaßen den Aggressor abschreckt und Migrant:innen schützt. Mit Bezug auf Belarus sind wirtschaftliche Sanktionen ein notwendiges Mittel, um zu verdeutlichen, dass sich die EU nicht erpressen lässt. Besonders die Ausweitung gezielter Sanktionen auf Institutionen oder Personen, die an Schleuseraktivitäten beteiligt sind, kann das Erpressungspotenzial schmälern. Die Bundesregierung sollte jedoch stets abwägen, inwiefern solche Sanktionen der belarussischen Bevölkerung schaden könnten.

Es sei allerdings betont, dass die Situation in Belarus keine Grundlage für einen allgemeingültigen Ansatz Deutschlands oder der EU im Umgang mit einer instrumentalisierten Migration darstellen kann. Denn die Fluchtroute über Belarus ist eine, die gezielt von Lukaschenko kreiert wurde. Andere Länder, wie Marokko oder die Türkei, nutzen stattdessen ihre geographische Lage als Transitland in Richtung Europa aus. Angesichts fehlender legaler Fluchtwege würde eine Sanktionierung und gleichzeitige Unterbindung der Fluchtrouten in solchen Fällen eher dazu führen, dass es für Menschen noch schwieriger und gefährlicher wird, Zugang zu Schutz zu finden.

2. Vorhaben

Der Asylantrag von Menschen, die in der EU ankommen oder bereits hier sind, muss inhaltlich geprüft werden.

Genau genommen beschreibt diese Aussage kein Vorhaben, sondern eine rechtliche Verpflichtung

aller EU-Mitgliedsstaaten. Angesichts wiederholter [Berichte](#) über den systematischen Einsatz von Pushbacks entlang der EU-Außengrenze ist dieser Satz jedoch eine klare Absage an die Politik hinter solch rechtswidrigen Zurückführungen. Die neue Bundesregierung sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass die Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen nicht zu einer weiteren Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes führt. Dafür sollte sie sich zunächst dafür stark machen, dass die von der Kommission nach Artikel 78(3) AEUV vorgeschlagenen „vorläufigen Maßnahmen“ tatsächlich auf die bisher angedachten sechs Monate begrenzt werden. Denn der Kommissionsvorschlag für eine Herabsetzung wesentlicher Verfahrensgarantien und Schutzstandards ist weniger ein Beweis der eigenen Handlungsfähigkeit. Eher kommt er einem Eingeständnis der Überforderung angesichts einer geringen Anzahl irregulärer Ankünfte gleich. Mit einer klaren zeitlichen Begrenzung der „vorläufigen Maßnahmen“ kann die Bundesregierung zudem eine Verstetigung des Krisenmodus an den EU-Außengrenzen verhindern.

Ähnliches gilt für das Vorhaben der Kommission, den Schengener Grenzkodex zu reformieren und eine neue „Instrumentalisierungs-Verordnung“ zu verabschieden. Die Tatsache, dass das Recht einen Asylgesuch zu stellen in den jeweiligen Vorschlägen unangetastet bleibt, ist eine positive wie notwendige Klarstellung. Angesichts der fortwährenden Weigerung Polens, Asylgesuche an der Grenze entgegenzunehmen bleibt es jedoch fraglich, inwiefern die Kommission in der Lage ist, diesen Vorsatz durchzusetzen.

Die neue Bundesregierung sollte diesbezüglich eindeutig Stellung beziehen und auf die polnische Regierung einwirken, ihr rechtswidrige Vorgehen zu unterlassen. Unter den richtigen Bedingungen kann das von der Kommission im Zuge der „Instrumentalisierungs-Verordnung“ erneut vorgeschlagene Grenzverfahren ein hilfreicher Schritt sein, um eine Entgegennahme von Asylgesuchen grundsätzlich wieder zu ermöglichen. Auch unter Mitwirken der vorherigen Bundesregierung hat die Kommission [schnelle, faire und geordnete Grenzverfahren](#) bereits im September 2020 zu einer der Prioritäten des Migrationspakts gemacht. Für eine rechtskonforme Umsetzung dieses Vorhaben ist es allerdings entscheidend, dass der Zugang zu einem Asylverfahren prinzipiell uneingeschränkt bleibt und dass Verfahrensstandards gestärkt und nicht weiter abgebaut werden. An dieser Stelle sollte sich die Bundesregierung deshalb für eine Nachbesserung der Verfahrensgarantien und -standards im Kommissionsvorschlag einsetzen.

3. Vorhaben

Deshalb setzen wir uns für rechtsstaatliche Migrationsabkommen mit Drittstaaten im Rahmen des Europa- und Völkerrechts ein. Wir werden hierfür prüfen, ob die Feststellung des Schutzstatus in Ausnahmefällen unter Achtung der GFK und EMRK in Drittstaaten möglich ist.

Die Idee, Asylverfahren in Drittstaaten durchzuführen, ist keine neue. Zuletzt wurde diese Option in Form sogenannten „[Ausschiffungsplattformen](#)“ in Nordafrika für aus Seenot gerettete Migrant:innen diskutiert. Auch in der Debatte über eine Lösung für den Konflikt an der Außengrenze zu Belarus gab es den [Vorschlag](#), Asylverfahren nicht in der EU, sondern in Drittstaaten wie der Ukraine durchführen zu lassen. Das Vorhaben, verstärkt auf Abkommen mit Drittstaaten zu setzen, entspricht dabei der Strategie des Migrationspakts. Für das Ausverhandeln solcher Abkommen sieht die neue Bundesregierung zudem die Stelle eines Sonderbevollmächtigten vor.

In dieser Hinsicht wird vor allem das EU-Türkei Abkommen vom März 2016 als Blaupause für ähnliche Drittstaatenabkommen angeführt. Angesichts der Krise an der EU-Außengrenze zu Belarus sollte die neue Bundesregierung jedoch sowohl die rechtlichen als auch politischen Bedenken bezüglich eines ähnlichen Abkommens, beispielsweise mit der Ukraine, abwägen. Dabei muss die Bundesregierung entscheiden, welche Elemente des Abkommens mit der Türkei auch in anderen Kontexten umgesetzt werden könnten und sollten.

Grundsätzlich ist es durchaus sinnvoll, Flüchtlingen möglichst nah an ihrer Heimat eine Schutz- und Bleibeperspektive zu ermöglichen. In dieser Hinsicht hat beispielsweise das EU-Türkei Abkommen dazu beigetragen, die Situation vieler syrischer Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern. Problematisch wird es hingegen dann, wenn derlei Abkommen dazu genutzt werden, das territoriale Anrecht auf einen Asylgesuch einzuschränken: Wenn Asylanträge also ausschließlich in Drittstaaten und nicht mehr an der EU-Außengrenze gestellt werden können. Damit bliebe das Asylrecht zwar theoretisch unangetastet, die EU entzieht sich allerdings praktisch der eigenen Verantwortung.

Hinzu kommt, dass die meisten Drittstaaten kein Interesse daran haben, Asylsuchende für die EU aufzunehmen. Im Zuge der Krise an der EU-Außengrenze zu Belarus hat auch die Ukraine bereits betont, nicht für ein Abkommen zur Verfügung zu stehen. Ein eventueller Deal müsste also mit hohen finanziellen und politischen Zugeständnissen erkaufte werden. Damit jedoch immunisiert die EU ausländische Regime weitestgehend gegenüber etwaiger Kritik und macht sich von ihrer Zusammenarbeit abhängig, wenn nicht sogar erpressbar.

Des Weiteren ist die rechtliche Grundlage, um Asylsuchende ohne ein vorheriges Verfahren aus einem EU-Mitgliedsland in einen Drittstaat zu überstellen, ungeklärt. Im Rahmen des EU-Türkei Abkommens ist dies möglich, weil Griechenland die Türkei als sicheren Drittstaat nach Artikel 35 und 38 der [Asylverfahrensrichtlinie](#) betrachtet. Obwohl mehrere [EU-Staaten](#) die Ukraine als sicheren Drittstaat anerkennen, wendet die polnische Regierung das Konzept bisher jedoch nicht an. Hier bedürfte es einer entsprechenden Gesetzesänderung. Unklar ist auch, was mit den Menschen passiert, die einen positiven Asylentscheid erhalten. Im Zuge des EU-Türkei Abkommens haben sich die EU-Staaten zu einer [Aufnahmequote](#) von 72.000 Flüchtlingen im Rahmen des sogenannten 1:1 Mechanismus verpflichtet. Fünf Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens wurden jedoch kaum mehr als 28.000 Menschen aufgenommen. Ob es für eine ähnliche Aufnahmequote aktuell überhaupt eine Mehrheit unter allen 27 EU-Staaten gäbe, ist dabei mehr als fraglich. Die unterschiedlichen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zeigen also, dass sich das EU-Türkei Abkommen nicht beliebig replizieren lässt.

4. Vorhaben

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen funktionierenden EU-Asylsystem wollen wir mit einer Koalition der aufnahmebereiten Mitgliedstaaten vorangehen und aktiv dazu beitragen, dass andere EU-Staaten mehr Verantwortung übernehmen und EU-Recht einhalten.

An dieser Stelle unterscheidet sich der Koalitionsvertrag von der Position der vorherigen Bundesregierung. So wurde das Fehlen einer „europäischen Lösung“ mit allen 27 Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit oft als Grund angeführt, warum Deutschland keine Flüchtlinge aus anderen EU-Ländern aufnehmen könne. Hier zeigt sich die neue Bundesregierung erheblich pragmatischer und schafft sich somit einen größeren Handlungsspielraum.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für dieses Vorhaben sind bereits gegeben. Die Bundesregierung könnte sich entweder dafür einsetzen, die unter Art. 78(3) AEUV anberaumten „vorläufigen Maßnahmen“ für Polen, Lettland und Litauen um einen freiwilligen Verteilungsmechanismus zu erweitern. Asylsuchende, die ein Grenzverfahren durchlaufen haben, könnten dann in aufnahmebereite EU-Staaten verteilt werden. Damit bräche die neue Bundesregierung mit dem stillen Einverständnis, mit dem die Mitgliedstaaten Polens Abschottungspolitik bisher als alternativlos dastehen lassen. Ein solcher Vorstoß würde auch dem Bestreben nach einem „Paradigmenwechsel“ Nachdruck verleihen. Allerdings erscheint es mehr als fraglich, ob sich eine Mehrheit unter den EU-Staaten für eine solche Auslegung der „vorläufigen Maßnahmen“ finden ließe. Einfacher wäre es, eine Flüchtlingsaufnahme nach Artikel 17(1) der [Dublin Verordnung](#) zu

organisieren. Demnach ist es einem Mitgliedsstaat erlaubt, freiwillig die Verantwortung für einen Asylgesuch zu übernehmen, obwohl dieser in einem anderen EU-Land gestellt wurde.

In beiden Fällen ist die Bundesregierung jedoch auf Zusammenarbeit anderer EU-Länder angewiesen. Dies betrifft vor allem die Kooperation Polens, das sich bisher strikt gegen eine Aufnahme Asylsuchender durch andere EU-Länder ausgesprochen hat. Befürworter einer restriktiven Migrationspolitik, wie Ungarn oder Slowenien, haben sich ebenfalls [kritisch](#) gegenüber den Plänen der neuen Bundesregierung zur Flüchtlingsaufnahme gezeigt. Auch sonst sprechen sich kaum noch andere Mitgliedstaaten offen für eine Flüchtlingsaufnahme aus.

Dass eine Verteilung Asylsuchender grundsätzlich möglich ist, hat die Aufnahme Schutzsuchender nach dem Brand im Flüchtlingslager Moria gezeigt. Damals wurden insgesamt [4.237](#) Menschen auf 14 europäische Staaten verteilt. Luxemburg und Portugal wären auch dieses Mal Kandidaten, die Deutschland eventuell zur Seite stehen würden. Doch selbst vom traditionellen Partner Frankreich ist angesichts des dort bevorstehenden Wahlkampfs derzeit wenig Unterstützung zu erwarten. Wenn es die neue Bundesregierung also ernst meint mit dem Vorhaben, Asylsuchende aus anderen EU-Ländern umzuverteilen, muss sie notfalls bereit sein, mit wenigen EU-Ländern voranzugehen.

Ausblick

Die Instrumentalisierung von Migrationsbewegungen wird auch in Zukunft eine Herausforderung für die europäische Migrationspolitik bleiben. Als designiertes Ziel vieler Migrant:innen fällt der neuen Bundesregierung eine besondere Verantwortung zu, gemeinsamen mit der Kommission und anderen EU-Staaten eine Strategie für den Umgang mit derartigen Szenarien zu finden.

Die als Reaktion auf die Krise an der EU-Außengrenze zu Belarus anberaumten Maßnahmen geben einen Hinweis darauf, wie eine solche Strategie aussehen könnte. Die Geschlossenheit, mit der bestehende Sanktionen noch verstärkt wurden, sollte beispielhaft für den zukünftigen Umgang mit dem Versuch sein, die EU durch eine instrumentalisierte Migrationsbewegung unter Druck zu setzen. Im Gegensatz dazu dient die migrationspolitische Reaktion der EU nicht als Blaupause für eine nachhaltige Strategie. Hier hat es die EU verpasst, die Rechte von Migrant:innen zu schützen. Durch das Umgehen des bestehenden Rechtsrahmens hat sie sich stattdessen noch anfälliger gemacht für zukünftige Versuche, die vermeidliche Doppelmoral Europas zu entblößen.

Der neuen Bundesregierung steht deshalb ein schwieriger Spagat bevor. Einerseits setzen die Vorhaben des Koalitionsvertrags – insbesondere das Bündnis zur Flüchtlingsaufnahme und die Absage an illegale Pushbacks – ein willkommenes Korrektiv zu einer stetig restriktiver gewordenen EU-Asylpolitik. Andererseits ist Deutschland bei der Umsetzung dieser Vorhaben maßgeblich auf die Zusammenarbeit anderer Mitgliedstaaten angewiesen. Um auch auf EU-Ebene einen „Paradigmenwechsel“ herbeizuführen, sollte die Bundesregierung ihre Vorhaben deshalb nicht durch zu viele Kompromisse verwässern und stattdessen als einen Alternativweg aufzeigen. Die fortwährende Krise an der Außengrenze zu Belarus dient dafür als erste Gelegenheit.

Gefördert durch:



Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch •
Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Managing Director:
Prof. Mark Hallerberg, PhD, Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin •
Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School –
founded and supported by the non-profit Hertie Foundation

Friedrichstraße 194
D – 10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30/259 219 107

Online: delorscentre.eu
E-Mail: info@delorscentre.eu
Twitter: [@delorsberlin](https://twitter.com/delorsberlin)