

Sonderbericht

## Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das „Hotspot-Konzept“

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



4  
1977 - 2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Kammer III (Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz) unter Vorsitz von Karel Pinxten, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Hans Gustaf Wessberg und István Szabolcs Fazakas, Mitglieder des Hofes. Herr Wessberg und Herr Fazakas wurden unterstützt von dem Chef des schwedischen Kabinetts Peter Eklund, dem Attaché Emmanuel-Douglas Hellinakis, dem Attaché des ungarischen Kabinetts Márton Baranyi, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch sowie dem Aufgabenleiter Ruurd de Jong. Zum Prüferteam gehörten Wayne Codd, Jiri Lang, Karel Meixner und Cyril Messein.



*Von links nach rechts:* Emmanuel-Douglas Hellinakis, Cyril Messein, Jiri Lang, István Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, Sabine Hiernaux-Fritsch, Hans Gustaf Wessberg, Peter Eklund, Ruurd de Jong, Wayne Codd, Karel Meixner.

## INHALT

	Ziffer
Akronyme und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	1 - 30
Hintergrund	1 - 3
Strategiepolitischer Rahmen	4 - 22
Gemeinsames Europäisches Asylsystem	4 - 8
Die Europäische Migrationsagenda	9 - 10
Das Hotspot-Konzept	11 - 13
Folgeverfahren	14 - 17
Einschlägige strategische Maßnahmen	18 - 22
Finanzierungsrahmen	23 - 30
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	31 - 33
Bemerkungen	34 - 83
Einrichtung der Hotspots	34 - 66
Die Einrichtung von Hotspots dauerte länger als geplant und die derzeitige Aufnahmekapazität ist nach wie vor unzureichend	35 - 47
Die von den EU-Agenturen geleistete Unterstützung war beträchtlich, hängt jedoch in hohem Maße davon ab, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Ressourcen bereitstellen	48 - 55
Die Kommission nahm eine aktive Koordinierungsfunktion ein	56 - 64
Die Überwachung erfolgt regelmäßig, die Leistungsmessung auf der Ebene der Hotspots kann jedoch verbessert werden	65 - 66
Wirksamkeit des Hotspot-Konzepts	67 - 83
Durch das Hotspot-Konzept hat sich der Anteil der ankommenden Migranten erhöht, die registriert und deren Fingerabdrücke abgenommen werden	68 - 74

---

Die Funktionsfähigkeit der Hotspots ist durch Engpässe bei den Folgeverfahren beeinträchtigt	75 - 83
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	84 - 89
Anhang I - Zeitlicher Ablauf der Reaktion der EU auf die Migrationskrise	
Anhang II - Das Hotspot-Konzept	
Antworten der Kommission	

---

## AKRONYME UND ABKÜRZUNGEN

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
EASO	<i>European Asylum Support Office</i> (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
Europol	Europäisches Polizeiamt
EURTF	<i>European Union Regional Task Force</i> (Regionale Taskforce der Europäischen Union)
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (seit Oktober 2016: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache)
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISF	<i>Internal Security Fund</i> (Fonds für die innere Sicherheit)
NRO	Nichtregierungsorganisation
RIS	<i>Reception and Identification Service</i> (Aufnahme- und Identifizierungsdienst)
SRSS	<i>Structural Reform Support Service</i> (Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen)
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)

---

## ZUSAMMENFASSUNG

- I. Im Jahr 2014 stieg die Zahl der insgesamt in Europa ankommenden Migranten erstmals sprunghaft an - eine Entwicklung, die sich 2015 sogar noch verstärkte, als über 1 Million Menschen als irreguläre Migranten die gefährliche Reise über das Mittelmeer nach Europa wagten.
  - II. Im vorliegenden Bericht wird ein entscheidendes Element der Verwaltung der Migrationskette untersucht, das in der im Mai 2015 aufgestellten Europäischen Migrationsagenda vorgesehen ist: das sogenannte "Hotspot-Konzept".
  - III. Sämtliche Aspekte in Bezug auf Grenzkontrollen und die Bearbeitung von Asylanträgen fallen in erster Linie in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission führte daher das neue Hotspot-Konzept ein, um Griechenland und Italien - Mitgliedstaaten an den Außengrenzen - dabei zu unterstützen, die in den Jahren 2015 und 2016 plötzlich drastisch gestiegene Zahl der an ihren Außengrenzen ankommenden irregulären Migranten zu bewältigen. Im Rahmen dieses Konzepts sollte den Mitgliedstaaten operative Unterstützung geboten werden, um sicherzustellen, dass die ankommenden Migranten erkennungsdienstlich behandelt, registriert, ihre Fingerabdrücke abgenommen und sie in die entsprechenden Folgeverfahren überführt werden. Insgesamt stellte der Hof fest, dass das Hotspot-Konzept dazu beigetragen hat, die Migrationssteuerung in den beiden an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten unter äußerst schwierigen und sich ständig ändernden Umständen zu verbessern, indem ihre Aufnahmekapazitäten, die Registrierungsverfahren und die Koordinierung der Unterstützungsmaßnahmen gestärkt wurden.
  - IV. In beiden Ländern wurden bei der Auswahl der Standorte für die Registrierungszentren ("Hotspots") die Haupteinreiseorte und die Verfügbarkeit bestehender Strukturen in richtiger Weise berücksichtigt. Allerdings nahm die Einrichtung dieser Hotspots mehr Zeit in Anspruch als geplant. In Griechenland waren im März 2016 vier der fünf geplanten Hotspots einsatzbereit, wobei der fünfte Hotspot im Juni 2016 in Betrieb genommen wurde. In Italien waren im März 2016 vier der sechs geplanten Hotspots einsatzbereit. Die Arbeiten an den beiden übrigen Hotspots waren noch im Gange. Diese Hotspots waren Ende Februar 2017 jedoch noch nicht in Betrieb. Trotz beträchtlicher Unterstützung seitens der EU waren die
-

Aufnahmeeinrichtungen Ende 2016 in beiden Ländern noch nicht genügend ausgebaut, um die große Zahl der ankommenden Migranten angemessen in Empfang zu nehmen (Italien) oder unterzubringen (Griechenland). Sowohl in den Hotspots als auch auf der nächsten Aufnahmeebene fehlte es nach wie vor an geeigneten Einrichtungen, um unbegleitete Minderjährige im Einklang mit internationalen Standards unterzubringen und diese Fälle entsprechend zu behandeln.

V. Die Kommission und die zuständigen EU-Agenturen unterstützten die Bemühungen der Mitgliedstaaten, indem sie ihnen Experten, finanzielle und technische Ressourcen sowie Beratungs- und Koordinierungsleistungen bereitstellten. Die Kapazität der Agenturen zur Leistung dieser Unterstützung hängt weiterhin stark davon ab, welche Ressourcen die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus waren die Experteneinsätze häufig sehr kurz, was einem effizienten Arbeitseinsatz der Experten abträglich war. Diesen Schwachstellen soll jetzt mit den neuen (oder geplanten) Mandaten für die zuständigen Agenturen begegnet werden.

VI. In beiden Ländern wurde die Koordinierung des Hotspot-Konzepts dadurch erleichtert, dass spezielles Personal der Kommission und der Agenturen sowie auf operativer Ebene regionale Taskforces eingesetzt wurden, wenngleich die Rolle dieser Taskforces im Rahmen des Hotspot-Konzepts noch nicht vollständig definiert ist. Standardverfahren sind ein wesentliches Element zur Klärung von Zuständigkeiten und Harmonisierung von Verfahren, insbesondere wenn viele verschiedene Akteure beteiligt sind, wie es beim derzeitigen Hotspot-Konzept der Fall ist. Italien hat Standardverfahren für die Hotspots entwickelt, die sowohl in den Hotspots als auch an weiteren, als Hotspots fungierenden Ausschiffungshäfen angewandt werden. In Griechenland steht die Annahme der Standardverfahren noch aus. Die Koordinierung auf der Ebene der einzelnen Hotspots erfolgt nach wie vor nur fragmentarisch. Zwar wurde festgelegt, dass die zentralen Behörden in den Mitgliedstaaten für die allgemeine Verwaltung der Hotspots zuständig sind, sie nehmen diese Zuständigkeit - zumindest in Griechenland - jedoch noch nicht in vollem Umfang wahr. Die Kommission hat die in den Hotspots erzielten Fortschritte und aufgetretenen Probleme regelmäßig und umfassend überwacht und darüber berichtet, aber einige Informationen werden nicht zwischen den verschiedenen Interessenträgern ausgetauscht und über einige zentrale Leistungsindikatoren wird nicht Bericht erstattet.

---

VII. Sowohl in Griechenland als auch in Italien wurde durch das Hotspot-Konzept sichergestellt, dass die meisten ankommenden Migranten im Jahr 2016 ordnungsgemäß erkennungsdienstlich behandelt und registriert, ihre Fingerabdrücke abgenommen und ihre Daten mit den betreffenden sicherheitsrelevanten Datenbanken abgeglichen wurden. In dieser Hinsicht hat das Hotspot-Konzept zu einer besseren Steuerung der Migrationsströme beigetragen. Gemäß dem Hotspot-Konzept sollen Migranten ferner in die entsprechenden Folgeverfahren überführt werden, d. h. in ein nationales Asylverfahren, gegebenenfalls in ein Umverteilungsverfahren (Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat) oder in ein Rückführungsverfahren (Rückführung in das Herkunftsland oder Transitland). Die Durchführung dieser Folgeverfahren geht oft nur langsam vonstatten und ist durch verschiedene Engpässe beeinträchtigt, was sich auf die Funktionsfähigkeit der Hotspots auswirken kann.

VIII. Der Hof unterbreitet der Kommission eine Reihe von Empfehlungen, wie sie die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des Hotspot-Konzepts unterstützen kann, was die Kapazität der Hotspots, die Behandlung unbegleiteter Minderjähriger, den Einsatz von Experten sowie Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Hotspot-Konzepts betrifft. Darüber hinaus empfiehlt er der Kommission, das Hotspot-Konzept zu bewerten und weiterzuentwickeln, um die EU-Hilfe bei der Migrationssteuerung zu optimieren.

---

## **EINLEITUNG**

### ***Hintergrund***

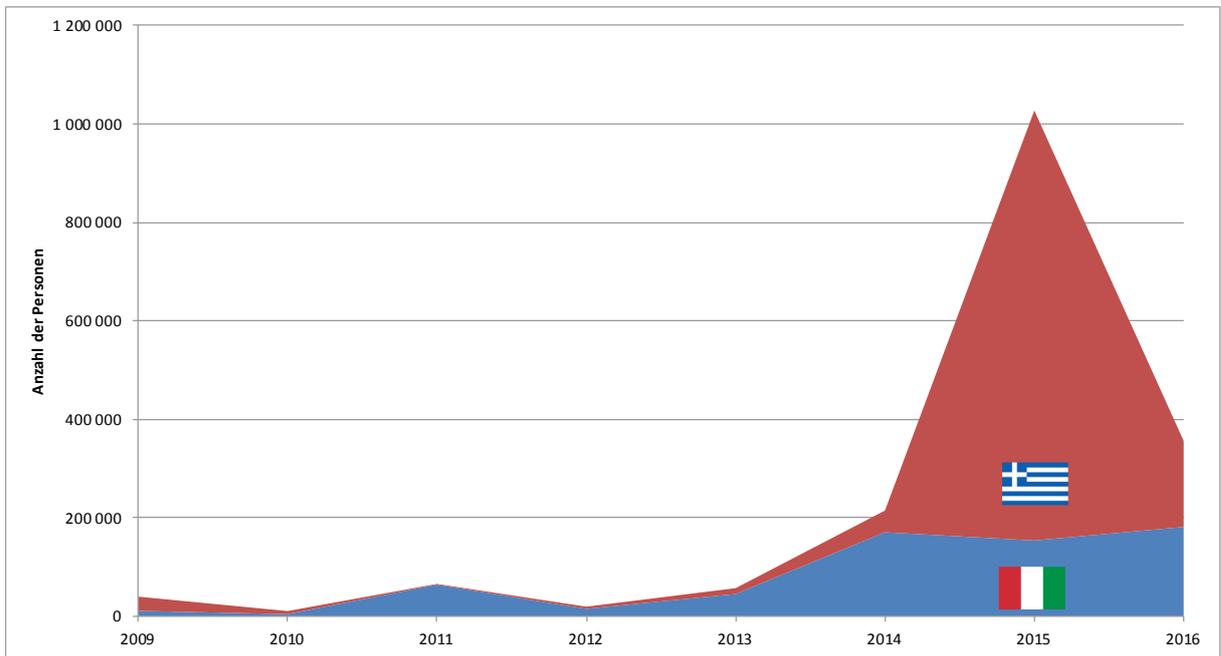
1. Im Jahr 2014 stieg die Gesamtzahl der in Europa ankommenden Migranten<sup>1</sup> erstmals sprunghaft an - eine Entwicklung, die sich 2015 sogar noch verstärkte, als über 1 Million Menschen das Mittelmeer überquerten, um als irreguläre Migranten nach Europa zu gelangen. Diese Migrationsströme an den Außengrenzen der EU umfassten im Allgemeinen sowohl Asylbewerber als auch Wirtschaftsmigranten. Zudem handelte es sich bei vielen Migranten um Kinder und unbegleitete Minderjährige, die besonderer Fürsorge und Betreuung bedürfen.
2. Während 2014 die meisten Migranten über die zentrale Mittelmeerroute nach Europa gelangten (d. h. von Nordafrika nach Italien), änderte sich dieses Muster im Jahr 2015, als insgesamt etwa 850 000 Menschen die östliche Mittelmeerroute nahmen (d. h. von der Türkei aus nach Griechenland, siehe **Abbildung 1**). Die anhaltende Krise in Syrien war einer der Hauptgründe dafür, dass mehr Migranten von der Türkei aus nach Europa gelangten, wie dem Schaubild zu den Staatsangehörigkeiten in **Abbildung 2** zu entnehmen ist. Ab April 2016 nahm der Zustrom der Migranten nach Griechenland deutlich ab, während die Zahl der in Italien ankommenden Migranten weiterhin ungefähr dem Niveau der Vorjahre entsprach. Insgesamt gelangten im Jahr 2016 etwa 350 000 Menschen über das Meer nach Italien und Griechenland.
3. Der zeitliche Ablauf der Reaktion der EU auf die Migrationskrise ist **Anhang I** zu entnehmen.

---

<sup>1</sup> Nach Auffassung der IOM gibt es keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs der irregulären Migration. Aus der Sicht der Zielländer handelt es sich bei der irregulären Migration um die Einreise in ein Land oder den Aufenthalt oder die Arbeit in einem Land, ohne dass die betreffenden Personen über die erforderliche Genehmigung oder die gemäß den Einwanderungsbestimmungen vorgeschriebenen Dokumente verfügen.

---

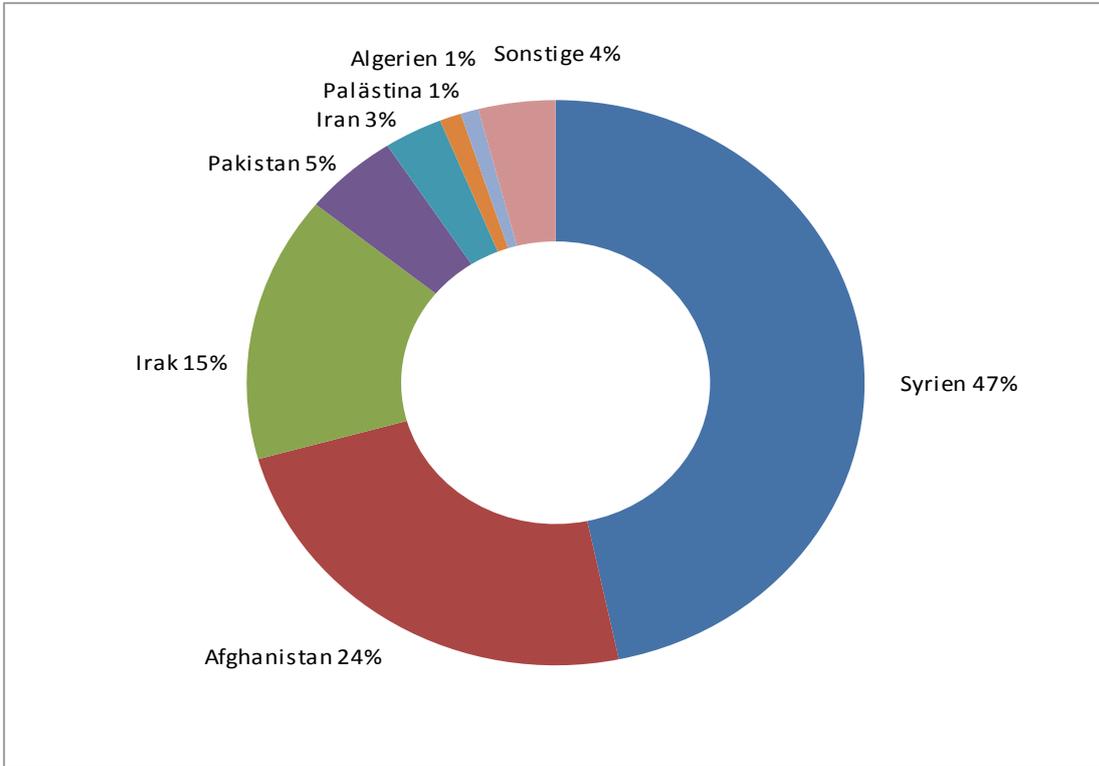
**Abbildung 1 - Irreguläre Einreisen nach Griechenland und Italien auf dem Seeweg,  
2009-2016**



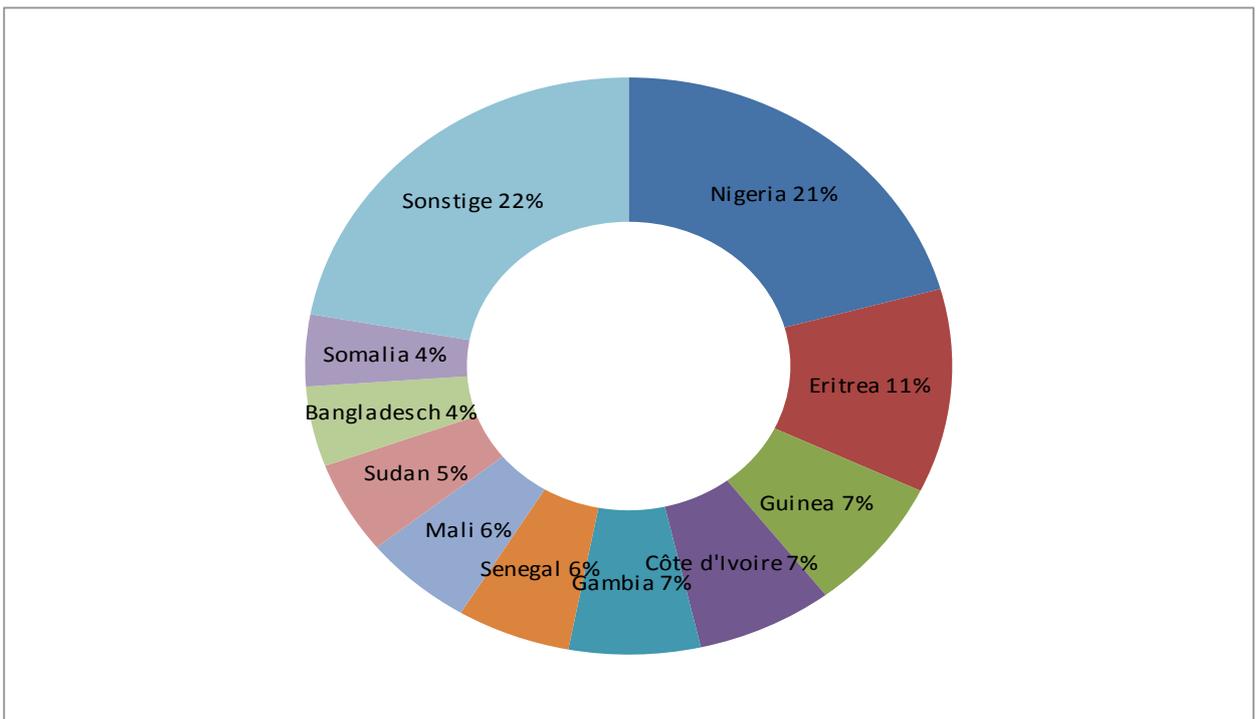
Quelle: Frontex.

**Abbildung 2 - Die häufigsten Staatsangehörigkeiten ankommender Migranten - 2016**

**Griechenland**



**Italien**



Quelle: Frontex.

## **Strategiepolitischer Rahmen**

### **Gemeinsames Europäisches Asylsystem**

4. Asyl wird Menschen gewährt, die vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden aus ihren Herkunftsländern fliehen und daher internationalen Schutz benötigen. Asyl ist ein Grundrecht, dessen Gewährung gemäß dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) aus dem Jahr 1951 eine völkerrechtliche Verpflichtung darstellt.

5. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) wurde als wichtigster rechtlicher und strategiepoltischer Rahmen der EU für Asyl eingerichtet. Dieses System wird seit 1999 aufgebaut und weiterentwickelt und derzeit erneut überdacht<sup>2</sup>. Es umfasst eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen, die in erster Linie dazu dienen, gemeinsame Mindeststandards für die Mitgliedstaaten zu schaffen, was den Umgang mit Personen betrifft, die internationalen Schutz benötigen.

6. Eine wesentliche Komponente des Systems ist die Dublin-Verordnung<sup>3</sup>, in der die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats festgelegt sind, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, nämlich grundsätzlich das Land der ersten Einreise.

Dies hat dazu geführt, dass sich einige wenige Mitgliedstaaten um die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber kümmern müssen, was die Kapazität ihrer Asylsysteme belastet.

Im April 2016 legte die Kommission Vorschläge für eine Reform des Gemeinsamen

---

<sup>2</sup> COM(2016) 197 final vom 6. April 2016 "Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa". In dieser Mitteilung zeigt die Kommission Möglichkeiten auf für ein faires und tragfähiges System zur Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten, eine weitere Harmonisierung der Verfahren und Standards im Asylbereich sowie eine Stärkung des Mandats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO).

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

---

Europäischen Asylsystems<sup>4</sup> vor. Diese Vorschläge beinhalten unter anderem einen Mechanismus zur Bewältigung von Situationen, welche für die Asylsysteme von Mitgliedstaaten eine unverhältnismäßig hohe Bürde darstellen.

7. Ein weiteres Element der derzeitigen Dublin-Regeln ist die Rückführung von Migranten in das Land der ersten Einreise in die EU, damit sie dort Asyl beantragen können (anstatt in das von ihnen gewünschte Land weiterzureisen). Solche "Überstellungen nach der Dublin-Verordnung" aus anderen Mitgliedstaaten nach Griechenland sind jedoch seit 2011 ausgesetzt, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union in zwei Urteilen festgestellt haben, dass das griechische Asylsystem systemische Schwachstellen aufweist.

8. Seither haben sich die griechischen Behörden mit Unterstützung der Kommission, des EASO, anderer Mitgliedstaaten und von Organisationen kontinuierlich bemüht, die Funktionsweise ihres Asylsystems zu verbessern. Im Jahr 2016 legte die Kommission mehrere Empfehlungen zu den Maßnahmen vor, die Griechenland für ein gut funktionierendes Asylsystem ergreifen sollte, um so die Voraussetzungen für eine allmähliche Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Dublin-Verordnung zu schaffen<sup>5</sup>.

### **Die Europäische Migrationsagenda**

9. Der große Zustrom von Migranten im Jahr 2015 (siehe **Abbildung 3**) übte auf die EU-Außengrenzen in Griechenland und Italien einen unverhältnismäßig hohen Druck aus, sodass die Grenzmanagement- und Asylsysteme dieser Länder von der EU unterstützt werden mussten. Da viele dieser Migranten in andere europäische Länder weiterreisten (beispielsweise entlang der Westbalkanroute), gerieten auch die Grenzmanagement-, Aufnahme- und Asylsysteme dieser Länder verstärkt unter Druck (siehe **Abbildung 4**).

---

<sup>4</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>5</sup> Für eine Zusammenfassung dieser Empfehlungen siehe "Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013", C(2016) 8525 final vom 8.12.2016.

---

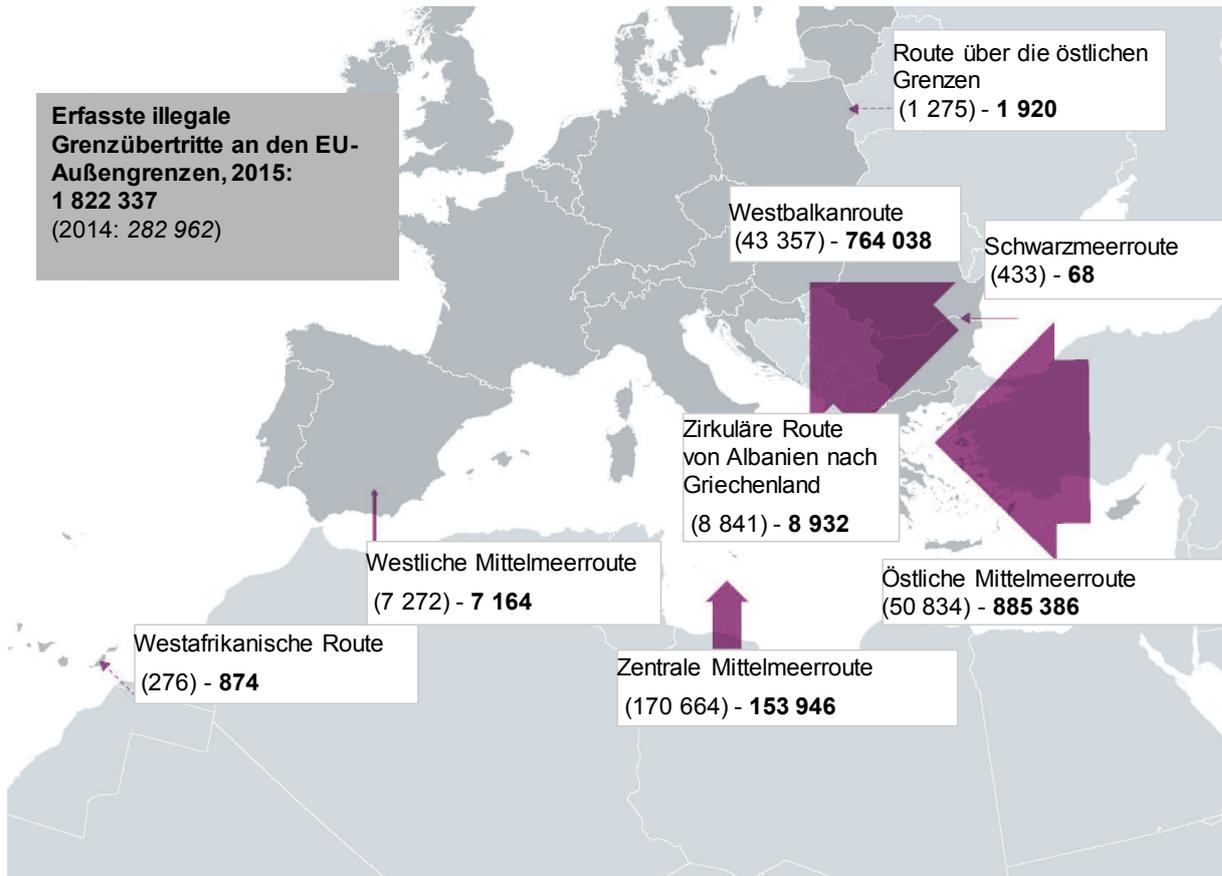
10. Vor diesem Hintergrund legte die Europäische Kommission im Mai 2015 eine Europäische Migrationsagenda<sup>6</sup> vor, in der ein umfassendes Konzept zur Steuerung der Migration dargelegt ist. Die Agenda umfasst Sofortmaßnahmen, beispielsweise zur Rettung von Menschenleben auf See, zur Bekämpfung krimineller Schleusernetze und zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen bei der Bewältigung der hohen Zahl ankommender Migranten, sowie längerfristige Maßnahmen, beispielsweise zur Sicherung der Außengrenzen Europas, zur Verringerung der Anreize für irreguläre Migration und zur Gestaltung einer neuen Politik für legale Migration.

---

<sup>6</sup> COM(2015) 240 final vom 13. Mai 2015 "Die Europäische Migrationsagenda".

---

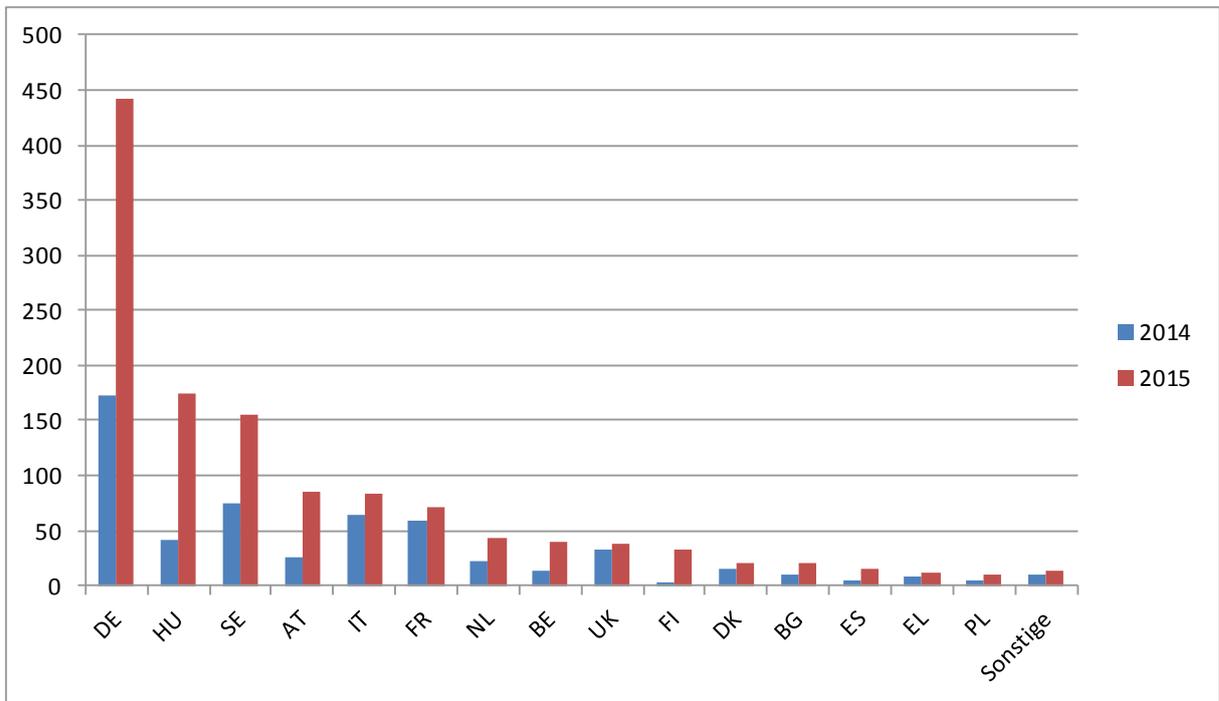
**Abbildung 3 - Erfasste illegale Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen, 2015 (2014)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Die meisten der auf der Westbalkanroute erfassten Migranten waren zuvor auf einer der griechischen Inseln angekommen und hatten die EU anschließend verlassen, um über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien weiterzureisen.

Quelle: Frontex, Risikoanalyse für das Jahr 2016.

**Abbildung 4 - Anzahl der (aus Drittstaaten stammenden) Asylbewerber in der EU, 2014 und 2015 (in Tausend)**



Quelle: Eurostat.

### Das Hotspot-Konzept

11. Eine der zentralen operativen Maßnahmen, die in der Agenda vorgeschlagen werden, ist die Entwicklung eines neuen "Hotspot-Konzepts" zur Bewältigung des großen Zustroms von Migranten. Das Hotspot-Konzept wurde als unmittelbare Reaktion auf eine Migrationskrise größeren Ausmaßes entwickelt und musste unter äußerst schwierigen und sich ändernden Umständen umgesetzt werden. Ein Hotspot wurde definiert als Bereich an den Außengrenzen der EU, der einem unverhältnismäßigen Migrationsdruck ausgesetzt ist. Die meisten Migranten gelangen an diesen Hotspots in die Europäische Union, und nach Auffassung der Kommission muss die EU hier operative Unterstützung leisten, um sicherzustellen, dass die ankommenden Migranten registriert und gegebenenfalls in die entsprechenden nationalen Folgeverfahren überführt werden (siehe **Abbildung 5**).

**Abbildung 5 - Karte mit den Standorten der italienischen und griechischen Hotspots und ihren jeweiligen Kapazitäten<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Für Italien sind die sechs ursprünglich vorgeschlagenen Hotspot-Standorte eingezeichnet, wobei zwei dieser Standorte (Augusta und Porto Empedocle) nicht zu Hotspots wurden.

Quelle: Europäische Kommission.

12. Das Hotspot-Konzept wird wie folgt beschrieben: "[...] das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol [werden] vor Ort mit Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeiten [...], um ankommende Migranten rasch erkennungsdienstlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen. Die Agenturen werden sich in ihrer Tätigkeit ergänzen. Personen, die Asyl beantragen, werden unverzüglich in ein Asylverfahren übergeführt. EASO-Unterstützungsteams werden dabei behilflich sein, dass Asylanträge so schnell wie möglich bearbeitet werden. Bei nicht schutzbedürftigen Personen wird Frontex die Mitgliedstaaten durch Koordinierung der Rückführung irregulärer Migranten unterstützen. Bei der Zerschlagung von Schlepper- und Menschenhandelsnetzen erhalten die

Aufnahmemitgliedstaaten Hilfe durch die Ermittlungen von Europol und Eurojust<sup>7</sup>" (siehe **Kasten 1**).

13. Der operative Rahmen für das Hotspot-Konzept wurde ursprünglich in einer Erläuterung dargelegt, die Kommissionsmitglied Avramopoulos am 15. Juli 2015 an die Justiz- und Innenminister versandte<sup>8</sup>. Die Grundsätze wurden im Anhang einer Mitteilung der Kommission von September 2015 bekräftigt<sup>9</sup>. Gemäß diesen Grundsätzen soll das Hotspot-Konzept einen operativen Rahmen bieten, der es der Kommission und den Agenturen ermöglicht, ihre Unterstützung (über "Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung") auf den Ort zu konzentrieren, an dem sie am meisten gebraucht wird, ihre Maßnahmen zu koordinieren und eng mit den Behörden des Einsatzmitgliedstaats zusammenzuarbeiten. Die Unterstützungsteams können nur partnerschaftlich mit den nationalen Behörden zusammenarbeiten, wobei die umfassende Kontrolle beim Einsatzmitgliedstaat liegt, da nur nationale Behörden (nötigenfalls mit der finanziellen Unterstützung der EU) gut funktionierende Aufnahme- und Registrierungsinfrastrukturen einrichten und verwalten sowie die entsprechenden Registrierungs- und Folgeverfahren einleiten können.

#### **Kasten 1 - Rolle der Agenturen**

Die EU-Agenturen unterstützen die Einsatzmitgliedstaaten gemäß ihrem Mandat und ihrem Fachwissen gezielt, indem sie Teams mit Experten aus anderen Mitgliedstaaten entsenden.

##### Frontex

Frontex koordiniert auf Anfrage der Mitgliedstaaten die operative Zusammenarbeit durch gemeinsame Aktionen und Soforteinsätze. Die Agentur setzt Experten ein, u. a. Dolmetscher, die auch als Kulturmittler fungieren, um die Einsatzmitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Migranten bei ihrer Ankunft erkennungsdienstlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke

<sup>7</sup> "Die Europäische Migrationsagenda", S. 7.

<sup>8</sup> Erläuterung abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2015-INIT/en/pdf>.

<sup>9</sup> COM(2015) 490 final vom 23. September 2015 "Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda", insbesondere Anhang II.

abzunehmen. Darüber hinaus entsendet Frontex Experten, um Migranten (im Rahmen freiwilliger Gespräche) nach ihren Routen nach Europa zu befragen und Informationen über Schleusernetze und deren Tätigkeiten zu erlangen. Sofern erforderlich, leisten die Frontex-Experten auch Unterstützung bei der Vorbereitung der Rückführung und koordinieren Rückführungsflüge.

#### EASO

Das EASO unterstützt die Mitgliedstaaten mit operativen Maßnahmen oder koordiniert diese Unterstützung im Rahmen seines Mandats und auf der Grundlage der mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Einsatzpläne. Die Unterstützung wird durch die Entsendung von Experten geleistet, die mit den geltenden Rechtsvorschriften in den Bereichen Einwanderung und Asyl (und in Italien gegebenenfalls im Bereich der Umverteilung) und der Vorgehensweise bei der Beantragung von internationalem Schutz vertraut sind. Die Experten des EASO unterstützen die Einsatzmitgliedstaaten bei der Registrierung von Asylbewerbern und dem Anlegen der Asylantragsakten (Griechenland) oder bei der Identitätsprüfung von Personen, die für eine Umverteilung in Betracht kommen, sowie bei der Ausarbeitung der betreffenden Umverteilungsakten (Italien).

#### Europol

Europol entsendet Teams von Untersuchungsbeauftragten, um die nationalen Behörden dabei zu unterstützen, an Schleuseraktivitäten und sonstiger schwerer und organisierter Kriminalität beteiligte kriminelle Netze zu verhindern und zu zerschlagen und Verbindungen zu Anti-Terror-Ermittlungen festzustellen. Im Rahmen der Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung bekräftigte der Rat "Justiz und Inneres" am 10. März 2016<sup>10</sup> seine Schlussfolgerungen vom 20. November 2015<sup>11</sup> und ersuchte Europol, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Konzept zur Abstellung von Beamten<sup>12</sup> zu den Hotspots zu entwickeln und umzusetzen, die bei den Sicherheitsüberprüfungen (Zweitkontrollen) helfen.

---

<sup>10</sup> Schlussfolgerungen des Rates "Justiz und Inneres" vom 10. März 2016, veröffentlicht auf der Website [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>11</sup> Schlussfolgerungen des Rates "Justiz und Inneres" vom 20. November 2015, veröffentlicht auf der Website [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>12</sup> Gemäß dem Konzept zur Abstellung von Beamten richtet Europol einen Pool von Untersuchungsbeauftragten ein, die von den Mitgliedstaaten abgestellt werden, um die Sicherheitsüberprüfungen an wichtigen Stellen der EU-Außengrenze zu verstärken.

---

## Folgeverfahren

14. Nach der Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken sollten irregulär eintreffende Drittstaatsangehörige in eines der drei nachstehenden Systeme überführt werden<sup>13</sup> (siehe Flussdiagramm zum Hotspot-Konzept in **Anhang II**):

- das nationale Asylsystem des Ankunftslandes (wenn ein Migrant Asyl beantragt und davon ausgegangen wird, dass er internationalen Schutz benötigt),
- die Notfall-Umverteilungsregelung (siehe Ziffer 16) oder
- das Rückführungssystem (wenn ein Migrant nicht um internationalen Schutz bittet oder davon ausgegangen wird, dass er diesen Schutz nicht benötigt).

15. Asylsystem und Rückführungssystem sind einander ergänzende Elemente, die zu einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme beitragen. Beide Systeme unterliegen den geltenden Verordnungen und Richtlinien der EU wie der Eurodac-Verordnung (über die Abnahme von Fingerabdrücken) und der Dublin-Verordnung (siehe Ziffer 6), der Asylverfahrensrichtlinie, der Richtlinie über Aufnahmebedingungen und der Rückführungsrichtlinie.

16. Die Umverteilungsregelung hingegen ist ein zeitlich befristeter Mechanismus zur Umverteilung von Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, um eine gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten und die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu entlasten. Die Europäische Kommission schlug diese Umverteilungsregelung, bei der es sich eigentlich um eine vorübergehende Ausnahme vom Dublin-Verfahren (wie oben in Ziffer 6 beschrieben) handelt, in ihrer Migrationsagenda im Mai 2015 vor. Aufgrund der großen Zahl ankommender Migranten und des enormen Drucks auf die Asylsysteme und Aufnahmeeinrichtungen der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen schlug die Kommission vor, die im Vertrag über die Arbeitsweise der

---

<sup>13</sup> COM(2016) 85 final vom 10. Februar 2016 zum "aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda".

---

Europäischen Union (AEUV)<sup>14</sup> vorgesehene Notfallklausel zu aktivieren. Dieser Vorschlag führte im September 2015 zur Verabschiedung von zwei Beschlüssen des Rates<sup>15</sup>, in denen eine vorübergehende Umverteilungsregelung festgelegt wurde. Gemäß dieser Regelung sollten von September 2015 bis September 2017 insgesamt rund 106 000 Asylbewerber, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, von Griechenland und Italien in andere Mitgliedstaaten überstellt werden, die dann für die Bearbeitung der betreffenden Asylanträge zuständig sind.

17. Das Hotspot-Konzept, dessen Schwerpunkt auf der Identitätsprüfung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken der Migranten bei ihrer Ankunft liegt, soll demnach die Durchführung dieser Folgeverfahren vereinfachen und kann sogar als notwendige Grundvoraussetzung dafür betrachtet werden, dass diese Folgeverfahren wirksam funktionieren.

### **Einschlägige strategiepolitische Maßnahmen**

18. Neben verschiedenen kurzfristigen Maßnahmen - wie dem Hotspot-Konzept und dem zeitlich befristeten Umverteilungsmechanismus - umfasst die Europäische Migrationsagenda weitere, längerfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Migrationssteuerung, u. a. ein verbessertes Grenzmanagement und Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Maßnahmen, die während des Prüfungszeitraums beschlossen wurden, kurz vorgestellt.

---

<sup>14</sup> Artikel 78 Absatz 3 AEUV: "Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments."

<sup>15</sup> Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 (ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146) und Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80) zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland. Ursprünglich war in den beiden Beschlüssen vorgesehen, insgesamt 160 000 in Italien, Griechenland und Ungarn aufhältige Personen in andere Mitgliedstaaten zu überstellen. Letztlich wurde diese Zahl auf 106 000 gesenkt und bezog sich lediglich auf Migranten aus Italien und Griechenland. Gemäß diesen Beschlüssen gilt die Umverteilungsregelung nur für Staatsangehörige aus Ländern, bei denen die "Anerkennungsquote" in Bezug auf Entscheidungen zur Gewährung internationalen Schutzes nach den aktuellen Eurostat-Daten 75 % beträgt.

---

### Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika

19. Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika wurde am 12. November 2015 auf dem Migrationsgipfel in Valletta (Malta) ins Leben gerufen. Der Treuhandfonds wurde angesichts des Zustroms irregulärer Migranten nie da gewesenen Ausmaßes eingerichtet, um die fragilsten und am stärksten betroffenen afrikanischen Länder in der Sahelzone und der Tschadsee-Region, am Horn von Afrika und im Norden Afrikas zu unterstützen. Er soll dazu beitragen, die Ursachen von Destabilisierung, Vertreibung und irregulärer Migration in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern zu bekämpfen, indem er wirtschaftliche Perspektiven, Chancengleichheit, Sicherheit und Entwicklung fördert. Im Treuhandfonds werden Mittel aus verschiedenen von der Europäischen Kommission im Rahmen des EU-Haushalts und des Europäischen Entwicklungsfonds verwalteten Finanzierungsinstrumenten gebündelt, die sich zum 31. Dezember 2016 auf rund 2,4 Milliarden Euro belaufen. Diese werden durch zusätzliche Mittel der EU-Mitgliedstaaten und weiterer Geber in Höhe von 152 Millionen Euro ergänzt.

### Erklärung EU-Türkei

20. Am 18. März 2016 vereinbarten die EU-Mitgliedstaaten und die Türkei eine Reihe von Maßnahmen, um den Zustrom irregulärer Migranten, die von der Türkei aus auf die griechischen Inseln gelangen, zu verringern oder zu beenden<sup>16</sup>. Im Rahmen der Erklärung EU-Türkei werden sämtliche Migranten, die auf den griechischen Inseln ankommen, weiterhin ordnungsgemäß registriert, und alle Asylanträge werden von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis in den Hotspots bearbeitet. Migranten, die kein Asyl beantragen oder deren Antrag gemäß der genannten Richtlinie als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, werden in die Türkei rückgeführt. Für jeden von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführten Syrer findet ein anderer Syrer aus der Türkei Aufnahme in der EU. Dies hat sich erheblich darauf ausgewirkt, wie die Hotspots und das Hotspot-Konzept in Griechenland funktionieren.

---

<sup>16</sup> Erklärung EU-Türkei: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

---

## Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

21. Durch die derzeitige Migrationskrise ist klar geworden, dass der Schengen-Raum ohne Binnengrenzen nur dann Bestand haben kann, wenn die Außengrenzen wirksam geschützt und gesichert werden, was von allgemeinem und gemeinsamem Interesse ist. Daher wird in der Europäischen Migrationsagenda darauf hingewiesen, dass das Management der Außengrenzen in der gemeinsamen Verantwortung der Mitgliedstaaten und der EU liegen sollte. Im Anschluss an die Agenda brachte die Kommission im Dezember 2015 ein Paket von Maßnahmen auf den Weg, mit dem die EU-Außengrenzen geschützt, die Migration wirksamer gesteuert und die innere Sicherheit der EU verbessert werden sollen.

22. Ein wesentliches Element dieses Maßnahmenpakets war ein Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung einer neuen Agentur - der Europäischen Grenz- und Küstenwache - und zur Bündelung der unabhängigen Ressourcen dieser neuen Agentur mit denen der für das Grenzmanagement zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament und der Rat stimmten der Einrichtung der neuen Agentur sehr schnell zu, die am 6. Oktober 2016 ihre Tätigkeit aufnahm. Das Mandat der Europäischen Grenz- und Küstenwache<sup>17</sup> ist weitaus umfassender als das von Frontex. Sie wird über doppelt so viele festangestellte Mitarbeiter verfügen und auf einen Soforteinsatzpool von 1 500 Experten zurückgreifen können, sodass sie in geringerem Maße von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig ist.

### ***Finanzierungsrahmen***

23. Die Einrichtung und der Betrieb der Hotspots werden von vielen verschiedenen Stellen finanziert und unterstützt, u. a. von der EU, den EU-Agenturen, nationalen Behörden, internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen.

24. EU-Finanzmittel (siehe **Abbildung 6**), u. a. zur Unterstützung des Hotspot-Konzepts, stehen Griechenland und Italien im Rahmen der jeweiligen Zuweisungen aus dem Asyl-,

---

<sup>17</sup> Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 1).

---

Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF) für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung. Auch über die Soforthilfe im Rahmen des AMIF und des ISF können Mittel in Anspruch genommen werden. Griechenland kann zur Bewältigung der humanitären Lage zudem auf das Soforthilfeinstrument<sup>18</sup> zurückgreifen. Maßnahmen, die aus den nationalen Zuweisungen im Rahmen des AMIF und des ISF finanziert werden, werden von den begünstigten Mitgliedstaaten kofinanziert. Soforthilfe kann jedoch zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Bei den zum Zeitpunkt der Prüfung ausgezahlten Beträgen handelt es sich um Vorauszahlungen an die griechischen und italienischen Behörden sowie an internationale Organisationen und EU-Agenturen.

**Abbildung 6** - Finanzielle Unterstützung durch die EU (in Millionen Euro)

Programme	GRIECHENLAND		ITALIEN	
	Gewährt	Ausgezahlt	Gewährt	Ausgezahlt
<b>AMIF</b>	<b>585</b>	<b>247</b>	<b>365</b>	<b>55</b>
Nationale AMIF-Programme 2014-2020	295	45	348	44
AMIF-Soforthilfe für Mitgliedstaaten	126	101	16	10
AMIF-Soforthilfe für internationale Organisationen/EU-Agenturen	165	101	1	1
<b>ISF</b>	<b>277</b>	<b>75</b>	<b>291</b>	<b>36</b>
Nationale ISF-Programme 2014-2020	215	26	245	29
ISF-Soforthilfe für Mitgliedstaaten	52	42	46	7
ISF- Soforthilfe für internationale Organisationen/EU-Agenturen	10	7	0	0
<b>Soforthilfeinstrument</b> (über Verträge vergebene Mittel)	<b>192</b>	<b>127</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>INSGESAMT</b>	<b>1 055</b>	<b>448</b>	<b>656</b>	<b>91</b>

*Quelle:* Europäische Kommission: Informationsblatt *EU Financial Support to Greece* ("Finanzielle Unterstützung der EU für Griechenland") vom 8. Dezember 2016, Anhang 8 der Mitteilung COM(2015) 510 final vom 14. Oktober 2015 "Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda", Stand vom 4. Dezember 2016, sowie HOPE-Intranet der GD ECHO, Stand vom 15. Dezember 2016. Abweichungen bei den (Zwischen-)Summen sind rundungsbedingt.

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2016/369 des Rates vom 15. März 2016 über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union (ABl. L 70 vom 16.3.2016, S. 1).

## Griechenland

25. Im Jahr 2016 wurde bestätigt, dass Griechenland 2015 keine Ausgaben aus den nationalen Mittelzuweisungen des AMIF/ISF getätigt hatte<sup>19</sup>. Grund waren Verzögerungen bei der Einrichtung der Fonds und der Schaffung der erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Griechenland sowie Beschränkungen innerhalb des griechischen Haushalts in Bezug auf die Kofinanzierung von EU-Ausgaben. Die Kommission berichtet, dass sie seit Anfang 2015 Soforthilfe (aus dem AMIF/ISF) in Höhe von über 352 Millionen Euro gewährt hat<sup>20</sup>. Die Soforthilfe wurde zusätzlich zu der aus dem Soforthilfeinstrument finanzierten humanitären Hilfe in Höhe von 192 Millionen Euro bereitgestellt<sup>21</sup>. Diese Mittel waren zum Großteil für Tätigkeiten auf dem griechischen Festland bestimmt (wo sich im November 2016 noch etwa 45 000 Migranten aufhielten<sup>22</sup>), während nach Schätzung der Kommission knapp 100 Millionen Euro zur Unterstützung zahlreicher Tätigkeiten auf den Inseln und in den Hotspots gewährt wurden.

26. Die Projekte, für die von der Kommission eine Finanzierung im Rahmen der Soforthilfe aus dem AMIF und dem ISF gewährt wurde, betreffen die Bereitstellung von Unterkünften, Verpflegung, Gesundheitsversorgung, Bauarbeiten für Wasserversorgungssysteme und sanitäre Einrichtungen, die Beförderung von den Ausschiffungsorten zu den Hotspots, die Verbesserung der Kapazitäten der griechischen Behörden zur Abnahme von Fingerabdrücken und die Modernisierung der bestehenden IT-Systeme der griechischen Polizei für das Registrierungsverfahren. Da die meisten Beschlüsse über die Gewährung von Soforthilfe im Rahmen des AMIF und des ISF ab Oktober 2015 getroffen wurden (und die Durchführungszeiträume in der Regel 12 Monate betragen), waren noch keine Berichte über

---

<sup>19</sup> Die griechischen Behörden werden der Kommission bis zum 15. Februar 2017 einen Bericht über die Verwendung der Mittel im Jahr 2016 übermitteln.

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Informationsblatt *Managing the refugee crisis, EU Financial Support to Greece* ("Bewältigung der Flüchtlingskrise, Finanzielle Unterstützung der EU für Griechenland"), Fassung vom 8. Dezember 2016.

<sup>21</sup> HOPE-Intranet der GD ECHO, Stand vom 15. Dezember 2016.

<sup>22</sup> COM(2016) 720 final vom 9. November 2016 "Umverteilung und Neuansiedlung - Siebter Fortschrittsbericht".

---

die Verwendung der Mittel verfügbar. Dasselbe gilt für die Maßnahmen im Rahmen des Soforthilfeinstruments, für die die ersten Beschlüsse im März 2016 gefasst wurden. Bis Ende Februar 2017 hatte die Kommission noch keine detaillierten Informationen über die Verwendung dieser Mittel erhalten.

### Italien

27. In Italien ist die Lage etwas anders als in Griechenland. Zum Zeitpunkt der Prüfung beliefen sich die der Kommission gemeldeten Ausgaben<sup>23</sup> der nationalen Programme Italiens bis Mitte Oktober 2015 auf 1,6 Millionen Euro im Rahmen des AMIF (jedoch nicht zugunsten der Hotspots), während im Rahmen des ISF keine Ausgaben getätigt wurden. Informationen zu den bis Mitte Oktober 2016 ausgezahlten Mitteln sowie den ausgewählten Projekten, über die Verträge abgeschlossen wurden, sollten im März 2017 verfügbar sein.

28. Im Rahmen der Soforthilfe aus dem AMIF und dem ISF wurden Italien bis Ende 2016 Mittel in Höhe von 62,8 Millionen Euro gewährt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag noch kein Bericht über die Verwendung dieser Soforthilfemittel für die Hotspots vor.

### Indirekte Finanzierung über EU-Agenturen

29. Was die finanziellen Beiträge betrifft, die über die beiden am stärksten beteiligten EU-Agenturen (Frontex und EASO) geleistet wurden, so stellte Frontex aus dem Haushalt für das Jahr 2016 ursprünglich 20 Millionen Euro für Ausgaben bezüglich Hotspots bereit<sup>24</sup>. In der Zwischenzeit (bis Ende November 2016) wurden jedoch bereits knapp 35 Millionen Euro für diesen Zweck gebunden. Die dem EASO im Jahr 2016 gewährten EU-Finanzmittel wurden von etwa 19,4 Millionen Euro auf 63,5 Millionen Euro (darunter 26 Millionen Euro aus dem AMIF/ISF) aufgestockt, um die vom EASO geleistete Unterstützung für das Hotspot-Konzept und die Umverteilungsregelung abzudecken<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Am 15.2.2016 übermittelte Ausgabenerklärung bezüglich der bis zum 15.10.2015 geleisteten Zahlungen.

<sup>24</sup> Nach Angaben von Frontex.

<sup>25</sup> Nach Angaben des EASO.

---

30. Europol erhielt im Jahr 2016 Soforthilfe in Höhe von 1,5 Millionen Euro aus dem ISF, um in den Hotspots Experten (abgestellte Beamte) einzusetzen, die Zweitkontrollen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen durchführen.

### **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

31. Der Hof prüfte die Umsetzung des Hotspot-Konzepts in Italien und Griechenland. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum von der erstmaligen Ankündigung in der Migrationsagenda im Mai 2015 bis Ende des Sommers 2016. Dabei lagen der Prüfung im Wesentlichen zwei Hauptfragen zugrunde:

- Waren die erforderlichen Hotspots gut gelegen, wurden sie zeitnah eingerichtet und wiesen sie ausreichende Kapazitäten auf, um dem vorhandenen Bedarf gerecht zu werden, und wurden angemessene Unterstützungsdienste geleistet sowie erforderliche Koordinierungsmechanismen und geeignete Überwachungsverfahren angewandt?
- Hat das Hotspot-Konzept wirksam zur Steuerung der Migrationsströme beigetragen, indem es die Identitätsprüfung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken sämtlicher Migranten und eine zeitnahe Überführung der Migranten in die entsprechenden Folgeverfahren (Asyl-, Umverteilungs- und Rückführungsverfahren) ermöglicht hat?

32. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Unterstützung, die von der Kommission selbst, von Frontex, dem EASO und von Europol geleistet wurde. Die besondere Rolle von Eurojust wurde nicht berücksichtigt, da die Agentur sich eher indirekt in den Hotspots engagierte und dort auch nicht präsent war. Auch die Bearbeitung von Asylanträgen sowie die Umverteilungs- und Rückführungsverfahren wurden nicht untersucht. Das Hotspot-Konzept erstreckt sich zwar nicht auf die Durchführung dieser Verfahren, es gibt jedoch einen klaren Zusammenhang, da ein wirksames Hotspot-Konzept eine notwendige Grundvoraussetzung für erfolgreiche Folgeverfahren ist. Ebenso können sich Engpässe bei diesen Folgeverfahren auf die Zulänglichkeit der Hotspots auswirken. Angesichts dieses Zusammenhangs geht der Hof auf die Schwierigkeiten ein, die während der Prüfung in Bezug auf die Durchführung dieser Folgeverfahren beobachtet wurden.

---

33. Die Prüfung des Hofes umfasste eine Durchsicht der verfügbaren Unterlagen, Gespräche mit Mitarbeitern der Europäischen Kommission und der Agenturen<sup>26</sup>, Vertretern der nationalen Behörden in Italien und Griechenland, internationalen Organisationen<sup>27</sup> und Nichtregierungsorganisationen (NRO)<sup>28</sup>. Darüber hinaus führte der Hof in mehreren Hotspots (Pozzallo und Trapani in Italien, Lesbos, Chios und Leros in Griechenland) und bei den regionalen Taskforces in beiden Ländern Vor-Ort-Besuche durch. Dabei berücksichtigte der Hof, dass die Kommission, die Agenturen und die Mitgliedstaaten aufgrund der jüngsten Krisensituation und der sich häufig ändernden Rahmenbedingungen im Bereich der Migrationssteuerung in einem schwierigen und instabilen Umfeld tätig sind.

## **BEMERKUNGEN**

### ***Einrichtung der Hotspots***

34. Der Hof untersuchte, ob die Hotspots zeitnah eingerichtet worden waren und im Hinblick auf Anzahl, Standort und Kapazität dem tatsächlichen Bedarf gerecht wurden, ob angemessene Unterstützungsdienste geleistet, für die erforderliche Koordinierung gesorgt und adäquate Überwachungsverfahren angewandt worden waren.

### **Die Einrichtung von Hotspots dauerte länger als geplant und die derzeitige Aufnahmekapazität ist nach wie vor unzureichend**

35. Gemäß dem Beschluss des Rates, der Italien und Griechenland bei der Bewältigung einer Notlage unterstützen sollte (siehe Ziffer 16), mussten Italien und Griechenland der Kommission am 16. September 2015 jeweils einen Fahrplan vorlegen, der geeignete Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Erstaufnahme und Rückführung enthielt, um die Kapazität, Qualität und Effizienz der Systeme in diesen Bereichen zu verbessern.

---

<sup>26</sup> EASO, Frontex, Europol.

<sup>27</sup> Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), Internationale Organisation für Migration (IOM) und Internationales Komitee vom Roten Kreuz.

<sup>28</sup> Amnesty International, Save the Children, Terre des Hommes.

---

## Griechenland

36. In dem der Kommission vorgelegten Fahrplan gab Griechenland fünf Hotspots an, die bis Ende 2015 an den zu diesem Zeitpunkt wichtigsten Einreiseorten eingerichtet werden sollten: Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos (siehe **Abbildung 5**). In ihren Anmerkungen zum Fahrplan stellte die Kommission die geplanten Hotspot-Standorte nicht infrage, da dies ihrer Ansicht nach in die nationale Zuständigkeit fiel. Aus den Ankunftsdaten ging hervor, dass es sich bei den genannten Inseln damals tatsächlich um die wichtigsten Einreiseorte für Migranten auf griechischem Hoheitsgebiet handelte.

37. Beim Bau der Hotspots in Moria auf Lesbos und in Vathy auf Samos wurden bereits vorhandene kleinere Strukturen genutzt. Auf den anderen Inseln wurden gegen Ende 2015 provisorische Aufnahmeeinrichtungen geschaffen. Anfang 2016 unternahmen die griechischen Behörden beträchtliche Anstrengungen, um die derzeitigen Hotspots zu bauen, sodass vier der fünf geplanten Hotspots zwischen Januar und März 2016 schrittweise ihren Betrieb aufnahmen. Die Einrichtung der Hotspots dauerte länger als geplant. Daher konnte die Identitätsprüfung und Registrierung aller Migranten, die bis März 2016 eintrafen, nicht in vollem Umfang gewährleistet werden.

38. Im Juni 2016 erachtete die Kommission alle fünf griechischen Hotspots, die Aufnahmekapazitäten für insgesamt 7 450 Menschen boten, für vollständig einsatzbereit<sup>29</sup>. Da sich die Umstände geändert hatten, reichte diese Kapazität jedoch nicht aus, um die im Jahr 2016 ankommenden Migranten unterzubringen. Nach der Schließung der Westbalkanroute und der Erklärung EU-Türkei ging die Zahl der neu ankommenden Migranten erheblich zurück (siehe **Abbildung 7**) und sank im Zeitraum von Mai bis Juni auf etwa 50 Personen täglich (gegenüber durchschnittlich etwa 2 000 Personen täglich im Januar und Februar). Ab Juli 2016 stieg die Zahl der Migranten erneut, bis Ende August wieder über 100 Personen täglich ankamen. Auch wenn nun weitaus weniger Migranten als zuvor eintreffen, ist die Zahl der Migranten, die an den Hotspots ankommen, weiterhin höher als die Zahl derer, die die Hotspots verlassen. Nach dem Besuch des Hofes im Juli 2016 stieg die

---

<sup>29</sup> COM(2016) 416 final vom 15. Juni 2016 "Umverteilung und Neuansiedlung - Vierter Fortschrittsbericht".

Zahl der Migranten auf den Inseln von 8 502 Anfang Juli auf 12 515 Anfang September und 16 250 Anfang November<sup>30</sup>.

**Abbildung 7 - Zahl der Migranten, die auf dem Seeweg zu den griechischen Inseln gelangen**

**Anzahl ankommender Migranten 1.10.2015 - 1.1.2017**



Quelle: Europäische Kommission.

39. Vor der Erklärung EU-Türkei wurden Migranten, die an den Hotspots eintrafen, nach wenigen Tagen auf das Festland gebracht, sobald die erste Identitätsprüfung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken abgeschlossen waren. Nach der Erklärung EU-Türkei änderte sich diese Situation. Neu angekommene Migranten durften nicht mehr zum Festland weiterreisen, sondern mussten ihren Asylantrag stattdessen am Hotspot stellen. Die Migranten halten sich also nicht mehr nur vorübergehend einige Tage, sondern weitaus länger (über Monate) in den Hotspots auf.

40. Daher sind die Hotspots, insbesondere auf Lesbos, Chios und Samos, stark überfüllt, zumal die Zahl der Migranten, die auf den griechischen Inseln eintreffen, höher ist als die Zahl derer, die die Inseln verlassen<sup>31</sup>. Die materiellen Bedingungen in den Lagern (Qualität

<sup>30</sup> Die Angaben zur Zahl der Migranten auf den Inseln stammen aus folgenden Quellen: UNHCR, griechische Polizei, Europäische Kommission, "Umverteilung und Neuansiedlung - Siebter Fortschrittsbericht".

<sup>31</sup> In ihrem dritten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei räumte die Kommission Folgendes ein: "Der [...] stete Strom ankommender Personen und die langsame Rückführung erhöhen den Druck auf die Aufnahmekapazitäten auf den Inseln. Die griechischen

der Nahrungsmittel, Mangel an Decken, fehlende Privatsphäre, unzureichender Zugang zu medizinischer Versorgung, Wasserknappheit) sind von NRO wie Amnesty International<sup>32</sup>, Human Rights Watch<sup>33</sup> und Save the Children<sup>34</sup> kritisiert worden. Die Flüchtlingsunterkünfte (Standard-Wohncontainer) sind sehr voll, sodass viele Migranten um die Hotspots herum provisorische Unterkünfte errichtet haben (siehe **Kasten 2**).

#### **Kasten 2 - Probleme auf den griechischen Inseln, auf denen Hotspots eingerichtet wurden**

Auf Chios flohen Menschen aus dem größten Flüchtlingslager (teilweise aufgrund von Sicherheitsbedenken infolge von Handgreiflichkeiten, zu denen es in den Hotspots kam) und übernachteten am Haupthafen der Insel in der Stadt Chios oder in der näheren Umgebung im Freien. Dort konnte die Sicherheit nur bedingt gewährleistet werden und der Zugang zu Grundversorgungsleistungen war unzureichend. Auf der Insel Leros war die Belegungssituation zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes Anfang Juli weniger angespannt, einige Tage später brachen jedoch Unruhen aus und einige Gebäude wurden beschädigt. Auf Lesbos wurde das Flüchtlingslager in Moria durch einen Brand schwer beschädigt, als es im September zu Ausschreitungen kam. Die drei Inseln stehen aufgrund der Einrichtung von Hotspots auf ihrem Gebiet vor Herausforderungen, was die Bereitstellung von Infrastruktur und Unterstützungsdiensten oder den Widerstand vonseiten der Einheimischen oder Tourismusanbieter betrifft.

41. In den Wohneinheiten waren häufig keine Abtrennungen zwischen alleinstehenden Männern und anderen Gruppen wie alleinstehenden Frauen, Familien oder Minderjährigen

---

Hotspots sind daher zunehmend überfüllt, was zu schwierigen, zuweilen auch gefährlichen Situationen führt [...]."

<sup>32</sup> Amnesty International, Griechenland. *Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal* (Flüchtlinge werden im Vorfeld der Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens unter katastrophalen Bedingungen festgehalten), 7. April 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

<sup>33</sup> Human Rights Watch, Griechenland: *Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary* ("Flüchtlings-Hotspots" gefährlich und unhygienisch"), 19. Mai 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

<sup>34</sup> Save the Children, Griechenland, 20. September 2016, <https://www.savethechildren.net/article/aid-organisation-calls-urgent-action-after-fire-moria-detention-centre-lesvos>.

---

vorhanden. Die Zahl unbegleiteter Minderjähriger wird auf rund 2 500 (September 2016<sup>35</sup>) geschätzt, und das Land verfügt nicht über ausreichende Kapazitäten in entsprechenden Einrichtungen, um die Minderjährigen gemäß internationalen Standards unterbringen zu können<sup>36</sup>. Daher wurden viele unbegleitete Minderjährige über lange Zeiträume unter unangemessenen Bedingungen in den Hotspots festgehalten<sup>37</sup>, obwohl gesetzlich vorgesehen ist, ihnen Vorrang einzuräumen<sup>38</sup> (siehe **Kasten 3**).

### **Kasten 3 - Aufnahmebedingungen für unbegleitete Minderjährige**

Bei seinem Besuch im Hotspot von Moria (Lesbos) stellte der Hof fest, dass unbegleitete Minderjährige (zu diesem Zeitpunkt etwa 90 Personen) unter restriktiven Bedingungen getrennt von den Erwachsenen in dem Flüchtlingslager festgehalten wurden. Die meisten hatten - nach der Erklärung EU-Türkei - über drei Monate dort verbracht. Nach Angaben der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte von Mitte Juli wurden unbegleitete Mädchen weiterhin für über zwei Wochen zusammen mit unbegleiteten Jungen untergebracht. Die einzige Sicherheitsmaßnahme bestand in der Möglichkeit, nachts die Schlafräume abzuschließen. Weitere 60 unbegleitete Minderjährige waren in offenen Unterkünften außerhalb des Flüchtlingslagers in Mytilene untergebracht.

Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes auf Leros waren 39 unbegleitete Minderjährige nicht getrennt, sondern zusammen mit den Erwachsenen im Zentrum Lepida untergebracht. Zuvor waren sie gemeinsam mit anderen schutzbedürftigen Gruppen in einer offenen Einrichtung (PIKPA) untergebracht gewesen, wurden jedoch nach Angaben von Bediensteten des Aufnahme- und Identifizierungsdienstes (RIS) vom vorherigen Leiter des RIS zu ihrem eigenen Schutz verlegt. In Lepida waren die unbegleiteten Minderjährigen ohne einen für Kinder angemessenen Schutz unter

---

<sup>35</sup> COM(2016) 636 final vom 28. September 2016 "Umverteilung und Neuansiedlung - Sechster Fortschrittsbericht".

<sup>36</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes. Die wichtigsten Grundsätze dieses Übereinkommens sind auch in verschiedenen Komponenten des GEAS verankert.

<sup>37</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), wöchentliche Mitteilung über die befristete Entsendung von Grundrechtsexperten der FRA nach Griechenland - Woche vom 18. Juli bis zum 22. Juli 2016, Wien, 25. Juli 2016.

<sup>38</sup> Asylverfahrensrichtlinie, Artikel 31 Absatz 7 Buchstabe b.

---

restriktiven Bedingungen untergebracht, wodurch ihr Wohlergehen gefährdet war. Auf Chios waren unbegleitete Minderjährige ebenfalls zusammen mit Erwachsenen untergebracht.

42. Darüber hinaus waren Bedienstete von Agenturen gewalttätigen Protesten und Angriffen ausgesetzt. EU-Bedienstete und sonstige Mitarbeiter mussten evakuiert werden, und Hotspot-Einrichtungen wurden zum Teil zerstört oder beschädigt.

43. Sicherheitsaspekte, für die der Mitgliedstaat zuständig ist, wurden in der Planungsphase nicht angemessen evaluiert. Anfangs wurden keine Sicherheitspläne aufgestellt, und in den Flüchtlingslagern waren keine Notausgänge vorhanden. In einigen Koordinierungssitzungen wurden Sicherheitsfragen besprochen, und die Kommission und die EU-Agenturen arbeiteten in Abstimmung mit den griechischen Behörden einen Sicherheitsplan und Notfallverfahren aus.

#### Italien

44. Italien legte im September 2015 ebenfalls einen Fahrplan vor, der Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Erstaufnahme und Rückführung enthielt, um die Systeme des Landes in diesen Bereichen zu stärken. In diesem Fahrplan war die Einrichtung von insgesamt sechs Hotspots mit einer Gesamtkapazität von 2 500 Plätzen vorgesehen, die bis Ende 2015 einsatzbereit sein sollten. In ihrer Rückmeldung zum Fahrplan vertritt die Kommission die Auffassung, dass die ursprünglich - ausgehend von der Verfügbarkeit bestehender Strukturen - geplanten Standorte für Hotspots in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen. Allerdings wurde im Plan nicht berücksichtigt, wie lange die Anpassung dieser Strukturen oder ihrer Betriebsverfahren dauern würde, und nicht alle vorgeschlagenen Standorte entsprachen den bestehenden Einreisemustern.

45. Ende 2015 waren lediglich zwei der sechs geplanten Hotspots (Lampedusa, Pozzallo) einsatzbereit (siehe **Abbildung 5**), und in den ersten Monaten des Jahres 2016 wurden zwei weitere Hotspots (Trapani, Taranto) in Betrieb genommen. Im Juli 2016 (zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes) boten die vier sich im Betrieb befindlichen Hotspots insgesamt 1 600 Plätze, d. h. eindeutig zu wenig, um die Zahl der ankommenden Migranten zu bewältigen, die regelmäßig auf 2 000 oder mehr Personen pro Tag anstieg. Nach Angaben der italienischen Behörden kamen in den ersten sieben Monaten des Jahres 2016 noch etwa

---

70 % der Migranten in Gebieten an, in denen es keine Hotspots gab, was das Risiko einer unvollständigen Registrierung der ankommenden Migranten erhöhte.

46. Um Abhilfe zu schaffen, kündigten die italienischen Behörden im Juni 2016 die Einrichtung von zwei weiteren Hotspots (als Ersatz für zwei verworfene Hotspots) an, die Ende Februar 2017 noch nicht einsatzbereit waren. Darüber hinaus erörterten die italienischen Behörden und die Kommission ab Januar 2016 eine neue Strategie, die auf dem Hotspot-Konzept aufbaut, jedoch keine physischen Unterbringungsmöglichkeiten umfasst. Die Umsetzung dieser Strategie ist nach wie vor im Gange. Im Rahmen dieses Ansatzes sollen weitere Ausschiffungshäfen aufgerüstet werden, damit die für das Hotspot-Konzept entwickelten Standardverfahren dort angewandt werden können. Gleichzeitig forderte die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom November<sup>39</sup> Italien jedoch zu Recht auf, die Eröffnung der bereits angekündigten zwei weiteren Hotspots voranzutreiben.

47. Ein großes Problem ist für Italien die steigende Zahl unbegleiteter Minderjähriger, die im Jahr 2016 ankamen. Bis Ende September 2016 waren es über 20 000<sup>40</sup>. Da es in den Regionen, in denen die Flüchtlinge ankommen, zu wenige spezielle Einrichtungen für unbegleitete Minderjährige gibt, bleiben diese zu lange in den Hotspots, die ihren besonderen Bedürfnissen nicht gerecht werden.

**Die von den EU-Agenturen geleistete Unterstützung war beträchtlich, hängt jedoch in hohem Maße davon ab, ob die Mitgliedstaaten ausreichende Ressourcen bereitstellen**

48. Die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten durch die Kommission und die Agenturen geht auf Anträge der italienischen und griechischen Behörden zurück. In Bezug auf die Hotspots legten beide Länder in ihren jeweiligen Fahrplänen erstmals ihren Unterstützungsbedarf dar. Die Unterstützung besteht hauptsächlich in der Entsendung von Experten der Mitgliedstaaten durch Frontex und das EASO, die bei der Identitätsprüfung, Feststellung der Staatsangehörigkeit, Registrierung, Abnahme von Fingerabdrücken und bei

---

<sup>39</sup> COM(2016) 720 final.

<sup>40</sup> COM(2016) 636 final vom 28. September 2016 "Umverteilung und Neuansiedlung - Sechster Fortschrittsbericht".

---

Befragungen helfen. Frontex leistet zudem Unterstützung bei Rückführungen. Das EASO hilft bei der Bereitstellung von Informationen über die Umverteilung und bei der Bearbeitung von Umverteilungersuchen in Italien sowie bei der Registrierung und Prüfung von Asylanträgen in Griechenland. Darüber hinaus stellen beide Agenturen Kulturmittler bereit. In bestimmten Fällen führt Europol Zweitkontrollen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen durch. Diese Fälle werden als Ergebnis von Tätigkeiten gemeldet, die von den Behörden des Einsatzmitgliedstaats durchgeführt oder von den EU-Agenturen oder sonstigen vor Ort tätigen Organisationen an diese Behörden weitergeleitet werden.

49. Die Berichte der Agenturen zeigen, dass weitaus weniger Experten eingesetzt wurden als tatsächlich benötigt wurden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Agenturen auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen sind, die auf Antrag der Agenturen Experten stellen. Zudem hatten die Agenturen und die Mitgliedstaaten den in den Jahren 2015 und 2016 gestiegenen Bedarf weder erwartet noch eingeplant. Insgesamt deckten nach Angaben von Frontex die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Angebote etwa 65 % der von Frontex gestellten Anträge auf direkte Unterstützung für Tätigkeiten in den Hotspots ab, während dieser Prozentsatz beim EASO durchschnittlich noch niedriger lag (bei etwa 57 %). Den Mitgliedstaaten steht ebenfalls nur eine begrenzte Zahl von Mitarbeitern zur Verfügung, und einige Mitgliedstaaten hatten selbst eine hohe Zahl von Asylanträgen zu bewältigen, insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015.

50. Da Experten in der Regel nur für eine begrenzte Dauer entsandt werden (manchmal für sechs Wochen oder sogar weniger), müssen die Agenturen kontinuierlich neue Anträge stellen, um die Experten zu ersetzen, die ihren Einsatz beendet haben. Dieser häufige Wechsel führt naturgemäß zu beträchtlichen Effizienzverlusten, da neu ankommende Experten einige Zeit benötigen, um sich anzupassen und mit der jeweiligen Situation vertraut zu machen. Alle im Rahmen der Prüfbesuche befragten Interessenträger wiesen darauf hin, dass es notwendig sei, Experten für längere Zeiträume einzusetzen.

### Griechenland

51. In Griechenland ist der Bedarf an Unterstützung durch Frontex bei der Identitätsprüfung und Registrierung zurückgegangen, da die Zahl ankommender Migranten seit der Erklärung EU-Türkei gesunken ist. Hingegen ist der Bedarf an Unterstützung durch das EASO seitdem

---

gestiegen, weil die meisten der im März 2016 auf das Festland gebrachten Migranten sowie der Großteil der auf den Inseln neu ankommenden Migranten Asyl beantragen bzw. beantragt haben.

52. In ihren Fortschrittsberichten von September<sup>41</sup> und November 2016<sup>42</sup> fordert die Kommission die Mitgliedstaaten erneut dazu auf, dem EASO mehr Experten bereitzustellen, da die Zahl der in Griechenland eingesetzten Experten nach wie vor nicht ausreicht, um die gestiegene Zahl der zu bearbeitenden Asylanträge zu bewältigen. Beispielsweise wurden im September 2016 schätzungsweise 100 Asylsachbearbeiter (u. a. für Anhörungen zuständige Mitarbeiter) in den Hotspots benötigt, tatsächlich hatte das EASO Ende September 2016 jedoch nur 41 Asylsachbearbeiter im Einsatz<sup>43</sup>.

53. Ab März 2016 wurden Bedienstete von Europol eingesetzt, um in Fällen, die von der griechischen Polizei während der Registrierungs- und Überprüfungsverfahren an sie weitergeleitet wurden, Zweitkontrollen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen. Der Hauptzweck dieser Kontrollen besteht darin, Informationen über die Bewegungen mutmaßlicher Terroristen zu erlangen und an Schleuseraktivitäten beteiligte Netze der organisierten Kriminalität zu zerschlagen. Den Lageberichten der Kommission<sup>44</sup> zufolge hatte Europol bis Juli 2016 gemäß dem mit der griechischen Polizei im Juni 2016 vereinbarten Einsatzplan neun Bedienstete auf die fünf Inseln entsandt. Im September 2016 wurde laut Europol der erste Pool aus 10 abgestellten Europol-Beamten nach Griechenland entsandt. Im Oktober 2016 wurde eine weitere Gruppe von 16 abgestellten Beamten aus anderen Mitgliedstaaten auf die fünf Hotspots in Griechenland verteilt, um anhand der Europol-Datenbanken Sicherheitsüberprüfungen in der zweiten Kontrolllinie vorzunehmen.

---

<sup>41</sup> COM(2016) 636 final.

<sup>42</sup> COM(2016) 720 final.

<sup>43</sup> COM(2016) 634 final vom 28. September 2016 "Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei".

<sup>44</sup> Europäische Kommission, Lagebericht, 28. Juli 2016.

---

## Italien

54. Insgesamt erachteten die italienischen Behörden die von den EU-Agenturen geleistete Unterstützung als zufriedenstellend, insbesondere da sich die Lage ab Mai verbesserte, als einige Frontex-Experten, die ursprünglich nach Griechenland entsandt werden sollten, wieder in Italien eingesetzt werden konnten. Allerdings ist die Kommission weiterhin der Auffassung, dass die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf das Ersuchen des EASO um Experten für Einsätze in Italien nicht ausreichen, um die hohe Zahl ankommender Personen zu bewältigen, die für eine Umverteilung infrage kommen. Bis Ende September 2016 wurden 33 Asylexperten (und 35 Kulturmittler) entsandt, während in dem mit den italienischen Behörden vereinbarten Plan 74 Experten vorgesehen waren<sup>45</sup>.

55. Im September 2016 erklärte sich Italien bereit, Europol vor Ort in die Durchführung von Zweitkontrollen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfungen einzubinden, wie vom Rat gefordert. Europol trug zur Erarbeitung eines Einsatzplans bei und bereitete die Entsendung von abgestellten Beamten vor. Im Oktober 2016 ersuchte Italien Europol zudem um Unterstützung für ergänzende Sicherheitsüberprüfungen im Zusammenhang mit der Umverteilung<sup>46</sup>.

### **Die Kommission nahm eine aktive Koordinierungsfunktion ein**

56. Das Hotspot-Konzept umfasst eine Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Daher müssen die Tätigkeiten der Europäischen Kommission, der EU-Agenturen, der nationalen Behörden auf zentraler und lokaler Ebene sowie der internationalen Organisationen (UNHCR und IOM) und Nichtregierungsorganisationen gut aufeinander abgestimmt werden, um sicherzustellen, dass die Hotspots ordnungsgemäß funktionieren.

57. Die Koordinierung erfolgt auf EU- und auf nationaler Ebene, auf operativer Ebene sowie auf Ebene der Hotspots. In beiden Ländern wurde die Koordinierung durch die Präsenz von speziellem Personal der Kommission und der Agenturen erleichtert.

---

<sup>45</sup> COM(2016) 636 final.

<sup>46</sup> Nach Angaben von Europol.

---

## Griechenland

58. In Griechenland findet die zentrale Koordinierung in einer behördenübergreifenden Koordinierungssitzung statt, an der die verschiedenen nationalen Behörden, die Kommission, die EU-Agenturen und die wichtigsten internationalen Organisationen teilnehmen. Seitens der Kommission wird die Unterstützung von einer neuen, im Jahr 2015 gegründeten Kommissionsdienststelle - dem Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) - sowie von Bediensteten anderer Kommissionsdienststellen geleistet. Der Generaldirektor des SRSS führt den Vorsitz dieser behördenübergreifenden Sitzung, die alle zwei Wochen in Athen abgehalten wird.

59. Eine Sorge, die von sämtlichen während des Prüfbesuchs in Griechenland befragten Interessenträgern geäußert wurde, betraf das Fehlen von Standardverfahren für die Hotspots. Obwohl Standardverfahren im griechischen Fahrplan<sup>47</sup> als zentrales Ziel für alle Aufnahmezentren genannt werden, wurden sie nie eingeführt. Anfang 2016 hatte die griechische Regierung einen Entwurf zu Standardverfahren ausgearbeitet, der von der Kommission kommentiert wurde. Mit der Erklärung EU-Türkei änderte sich die Funktionsweise der Hotspots jedoch grundlegend. Gleichzeitig wurde in Griechenland ein neues Gesetz angenommen, auf dessen Grundlage der Erstaufnahmedienst mit neuen Aufgaben betraut und in den Aufnahme- und Identifizierungsdienst umgewandelt wurde. Dadurch wurde zudem die Entwicklung der Standardverfahren unterbrochen, die überarbeitet werden mussten. Zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes hatte Griechenland die Überarbeitung des Entwurfs zu den Standardverfahren noch nicht abgeschlossen, obwohl die Kommission das Land bereits mehrmals dazu aufgefordert hatte.

60. Die Koordinierung auf operativer Ebene wird von der Regionalen Taskforce der EU<sup>48</sup> geleistet, die ihren Sitz im Athener Hafen von Piräus hat. Diese Plattform wurde eingerichtet,

---

<sup>47</sup> *Roadmap on Relocation and Hotspots Greece* (Fahrplan zur Umverteilung und zu den Hotspots in Griechenland), 29. September 2015, S. 6 und S. 15.

<sup>48</sup> Siehe COM(2015) 490 final vom 23. September 2015 "Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda", Anhang II, in dem es heißt: "In jedem Einsatzmitgliedstaat gibt es ein gemeinsames operatives Hauptquartier mit Vertretern aller drei Agenturen (Regionale

---

damit die EU-Agenturen regelmäßig zusammentreten können, um im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten die allgemeine Koordinierung zu erleichtern und einen Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen Interessenträgern zu ermöglichen. Die Europäische Kommission nimmt ebenfalls an diesen Sitzungen teil und nimmt den Vorsitz wahr. Die Rolle der Taskforce innerhalb des Hotspot-Konzepts ist jedoch nicht sehr klar definiert, und die nationalen Behörden nehmen an den Sitzungen der Taskforce nicht teil.

61. Auf der Ebene der Hotspots sind die zentralen Behörden für die allgemeine Verwaltung der Hotspots zuständig, sie nehmen diese Zuständigkeit jedoch noch nicht in vollem Umfang wahr. Beispielsweise wurde nicht eigens eine Person oder Behörde dauerhaft mit der allgemeinen Verwaltung der Struktur und der Tätigkeiten betraut. Formell fiel die Verwaltung der Hotspots in die Zuständigkeit des Aufnahme- und Identifizierungsdienstes, der jedoch zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs nur über sehr wenige Bedienstete vor Ort verfügte, sodass der Dienst dort nicht jeden Tag und rund um die Uhr präsent sein konnte. In der Praxis war nicht für alle Interessenträger ersichtlich, welche Behörde für die Standorte zuständig ist und diesbezüglich Entscheidungen trifft.

### Italien

62. In Italien standen die nationalen Behörden in hohem Maße hinter dem Hotspot-Konzept und der damit verbundenen Migrationssteuerung. Die Umsetzung des Hotspot-Konzepts fällt in die Zuständigkeit eines eigenen Teams innerhalb des italienischen Innenministeriums (Abteilung für bürgerliche Freiheiten und Einwanderung). Die Kommission leistet auf zentraler Ebene Unterstützung durch ein kleines Team aus Bediensteten in Rom. Auf dieser Ebene wurden Standardverfahren von einer Arbeitsgruppe ausgearbeitet, die vom italienischen Innenministerium geleitet wurde und in der alle wichtigen Interessenträger (italienische Behörden, Kommission, Frontex, Europol, EASO, UNHCR und IOM) vertreten waren. Diese Verfahren wurden am 17. Mai 2016 offiziell angenommen und den betreffenden Akteuren mitgeteilt. Sie dienen als operative Leitlinien für die an den Hotspots ausgeführten Tätigkeiten, um standardisierte und effiziente Arbeitsabläufe zu erzielen. Die

---

Taskforce der Europäischen Union - EURTF). Es koordiniert die Arbeiten der Unterstützungsteams an den Hotspots und stellt die enge Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden des Einsatzmitgliedstaates sicher."

---

Annahme der Verfahren nach mehrmonatiger Konsultation wird von sämtlichen Interessenträgern als wichtiger positiver Schritt gewertet, der zur Strukturierung des Hotspot-Konzepts in Italien beiträgt.

63. Auf operativer Ebene wird die Koordinierung durch die Regionale Taskforce der EU gewährleistet, die ihren Sitz in Catania, Sizilien, hat. In Italien sind neben den EU-Agenturen und der Kommission auch die verschiedenen nationalen Behörden an der Regionalen Taskforce der EU beteiligt.

64. Auf der Ebene der Hotspots sind die lokalen Behörden (Prefecture) für die Koordinierung und die allgemeine Verwaltung der einzelnen Hotspot-Strukturen zuständig, sie sind jedoch nicht ständig in den Hotspots präsent - im Gegensatz zu den zwei wichtigsten Akteuren vor Ort: der Staatspolizei (Questura) und der Verwaltungsstelle der Struktur (häufig eine Nichtregierungsorganisation) mit jeweils eigenen Zuständigkeitsbereichen. In der Praxis entsteht dadurch der Eindruck, dass es keinen klar bestimmten Ansprechpartner für die einzelnen Hotspots gibt, wie verschiedene Interessenträger angemerkt haben.

**Die Überwachung erfolgt regelmäßig, die Leistungsmessung auf der Ebene der Hotspots kann jedoch verbessert werden**

65. Nach der Veröffentlichung der Europäischen Migrationsagenda hat die Europäische Kommission umfassend über die allgemeine Bewältigung der Flüchtlingskrise berichtet. Insbesondere wird in ihren Fortschrittsberichten zur Umverteilung und Neuansiedlung<sup>49</sup> die Umsetzung des Hotspot-Konzepts behandelt. Diese Berichte werden seit März 2016 monatlich veröffentlicht und enthalten einen Abschnitt, in dem auf die Umsetzung der Fahrpläne in Griechenland und Italien eingegangen wird, die in engem Zusammenhang mit dem Hotspot-Konzept steht. Die Berichte sollen eine aktuelle quantitative und qualitative Bestandsaufnahme liefern, in der die erzielten Fortschritte und die ermittelten Herausforderungen zusammengefasst werden. Darüber hinaus enthalten die Berichte

---

<sup>49</sup> Die Veröffentlichung des Fortschrittsberichts zur Umverteilung und Neuansiedlung durch die Kommission ergibt sich aus ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 12 der Beschlüsse (EU) 2015/1523 und (EU) 2015/1601 des Rates, alle sechs Monate über die Durchführung der Beschlüsse und die Durchführung der Fahrpläne Bericht zu erstatten.

---

Empfehlungen der Europäischen Kommission, die sich an sämtliche Interessenträger richten. In gesonderten Berichten über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei sind ebenfalls Bemerkungen zur Lage in den Hotspots enthalten<sup>50</sup>. Schließlich wird der gesamte Berichterstattungsrahmen durch Ad-hoc-Berichte und spezifische Mitteilungen<sup>51</sup> sowie Informationsblätter vervollständigt.

66. Die regelmäßigen Mitteilungen der Europäischen Kommission zum Hotspot-Konzept tragen zu einem transparenten und offenen Rahmen für die Berichterstattung über die Umsetzung des Konzepts bei. Der qualitative Aspekt der Berichterstattung (ermittelte Herausforderungen, Empfehlungen usw.) zeigt die Bereitschaft der Europäischen Kommission, die erzielten Fortschritte zu überwachen und darüber zu berichten<sup>52</sup>. Der Hof stellte jedoch Folgendes fest:

- Obgleich die Kommission die italienischen Behörden beständig dazu aufgefordert hat, die Zahl der Hotspots zu erhöhen<sup>53</sup>, gibt es keine Kosten-Nutzen-Analyse zum Vergleich der Einrichtung weiterer Hotspot-Standorte mit dem jüngsten Plan, wonach das

---

<sup>50</sup> Siehe Mitteilung COM(2016) 634 final, die beispielsweise Kommentare zur Zahl der auf den griechischen Inseln ankommenden Migranten, zur Überfüllung der Hotspots, zum Fehlen eines ständigen griechischen Hotspot-Koordinators und zur Notwendigkeit der Annahme von Standardverfahren enthält.

<sup>51</sup> COM(2016) 220 final vom 12. April 2016 "Bewertung des Aktionsplans Griechenlands zur Behebung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements festgestellten schwerwiegenden Mängel".

<sup>52</sup> Auch wenn die Kommission ggf. festgestellte Schwierigkeiten oder mangelnde Fortschritte nicht verheimlicht, erscheint sie jedoch mitunter zu optimistisch, beispielsweise in ihrer Mitteilung COM(2016) 636 final, in der sie die Zielvorgabe, 6 000 Umverteilungen pro Monat abzuschließen, nach wie vor für gültig erachtet. Die Kommission hatte erstmals in ihrem ersten Fortschrittsbericht zur Umverteilung und Neuansiedlung vom 16. März 2016 (COM(2016) 165 final) berechnet, dass diese Zielvorgabe notwendig sei. Da im ersten vollen Jahr der Umsetzung der Umverteilungsbeschlüsse noch nicht einmal 6 000 Personen umverteilt wurden, wäre eine monatliche Zielvorgabe von weit über 8 000 erforderlich, um die zugesicherte Umverteilung von insgesamt 106 000 Migranten bis September 2017 umsetzen zu können. Selbst wenn man berücksichtigt, dass das Tempo der Umverteilungen in jüngster Zeit leicht gestiegen ist, scheint die Erfüllung dieser Gesamtzielvorgabe in weiter Ferne zu liegen.

<sup>53</sup> Siehe beispielsweise COM(2016) 636 final.

---

Hotspot-Konzept systematisch in allen Ausschiffungshäfen ohne Unterbringungsmöglichkeiten angewandt werden soll.

- Obwohl die Hotspots nun bereits seit über einem Jahr in Betrieb sind, wurde auf der Ebene der einzelnen Hotspots noch kein Rahmen für die Leistungsüberwachung geschaffen, um die Effizienz der Tätigkeiten und den Einsatz der Ressourcen (wie Personal und Ausrüstung) zu überwachen, potenzielle ungenutzte Kapazitäten und/oder Engpässe festzustellen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten sowie die Ermittlung bewährter Verfahren, den Austausch von Erfahrungen und gegebenenfalls die Durchführung erforderlicher Änderungen zu erleichtern.
- Die Kommission versucht zwar, die Daten der nationalen Behörden und der EU-Agenturen zu konsolidieren, doch werden einige Daten nicht weitergegeben, etwa Angaben darüber, wie lange die Migranten in den Hotspots auf ihre Registrierung und die Bearbeitung ihrer Asylanträge warten (Griechenland). Außerdem werden einige Schlüsseldaten nicht erhoben oder veröffentlicht, wie die Gesamtzahl der in den Hotspots erkenntnisdienstlich behandelten und registrierten Migranten oder die Gesamtzahl der Migranten, die eine Rückkehranordnung erhalten, sowie die Zahl der tatsächlich rückgeführten Migranten (Italien).

### ***Wirksamkeit des Hotspot-Konzepts***

67. Der Hof untersuchte, ob das Hotspot-Konzept die Identifikationsprüfung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken sämtlicher Migranten ermöglicht und eine zeitnahe Überführung der Migranten in die entsprechenden Folgeverfahren (Asyl-, Umverteilungs- und Rückführungsverfahren) gewährleistet hat.

### **Durch das Hotspot-Konzept hat sich der Anteil der ankommenden Migranten erhöht, die registriert und deren Fingerabdrücke abgenommen werden**

68. Primäres Ziel des Hotspot-Konzepts war, zu einem besseren Grenzmanagement beizutragen, indem gewährleistet wird, dass sämtliche ankommenden Migranten ordnungsgemäß erkenntnisdienstlich behandelt, registriert und ihre Fingerabdrücke abgenommen werden. Dies ist auch eine Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße

---

Überführung der Migranten in nationale Asylverfahren, die Notfall-Umverteilungsregelung oder das Rückführungsverfahren.

69. Im Verlauf der Identitätsprüfung werden die personenbezogenen Daten der Migranten aufgenommen und ihre Staatsangehörigkeit festgestellt (Screening). Gleichzeitig werden schutzbedürftige Migranten ermittelt, deren Fälle vorrangig zu bearbeiten sind. Bei der Registrierung werden danach gemäß der Eurodac-Verordnung die Fingerabdrücke abgenommen und in Eurodac, der EU-Datenbank zum Abgleich der Fingerabdruckdaten, gespeichert. Die Migranten werden fotografiert, ihre Daten werden erfasst und mit den relevanten europäischen und internationalen Datenbanken abgeglichen, die Echtheit ihrer Dokumente (falls vorhanden) wird überprüft und die Polizei führt Sicherheitskontrollen durch.

70. Die Polizei setzt diese Anfangsverfahren mit Unterstützung von Frontex um, indem sie innerhalb des Arbeitsbereichs der Hotspots eine Reihe aufeinanderfolgender Maßnahmen durchführt<sup>54</sup>. In dieser oder einer späteren Phase können die Migranten den Wunsch äußern, Asyl zu beantragen (siehe Flussdiagramm des Hotspot-Konzepts in **Anhang II**).

71. In Griechenland wurden die Migranten zum Zeitpunkt des Besuchs des Hofes im Juli 2016 innerhalb von drei Tagen nach ihrer Ankunft<sup>55</sup> auf den Inseln erkennungsdienstlich behandelt, registriert und ihre Fingerabdrücke abgenommen. Angaben der Kommission zufolge konnten diese Maßnahmen in den griechischen Hotspots seit März 2016 bei praktisch allen Migranten ordnungsgemäß durchgeführt werden. Gegenüber der Registrierungsquote von 8 % im September 2015<sup>56</sup> stellt dies eine erhebliche Verbesserung dar (im Januar 2016 betrug diese Quote bereits 78 %). Zudem ist diese Aufgabe seit der

---

<sup>54</sup> In Italien auch an den Ausschiffungshäfen außerhalb der Hotspots.

<sup>55</sup> Gemäß Artikel 14 der Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1) hat jeder Mitgliedstaat jedem mindestens 14 Jahre alten Drittstaatsangehörigen, der beim illegalen Überschreiten der Grenze dieses Mitgliedstaats aufgegriffen wird, die Fingerabdrücke abzunehmen. Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt so bald wie möglich, spätestens jedoch 72 Stunden nach dem Datum des Aufgreifens, die Fingerabdrücke und andere zu der Person erhobene Daten an das Zentralsystem.

<sup>56</sup> COM(2016) 85 final.

---

Erklärung EU-Türkei leichter zu bewältigen, da die Zahl der ankommenden Migranten im Vergleich zum Jahr 2015 deutlich gesunken ist.

72. In Italien war die Zahl der 2016 angekommenen Migranten ähnlich hoch wie in den Jahren 2014 und 2015. Was die vollständige Registrierung der ankommenden Migranten betrifft, so geht in Italien nur etwa ein Drittel der Migranten dort an Land (und wird dann auch registriert), wo sich ein Hotspot befindet<sup>57</sup>. Die Mehrheit der Migranten kommt in anderen Häfen an. Nach den jüngsten Angaben der italienischen Behörden<sup>58</sup> ist der Anteil der Migranten, die registriert und deren Fingerabdrücke abgenommen werden, deutlich gestiegen: von etwa 60 % in der ersten Hälfte des Jahres 2015 auf durchschnittlich 97 % im gesamten Jahr 2016. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Hotspot-Konzept im Laufe des Jahres 2016 nicht nur auf die vier Hotspots angewandt wurde, sondern auch auf 15 weitere Ausschiffungshäfen (siehe auch Ziffern 45-46), was sich positiv auswirkte, da sich dadurch das Risiko verringerte, dass einige Migranten in das Land einreisen, ohne dass sie ordnungsgemäß registriert und ihre Fingerabdrücke abgenommen wurden. Sämtliche vom Hof befragten einschlägigen Interessenträger waren sich darin einig, dass das Hotspot-Konzept eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Lage in Italien gespielt hat, nicht nur durch die Schaffung geeigneter Infrastruktur, sondern auch durch die Einführung einzuhaltender Standardverfahren und durch einen positiven Einfluss auf die Verfahren im Allgemeinen.

73. Darüber hinaus sind während der Registrierung die Personendaten und Fingerabdrücke sämtlicher irregulärer Migranten gemäß dem Hotspot-Konzept in verschiedene nationale, europäische und internationale Sicherheitsdatenbanken einzugeben und mit diesen abzugleichen, wie in den GEAS-Vorschriften vorgesehen. Die durchzuführenden

---

<sup>57</sup> Zum 29. Juli 2016 gingen 29,7 % der Migranten an Orten an Land, an denen sich ein Hotspot befindet (*Quelle*: italienisches Innenministerium). Tatsächlich wurden jedoch einige Migranten, die an Orten ankamen, an denen sich kein Hotspot befindet, zu einem Hotspot gebracht und dort registriert. Insgesamt lag der Anteil der Migranten, die zumindest einen Teil des Verfahrens zur Identitätsprüfung und Registrierung in einem Hotspot durchliefen, bei über 29,7 % (schätzungsweise betrug dieser Anteil rund 40 % zum 30. Juni 2016, genaue Daten liegen allerdings nicht vor).

<sup>58</sup> Innenministerium, *Tabella monitoraggio fotosegnalamenti 2016*, 11.1.2017.

---

Sicherheitsüberprüfungen waren jedoch durch den geltenden Rechtsrahmen und durch die Art, wie die Systeme konzipiert sind, eingeschränkt. Bis September 2016 durften die zu Frontex abgestellten Beamten gemäß dem vorherigen Frontex-Mandat auf die EU-Datenbanken für die Sicherheits- und Dokumentenüberprüfung<sup>59</sup> nur zugreifen, wenn ihnen das Aufnahmeland eine entsprechende Genehmigung erteilt hatte. In Griechenland konnten sie sich an diesem Teil der Arbeit nur durch informelle Arbeitsvereinbarungen mit der örtlichen Polizei beteiligen.

74. Gemäß der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache haben die Teams der Europäischen Grenz- und Küstenwache nunmehr die Möglichkeit, Zugang zu den einschlägigen Datenbanken zu erhalten<sup>60</sup>. Die mangelnde Interoperabilität der Sicherheitsdatenbanken (kein zentraler Zugangspunkt, der eine Abfrage mehrerer Datenbanken über eine einzige Suchanfrage ermöglichen würde) stellt jedoch für systematische Sicherheitsüberprüfungen ein Problem dar, das kurzfristig nicht gelöst werden kann<sup>61</sup>.

### **Die Funktionsfähigkeit der Hotspots ist durch Engpässe bei den Folgeverfahren beeinträchtigt**

75. Das Hotspot-Konzept und die anschließenden Folgeverfahren sind eng miteinander verflochten. Um zu gewährleisten, dass die Migranten wirksam in das Asylverfahren überführt und anschließend gegebenenfalls umverteilt oder rückgeführt werden, sind die auf die Registrierung folgenden Verfahren innerhalb eines angemessenen Zeitraums

---

<sup>59</sup> COM(2016) 85 final: "Ein systematischer Abgleich mit Europol- und EU-Datenbanken für die Sicherheits- und Dokumentenüberprüfung, insbesondere mit dem Schengener Informationssystem, muss gewährleistet sein. Die zu Frontex abgestellten Beamten müssen Zugang zu den europäischen Datenbanken erhalten."

<sup>60</sup> Artikel 40 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2016/1624.

<sup>61</sup> COM(2016) 85 final, Anhang 3, "Italien - Lagebericht": "Die Datenbankvernetzung ist nach wie vor begrenzt. Insbesondere gibt es keine direkte, automatische Verknüpfung des Registrierungsverfahrens (foglio notizie) mit den SIS-, Europol- und Interpol-Datenbanken. Die Herstellung dieser Verknüpfung sollte Priorität erhalten, damit systematische Überprüfungen möglich sind."

---

abzuschließen. Ferner sollten die Migranten in geeigneter Form über die verschiedenen Verfahren informiert werden.

### Griechenland

76. Da ihnen ansonsten eine sofortige Rückführung droht, beantragen praktisch alle neu ankommenden Migranten, unter internationalen Schutz gestellt zu werden. Wegen der geringen Zahl von Asylanträgen vor März 2016 in Griechenland war der griechische Asyldienst personell nur knapp besetzt und benötigte daher dringend mehr Personal, um den plötzlichen Anstieg der Asylanträge zu bewältigen. Eine solche Aufstockung des Personals war jedoch vor dem Inkrafttreten der Erklärung EU-Türkei nicht geplant worden, und der anschließende Prozess der Rekrutierung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter nahm Zeit in Anspruch, was die Kapazität des griechischen Asyldienstes zur Bearbeitung von Asylanträgen beeinträchtigte. Das Personal des griechischen Asyldienstes wurde im August 2016 mit der befristeten Einstellung von 124 Personen aufgestockt, was durch eine mit dem EASO unterzeichnete Soforthilfe aus dem AMIF finanziert wurde<sup>62</sup>.

77. Im September 2016<sup>63</sup> hatten die meisten Migranten, die nach dem 20. März angekommen waren, noch immer nicht die Möglichkeit erhalten, einen Asylantrag zu stellen<sup>64</sup>. Die vorrangige Bearbeitung der Asylanträge von Migranten mit bestimmten Staatsangehörigkeiten<sup>65</sup> und die mangelnde Aufklärung der Migranten über Verfahren und Wartezeiten haben zu zunehmenden Spannungen in den Flüchtlingslagern beigetragen.

---

<sup>62</sup> Nach Angaben der Europäischen Kommission.

<sup>63</sup> Von der Kommission bereitgestellten Daten ist zu entnehmen, dass bis Mitte September 2016 etwa ein Drittel der Migranten, die sich zu diesem Zeitpunkt auf den Inseln aufhielten, die Möglichkeit erhalten hatte, tatsächlich einen Asylantrag zu stellen, und dass nur mit etwa 20 % der Migranten ein Gespräch geführt worden war.

<sup>64</sup> In Artikel 6 Absatz 2 der Asylverfahrensrichtlinie heißt es: "Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich förmlich zu stellen."

<sup>65</sup> Dies geht aus Gesprächen vor Ort und aus den Protokollen der Sitzungen des Lenkungsausschusses über die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei hervor.

---

78. Zudem besteht für neu angekommene Migranten seit März 2016 nicht mehr die Möglichkeit einer Umverteilung. Damit wird ein Beschluss des griechischen Asyldienstes umgesetzt und den im Rat "Justiz und Inneres" geäußerten Ansichten der Mitgliedstaaten entsprochen, denen zufolge auf dem Festland befindlichen Migranten, die vor dem 20. März angekommen sind, bei der Umverteilung Vorrang eingeräumt werden sollte. In den beiden Ratsbeschlüssen zur Umverteilung ist keine eindeutige Rechtsgrundlage für diese Auffassung enthalten.

79. Darüber hinaus gingen, wie die Kommission feststellte<sup>66</sup>, die Rückführungen im Rahmen der Erklärung EU-Türkei nur langsam voran, was ebenfalls zu einer Überfüllung der Hotspots beigetragen hat. Da nahezu alle neu ankommenden Migranten Asyl beantragen, kommen sie erst dann für eine Rückführung in Betracht, wenn sie einen negativen Asylbescheid erhalten haben und der Rechtsweg ausgeschöpft wurde. Bislang wurden von Ende März 2016 bis Anfang Dezember 2016 insgesamt 748 Migranten von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführt, demgegenüber kamen im gleichen Zeitraum insgesamt etwa 17 000 Migranten an<sup>67</sup>.

### Italien

80. In Italien funktioniert das Hotspot-Konzept wie geplant: 97 % der ankommenden Migranten werden registriert und ihre Fingerabdrücke abgenommen (siehe Ziffer 72), und sie erhalten Gelegenheit, ihren Wunsch zu äußern, einen Asylantrag zu stellen. Zudem werden potenzielle Kandidaten, die für eine Umverteilung in Betracht kommen, bereits während des Registrierungsverfahrens in den Hotspots ermittelt und anschließend in spezielle Aufnahmezentren gebracht.

81. Die größte Schwierigkeit der Umverteilungsregelung bestand zu Beginn der Umsetzung des Hotspot-Konzepts zunächst darin, geeignete Kandidaten zu finden, die an einer Umverteilung interessiert sind. Derzeit werden im Rahmen des strukturierteren Hotspot-

---

<sup>66</sup> COM(2016) 349 final, COM(2016) 634 final.

<sup>67</sup> COM(2016) 792 final vom 8. Dezember 2016 "Vierter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei".

---

Konzepts mehr Kandidaten ermittelt, da die Migranten besser über die Umverteilung informiert werden. Die größte Schwierigkeit bei der Umverteilung liegt nun darin, dass die Mitgliedstaaten nicht genügend Plätze zusagen. Zum 27. September 2016, also ein Jahr, nachdem der Rat seine Beschlüsse zur Umverteilung gefasst hatte und bereits die Hälfte des Durchführungszeitraums von zwei Jahren vergangen war, waren lediglich 1 196 Personen tatsächlich von Italien aus umverteilt worden, darunter keine unbegleiteten Minderjährigen. Italien lag die förmliche Zusage vonseiten von Mitgliedstaaten für die Aufnahme von 3 809 Personen vor<sup>68</sup> (obwohl gemäß den Ratsbeschlüssen insgesamt 34 953 Personen von Italien aus umverteilt werden sollten).

82. Die niedrige Umsetzungsquote bei Rückführungsentscheidungen, die laut Angaben der italienischen Behörden nach wie vor unter 20 % liegt, führt zu einem weiteren Engpass<sup>69</sup>. Zu den strukturellen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rückführungen, die von den italienischen Behörden in ihrem Fahrplan festgestellt und beschrieben werden, zählen die begrenzte Kapazität der Zentren zur Identitätsprüfung und Abschiebung und die mangelnde Kooperation der Herkunftsländer in Bezug auf Rückübernahmen.

83. Der anhaltend hohe Zustrom an Migranten (über 150 000 Personen jährlich seit 2014) könnte zusammen mit den bestehenden Engpässen infolge der nur begrenzten "Abwanderung" im Wege der Umverteilung und Rückführung dazu führen, dass in naher Zukunft in den Asylbewerberunterkünften in Italien allgemein Kapazitätsprobleme auftreten.

---

<sup>68</sup> COM(2016) 636 final. Die Diskrepanz zwischen den förmlichen Zusagen (Angebote der Mitgliedstaaten) und den tatsächlich umverteilten Personen ist zum Teil auf die Bearbeitungsdauer der Umverteilungersuchen und zum Teil auf andere Faktoren zurückzuführen, die von der Kommission in ihren Fortschrittsberichten zur Umverteilung und Neuansiedlung aufgeführt wurden, darunter unbegründete Ablehnungen der Mitgliedstaaten, Hindernisse im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen und die Notwendigkeit besserer Bearbeitungskapazitäten in Italien.

<sup>69</sup> Quelle: Innenministerium. Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 2015 und auf die ersten sieben Monate des Jahres 2016.

---

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

84. Sämtliche Aspekte in Bezug auf Grenzkontrollen und die Bearbeitung von Asylanträgen fallen in erster Linie in die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission führte daher das neue Hotspot-Konzept ein, um Griechenland und Italien - Mitgliedstaaten an den Außengrenzen - dabei zu unterstützen, die in den Jahren 2015 und 2016 plötzlich drastisch gestiegene Zahl der an ihren Außengrenzen ankommenden irregulären Migranten zu bewältigen. Im Rahmen dieses Konzepts sollte den Mitgliedstaaten operative Unterstützung bereitgestellt werden, um sicherzustellen, dass die ankommenden Migranten erkenntnisdienlich behandelt und registriert, ihre Fingerabdrücke abgenommen und sie in die entsprechenden Folgeverfahren überführt werden. Insgesamt stellte der Hof fest, dass das Hotspot-Konzept dazu beigetragen hat, die Migrationssteuerung in den beiden an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten unter äußerst schwierigen und sich ständig ändernden Umständen zu verbessern, indem ihre Aufnahmekapazitäten, die Registrierungsverfahren und die Koordinierung der Unterstützungsmaßnahmen gestärkt wurden.

85. In beiden Ländern wurden bei der Auswahl der Standorte für die Hotspots die Haupteinreiseorte und die Verfügbarkeit bestehender Strukturen in richtiger Weise berücksichtigt. Allerdings nahm die Einrichtung der Hotspots mehr Zeit in Anspruch als geplant. In Griechenland waren im März 2016 vier der fünf geplanten Hotspots einsatzbereit, wobei der fünfte Hotspot im Juni 2016 in Betrieb genommen wurde. In Italien waren im März 2016 vier der sechs geplanten Hotspots einsatzbereit. Die Arbeiten an den beiden übrigen Hotspots waren noch im Gange. Diese Hotspots waren Ende Februar 2017 jedoch noch nicht in Betrieb. Trotz beträchtlicher Unterstützung seitens der EU waren die Aufnahmeeinrichtungen Ende 2016 in beiden Ländern noch nicht genügend ausgebaut, um die große Zahl der ankommenden Migranten angemessen in Empfang zu nehmen (Italien) oder unterzubringen (Griechenland). Sowohl in den Hotspots als auch auf der nächsten Aufnahmeebene fehlte es nach wie vor an geeigneten Einrichtungen, um unbegleitete Minderjährige im Einklang mit internationalen Standards unterzubringen und diese Fälle entsprechend zu behandeln (siehe Ziffern 36-47).

---

86. Die Kommission und die zuständigen EU-Agenturen unterstützten die Bemühungen der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, indem sie ihnen Experten, finanzielle und technische Ressourcen sowie Beratungs- und Koordinierungsleistungen bereitstellten. Die Kapazität der Agenturen zur Leistung dieser Unterstützung hängt weiterhin stark davon ab, welche Ressourcen die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Darüber hinaus waren die Experteneinsätze häufig sehr kurz, was einem effizienten Arbeitseinsatz der Experten abträglich war. Diesen Schwachstellen soll jetzt mit den neuen (oder geplanten) Mandaten für die zuständigen Agenturen begegnet werden (siehe Ziffern 48-55).

87. In beiden Ländern wurde die Koordinierung des Hotspot-Konzepts dadurch erleichtert, dass spezielles Personal der Kommission und der Agenturen sowie auf operativer Ebene regionale Taskforces eingesetzt wurden, wenngleich die Rolle dieser Taskforces im Rahmen des Hotspot-Konzepts noch nicht vollständig definiert ist. Standardverfahren sind ein wesentliches Element zur Klärung von Zuständigkeiten und Harmonisierung von Verfahren, insbesondere wenn viele verschiedene Akteure beteiligt sind, wie es beim derzeitigen Hotspot-Konzept der Fall ist. Italien hat Standardverfahren für die Hotspots entwickelt, die sowohl in den Hotspots als auch an weiteren, als Hotspots fungierenden Ausschiffungshäfen angewandt werden. In Griechenland steht die Annahme der Standardverfahren noch aus. Die Koordinierung auf der Ebene der einzelnen Hotspots erfolgt nach wie vor nur fragmentarisch. Zwar wurde festgelegt, dass die zentralen Behörden in den Mitgliedstaaten für die allgemeine Verwaltung der Hotspots zuständig sind, sie nehmen diese Zuständigkeit jedoch noch nicht in vollem Umfang wahr. Die Kommission hat die in den Hotspots erzielten Fortschritte und aufgetretenen Probleme regelmäßig und umfassend überwacht und darüber berichtet, aber einige Informationen werden nicht zwischen den verschiedenen Interessenträgern ausgetauscht und über einige zentrale Leistungsindikatoren wird nicht Bericht erstattet (siehe Ziffern 56-66).

88. Sowohl in Griechenland als auch in Italien wurde durch das Hotspot-Konzept sichergestellt, dass die meisten ankommenden Migranten im Jahr 2016 ordnungsgemäß erkennungsdienstlich behandelt und registriert, ihre Fingerabdrücke abgenommen und ihre Daten mit den betreffenden sicherheitsrelevanten Datenbanken abgeglichen wurden. In dieser Hinsicht hat das Hotspot-Konzept zu einer besseren Steuerung der Migrationsströme beigetragen (siehe Ziffern 68-74). Gemäß dem Hotspot-Konzept sollen Migranten ferner in

---

die entsprechenden Folgeverfahren überführt werden, d. h. in ein nationales Asylverfahren, gegebenenfalls in ein Umverteilungsverfahren (Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat) oder in ein Rückführungsverfahren (Rückführung in das Herkunftsland oder Transitland). Die Durchführung dieser Folgeverfahren erfolgt oft nur langsam und wird durch verschiedene Engpässe beeinträchtigt, was sich auf die Funktionsfähigkeit der Hotspots auswirken kann (siehe Ziffern 76-83).

89. Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen spricht der Hof im Folgenden mehrere Empfehlungen aus. Angesichts der anhaltenden Migrationskrise, von der die Außengrenzen der EU betroffen sind, beziehen sich die Empfehlungen 1-4 auf Fragen, die dringend und so rasch wie möglich behandelt werden sollten.

#### **Empfehlung 1 - Hotspot-Kapazitäten**

- Die Kommission sollte gemeinsam mit den zuständigen Agenturen weitere Unterstützung für Griechenland bereitstellen, um den Kapazitätsmangel in den Hotspots durch die folgenden Maßnahmen zu beheben:
  - Verbesserung der Unterbringungseinrichtungen auf den Inseln, wo sich die Hotspots befinden;
  - noch zügigere Bearbeitung von Asylanträgen (mit Unterstützung des EASO) sowie genaue Aufklärung der Migranten darüber, wie und wann ihre Anträge bearbeitet werden;
  - Durchsetzung bestehender Rückführungsverfahren, sofern erforderlich (mit Unterstützung durch Frontex).
- Die Kommission sollte gemeinsam mit den zuständigen Agenturen die Bemühungen Italiens weiter unterstützen, die Zahl der Hotspots, wie ursprünglich geplant, zu erhöhen und weitere Maßnahmen zur Ausweitung des Hotspot-Konzepts zu ergreifen, um auch Migranten zu erfassen, die an Orten an Land kommen, wo es keine Hotspots gibt.

### **Empfehlung 2 - Unbegleitete Minderjährige**

- Die Kommission sollte gemeinsam mit den betreffenden Agenturen und internationalen Organisationen die Behörden in Griechenland und Italien dabei unterstützen, alle erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass als Migranten ankommende unbegleitete Minderjährige gemäß internationalen Standards behandelt werden. Dies umfasst u. a. angemessene Unterkünfte, Schutz, Zugang zu und vorrangige Bearbeitung von Asylverfahren sowie die mögliche Erwägung einer Umverteilung.
- Die Kommission sollte darauf bestehen, dass für jeden Hotspot/Standort ein Kinderschutzbeauftragter ernannt wird.
- Die Kommission und die betreffenden Agenturen sollten die zuständigen Behörden durch die Bereitstellung von Schulungen und Rechtsberatung weiter unterstützen und auch künftig die Lage überwachen und über die ergriffenen Maßnahmen und die erzielten Fortschritte berichten.

### **Empfehlung 3 - Entsendung von Experten**

- Die Kommission und die Agenturen sollten weiterhin alle Mitgliedstaaten dazu auffordern, mehr Experten bereitzustellen, um den derzeitigen Bedarf besser zu decken.
- Die von den Mitgliedstaaten entsandten Experten sollten lange genug eingesetzt werden und den gewünschten Profilen entsprechen, um sicherzustellen, dass die von Frontex, dem EASO und Europol geleistete Unterstützung für Griechenland und Italien ausreichend effizient und wirksam ist.

### **Empfehlung 4 - Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Hotspot-Konzepts**

- Die Kommission sollte gemeinsam mit den Agenturen und den nationalen Behörden dafür sorgen, dass Funktion, Struktur und Zuständigkeiten der Regionalen Taskforce der EU innerhalb des Hotspot-Konzepts klarer festgelegt werden.
-

- Die Kommission und die Agenturen sollten weiter darauf bestehen, dass Italien und Griechenland eine konkrete Person benennen, die für eine längere Dauer für die allgemeine Verwaltung und den Betrieb der einzelnen Hotspots zuständig ist, und dass in Griechenland Standardverfahren für die Hotspots eingeführt werden.

#### **Empfehlung 5 - Bewertung des Hotspot-Konzepts**

- Die Kommission und die Agenturen sollten bis Ende 2017 die Einführung und bisherige Umsetzung des Hotspot-Konzepts bewerten und Vorschläge für die weitere Entwicklung unterbreiten. Dies sollte ein Standardmodell für Unterstützung, das bei künftigen großen Migrationsbewegungen angewandt wird, die Festlegung der verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten, Mindestanforderungen in Bezug auf Infrastruktur und Personal, Arten der zu leistenden Unterstützung sowie Standardverfahren umfassen.
- Darüber hinaus sollte in der Analyse beurteilt werden, welcher Klärungsbedarf noch in Bezug auf den Rechtsrahmen des Hotspot-Konzepts als Teil des Managements der Außengrenzen der EU besteht.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Herrn Karel PINXTEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 21. März 2017 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

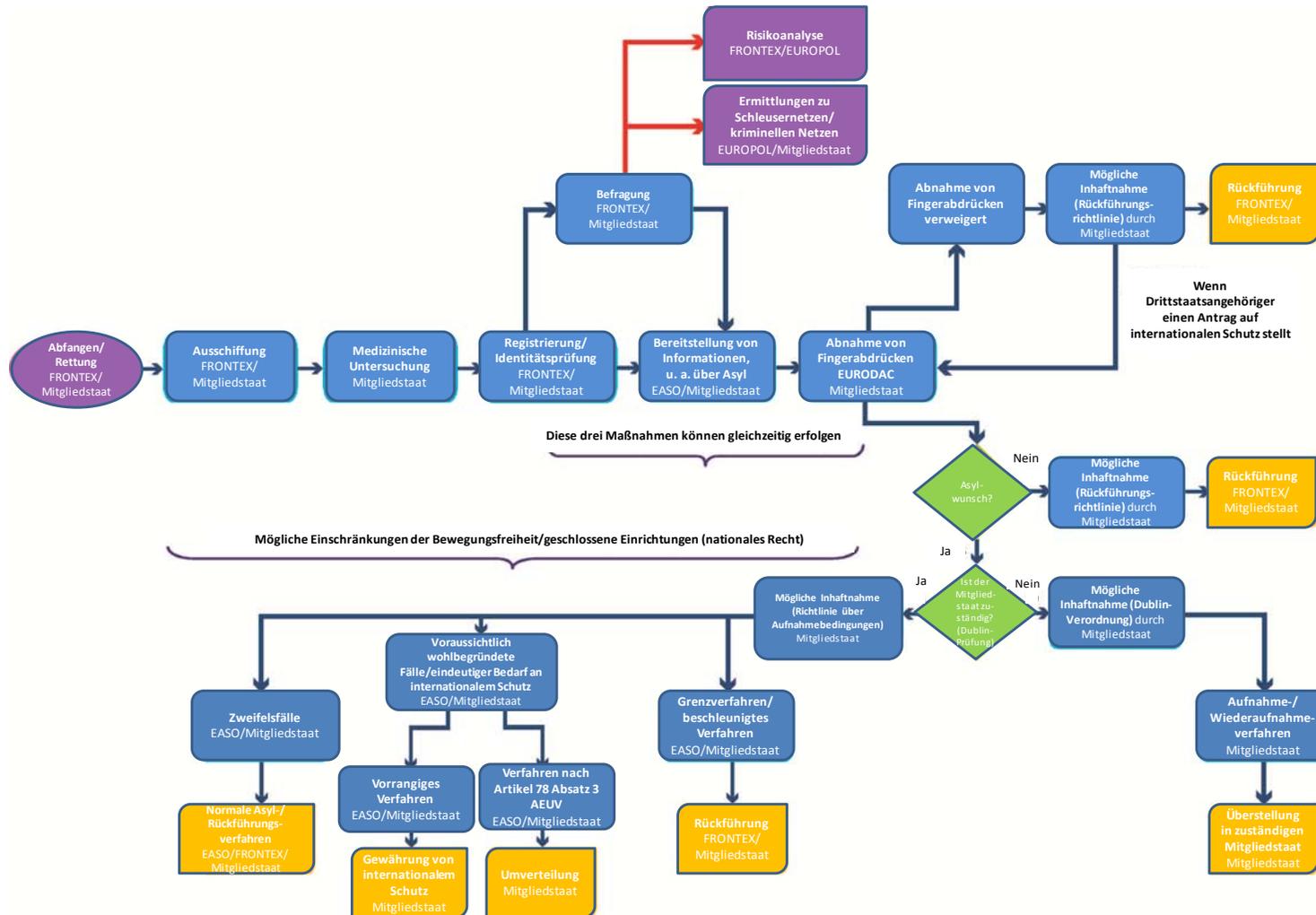
---

**Zeitlicher Ablauf der Reaktion der EU auf die Migrationskrise**

2015		
APRIL	1 2 3 4 5	
	6 7 8 9 10 11 12	
	13 14 15 16 17 18 19	Bei zwei voneinander unabhängigen Vorfällen ertranken insgesamt über 1 000 Menschen im Mittelmeer
	20 21 22 23 24 25 26	
	27 28 29 30	
MAI	1 2 3	
	4 5 6 7 8 9 10	Kommission stellt Europäische Migrationsagenda vor
	11 12 13 14 15 16 17	Kommission stellt erstes Paket von Vorschlägen vor (darunter die Umverteilung von 40 000 Personen)
	18 19 20 21 22 23 24	
	25 26 27 28 29 30 31	Kommission stellt zweites Paket von Vorschlägen vor (darunter die Umverteilung von 120 000 Personen)
SEPTEMBER	1 2 3 4 5 6	Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates zur Einführung eines zeitlich befristeten, außerordentlichen Mechanismus zur Umverteilung von 40 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten
	7 8 9 10 11 12 13	
	14 15 16 17 18 19 20	Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates zur Einführung eines zeitlich befristeten, außerordentlichen Mechanismus zur Umverteilung von 120 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30	Mitteilung der Kommission: "Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda" Vorstellung der <i>Roadmap Relocation and hotspots Greece</i> (Fahrplan zur Umverteilung und zu den Hotspots in Griechenland) und der <i>Roadmap Italiana</i> (Fahrplan für Italien)
OKTOBER	1 2 3 4	
	5 6 7 8 9 10 11	
	12 13 14 15 16 17 18	Mitteilung der Kommission: "Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda"
	19 20 21 22 23 24 25	
	26 27 28 29 30 31	
DEZEMBER	1 2 3 4 5 6	
	7 8 9 10 11 12 13	Mitteilung der Kommission: Fortschrittsberichte über die Einrichtung der Hotspots in Griechenland (zu diesem Zeitpunkt nur ein Hotspot auf Lesbos in Betrieb, der jedoch noch nicht vollständig funktionstüchtig ist) und Italien (Lampedusa ist zu diesem Zeitpunkt der einzige funktionstüchtige Hotspot)
	14 15 16 17 18 19 20	
	21 22 23 24 25 26 27	
	28 29 30 31	

2016																																														
FEBRUAR	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td></tr> <tr><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td></tr> <tr><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td></tr> <tr><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td></tr> <tr><td>29</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (Anhang 2 - Griechenland: Hotspot auf Lesbos in Betrieb, Arbeiten an anderen Hotspots im Gange; Anhang 3 - Italien: Hotspots auf Lampedusa und Pozzallo in Betrieb)</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29																
1	2	3	4	5	6	7																																								
8	9	10	11	12	13	14																																								
15	16	17	18	19	20	21																																								
22	23	24	25	26	27	28																																								
29																																														
MÄRZ	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td></tr> <tr><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td></tr> <tr><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Erster Fortschrittsbericht" (in Griechenland und Italien jeweils vier Hotspots in Betrieb) Erklärung EU-Türkei</p>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31														
1	2	3	4	5	6																																									
7	8	9	10	11	12	13																																								
14	15	16	17	18	19	20																																								
21	22	23	24	25	26	27																																								
28	29	30	31																																											
APRIL	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Zweiter Fortschrittsbericht" Mitteilung der Kommission: "Erster Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei"</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30												
			1	2	3																																									
4	5	6	7	8	9	10																																								
11	12	13	14	15	16	17																																								
18	19	20	21	22	23	24																																								
25	26	27	28	29	30																																									
MAI	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td></tr> <tr><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td></tr> <tr><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td></tr> <tr><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Dritter Fortschrittsbericht"</p>							1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29										
						1																																								
2	3	4	5	6	7	8																																								
9	10	11	12	13	14	15																																								
16	17	18	19	20	21	22																																								
23	24	25	26	27	28	29																																								
JUN	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td></tr> <tr><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td></td></tr> <tr><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td></tr> <tr><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td></tr> <tr><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Vierter Fortschrittsbericht" (alle fünf Hotspots in Griechenland in Betrieb) Mitteilung der Kommission: "Zweiter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei"</p>			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30												
		1	2	3	4	5																																								
6	7	8	9	10	11																																									
12	13	14	15	16	17	18																																								
19	20	21	22	23	24	25																																								
26	27	28	29	30																																										
JULI	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td></tr> <tr><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr> <tr><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td></tr> <tr><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td></tr> <tr><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Fünfter Fortschrittsbericht"</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31											
			1	2	3																																									
4	5	6	7	8	9	10																																								
11	12	13	14	15	16	17																																								
18	19	20	21	22	23	24																																								
25	26	27	28	29	30	31																																								
SEPTEMBER	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td></tr> <tr><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td></tr> <tr><td>12</td><td>13</td><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td></tr> <tr><td>19</td><td>20</td><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td></tr> <tr><td>26</td><td>27</td><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Sechster Fortschrittsbericht" Mitteilung der Kommission: "Dritter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei"</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30												
			1	2	3	4																																								
5	6	7	8	9	10	11																																								
12	13	14	15	16	17	18																																								
19	20	21	22	23	24	25																																								
26	27	28	29	30																																										
NOVEMBER	<table border="1"> <tr><td></td><td></td><td></td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td></tr> <tr><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td><td>13</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>14</td><td>15</td><td>16</td><td>17</td><td>18</td><td>19</td><td>20</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>21</td><td>22</td><td>23</td><td>24</td><td>25</td><td>26</td><td>27</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>28</td><td>29</td><td>30</td><td>31</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </table> <p>Mitteilung der Kommission: "Umverteilung und Neuansiedlung - Siebter Fortschrittsbericht"</p>				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13			14	15	16	17	18	19	20			21	22	23	24	25	26	27			28	29	30	31					
			1	2	3	4	5	6																																						
7	8	9	10	11	12	13																																								
14	15	16	17	18	19	20																																								
21	22	23	24	25	26	27																																								
28	29	30	31																																											

**Das Hotspot-Konzept**



Quelle: Europäische Kommission, Erläuterung vom 15. Juli 2015.

## **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

### **„REAKTION DER EU AUF DIE FLÜCHTLINGSKRISE: DAS HOTSPOT-KONZEPT“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

I. Nach Auffassung der Kommission stellt der Bericht eine ausgewogene Analyse einer Maßnahme dar, die zu den größten Herausforderungen in der Europäischen Migrationsagenda gehört und mit der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen unterstützt werden, die mit unverhältnismäßig hohem Migrationsdruck konfrontiert sind.

Die Kommission wird weiterhin Italien und Griechenland bei der Bewältigung der Migrationsströme helfen und zu diesem Zweck eng mit den EU-Agenturen zusammenarbeiten.

Diesbezüglich stimmt die Kommission den Empfehlungen des Rechnungshofes zu, die darauf abzielen, bestimmte Aspekte des Hotspot-Konzepts weiter auszuarbeiten.

#### **EINLEITUNG**

7. Bei den Dublin-Regeln wird auch darauf geachtet, dass keine stärkeren Verbindungen zu anderen EU-Ländern bestehen (z. B. familiäre Bindungen, Visum oder Aufenthaltserlaubnis) und ob bereits ein Antrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurde, bevor die Entscheidung zur Überstellung eines Antragstellers getroffen wird.

28. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag zwar noch kein spezieller Bericht über die Verwendung der Soforthilfemittel für Hotspots vor, nach Schätzungen der Kommission entfällt jedoch von den 62,8 Mio. EUR an Soforthilfemitteln, die Italien bis Dezember 2016 zur Verfügung gestellt wurden (aus dem AMIF und dem ISF), Soforthilfe in Höhe von maximal 21,6 Mio. EUR (19,1 Mio. EUR aus dem ISF und 2,5 Mio. EUR aus dem AMIF) auf Projekte mit Tätigkeiten in den Hotspot-Bereichen.

#### **BEMERKUNGEN**

39. Asylbewerber konnten nur dann auf das Festland gebracht werden, wenn sie nach Prüfung des konkreten Einzelfalls als schutzbedürftig galten, aufgrund der Familienzusammenführungskriterien für eine Überstellung auf der Grundlage der Dublin-Verordnung infrage kamen, ihr Antrag für zulässig zur Prüfung in Griechenland erklärt wurde oder sie Anspruch auf internationalen Schutz hatten.

46. Im September 2016 teilten die italienischen Behörden der Kommission mit, dass sie entschieden hatten, in sechs Ausschiffungshäfen das Hotspot-Konzept anzuwenden, die nicht als Hotspots bestimmt waren, in denen jedoch die Hotspot-Standardverfahren angewandt werden sollten.

Am 7. Dezember 2016 nahm das italienische Innenministerium einen Beschluss an, mit dem dieses Konzept auf insgesamt 15 Ausschiffungshäfen ausgeweitet wurde.

50. Europol beabsichtigt, im zweiten Halbjahr 2017 eine Bewertung des Programms für abgestellte Beamte vorzunehmen, bei der auch die bisherigen Erfahrungen berücksichtigt werden sollen. Die Kommission wird hierbei vollumfänglich einbezogen.

58. Die Kommission hat in Athen, Brüssel und auf den Hotspot-Inseln Personal zur Unterstützung des Hotspot-Konzepts abgestellt.

78. Mit den Beschlüssen des Rates zur Umverteilung werden zugunsten Italiens und Griechenlands vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes eingeführt, um die beiden Mitgliedstaaten in einer Notlage zu unterstützen, die durch den plötzlichen Zustrom von

Drittstaatsangehörigen entstanden ist (Artikel 1 der Ratsbeschlüsse). Italien und Griechenland sind jedoch – auch wenn sie Begünstigte der Ratsbeschlüsse sind – nicht rechtlich verpflichtet, die infrage kommenden Antragsteller umzuverteilen. Ebenso haben die Antragsteller keinen subjektiven Anspruch auf Umverteilung. Italien und Griechenland können daher rechtmäßig entscheiden, die Zuständigkeit für einen Antragsteller zu behalten, und entweder prüfen, ob der Antrag zulässig ist, oder – bei zulässigen Anträgen – im konkreten Fall eine Entscheidung treffen.

79. Neben den 748 Migranten, die von Ende März 2016 bis Anfang Dezember 2016 im Rahmen der Erklärung EU-Türkei von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführt wurden, wurden vom 4. April 2016 bis 6. Dezember 2016 aufgrund des bilateralen Protokolls zwischen Griechenland und der Türkei 439 Migranten, die auf dem Festland angekommen waren, in die Türkei rückgeführt. Außerdem kehrten vom 1. Juni 2016 bis 6. Dezember 2016 im Rahmen des Programms für unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration 393 Migranten freiwillig von den Inseln in ihr Herkunftsland zurück.

81. In ihrem letzten (dem 10.) Bericht über die Umverteilung und Neuansiedlung vom 2. März 2017 erläuterte die Kommission, dass es neben den fehlenden Zusagen der Mitgliedstaaten mehrere Gründe gibt (z. B. Fehlen eines speziellen Verfahrens für die Umverteilung unbegleiteter Minderjähriger oder spezifische Anforderungen einiger Mitgliedstaaten in Bezug auf Sicherheitsbefragungen), die dazu beitragen, dass die Umsetzung des Notfall-Umverteilungsverfahrens in Italien hinter den Erwartungen zurückbleibt.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **Empfehlung 1 – Hotspot-Kapazitäten**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1 an.

### **Empfehlung 2 – Unbegleitete Minderjährige**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2 an.

### **Empfehlung 3 – Entsendung von Experten**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 an.

### **Empfehlung 4 – Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb des Hotspot-Konzepts**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 4 an.

### **Empfehlung 5 – Bewertung des Hotspot-Konzepts**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 5 an.

<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	19.4.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	26.1.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	21.3.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	5.4.2017

Im Mai 2015 führte die Kommission ein neues «Hotspot»-Konzept ein, um Griechenland und Italien dabei zu unterstützen, die plötzlich drastisch gestiegene Zahl der an ihren Außengrenzen ankommenden irregulären Migranten zu bewältigen. In diesem Bericht gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass durch das Hotspot-Konzept in beiden Ländern sichergestellt wurde, dass die meisten ankommenden Migranten im Jahr 2016 ordnungsgemäß erkennungsdienstlich behandelt und registriert, ihre Fingerabdrücke abgenommen und ihre Daten mit den betreffenden sicherheitsrelevanten Datenbanken abgeglichen wurden. Trotz beträchtlicher Unterstützung seitens der EU waren die Aufnahmeeinrichtungen Ende 2016 in beiden Ländern jedoch nach wie vor nicht angemessen. Zudem fehlte es an geeigneten Einrichtungen, um unbegleitete Minderjährige im Einklang mit internationalen Standards unterzubringen und diese Fälle entsprechend zu behandeln. Gemäß dem Hotspot-Konzept sollen Migranten außerdem in die entsprechenden Folgeverfahren überführt werden, d. h. in ein nationales Asylverfahren, in ein Umverteilungsverfahren (Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat) oder in ein Rückführungsverfahren (Rückführung in das Herkunftsland). Die Durchführung dieser Folgeverfahren geht oft nur langsam vonstatten und ist durch verschiedene Engpässe beeinträchtigt, was sich auf die Funktionsfähigkeit der Hotspots auswirken kann.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors