



Universität Hamburg
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

FAKULTÄT
FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER MENSCHENRECHTSKONFORMEN AUSGESTALTUNG VON SOGENANNTEN „HOTSPOTS“ AN DEN EUROPÄISCHEN AUSSENGRENZEN

GUTACHTEN VON PROF. DR. NORA MARKARD, MA
UND ASS. IUR. HELENE HEUSER, MA, REFUGEE LAW CLINIC HAMBURG

STAND: 04. APRIL 2016

Problemstellung und Gutachtauftrag

Seit dem frühen Sommer 2015 ist die Europäische Kommission bemüht, durch einen Umverteilungsmechanismus die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU, insbesondere Griechenland und Italien, von ihrer Verantwortung für die dort ankommenden Flüchtlinge teilweise zu entlasten. In diesem Rahmen wurde erstmals das Konzept so genannter Hotspots an den europäischen Außengrenzen politisch diskutiert. Hier sollen Schutzsuchende registriert und vorübergehend aufgenommen werden, bis sie entweder in andere Mitgliedstaaten umverteilt werden, vor Ort ins Asylverfahren gelangen oder direkt abgeschoben werden.

Besuche vor Ort und Berichte haben ergeben, dass die wenigen derzeit operierenden Hotspots weder über angemessene Aufnahmekapazitäten verfügen, noch in der Lage sind, Schutzsuchende angemessen medizinisch zu versorgen. Es scheint auch nicht klar zu sein, wer (EU, Nationalstaat, Hilfsorganisationen, UNHCR) hierfür die Verantwortung übernimmt. Zudem scheint es unterschiedliche politische Vorstellungen über die Funktion der Hotspots zu geben. Hinzu kommt, dass die Umverteilung der beschlossenen 160.000 Schutzsuchenden innerhalb Europas nur sehr schleppend vorankommt.

In diesem Gutachten soll daher der Frage nachgegangen werden, ob und wie so genannte Hotspots menschenrechts- und grundrechtikonform, d.h. mit hohen Ansprüchen an den Schutz der Rechte von Asylsuchenden, ausgestaltet werden können.

Zusammenfassung

Zentrale Idee des **Hotspot-Konzepts** der Europäischen Kommission war es, Italien und Griechenland an besonders zugangsstarken Grenzpunkten („Hotspots“) bei den ersten Verfahrensschritten zu unterstützen und ihnen einen Teil der ankommenden Flüchtlinge im Wege der Umverteilung in andere Mitgliedstaaten abzunehmen. Inzwischen sind die ersten Hotspots in Betrieb. Durch den planmäßigen Rückgang der Zugangszahlen nach dem „EU-Türkei-Deal“ vom 18. März 2016 wird das Hotspot-Konzept jedoch keineswegs obsolet. Zum einen werden derzeit Rückführungen in die Türkei aus den Hotspots organisiert. Zum anderen bietet der Deal nur einem Teil der Flüchtlinge in der Türkei legale Alternativen und enthält zudem keine Regelungen für andere Transitländer wie Libyen.

Die Hotspots sollen eine Plattform für das schnelle und integrierte Eingreifen von EU-Agenturen in EU-Mitgliedstaaten bieten, die sich mit „unverhältnismäßigem Migrationsdruck“ konfrontiert sehen. Die Basis bieten Aufnahmeeinrichtungen des Einsatzmitgliedstaats, in die Agenturen Teams mit ExpertInnen aus anderen Mitgliedstaaten entsenden; hierzu zählen die EU-Grenzschutzagentur Frontex, das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO und die Europäische Polizei- und Justizbehörden Europol und Eurojust. Zudem wird die Einbindung von Interpol, der International Organisation for Migration (IOM), des UN-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) und von Nichtregierungsorganisationen erwogen.

Der Einsatz der EU-Agenturen umfasst mehrere Elemente. Frontex soll die Ankommenden zum Reiseweg und Schleppern befragen (Debriefing); sie sollen in der Fingerabdruckdatenbank Eurodac registriert werden; Frontex soll ihre Identität und Staatsangehörigkeit feststellen und ein erstes Screening zur Einteilung der Ankommenden in Kategorien vornehmen; EASO soll den Mitgliedstaat bei der Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge sowie der Kanalisierung in die entsprechenden Verfahren unterstützen; Frontex soll die Rückführung von „eindeutig nicht schutzbedürftigen Personen“ koordinieren. Das Screening (dem ein Dublin-Verfahren zwischengeschaltet ist) dient der Einteilung der Ankommenden in drei Kategorien: Personen, die „sofort abgeschoben werden können“, „Asylsuchende“ und „Zweifelsfälle“. Erstere werden im „beschleunigten Verfahren“ oder dem „Verfahren an der Grenze“ behandelt. Asylsuchende, die „eindeutig“ internationalen Schutzes bedürfen, d.h. deren Asylantrag mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 % oder mehr Erfolg haben wird, werden im „priorisierten Verfahren“ behandelt oder umverteilt. Alle anderen kommen in das reguläre Asylverfahren des Mitgliedstaats.

Das Hotspot-Konzept sieht eine Einbettung in **Umverteilungsmechanismen** vor, soll jedoch auch unabhängig davon funktionieren können. So wurden im September 2015 als Notfallmaßnahmen nach Art. 78 Abs. 3 AEUV zwei temporäre Umsiedlungsmechanismen beschlossen, die die Umverteilung von insgesamt 160.000 Schutzsuchenden aus Italien und Griechenland in die anderen Mitgliedstaaten der Union vorsehen. Die Umsiedlung basiert wesentlich auf einer festen Quote, die für jeden Mitgliedstaat nach vier Kriterien berechnet wird: Bruttoinlandsprodukt (40%), Bevölkerungszahl (40%), Arbeitslosenquote (10%) und durchschnittliche Zahl bisheriger Asylanträge (10%). Ein Änderungsentwurf zur Dublin III-Verordnung sieht nun auf Dauer einen ähnlichen Krisenmechanismus vor, der auf Antrag eines Mitgliedstaats in Kraft gesetzt werden kann, wenn aufgrund unverhältnismäßig hoher Zugangszahlen die Anwendung des Dublin-Verfahrens gefährdet ist. Die bereits vereinbarte Umverteilung läuft bisher extrem schleppend. Sie krankt auch daran, dass die Betroffenen mit der Zuweisung oft nicht einverstanden sind; einige entziehen sich dem Mechanismus durch eigenständige Weiterwanderung.

Das Hotspot-Konzept befindet sich derzeit im Aufbau. In Italien sind sechs Hotspots vorgesehen, in Griechenland fünf; sie werden nach und nach in Betrieb genommen. Allerdings fehlt es vielfach noch an dem vorgesehenen Personal. Zudem berichten Nichtregierungsorganisationen von massiven Verletzungen der menschen- und unionsrechtlichen Aufnahmestandards, von systematischer Inhaftierung und von der Verletzung von Verfahrensrechten. Die bei der Einrichtung und dem Betrieb von Hotspots **zu beachtenden Mindeststandards** spielen im Konzept der Kommission praktisch keine Rolle. Dieses Gutachten untersucht daher die Anforderungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und internationaler Menschenrechtsinstrumente, sowie des Unionsrechts in Gestalt insbesondere der Richtlinien über das Asylverfahren, die Aufnahme und die Rückführung, der Eurodac- und der Dublin III-Verordnung sowie der EU-Grundrechtecharta.

Langfristig und konzeptionell liegt die größte Gefahr für Menschenrechte innerhalb der Hotspots in dem **Risiko einer breiten Inhaftierung von Schutzsuchenden**. Dies ist bereits im Hotspot-Konzept der Kommission vorgesehen und auch bereits in der griechischen Praxis erkennbar. Bei der Inhaftierung sind jedoch menschen- und unionsrechtliche Standards zu beachten, wobei die Anwendbarkeit der Aufnahmerichtlinie nicht durch Verzögerung der Möglichkeit zur Stellung eines Asylantrags hinausgeschoben werden darf. Insbesondere muss die Haft auf einer konkreten Rechtsgrundlage und einem zulässigen Haftgrund beruhen, sie muss die Ausnahme darstellen und Ergebnis einer Einzelfallprüfung sein, und es müssen rechtstaatliche Grundsätze einschließlich der Verhältnismäßigkeit sowie menschenwürdige Haftbedingungen eingehalten werden. Die Gefahr der Weiterwanderung allein ist nicht unter die Haftgründe der Aufnahmerichtlinie oder der EMRK zu subsumieren; dies gilt auch für die Durchsetzung des Debriefings, des medizinischen Screenings (sofern keine Epidemien drohen) und der Umverteilung, während für Identitätsfeststellung und Fingerabdrucknahme sowie das Screening große Zweifel bestehen. Selbst wo Haftgründe gegeben sind, ist jedoch eine Einzelfallentscheidung mit Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich. Massenhafte systematische Inhaftierung wie in Griechenland ist hiermit und mit dem Ausnahmecharakter der Haft nicht vereinbar. Zudem dürfen keine Alternativen zur Haft bestehen, und sie muss im Hinblick auf den mit ihr verfolgten Zweck und ihre Dauer verhältnismäßig sein; hier bestehen ebenfalls erhebliche Zweifel, insbesondere im Hinblick auf die lange Haftdauer in Griechenland. Im Hinblick auf die Haftbedingungen sind die Berichte aus Lesbos, Chios und Lampedusa höchst besorgniserregend.

Hinsichtlich der **Aufnahmebedingungen** im Übrigen sind insbesondere die mangelnde Gewährleistung des Rechts auf Bildung sowie die mangelnden Sicherheitsstandards mit menschen- und unionsrechtlichen Schutzpflichten nicht vereinbar.

Bezogen auf das **Asylverfahren** in den Hotspots sind ernste unions- und menschenrechtliche Bedenken vor allem wegen mangelnder Information der Schutzsuchenden und eines erschwerten Zugangs zum Verfahren für bestimmte Nationalitäten angebracht. Notwendig ist ein effektiver Zugang zum Verfahren, begleitet von Informationspflichten auf Seiten der Behörden sowie der Möglichkeit des Zugangs zu Rechtsberatung. Insbesondere das neue Voridentifizierungsverfahren in Italien, in dem die Ankommenden sofort zu ihren Reisegründen befragt werden und ggf. direkt mit einem Abschiebebescheid versehen werden, ist mit diesen Anforderungen nicht vereinbar. Auch während der Identifizierungsphase müssen bereits Informations- und Rechtsschutzmöglichkeiten gelten, da die festgestellte Staatsangehörigkeit und das Alter gegebenenfalls erheblichen Einfluss auf die weiteren Rechte haben. Für den Screening-Prozess suggeriert das Hotspot-Konzept, Personen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten könnten „sofort abgeschoben“ werden; dies ist weder mit Unionsrecht noch mit den Menschenrechten vereinbar.

Insgesamt ist festzuhalten, dass **Hotspots keine Garantie einer humanen und gerechten Verteilung in Europa bieten**. Konzeptionell ist weder eine sinnvolle Ausgestaltung im Rahmen der Menschenrechte denkbar, noch eine solidarische Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten gewährleistet. Anlass zur Kritik bietet bereits die eher schwammig gehaltene rechtliche Grundlage der Hotspots; eine detaillierte Regelung würde zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in den Hotspots beitragen, eine bessere Überwachung Rechtswahrung erlauben und eine Geltendmachung der Rechte erleichtern. Gleichzeitig ist eine starke Präsenz von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort notwendig, um die Einhaltung der Normen zu überwachen, Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu unterstützen und ihre Fälle an die Öffentlichkeit zu bringen.

Allerdings ist auch mit einer detaillierteren Regelung das den Hotspots zugrunde liegende menschenrechtliche Grundproblem nicht zu lösen, selbst wenn die genannten materiellen Aufnahmebedingungen und rechtstaatlichen Anforderungen an das Asylverfahren eingehalten würden. Denn das größte Problem ist struktureller Natur: Das Konzept basiert auf der massenweisen Inhaftierung von Schutzsuchenden. Praktisch kann ohne Haft – oder grundrechtsintensiven Alternativen zur Haft – nicht verhindert werden, dass sich die Menschen der Registrierung und der Umsiedlung usw. entziehen und in ihr Zielland weiterreisen.

Der Grund für diese Weiterreise sind die mangelnde Einbeziehung der individuellen Interessen und Gründe der Betroffenen bei radikal unterschiedlichen Integrationschancen innerhalb Europas. Zudem fehlt es an Umsiedlungsplätzen, von denen ohnehin nur wenige Nationalitäten profitieren können sollen. Alle übrigen Personen sollen weiterhin – vorbehaltlich anderweitiger Dublin-Zuständigkeiten, insbesondere aus Gründen der Familieneinheit – in Italien oder Griechenland festgehalten werden und dort ihr Asylverfahren durchlaufen. Dabei ist zu beachten, dass Dublin-Überstellungen nach Griechenland weiterhin verboten sind, weil die Aufnahmebedingungen und das Asylverfahren dort mit zentralen menschenrechtlichen Anforderungen unvereinbar sind; für Italien muss dies im Einzelfall sorgfältig geprüft werden. Dies kann weder im Hinblick auf die Asylsuchenden noch im Hinblick auf die betroffenen Mitgliedstaaten als faire Lösung bezeichnet werden.

Vorzugswürdig erscheinen demgegenüber **Lösungen, die sich stärker an den Interessen der Betroffenen orientieren** und die statt der zwangsweisen Umverteilung oder des Festhaltens der Schutzsuchenden für die unterschiedliche Belastung der EU-Mitgliedstaaten einen Ausgleich vorsehen.

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung und Gutachtenauftrag	3
Zusammenfassung.....	4
Inhaltsverzeichnis.....	7
Einleitung.....	9
Teil 1: Was sind „Hotspots“?	11
I. Der Plan der EU-Kommission	11
1. Das Hotspot-Konzept	11
2. Die Umsiedlungspläne.....	14
II. Bisherige Umsetzung des „Hotspot-Konzepts“	16
1. Italien.....	17
2. Griechenland	19
Teil 2: Menschenrechtliche Mindestanforderungen an „Hotspots“	23
I. Haft.....	23
1. Geschlossene Hotspots als Haftzentren.....	24
2. Menschen- und unionsrechtliche Rechtsmaßstäbe für die Haft	25
3. Rechtliche Anforderungen an die Haft in Hotspots	28
a) Haftgründe.....	29
b) Rechtsstaatliche Garantien bei der Haft	33
c) Haftbedingungen	35
II. Aufnahmebedingungen	37
III. Asylverfahren.....	38
1. „Vor-Identifizierungs-Phase“ in Italien.....	40
2. Identifizierung	42
3. Screening.....	43
Teil 3: Realisierbarkeit von menschenwürdigen „Hotspots“	44
I. „Hotspots“ gefährden Menschenrechte und die gerechte Umverteilung	44
II. Umverteilungssystem ohne „Hotspots“ oder Dublin	46

Einleitung

Die Europäische Kommission hatte die Idee, Hotspots an den EU-Außengrenzen zu errichten, erstmals im Mai 2015 öffentlich geäußert – kurz nach der schweren Bootskatastrophe im April, die das öffentliche Bewusstsein für das Thema aufgerüttelt hat. Die Idee der Kommission war es, Italien und Griechenland an besonders zugangstarken Grenzpunkten („Hotspots“) bei den ersten Verfahrensschritten zu unterstützen und ihnen einen Teil der ankommenden Flüchtlinge im Wege der Umverteilung in andere Mitgliedstaaten abzunehmen (sog. *Relocation*). In den Plänen, die sie daraufhin entwickelte, konzentrierte sich die Kommission insbesondere darauf, die Weiterreise/Einreise der Flüchtlinge ins Innere der EU zu begrenzen und in der Folge das Dublin-System wieder zum Leben zu erwecken. Selten geht sie in den Konzepten darauf ein, dass und wie diese Hotspots menschenwürdig auszugestalten sind. Das vorliegende Gutachten soll diese Lücke füllen.

Mit dem „Türkei-Deal“ vom 18. März 2016¹ soll nun die Einreise von Flüchtlingen über die Türkei massiv begrenzt werden; hierdurch sollen planmäßig auch die Zugangszahlen in Griechenland und Italien sinken. Denn gemäß der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei sollen alle Menschen, die illegal in der EU ankommen, zurück in die Türkei überstellt werden. Im Austausch für diese Abgeschobenen sollen syrische Flüchtlinge direkt aus der Türkei in die EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden (sog. *Resettlement*). Wer bereits zurückgeschoben wurde, soll auf der *Resettlement*-Liste ganz nach hinten rutschen. Hierdurch soll der Anreiz für die illegale Einreise in die EU gesenkt werden. Unmittelbar nach Abschluss des Deals hat Griechenland damit begonnen, die Hotspots auf Lesbos und Chios durch Überführungen aufs griechische Festland zu räumen, um alle Neuankömmlinge entsprechend dem Pakt zu behandeln.² Währenddessen wurden fortgesetzte Neuankünfte gemeldet.³

Das Hotspot-System an den EU-Außengrenzen wird mit dem Pakt voraussichtlich keineswegs obsolet. Dies gilt nicht nur für die Startphase, in der die Ankommenden in den Hotspots abgefangen und während eines Asyl-Schnellverfahrens interniert werden, bis die Rückführung in die Türkei in die Wege geleitet wird. Denn zunächst bleibt abzuwarten, wie praktikabel dieser Plan tatsächlich sein wird. Es ist bereits fraglich, ob die Erklärungen der Regierungen von Türkei und EU, die medial bloß als „Deal“ bezeichnet werden, überhaupt Rechtsverbindlichkeit besitzen. Noch viel zweifelhafter ist es, ob die Rückschiebepolitik in die Türkei – die zuletzt u.a. massenhafter illegaler Push-backs nach Syrien bezichtigt wurde⁴ – einer Überprüfung durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof standhalten wird. Zudem ist eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung des „Deals“, dass die EU-Staaten Umsiedlungsplätze anbieten, auf die syrische Staatsangehörige aus der Türkei in die EU übersiedelt werden können. Ein ähnliches Umsiedlungssystem ist bereits innerhalb der EU weitgehend gescheitert.⁵ Werden jedoch keine Flüchtlinge in die EU aufgenommen, wird sich die Türkei schon bald unwillig zeigen, ihre Ausreise zu verhindern – oder sie anschließend wieder zurückzunehmen.

¹ Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, Pressemitteilung 144/16; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18.03.2016.

² Spiegel Online, *Griechische Inseln Lesbos und Chios: "Wir leeren die Camps so schnell, wie wir können"*, 20.03.2016.

³ Ebd.

⁴ Amnesty International, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 01.04.2016.

⁵ Siehe unten, Teil 1, I. 2.

Doch selbst wenn die Vereinbarungen zwischen der EU und der Türkei eingehalten werden sollten, sollen vom *Resettlement* ausschließlich SyrerInnen profitieren. Aber auch für diese soll die Regelung vorerst nur für die ersten 72.000 Personen gelten. Wenn diese Zahl erreicht ist, will die EU den „Tauschhandel“ aussetzen.⁶ Alle anderen Flüchtlinge, die sich in der Türkei aufhalten, haben mit einer Weiterflucht nach Europa so oder so nichts zu verlieren. Zudem gilt der Deal nur für die Türkei. Es ist daher absehbar, dass sich die Fluchtrouten wieder auf Libyen verlagern werden. So retteten Mitte März 2016 deutsche und italienische Schiffe etwa 1.800 Bootsflüchtlinge vor der italienischen Küste, deren weiteres Schicksal nun im Hotspot Pozzallo auf Sizilien verwaltet wird.⁷ Ein Ende hoher Ankunftsahlen in Südeuropa ist daher auch bei einem planmäßigen Funktionieren des Türkei-Deals nicht ohne weiteres in Sicht – und damit auch kein Ende des Hotspot-Konzepts.

Das folgende Gutachten fasst zunächst das Hotspot-Konzept der Kommission und dessen aktuelle Umsetzung in Italien und Griechenland zusammen (Teil 1). In einem zweiten Schritt stellt es dieses Konzept und seine Umsetzung auf den menschenrechtlichen, flüchtlingsrechtlichen und unionsrechtlichen Prüfstand (Teil 2). Im Ergebnis muss auf dieser Basis die Realisierbarkeit von menschenwürdigen Hotspots und einer gerechten Verteilung von Schutzsuchenden in der EU innerhalb dieses Systems grundsätzlich bezweifelt werden (Teil 3).

⁶ Europäischer Rat, *Erklärung EU-Türkei*, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Zusätzliche Aufnahmekapazitäten in der EU sind in dem Deal nicht vorgesehen: *Schlussfolgerungen des Europäischen Rates* vom 17./18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>.

⁷ Deutsche Welle, *Schiffe retten fast 2000 Flüchtlinge vor Libyen*, 16.03.2016.

Teil 1: Was sind „Hotspots“?

I. Der Plan der EU-Kommission

Der Plan der Europäischen Kommission, Hotspots zu errichten geht auf die *Agenda für Migration* vom Mai 2015 zurück, mit der die Kommission mehrere Vorschläge zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise vorgelegt hat. Neben der verbesserten Seenotrettung, einem verstärkten Vorgehen gegen Schleusung und Menschenhandel sowie einer intensivierten Kooperation mit Drittstaaten, ist darin die Entwicklung eines neuen „Brennpunkt-“ bzw. „Hotspot-Konzepts“ vorgesehen,

„bei dem das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Frontex und Europol vor Ort mit Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zusammenarbeiten werden, um ankommende Migranten rasch erkennungsdienstlich zu behandeln, zu registrieren und ihre Fingerabdrücke abzunehmen. [...] 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. Für die Zerschlagung von Schlepper- und Menschenhandelsnetzen erhalten die Aufnahmemitgliedstaaten Hilfe durch die Ermittlungen von Europol und Eurojust.“⁸

Mit dem ebenfalls von der Kommission vorgeschlagenen Umverteilungsmechanismus ist das Konzept der Hotspots erstmals politisch diskutiert worden. So soll nun neben der Registrierung von Schutzsuchenden in Griechenland und Italien auch ihre Umverteilung in andere Mitgliedstaaten mittels der Hotspots organisiert werden.⁹

1. Das Hotspot-Konzept

Hotspots werden von der Kommission definiert als „Bereiche an den Außengrenzen, die mit einem unverhältnismäßigen Migrationsdruck konfrontiert sind“.¹⁰ Hier, so die Kommission, muss die EU durch ihre Agenturen „operative Unterstützung leisten, um sicherzustellen, dass die ankommenden Migranten registriert werden, und um zu verhindern, dass sie unkontrolliert in andere Mitgliedstaaten weiterreisen.“¹¹ Die Hotspots sollen eine „Plattform für die Agenturen sein, um schnell und integriert einzugreifen“. Die EU-Agenturen sollen nicht selbst Aufnahmezentren betreiben; vielmehr soll der Einsatzmitgliedstaat an den Hotspots „gut funktionierende“ Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stellen, in denen die EU-Expertenteams arbeiten können. Dazu zählen sowohl Erstaufnahmeeinrichtungen als auch Abschiebungshafteinrichtungen. Die EU stellt den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung zur Verfügung, um die entsprechende Infrastruktur zu schaffen.¹²

Der Anlass für die Einrichtung eines Hotspots ist die Selbsteinschätzung eines Mitgliedstaates, mit „unverhältnismäßigem Migrationsdruck“ konfrontiert zu sein, aufgrund derer er eine Anfrage an die Kommission oder an die involvierten Agenturen stellt. Auch die Kommission

⁸ KOM (2015) 240 endg., *Die Europäische Migrationsagenda*, 13.05.2015.

⁹ KOM, Pressemitteilung, *Die Europäische Migrationsagenda*, Stand: Januar 2016, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_de.pdf.

¹⁰ KOM (2015) 490 endg., *Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda*, 23.09.2015.

¹¹ KOM (2015) 490 endg., 23.09.2015.

¹² KOM (2015) 490 endg., Anhang II, 23.09.2015.

kann auf der Basis einer Risikoanalyse von Frontex und EASO den Mechanismus auslösen, allerdings erst nachdem der Mitgliedstaat zugestimmt hat.

Wird ein Hotspot eingerichtet, entsenden die EU-Agenturen Teams mit ExpertInnen aus anderen Mitgliedstaaten, deren Zusammensetzung und Fachwissen auf die jeweilige Situation und den Bedarf am Hotspot gezielt abgestimmt sein sollen.¹³ Koordiniert werden die Aktionen im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat in einem gemeinsamen operativen Hauptquartier, der *Regionalen Task-Force der Europäischen Union* (EURTF), die mit Vertretern und Vertreterinnen der Agenturen besetzt ist. Eine EURTF soll jeweils für einen oder mehrere Hotspots zuständig sein, die Arbeit der Unterstützungsteams koordinieren und die enge Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden des Einsatzmitgliedstaates sicherstellen.¹⁴ Sie ist für die weitere Entwicklung des Hotspot-Konzepts im Einsatzstaat verantwortlich,¹⁵ kümmert sich zusammen mit den zuständigen nationalstaatlichen Behörden um logistische und administrative Fragen und leitet den Informationsaustausch zwischen den einzelnen EU-ExpertInnenteams und dem Einsatzstaat, sowie ggf. des *Relocation*-Aufnahmestaats ein. Zusätzlich zu Frontex, EASO, Europol und Eurojust wird die Einbindung von Interpol, IOM, UNHCR und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erwogen.¹⁶

An den Hotspots können folgende operationelle Unterstützungsmodule zur Verfügung gestellt werden:¹⁷

- Ankommende werden zunächst bei einem *Debriefing* (Nachbesprechung) durch die EU-Grenzschutzagentur Frontex zu ihren Fluchtrouten befragt. Frontex leitet diese Informationen an die europäische Polizeibehörde Europol weiter, um sie in Ermittlungen gegen Schleusernetzwerke zu nutzen. Zudem sollen strafrechtliche Ermittlungen wegen illegaler Zugänge zur EU und Sekundärbewegungen innerhalb der EU (irregulärer Transit oder Verbleib) durch einen Informationsaustausch zwischen den nationalstaatlichen Strafbehörden, Europol und der europäischen Justizbehörde Eurojust beschleunigt werden.
- Die *Registrierung* in der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac soll durch den Mitgliedstaat, ggf. mit Hilfe einer nicht näher bestimmten EU-Agentur erfolgen.
- Frontex soll die *Identität* und Staatsangehörigkeit feststellen und nimmt ein erstes *Screening* vor. Hierbei soll „spezielle Aufmerksamkeit“ auf besonders schutzbedürftige Personen, insbesondere Kinder, gelegt werden. Außerdem werden in „angemessenen“ Fällen Informationen zum Asylverfahren gegeben. Das Screening dient der Einteilung der Betroffenen in drei Kategorien:
 - in Personen, die „sofort abgeschoben werden können“ und an die zuständige Nationalbehörde und Frontex weitergegeben werden;
 - in „Asylsuchende“, die an die zuständige Nationalbehörde und das EASO weitergeleitet werden;
 - in „Zweifelsfälle“, die in das „normale“ Verfahren der Nationalstaaten überführt werden.

¹³ KOM (2015) 490 endg., Anhang II, 23.9.2015.

¹⁴ KOM (2015) 490 endg., Anhang II, 23.9.2015.

¹⁵ KOM, *Bewältigung der Flüchtlingskrise, Migration und Asyl, Gemeinsame Verantwortung und Solidarität*, 10.2.2016.

¹⁶ KOM, *Explanatory note on the „Hotspot“ approach*, 15.07.2015, www.statewatch.org.

¹⁷ Ebd.

Nach der Identifizierung der (nicht) schutzsuchenden Personen soll im Screening-Verfahren eine Dublin-Prüfung zwischengeschaltet werden. Denn obwohl es sich bei den Hotspot-Staaten gerade um die Ersteinreisestaaten handelt, kann eine vorrangige anderweitige Dublin-Zuständigkeit zum Schutz der Familieneinheit bestehen.¹⁸

- Das Europäische Asylunterstützungsbüro EASO soll *Asylunterstützung* leisten, indem es bei der Registrierung der Asylanträge und der Aktenanlage unterstützt, dabei behilflich ist Asylanträge „so schnell wie möglich“ zu bearbeiten und Betroffene in das „angemessene Asylverfahren“ vermittelt.¹⁹ Hierbei sollen:
 - Personen, die „sofort abgeschoben werden können“, im „beschleunigten Verfahren“ oder „Verfahren an der Grenze“ behandelt werden;
 - Personen, deren Asylantrag wahrscheinlich Erfolg haben wird oder die „eindeutig“ internationalen Schutzes bedürfen, im „priorisierten Verfahren“ behandelt oder umverteilt werden;
 - alle anderen in das „normale“ Asylverfahren des Mitgliedstaats kommen.²⁰
- EASO und das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, UNHCR, sollen dabei den Fokus auf „eindeutig schutzbedürftige Asylsuchende“ legen, um ein rasches Verfahren möglicherweise mit Umsiedlung sicherzustellen. „Eindeutig“ heißt eine Anerkennungsquote von mindestens 75 %, die momentan bei EritreerInnen, SyrerInnen und IrakerInnen erfüllt ist. Die von dem Umsiedlungsmechanismus Betroffenen haben kein Mitbestimmungsrecht bei der Auswahl des Aufnahmestaates, außer dass die Familieneinheit zu wahren ist.²¹
- Bei „eindeutig nicht schutzbedürftigen Personen“ soll Frontex die Mitgliedstaaten durch die Koordinierung der *Rückführung* unterstützen.²² Wer zu dieser Personengruppe gehören soll, bleibt offen. Die Kommission hat eine Liste von sicheren Herkunftsstaaten vorgeschlagen, in die Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und die Türkei aufgenommen werden sollen.²³ Die Rückführungen bereiten der Einsatzstaat und andere EU-Mitgliedstaaten vor, welche „Kontakte“ mit Herkunfts- oder Transitstaaten haben. Um die Ausstellung von Reisedokumenten zu beschleunigen, sollen MitarbeiterInnen aus den relevanten Herkunfts- und Transitstaaten „Befragungen“ durchführen.²⁴
 - Schließlich soll *Übersetzungspersonal* von den EU-Agenturen oder Mitgliedstaaten gestellt werden.²⁵

¹⁸ Ebd., S. 12.

¹⁹ KOM, *Bewältigung der Flüchtlingskrise, Migration und Asyl, Gemeinsame Verantwortung und Solidarität*, 10.2.2016.

²⁰ KOM, *Explanatory note on the „Hotspot“ approach*, 15.07.2015, S. 11.

²¹ Frances Webber, *‘Hotspots’ for asylum applications: some things we urgently need to know*, EU Law Analysis, 29.09.2015, <http://eulawanalysis.blogspot.de/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html>.

²² KOM, *Bewältigung der Flüchtlingskrise*, 10.2.2016.

²³ COM (2015) 452 final, *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, 9.9.2015.

²⁴ KOM, *Explanatory note on the „Hotspot“ approach*, 15.07.2015, S. 11.

²⁵ Ebd.

2. Die Umsiedlungspläne

Die Hotspots sollten ursprünglich dazu beitragen, die Umsiedlung innerhalb der EU zu unterstützen und „den Mitgliedstaaten, die überproportionalem Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen ausgesetzt sind, zu helfen“. Dabei sollen Menschen, die „eindeutig“ Anspruch auf internationalen Schutz haben, aus den Hotspots in andere EU-Mitgliedsstaaten weitergeleitet werden, welche schließlich die Asylanträge bearbeiten.²⁶ Der bereits eingerichtete temporäre Mechanismus, der in Zukunft auch dauerhaft als Kriseninstrument in der Dublin-Verordnung verankert werden soll, funktioniert bisher allerdings praktisch nur rudimentär.²⁷ Die Kommission stellte jedoch bereits im September 2015 zu den Hotspots klar: „Allerdings funktioniert das Konzept unabhängig von der Umverteilung“²⁸.

Der temporäre Umverteilungsmechanismus wurde im September 2015 eingerichtet, als der Rat der EU im Rahmen „vorrangiger Maßnahmen“ nach Art. 78 Abs. 3 AEUV²⁹ zwei Beschlüsse zur Einführung einer *zeitlich befristeten Notfall-Umsiedlung* annahm.³⁰ Danach sollen insgesamt 160.000 Personen aus Italien und Griechenland nach einem Verteilungsschlüssel umgesiedelt werden. Obwohl beide Beschlüsse für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind,³¹ funktioniert dieser Mechanismus bisher kaum. 22 Mitgliedstaaten meldeten insgesamt 7.030 Plätze (nur Bulgarien, Frankreich und Portugal meldeten über 1.000 Plätze), bisher wurden 530 aus Italien und 615 aus Griechenland belegt.³² Nach Osteuropa, z.B. nach Bulgarien, ist die Umsiedlung schwierig, da kaum Strukturen, Erfahrungen und Kapazitäten bestehen.³³ Aber auch in Luxemburg sind die 150 Plätze schwer zu besetzen, Schweden will mittlerweile eine Aufnahmepause von einem Jahr einlegen, und die Umverteilung von 30 % der Österreich zugeordneten AntragstellerInnen soll auf Vorschlag der Kommission vorübergehend ausgesetzt werden.³⁴ Auch bei den Geflüchteten treffen die Umsiedlungspläne nicht nur auf Zustimmung; so tauchen schon jetzt vermehrt für die Umsiedlung vorgesehene Personen unter.³⁵

Die Notfall-Umsiedlungen sollen der Wegbereiter für eine „dauerhafte Lösung“ sein. Die Kommission legte bereits einen Änderungsvorschlag für die Dublin-III-Verordnung vor, mit dem in Krisensituationen, die die Anwendung des Dublin-Verfahrens gefährden, „eindeutig“

²⁶ KOM, fact sheet, *Ein Hotspot – Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme*, 14.10.2015.

²⁷ COM (2016) 85 final, Annex 4, *Relocation – state of play table*, 10.02.2016.

²⁸ KOM (2015) 490 endg., Anhang II, 23.9.2015.

²⁹ Art. 78 Abs. 3 AEUV lautet: „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.“

³⁰ Beschluss (EU) 2015/1523 vom 14.09.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (40.000 Personen, flexible Aufnahmequoten); Beschluss (EU) 2015/1601 vom 22.09.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (120.000 Personen, fester Verteilungsschlüssel); s.a. COM, fact sheet, *Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*, 22.09.2015.

³¹ Art. 288 Abs. 3 AEUV.

³² COM (2016) 85 final, Annex 4 to the *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Relocation - State of Play Table*, 10.02.2016; aktuell: KOM, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, Stand: 11.04.2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

³³ DIE ZEIT, Marlies Uken: *Europas großes "Ja, aber ..."*, 27.01.2016.

³⁴ KOM, Pressemitteilung, *Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Fortschritte bei den Prioritäten*, 10.02.2016.

³⁵ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*.

Schutzberechtigte in andere Mitgliedstaaten umverteilt werden können.³⁶ Gemäß dem neuen Legislativvorschlag soll in einem Verfahren für einen befristeten Zeitraum obligatorisch und automatisch bestimmt werden, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig ist, die in einem in einer „Krisensituation befindlichen Mitgliedstaat“ gestellt wurden.

Das Dublin-System sollte damit zunächst nicht umfassend reformiert oder ersetzt werden, sondern das alte Zuständigkeitssystem durch den neuen Krisen-Mechanismus gestärkt werden. Die Kommission erkennt zwar: „Der diesjährige Druck auf das System hat [...] gezeigt, dass die Dublin-Verordnung überarbeitet und ihre vollständige Umsetzung sichergestellt werden muss.“³⁷ Bisher hielt die Kommission jedoch an den Dublin-Zuständigkeitskriterien fest: „Das Gemeinsame Europäische Asylsystem kann nur funktionieren, wenn eine reale Möglichkeit besteht, Asylbewerber in das Land zurück zu überstellen, in dem sie erstmalig EU-Boden betreten haben. So sehen es die gemeinsam beschlossenen Regeln vor“.³⁸

Daher kündigte die Kommission an, dass bald auch wieder nach Griechenland rücküberstellt werden könne.³⁹ Seit Januar 2011 sind Rücküberstellungen nach Griechenland nicht mehr möglich, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und der Europäische Gerichtshof (EuGH) anhaltende Mängel im griechischen Asylsystem festgestellt hatten.⁴⁰ Am 10.2.2016 hat die Kommission eine an Griechenland gerichtete Empfehlung über dringliche Maßnahmen angenommen, die Griechenland ergreifen soll. In der Empfehlung wird Griechenland aufgefordert, im März über die erzielten Fortschritte zu berichten. Dann könne beurteilt werden, ob die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der Rücküberstellungen aus anderen Mitgliedstaaten nach Griechenland auf der Grundlage der Dublin-Verordnung angesichts der festgestellten Fortschritte erfüllt seien.⁴¹ Dass die systematischen Mängel in einer Weise behoben werden, dass die Überstellungen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung wieder aufgenommen werden können, ist jedoch äußerst zweifelhaft.⁴²

Die Kommission betonte, dass auch der dauerhafte Mechanismus nur für Notfälle vorgesehen und zeitlich befristet sei. Für seine Aktivierung sollen „strenge Bedingungen“ festgelegt werden. Der betreffende Mitgliedstaat muss mit einer „Krisensituation“ konfrontiert sein, die die Anwendung der Dublin-Verordnung beeinträchtigt. Es muss ein so „massiver und

³⁶ KOM (2015) 450 endg. 2015/0208 (COD), *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der 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*, 09.09.2015, <http://www.statewatch.org/news/2016/jan/eu-council-relocation-regime-14951-15.pdf>.

³⁷ KOM (2015) 490 endg., *Mitteilung an das europäische Parlament, den europäischen Rat und den Rat, Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda*, 23.09.2015.

³⁸ KOM, *Pressemitteilung, Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Fortschritte bei den Prioritäten*, 10.02.2016.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ EGMR, *M.S.S./Belgien und Griechenland*, Urt. v. 21.01.2011, Nr. 30696/09; EuGH, *Kaveh Puid/Bundesrepublik*, Urt. v. 04.11.2013, Rs. C-4/11, ECLI:EU:C:2013:740.

⁴¹ KOM, *Pressemitteilung, Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Fortschritte bei den Prioritäten*, 10.02.2016.

⁴² *Pro Asyl, Gebot von Humanität & Rationalität: Keine Abschiebungen nach Griechenland*, 12.01.2016, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/news/gebote-von-humanitaet-rationalitaet-keine-abschiebungen-nach-griechenland/>, zuletzt aufgerufen am 09.04.2016.

übermäßiger Zustrom“ von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen bestehen, dass selbst ein gut vorbereitetes und funktionierendes Asylsystem außergewöhnlich belastet wird, wobei auch die Größe des betreffenden Mitgliedstaats zu berücksichtigen ist.⁴³

Der dauerhafte Mechanismus soll nicht die Möglichkeit berühren, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission zusätzlich und unterhalb dessen hohen Schwelle vorläufige Maßnahmen zugunsten eines Mitgliedstaats erlässt, der sich in einer Notlage im Sinne von Artikel 78 Abs. 3 AEUV befindet. Solche Maßnahmen können auch in der bloßen Einrichtung von Hotspots bestehen, ohne dass ein Umsiedlungsmechanismus eingerichtet wird: „Der Erlass von Notfallmaßnahmen kommt weiterhin in außergewöhnlichen Situationen in Frage, in denen zwar Sofortmaßnahmen erforderlich sind, die möglicherweise eine umfassendere Migrationsunterstützung (z.B. an *Hotspots*) beinhalten, die Bedingungen für eine Nutzung des Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen jedoch möglicherweise nicht gegeben sind.“⁴⁴ Danach könnten in Zukunft Hotspots ohne Umsiedlungsmechanismus betrieben werden.

II. Bisherige Umsetzung des „Hotspot-Konzepts“

Im Juli 2015 hat Kommissar Avramopoulos den Mitgliedsstaaten einen Fahrplan für die Umsetzung der Hotspots in Italien (1.) und Griechenland (2.) vorgelegt, der gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten sowie mit Frontex, EASO, Europol und Eurojust entworfen wurde. Italien und Griechenland sind die ersten beiden Mitgliedstaaten, in denen das Konzept derzeit angewandt wird – mit einer Konzentration auf Frontex und der Abnahme von Fingerabdrücken. Wie ausgeführt, konzentrierte sich das Konzept auf die Re-Installierung eines funktionierenden Dublin-Systems, welches die meisten Schutzsuchenden daran hindern soll, von den Außengrenzen in die innereuropäischen Länder weiterzureisen. Daher sind die Hotspots vor allem in Bezug auf die gestiegene Rate der Abnahme von Fingerabdrücken erfolgreich. Die Speicherung der Fingerabdrücke in der gemeinsamen europäischen Datenbank Eurodac ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass ein nach Innereuropa Weitergereister nach der Dublin-Verordnung wieder in das Ersteinreiseland rücküberstellt werden kann. Wie erwähnt, soll auch die Rücküberstellung nach Griechenland in naher Zukunft wieder möglich werden,⁴⁵ während der geplante Umsiedlungsmechanismus in umgekehrter Richtung weiterhin nicht funktioniert.

Die Kommission kündigte zudem ausdrücklich an, sich bei den Hotspots auf die Befragung der Asylsuchenden und die Rückführung zu „konzentrieren“.⁴⁶ Damit sind auch die überproportionalen Ressourcen und die große Präsenz von Frontex zu erklären, dessen Beamte diese Aufgaben übernehmen oder koordinieren sollen. Die Entsendung der von Anfang an geringer angesetzten Zahl von EASO-MitarbeiterInnen ist dagegen bisher nur zu einem geringen Teil erfolgt. Der asylverfahrenskonformen Bearbeitung der Asylanträge und der Information der AntragstellerInnen wird damit weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Auch die humanitäre Versorgung und menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen, insbesondere für besonders Schutzbedürftige, kommen sowohl im Konzept als auch in der Praxis zu kurz.

⁴³ KOM (2015) 450 endg. 2015/0208 (COD), *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus*, 09.09.2015.

⁴⁴ KOM (2015) 450 endg. 2015/0208, 09.09.2015.

⁴⁵ KOM, (EU) 2016/193, *Empfehlung vom 10. Februar 2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zu treffen sind*.

⁴⁶ KOM, fact sheet, *Ein Hotspot-Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme*, 14.10.2015.

1. Italien

Für Italien sind insgesamt sechs Hotspots vorgesehen: einer auf Lampedusa, vier auf Sizilien (in Pozzallo, Trapani, Augusta und Porto Empedocle) sowie einer in der Provinz Apulien am „Absatz“ des italienischen Stiefels, der Richtung Griechenland zeigt (in Taranto). „Funktionsfähig“ sind bisher nur die Hotspots auf Lampedusa und in Pozzallo. In vier der Hotspots gibt es Einrichtungen für die Erstaufnahme, deren Kapazität auf insgesamt 1500 Menschen ausgerichtet ist (Pozzallo: 300, Porto Empedocle: 300, Trapani: 400 und Lampedusa: 500 Plätze). Zwei weitere Aufnahmemöglichkeiten werden in Augusta (300 Plätze) und Taranto (400 Plätze) geschaffen.⁴⁷ Die regionale Task-Force in Catania (Sizilien) koordiniert derzeit die Arbeit in vier Häfen.⁴⁸ Die Kommission erachtet zusätzlich die Errichtung weiterer noch zu lokalisierender Hotspots bis zum Sommer als notwendig. Weil Österreich die Abweisung von Asylbewerbern an der slowenischen Grenze plant, fürchtet Italien eine Verschiebung der Fluchtrouten, so dass drei weitere Hotspots an der nord-östlichen Grenze in Tarvis, Görz und Triest entstehen sollen.⁴⁹

Die Aufnahmebedingungen in den Hotspots wurden 2015 von der italienischen Präfektur überprüft; mit UNHCR und IOM wurden Vereinbarungen geschlossen, um „weiteres Monitoring“ zu gewährleisten, das im Laufe des Jahres 2016 weiter ausgebaut werden soll.⁵⁰ ECRE und andere NGOs zeigen sich jedoch besorgt über die Intransparenz und kritisieren den fehlenden Zugang für NGOs und UNHCR.⁵¹

Im Februar 2016 hat das italienische Innenministerium mit der Unterstützung von Kommission, Frontex, Europol, EASO, IOM und UNHCR einen Entwurf für standardisierte operationelle Verfahren vorgelegt, die in den Hotspots angewandt werden sollen. Dazu gehört eine medizinische Betreuung rund um die Uhr, die die italienischen Behörden sicherstellen sollen.⁵² Der Bedarf spezieller Aufnahmezentren und Verfahren für unbegleitete Minderjährige und andere besonders Schutzbedürftige wurde erst kürzlich festgestellt. Italien soll einen Plan zur Umsiedlung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ausarbeiten.⁵³ Italienische NGOs berichten derweil von unbegleiteten Minderjährigen, die u.a. aufgrund von chaotischen Identifizierungsverfahren fälschlich als Erwachsene identifiziert wurden.⁵⁴

Die Frontex-Teams in den italienischen Hotspots werden durch Eurojust und einen Vertreter der nationalen Stelle für Mafia- und Terrorismusbekämpfung unterstützt. Frontex hat 22 „Debriefing-Experten“, 16 „Kulturmittler“ und 11 „Screening-Experten“ entsandt. Bereits 293 Frontex-Beamte sind in der Grenzschutz-Operation Triton vor der italienischen Küste aktiv (205 für die Grenzüberwachung, 57 Gast-MitarbeiterInnen und 31 KoordinatorInnen).⁵⁵ Bald sollen 12 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für die Abnahme von Fingerabdrücken hinzukommen.⁵⁶ Die Rate der genommenen Fingerabdrücke ist von 36 % im Januar auf 87 % an-

⁴⁷ KOM fact sheet, *Ein Hotspot-Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme*, 14.10.2015.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, 10.02.2016.

⁵⁰ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

⁵¹ ECRE, *Reception and concerns over "hotspots"*, 08.01.2016.

⁵² COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ ECRE, *Italy*, 20.11.2015.

⁵⁵ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.2.2016.

⁵⁶ KOM fact sheet, *Ein Hotspot-Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme*, 14.10.2015.

gestiegen.⁵⁷ Die IT-Systeme sollen derart überarbeitet werden, dass neben Eurodac auch nationale und internationale Datenbanken (SIS II/Interpol STLD) abgerufen werden können. Um allen ankommenden Menschen die Fingerabdrücke abzunehmen, soll sichergestellt werden, dass die Boote nur an den designierten Hotspots anlegen.⁵⁸

Europol hat momentan einen Mitarbeiter im EURTF-Headquarter abgeordnet. Ein zweiter soll mit der Eröffnung des Europäischen Schmuggel-Zentrums von Europol nach Sizilien entsandt werden. Die Kommission hält weiteres Personal und die Ausarbeitung eines Plans zum Real-time-Informationsaustausch zwischen der italienischen Polizei und Europol in Den Haag für notwendig.⁵⁹

EASO soll Informationen zum Umverteilungsverfahren geben und die Umverteilung selbst unterstützen, sowie Verstärkung der Dublin-Einheit liefern. Das Büro ist in Lampedusa, Pozzallo und Trapani mit je 2 Personen präsent. Die Entsendung der 45 ExpertInnen, die von den Mitgliedstaaten zugesagt wurden steht noch aus. Auch „Kulturmittler“ sollen entsandt werden.⁶⁰ Unter Beteiligung der nationalen Asylbehörden soll ein Pilotprojekt entstehen.⁶¹ Nachdem EASO ein Informationsvideo über die Umsiedlung veröffentlicht hat, folgte im Januar 2016 eine Informationsbroschüre mit Beteiligung der Kommission. An beidem wird weiter gearbeitet.⁶² Eine Arbeitsgruppe des italienischen Innenministeriums arbeitet währenddessen eine Asylrechtsreform für „beschleunigte Verfahren“ aus, die bis zum Sommer eingeführt werden sollen.⁶³ Momentan praktiziert Italien derzeit ein sogenanntes „Vor-Identifizierungsverfahren“, in dem denjenigen, die als „nicht schutzsuchende MigrantInnen erkannt“ werden, unmittelbar nach der Ankunft Ablehnungs- und Abschiebebescheide ausgehändigt werden und anschließend direkt in Identifizierungs- und Abschiebegefängnisse verbracht werden, soweit dort Platz ist. Es wird scharf kritisiert, dass bestimmte Nationalitäten, vor allem aus Westafrika, dadurch nur limitierten Zugang zu Asylverfahren bekommen, stattdessen massenhaft Ablehnungs- und Abschiebebescheide ausgestellt werden und dass die Informationen zum Asylverfahren sowie Rechtsbeistand ungenügend seien, so dass der effektive Zugang zum Asylsystem untergraben werde.⁶⁴

Auf der Basis der italienischen Einschätzung, dass über 50% der Menschen in den Hotspots nicht schutzberechtigt seien, fordert die Kommission einen Ausbau der Abschiebhafeinrichtungen. Die bereits existierenden 604 Plätze sollen „genutzt“ und die maximale Länge der Haft von 18 Monaten nach der Rückführungs-Richtlinie ausgeschöpft werden. Italien soll zudem Programme für freiwillige Rückkehrer, vor allem für besonders Schutzbedürftige aufbauen.⁶⁵ Erzwungene Rückführungen wurden bereits nach Ägypten, Tunesien und Nigeria durchgeführt, mit welchen bilaterale Abkommen bestehen. Die Kommission, der italienische Premierminister und der Polizeidirektor haben über weitere Abkommen mit Ghana, Senegal, Gambia und der Elfenbeinküste verhandelt. Mit der Türkei und Pakistan sind Rückübernahme-Abkommen in Planung. Die Kommission war auch in Afghanistan und Nigeria, um über Rückübernahme-Abkommen zu sprechen. Für die gemeinsame Durchführung von Rückfüh-

⁵⁷ KOM, Pressemitteilung, *Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda*.

⁵⁸ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, *Migration Management Support Teams working in 'hotspot' areas*, 23.09.2015.

⁶² COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20.11.2015. Eingehend unten, Teil 2.

⁶⁵ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

rungen sollen Frontex und Italien die operationelle Zusammenarbeit planen.⁶⁶ Italienische NGOs haben unterdessen beobachtet, dass Abschiebungsentscheidungen ohne angemessene Prüfung des Einzelfalls gefällt wurden.⁶⁷

2. Griechenland

Die Umsetzung des Hotspot-Konzepts in Griechenland ist weniger fortgeschritten als in Italien und wird in Anlehnung an die bisherigen italienischen Erfahrungen ausgestaltet.

Die griechischen Behörden haben fünf Hotspot-Bereiche auf den ägäischen Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos ausgewiesen. Die EURTF-Zentrale wird in Piräus eingerichtet, wo Asylsuchende verschiedener Ankunftsorte aufgenommen werden. Die regionale Task-Force ist hier in dem Gebäude des Frontex-Verbindungsbüros untergebracht.⁶⁸ Dort ist auch ein Europol-Beamter anwesend, ein anderer befindet sich auf Lesbos.⁶⁹

Griechenland soll rasch insgesamt 7.000 Plätze in den Hotspots fertigstellen.⁷⁰ Momentan belaufen sich die Aufnahmekapazitäten auf 700+780 Menschen auf Lesbos, 110 auf Chios, 250 auf Samos; auf Leros und Kos stehen noch keine Plätze zur Verfügung. Die Erstaufnahmekapazität soll mit 4,1 Mio. € der Kommission deutlich ausgebaut werden, v.a. auf Kos, wo bisher die Meisten ankommen.⁷¹ Griechenland soll das Katastrophenschutzverfahren einleiten, damit sofortige Hilfe (u.a. Unterkünfte) bereitgestellt werden kann. Die Leitung der Hotspots übernimmt vorerst die griechische Armee.⁷²

Der Hotspot Moria auf Lesbos wurde bereits zwei Wochen nach der Eröffnung im Oktober 2015 von NGOs für menschenverachtende und entwürdigende Bedingungen scharf kritisiert. Hunderte warteten etliche Stunden bis tagelang in Schlangen auf ihre Dokumente.⁷³ Manche konnten stundenlang keine Toilette aufsuchen, weil sie die Schlange nicht verlassen konnten. Ärzte ohne Grenzen berichtet von Menschen, die drei Tage in der Hitze warteten und wegen Hypothermie behandelt werden mussten.⁷⁴ Es gab keine Grundversorgung. Ehrenamtliche, Aktivisten und einige Organisationen, sorgten für – unregelmäßige – Essenslieferungen. Es fehlten trockene Kleidung, Zelte, Waschmöglichkeiten, ärztliche Versorgung und Medizin. Dutzende wurden vor Schwäche und Unterkühlung bewusstlos, viele Kinder hatten Bronchitis. Das Registrierungssystem funktionierte nicht, es gab kaum Informationen und keinen gesonderten Zugang für besonders schutzbedürftige Gruppen.⁷⁵ Registriert wird inzwischen auch wieder im weitaus besser ausgestatteten Zeltlager Kara Tepe, allerdings werden dort nur syrische Familien untergebracht. Es gab kein System, um besonders verletzte Menschengruppen in den Schlangen zu identifizieren und sie prioritär zu behandeln. Fast täglich beobachteten Mitarbeiter von Pro Asyl bei ihrem Besuch⁷⁶ willkürliche Polizeigewalt

⁶⁶ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

⁶⁷ ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20.11.2015.

⁶⁸ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

⁶⁹ COM (2016) 85 final, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

⁷² Ebd.

⁷³ Pro Asyl, *"Hot Spot Center" in Griechenland: Verzweiflung im Elendslager Moria*, 29.10.2015; <http://newirin.irinnews.org/hotspot-solution-deepens-refugee-crisis>.

⁷⁴ https://twitter.com/MSF_Sea/status/657477785460588544.

⁷⁵ Human Rights Watch, Eva Cossé: *Lesbos is a Disaster for Asylum Seekers. Will Becoming a 'Hotspot' Improve it?*, 19.10.2015, abrufbar unter: www.hrw.org/news/2015/10/19/dispatches-lesbos-disaster-asylum-seekers-will-becoming-hotspot-improve-it.

⁷⁶ Pro Asyl, *„Hot Spot“ Lesbos: »Ein Ort der Schande«*, 5.11.2015.

gegen Geflüchtete in der Warteschlange. Sie wurden geschlagen, beschimpft und mit Tränengas attackiert. In fast allen beobachteten Gewaltfällen wurden die Opfer innerhalb weniger Stunden aus dem Krankenhaus entlassen, sie erhielten schnell ihre Dokumente von den Behörden und verließen meist noch am selben Tag die Insel. 64 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren inhaftiert. Manche waren mit ihren Onkeln, Tanten, Schwestern oder Brüdern angekommen. Die Behörden hatten sie jedoch von ihren Angehörigen getrennt, da nur Vater und Mutter als Vormund anerkannt werden. Die meisten der Minderjährigen kamen aus Syrien und Afghanistan, viele waren jünger als 15 Jahre. In Moria, berichtete Pro Asyl, seien sie im Erstaufnahmelager vorübergehend zu „ihrem Schutz“ eingesperrt, bis sie in eine offene Unterkunft überführt werden können. Durchschnittlich dauerte ihr Aufenthalt hinter Gittern etwa 14 Tage. Die meisten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge versuchten sich als Erwachsene zu registrieren, um die Haft zu umgehen.⁷⁷

Vier Monate nach diesen Berichten bezeichnet die Kommission den Hotspot Moria als „funktionsfähig“.⁷⁸ Auch die anderen Hotspots, außer auf Kos, sollen mittlerweile „funktionsfähig“ sein. Am Hotspot Pyli auf Kos werden noch Landarbeiten durchgeführt. Die griechische Armee bringt die Bauarbeiten zu Ende und der Hotspot soll noch im März geöffnet werden.⁷⁹

Zwei Registrierstellen wurden auf Lesbos eingerichtet.⁸⁰ Eine Screening-Einrichtung auf Lesbos verfügt über eine Gesamtkapazität von 480 Personen, auf Chios und auf Samos besteht eine Gesamtkapazität von 393 Personen. Ein medizinisches Screening ist für alle Hotspots als letzte Stufe der Registrierung vorgesehen. Griechenland soll mehr Polizei in die Hotspots entsenden, „um dort die Sicherheit, auch für das EU-Personal“ zu gewährleisten. Das EU-Personal soll erhöht werden, aber die Mitgliedstaaten haben bisher nicht mehr zur Verfügung gestellt.⁸¹ Die Armee ist kurzfristig für den Transport der Menschen von den verschiedenen Anlegestellen zu den Registrierungscentren und zum Hafen verantwortlich. Die Kommission fordert den direkten Transport von „Nichtschutzberechtigten“ von den Hotspots zu Haftcentren. Mitgliedstaaten sollen für diese Logistik Busse zur Verfügung stellen.⁸²

Frontex hat 461 MitarbeiterInnen (u.a. griechische Beamte) stationiert, die die Küsten von Lesbos, Chios und Samos patrouillieren. Im Rahmen der Operation Poseidon verfügt Frontex zusätzlich über 775 Gast-Beamte (243 Crew-Mitglieder, 248 FingerabdrucknehmerInnen, 53 ScreenerInnen, 30 Dokument-ExpertInnen, 75 DolmetscherInnen, 16 DebrieflerInnen, 8 UnterstützerInnen, 31 TeamleiterInnen und 71 KoordinatorInnen).⁸³ Die Rate der genommenen Fingerabdrücke stieg von 8% im September 2015 auf 78% im Januar 2016. In Lesbos verfügt Griechenland über sechs eigene Fingerabdruck-Maschinen. EASO wird bald 25 zur Verfügung stellen und hat 65 weitere bestellt. Ein Eurodac-Pilotprojekt wird gemeinsam mit Frontex, EASO und EU-LISA durchgeführt.⁸⁴ Frontex hat in allen Hotspots ExpertInnen zur Aufklärung von Dokumentenfälschung mit der entsprechenden technischen Ausrüstung im Einsatz.⁸⁵

⁷⁷ Pro Asyl, „Hot Spot“ Lesbos: »Ein Ort der Schande«, 05.11.2015.

⁷⁸ KOM, Factsheet, *Bewältigung der Flüchtlingskrise, Migration und Asyl – gemeinsame Verantwortung und Solidarität*, 10.02.2016.

⁷⁹ COM (2016) 141 final, *Report from the Commission to the European Parliament and Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece*, 4.3.2016.

⁸⁰ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

⁸¹ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

⁸² Ebd.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

⁸⁵ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

Seit Frontex vor Ort ist, haben sich die Verfahren verlangsamt und das Warten verlängert, bemängeln NGOs.⁸⁶

Das EASO hat bisher 13 Beamte⁸⁷ von den insgesamt 28 geplanten⁸⁸ nach Lesbos und Samos entsandt. Sie sollen die Nationalität der AntragsstellerInnen für die Umsiedlung feststellen. Griechenland hat der Unterstützung durch das EASO bei folgenden Maßnahmen zugestimmt: Registrierung von Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, Weiterleitung ausgehender Dublin-Aufnahmeersuchen, sowie Umverteilungsmaßnahmen. Das EASO hat mit der Bereitstellung von Informationen durch die Verteilung von Broschüren begonnen.

Über die Umsiedlungsprogramme haben bisher nur Irland und Portugal Informations-Pakete veröffentlicht. Die Kommission fordert, dass systematisch Informationen zur Verfügung gestellt werden, die über die Rechte von Asylsuchenden und die Umsiedlung, bzw. die Asyl- und Aufnahmesysteme aufklären. Im Moment übersteigt die Zahl der AntragstellerInnen für die Umsiedlung die vorhandenen Plätze. Manche Mitgliedstaaten antworten nur langsam auf die Anträge und weisen KandidatInnen aufgrund von nicht vorgesehenen Kriterien ab, so dass bereits 34 AntragstellerInnen flüchteten und 88 ihren Antrag zurückzogen. Griechenland soll demgegenüber nach Ansicht der Kommission sicherstellen, dass die von der Umsiedlung Betroffenen sich „in dafür vorgesehenen Einrichtungen aufhalten, wo ihre Fälle eng verfolgt werden“.⁸⁹

Für unbegleitete Minderjährige soll Griechenland spezielle Verfahren für den Transfer entwickeln und Mitgliedstaaten entsprechende Plätze zur Verfügung stellen. UNICEF, UNHCR und Save the Children haben auf Kos, Lesbos und Idomeni ein Pilotprojekt für Minderjährige gestartet, welches auf Samos und Leros ausgedehnt werden soll. Griechenland soll besondere Einrichtungen für Minderjährige und andere vulnerable Gruppen auf dem Festland aufbauen.⁹⁰

Die Kommission fordert Griechenland auf, Rückführungsentscheidungen zu ergreifen, auszuführen und die Abschiebungshaftlänge auf 18 Monate auszudehnen. Die Versorgung in den Haftzentren mit Essen und Trinken wurde durch Griechenland in einem Vertrag für 2016 bis 2018 zugesagt. Daneben fordert die Kommission die Renovierung und angemessene Instandhaltung der Hafteinrichtungen. Griechenland soll Frontex (hinsichtlich Rückführungsmaßnahmen) und Europol (in Bezug auf Untersuchungen über Schleuseraktivitäten) seinen zusätzlichen Bedarf übermitteln.⁹¹

Ein Not-Rückkehrprogramm wurde vom Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) finanziert und erlaubt 1.000 Menschen die begleitete freiwillige Rückkehr. Bis jetzt haben sich 1.400 Personen angemeldet. Griechenland wird ermutigt, das Programm mit EU-RINT, ERIN und Eurlo auszubauen, Informationen dazu in den Hotspots zu verteilen und eine Outreach-Kampagne an der Grenze zu Mazedonien zu realisieren. IOM hat dazu ein Büro in Lesbos eröffnet und soll in Zukunft in allen Hotspots präsent sein.

Frontex soll sicherstellen, dass gemeinsame Abschiebeflüge regelmäßig in Griechenland Halt machen. Ein ebenfalls von AMIF finanziertes „Notfall-Abschiebungsprogramm“ soll durch die

⁸⁶ Pro Asyl, *„Hot Spot Center“ in Griechenland: Verzweiflung im Elendslager Moria*, 29.10.2015.

⁸⁷ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

⁸⁸ KOM fact sheet, *Ein Hotspot-Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme*, 14.10.2015.

⁸⁹ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

griechische Polizei umgesetzt werden. Eine Abschiebungs-Prozedur durch den Kauf von Tickets kommerzieller Fluggesellschaften soll dringend durchgeführt werden. Die Kommission ruft Griechenland auf, bei Abschiebungen mehr auf „hotspot-relevante“ Nationalitäten wie Pakistanis, Afghanen, Iraner und Bangladescher zu fokussieren, anstelle von Albanern und Mazedoniern. Mit Pakistan wurde über Rückübernahme-Abkommen verhandelt, und innerhalb weniger Wochen sollen Flüge nach Pakistan folgen. Weitere Verhandlungen bestehen mit Afghanistan und Nigeria.

Die Kommission forderte zudem die Beschleunigung von Rückübernahmeersuchen an die Türkei und die Minimierung des Risikos, dass Menschen während dieses Verfahrens flüchten. Es wurden 8 Personen von 5.148 von der Türkei im Rahmen dieses ersten Türkei-Deals zurückgenommen. Griechenland sollte „die physische Verfügbarkeit“ der Personen sicherstellen, die in die Türkei abgeschoben werden sollen, „wenn nötig mit Abschiebhaft“.⁹² Auch der neue Deal mit der Türkei, nach dem nun jeder Geflüchtete zurückgenommen werden soll, lässt sich damit problemlos in das Hotspot-Konzept einbauen. Amnesty International berichtet aus den Hotspots Moria auf Lesbos und aus Chios, dass diese bereits in Hafteinrichtungen umgewandelt wurden.⁹³

Im Eilverfahren wurde nun ein Gesetz zur Umsetzung des Türkei-Deals erlassen, das auch Regelungen zu den Hotspots enthält.⁹⁴ Danach⁹⁵ können Flüchtlinge bis zu drei Tagen in den Hotspots zum Zwecke der Identifizierung festgehalten werden. Die Haft kann auf bis zu 25 Tage verlängert werden; (nur) gegen die Verlängerungsentscheidung ist die Klage vor einem lokalen Verwaltungsgericht zulässig. Darüber hinaus dürfen Asylsuchende nach einer individuellen Prüfung inhaftiert werden, wenn keine Haftalternativen bestehen. Haftgründe sind: die Feststellung der Identität oder des Herkunftslands, die Prüfung des Schutzanspruchs bei Gefahr des Untertauchens, die Stellung eines Schutzantrags nur zur Verhinderung der Abschiebung, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie die Durchsetzung einer Dublin-Überstellung bei erheblicher Fluchtgefahr. Die Haft kann in den ersten drei Fällen für bis zu 45 Tage angeordnet und um weitere 45 Tage verlängert werden; die Dublin-Haft darf bis zu drei Monate betragen. Gegen diese Haftentscheidungen ist die Klage vor dem lokalen Verwaltungsgericht zulässig. Unbegleitete Minderjährige dürfen 25 Tage in Haft genommen werden, während sie auf ihre Aufnahme in eine entsprechende Einrichtung warten; verzögert sich die Aufnahme, kann dies um 20 Tage verlängert werden.

Zudem wurde das Verfahren an der Grenze und in den Aufnahmelagern erheblich beschleunigt. Die Prüfung soll nun in sieben Tagen abgeschlossen werden. Widersprüche gegen negative Entscheidungen werden innerhalb weiterer sieben Tage von neuen Widerspruchsausschüssen beschieden, wobei der oder die AntragstellerIn nicht zwingend gehört werden muss. Unbegleitete Minderjährige und besonders Schutzbedürftige sind vom Schnellverfahren ausgeschlossen.

⁹² COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*, 10.02.2016.

⁹³ Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 07.04.2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

⁹⁴ Griechisches Parlament, Gesetz Nr. 4375/2016 vom 01.04.2016, in Kraft seit dem 03.04.2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/nomos_4375-2016.pdf.

⁹⁵ Die folgende Darstellung orientiert sich an: Asylum Information Database (AIDA), *Greece: Asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 04.04.2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>; News that Moves, *Greece's New Asylum Legislation: What Will Change?*, 04.04.2016, <https://newsthatmoves.org/en/?p=2100>.

Teil 2: Menschenrechtliche Mindestanforderungen an „Hotspots“

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem beinhaltet eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen, die Mindeststandards⁹⁶ enthalten, die auch in den Hotspots nicht unterschritten werden dürfen. Hierzu gehören insbesondere die Aufnahme-, die Asylverfahrens- und die Rückführungsrichtlinie, sowie die Eurodac- und die Dublin III-Verordnung.

Zudem gelten in den Hotspots die Europäische Grundrechte-Charta⁹⁷ und internationale Menschenrechtsübereinkommen wie die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁹⁸ und die beiden Menschenrechtspakte für bürgerliche und politische Rechte sowie für soziale, kulturelle und wirtschaftliche Rechte. Sie gelten für alle Menschen, unabhängig davon, ob sie einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) regelt gewisse Garantien für Asylsuchende und Antragsteller.

Alle involvierten Akteure müssen sich vor Ort zusätzlich an das Recht des Mitgliedstaates halten, auf dessen Territorium der Hotspot liegt, also vorliegend an griechisches und italienisches Recht. Außerdem ist das Personal, das von anderen Mitgliedstaaten dorthin entsandt wird, an das Recht des Entsendestaates gebunden, zum Beispiel deutsche Beamte an die deutschen Grundrechte. Hier soll der Fokus jedoch auf den menschen- und unionsrechtlichen Bindungen liegen.

Im Folgenden werden diejenigen Aspekte des Hotspot-Konzepts und seiner Umsetzung in Griechenland und in Italien anhand europäischer und teilweise internationalen Normen überprüft, die menschenrechtlich die größten Bedenken mit sich bringen, nämlich Haft (I.), Asylverfahren (II.) sowie Aufnahmebedingungen (III.).

I. Haft

Langfristig und konzeptionell liegt die größte Gefahr für Menschenrechte innerhalb der Hotspots in dem Risiko einer breiten Inhaftierung von Schutzsuchenden. Wie bereits einleitend ausgeführt, zeigen bisherige Erfahrungen mit dem Krisen-Umsiedlungsplan innerhalb der EU, dass die umzuverteilenden Flüchtlinge mit ihrer Zuweisung an einen bestimmten Mitgliedstaat keineswegs immer glücklich sind, vor allem wenn dort unzureichende Strukturen für die Aufnahme und Integration in den Arbeitsmarkt herrschen oder Familienangehörige bereits in einem anderen Mitgliedstaat leben. Viele suchen sich daher der Umverteilung aus Italien oder Griechenland durch eigene Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat zu entziehen, um dort ins Asylverfahren zu gelangen;⁹⁹ oft ist dies Deutschland oder etwa

⁹⁶ Auch wenn in Asylverfahrens- und Aufnahme-Richtlinie nicht mehr von „Mindeststandards“, sondern von „Standards“ die Rede ist, stellen Art. 4, Asylverfahrens-RL 2013/33/EU sowie Erwägungsgrund Nr. 14 und Art. 5, Aufnahme-RL 2013/32/EU klar, dass Mitgliedstaaten höhere Standards beibehalten oder einführen dürfen. Das zeigt, dass trotz Vollharmonisierung günstigere Bestimmungen im nationalen Recht fortgelten bzw. eingeführt werden können. Vgl. Pieter Boeles, Maarten den Heijer, Gerrie Lodder, Kees Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 269.

⁹⁷ Die Grundrechtecharta (GRC) bindet sowohl EU-Organe als auch die EU-Mitgliedstaaten, soweit sie Unionsrecht umsetzen, Art. 51 GRC. Da der Betrieb der Hotspots auf Unionsrecht basiert, ist die Grundrechtecharta auch auf das Handeln der Mitgliedstaaten anwendbar.

⁹⁸ Die AEMR ist zwar keine Konvention, sondern lediglich eine nicht bindende Deklaration der Generalversammlung der Vereinten Nationen, hat jedoch inzwischen in weiten Teilen völkergewohnheitsrechtliche Geltung erlangt.

⁹⁹ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of Play Report*.

Schweden. Diesem Problem werden sich auch die Hotspots ausgesetzt sehen, die das Umverteilungskonzept und die Dublin-Verordnung durchsetzen sollen.

ECRE befürchtet daher, dass die Haft zur Norm wird.¹⁰⁰ In der Tat setzt die Umsetzung des Konzepts eine umfangreiche Beschränkung der Bewegungsfreiheit und eine Inhaftierung voraus. Dies erwähnt die Kommission in ihren Plänen auch explizit, wenngleich nur an versteckter Stelle.¹⁰¹ Auch Frontex-Chef Leggeri ist generell für geschlossene Zentren.¹⁰² Griechenland dagegen will keine „Konzentrationslager“.¹⁰³ Auch auf EU-Ebene ist diese Position bekannt: „Griechenland und Italien haben kein Interesse daran, aus diesen Hotspots geschlossene Zentren zu machen,“ bestätigte im Januar 2016 ein EU-Diplomat.¹⁰⁴

Praktisch können ohne das Zwangsmittel Haft jedoch weder der Transfer von den Ankunftsorten an der Küste in die Hotspots, noch die Verfahrensschritte Debriefing, Registrierung, Fingerabdruck, Dublin-Verfahren, Screening und die anschließende Umverteilung durchgesetzt werden, wenn die Betroffenen zur Weiterreise entschlossen sind. Das gleiche gilt für eine Implementierung des letzten „Deals“ zwischen der EU und der Türkei, welcher vorsieht, dass alle Ankommenden in die Türkei zurückgebracht werden sollen.

Dass diese Befürchtungen real sind, zeigt die Schließung des Hotspots Moria, der kurz nach dem Beschluss des Türkei-Deals mit Stacheldraht umzäunt wurde und den die Menschen nun nicht mehr freiwillig verlassen dürfen.¹⁰⁵ Ärzte ohne Grenzen und UNHCR haben daraufhin aus Protest ihre Arbeit in dem Hotspot eingestellt.¹⁰⁶ Die letzten Nachrichten von Amnesty International aus Chios und Lesbos berichten über breite Inhaftierungen aller Schutzsuchenden in den Hotspots unter beklagenswerte Bedingungen.¹⁰⁷

1. Geschlossene Hotspots als Haftzentren

Das Festhalten von Menschen in einem Hotspot ist als Inhaftierung zu werten. Gemäß dem Europäischen Gericht für Menschenrechte (EGMR) unterscheidet sich die freiheitsentziehende Haft von einer „bloßen“ Einschränkung der Freizügigkeit durch den Grad oder die Intensität und nicht durch die Art oder den Inhalt.¹⁰⁸ Selbst eine Mobilitätsbeschränkung für eine kurze Dauer, zum Beispiel wenige Stunden, führt nicht automatisch dazu, dass die Situation als bloße Einschränkung der Freizügigkeit und nicht als Freiheitsentziehung eingestuft

¹⁰⁰ ECRE, *EU Council meeting reveals a lack of common vision amongst Member States, a breakdown of trust and little regard for the plight of refugees*, 30.06.2015.

¹⁰¹ KOM, *Explanatory note on the Hotspot approach*, S. 12: Anhang, *Component 3: Hotspot approach flowchart*, Dieses Dokument ist bisher nur auf www.statewatch.org veröffentlicht. Daraus ergibt sich, dass Haft ab dem Zeitpunkt der „disembarkation“ (Ausschiffung) und während aller einzelnen Verfahrensabschnitte des Hotspot-Konzepts vorgesehen ist.

¹⁰² Der Spiegel, *Flüchtlinge: Frontex-Chef fordert EU-Staaten zu gemeinsamem Grenzschutz auf*, 05.10.15, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-frontex-chef-fordert-eu-staaten-zu-grenzschutz-auf-a-1056139.html>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2016.

¹⁰³ FAZ, *Im Gespräch: Giannis Mouzalas, Griechenlands Minister für Migrationspolitik: „Wir werden unser Land nicht in ein Konzentrationslager verwandeln“*, 05.10.2015.

¹⁰⁴ Süddeutsche Zeitung, Thomas Kirchner: *Alle klagen über alle*, 20.01.2016.

¹⁰⁵ Tagesschau vom 23.03.2016.

¹⁰⁶ Ärzte ohne Grenzen hatte bis dahin die hygienische und medizinische Versorgung sichergestellt; UNCHR setzt die Rechtsberatung fort, übernimmt aber nicht mehr den Transport von Schutzsuchenden nach Moria. SZ, *UN-Helfer und Ärzte streiken in griechischem Flüchtlingslager*, 22.03.2016.

¹⁰⁷ Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 07.04.2016, abrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/.

¹⁰⁸ EGMR, Guzzardi/Italien, Urt. v. 06.11.1980, Nr. 7367/76, Rn. 93.

wird. Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn zusätzlich noch andere Faktoren vorliegen, beispielsweise wenn – wie hier – die Einrichtung geschlossen ist, oder wenn ein Element der Nötigung vorliegt.¹⁰⁹ Außerdem muss geprüft werden, welche Auswirkungen die Situation auf die Person hat, zum Beispiel physisches Unbehagen oder seelische Qualen.¹¹⁰

Die Kasuistik des EGMR gibt Anhaltspunkte dafür, wann diese Schwelle erreicht ist. So wurde zum Beispiel das Festhalten von Asylsuchenden im Transitbereich eines Flughafens in Frankreich als Freiheitsentziehung gewertet.¹¹¹ In einem anderen Fall, wurde in den 1970er Jahren ein Beschwerdeführer wegen des Verdachts von Mafia-Aktivitäten auf eine Insel vor der Küste Sardinien verbannt, wo er sich nur auf einem kleinen Gelände frei bewegen konnte, einer nächtlichen Ausgangssperre und einer speziellen Überwachung unterlag. Auch hierin lag nach Auffassung des Gerichtshofs eine ungerechtfertigte Freiheitsentziehung und nicht lediglich eine Freizügigkeitsbeschränkung.¹¹² Danach spricht viel dafür, dass nach der EMRK das Einschließen von Schutzsuchenden im Hotspot, wo Hunderte festgehalten werden und höchstens die nötigsten Vorrichtungen vorhanden sind, als Freiheitsentzug zu werten ist.

Nach der Aufnahmeleitlinie ist Haft „die räumliche Beschränkung eines Antragsstellers durch einen Mitgliedstaat auf einen bestimmten Ort, an dem der Antragssteller keine Bewegungsfreiheit hat“.¹¹³ Sie ist von Residenzpflichten und Wohnsitzauflagen zu unterscheiden, nach denen ein Antragsteller sich nur in einer bestimmten Stadt o.ä. aufhalten darf oder an einem bestimmten Ort seinen Wohnsitz zu nehmen hat, wobei er diesen (vorübergehend) verlassen darf. Das zugewiesene Gebiet hat eine gewisse Größe zu umfassen.¹¹⁴ Auch nach dieser Definition ist das Einschließen der Schutzsuchenden in den Hotspots als Haft zu werten.

2. Menschen- und unionsrechtliche Rechtsmaßstäbe für die Haft

Der Freiheitsentzug ist einer der einschneidendsten Eingriffe in die persönliche Freiheit und beschränkt eine Reihe von Menschenrechten, die nach Europa- und internationalem Recht auch Geflüchteten zustehen.¹¹⁵ Haft schränkt nicht nur die Bewegungsfreiheit und Privatsphäre ein, sondern gefährdet zudem den Genuss der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, sowie die Familieneinheit und erschwert den Zugang zu gesundheitlicher Versorgung. Besonders schutzbedürftige Personen, wie Kinder können besonders unter Haft leiden.

¹⁰⁹ EGMR, Foka/Türkei, Urt. v. 24.06.2008, Nr. 28940/95; Nolan und K./Russland, Urt. v. 12.02.2009, Nr. 2512/04.

¹¹⁰ EGMR, Guzzardi/Italien, Urt. v. 06.11.1980, Nr. 7367/76; EGMR, H.L./Vereinigtes Königreich, Urt. v. 05.10.2004, Nr. 45508/99.

¹¹¹ EGMR, Amuur/Frankreich, Urt. v. 25.06.1996.

¹¹² EGMR, Guzzardi/Italien, Urt. v. 06.11.1980, Nr. 7367/76.

¹¹³ Art. 2 h), RL 2013/33/EU.

¹¹⁴ Art. 7 Abs. 1 S. 1, RL 2013/33/EU.

¹¹⁵ EMRK: v.a. Art. 3, Art. 5, Art. 13. GFK: v.a. Art. 26 Freizügigkeit. EU-Grundrechte-Charta: Art. 1 Würde des Menschen; Art. 3 Recht auf Unversehrtheit; Art. 4 Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung; Art. 6 Freiheit und Sicherheit; Art. 7, 16 Privat- und Familienleben; Art. 9 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Art. 24, 25, 26 Rechte des Kindes, älterer Menschen, Menschen mit Behinderung; Art. 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. AEMR: Art. 1, 3 Freiheit und Sicherheit; Art. 12 Privatleben, Familie und Wohnung; Art. 13 Freizügigkeit; Art. 22 wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Art. 25 Gesundheit, Wohl, Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung, notwendige soziale Leistungen, Fürsorge und Schutz von Müttern und Kindern; Art. 26, 27 Bildung, Kulturelles Leben. Weitere Menschenrechte von Flüchtlingen sind in der Kinderrechtskonvention und den beiden Menschenrechtspakten kodiert.

Europäische und internationale **Grund- und Menschenrechte** garantieren die Freiheit eines jeden Menschen, verbieten die Inhaftierung von Schutzsuchenden aber nicht prinzipiell.¹¹⁶ Die Inhaftierung muss allerdings nach allen Normen die Ausnahme darstellen, auf einer konkreten Rechtsgrundlage und auf einem bestimmten Haftgrund beruhen und es müssen rechtsstaatliche Grundsätze eingehalten sowie menschenwürdige Haftbedingungen vorgehalten werden.¹¹⁷

Die **GFK** enthält keine expliziten Vorschriften zur Haft. Nach Art. 26 GFK hat der Aufnahmestaat Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, Freizügigkeit zu gewähren, vorbehaltlich der Bestimmungen, die für Ausländer allgemein gelten; die rechtmäßige Präsenz beginnt mit dem Asylgesuch.¹¹⁸ Erlaubt ist es zudem, „gegen eine bestimmte Person vorläufig die Maßnahmen zu ergreifen, die dieser Staat für seine Sicherheit für erforderlich hält“ (Art. 9 GFK); des Weiteren ist Haft als „Maßnahme zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung“ im Ausweisungsverfahren nach Art. 32 Abs. 3 GFK denkbar. Daraus wird die grundsätzliche Möglichkeit der Haft im Rahmen der GFK abgeleitet.¹¹⁹ Auch das Prinzip einen Schutzsuchenden aufgrund seiner illegalen Einreise nicht zu bestrafen (Art. 31) lässt keinen anderen Schluss zu.¹²⁰ Art. 31 Abs. 2 GFK lässt gegen undokumentiert Eingereiste Einschränkungen der Freizügigkeit zu, bis ihr Status regularisiert ist (etwa durch ein Asylgesuch¹²¹) oder sie in ein anderes Aufnahmeland ausreisen (etwa im Rahmen einer Umsiedlung). Dies kann Haft umfassen, soweit und solange diese „notwendig“ ist, d.h. keine Alternativen zur Verfügung stehen.¹²² Im Übrigen gelten die menschenrechtlichen und sonstigen Garantien.¹²³

Das Exekutiv-Komitee des UNHCR hielt 1986 die Haft generell für zulässig. Als Haftgründe erwähnte es die Verifizierung der Identität; um die Elemente festzustellen, auf denen das Asylgesuch beruht; um mit Fällen umzugehen, in denen ein Asylbewerber seine Reisedokumente zerstört oder gefälscht hat; oder zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Außerdem müsse eine administrative oder gerichtliche Überprüfung der Inhaftierung vorgesehen werden.¹²⁴ Der UNHCR hat jedoch 2012 in seinen Richtlinien betont, dass das Recht auf Freiheit und persönliche Sicherheit und das Recht auf Bewegungsfreiheit für Asylsuchende geachtet werden müssen. Eine Inhaftierung müsse in Einklang mit dem Gesetz stehen und rechtlich zulässig sein. Zudem dürfe sie nicht diskriminierend und willkürlich geschehen, so dass jede Entscheidung auf einer Beurteilung der individuellen Umstände beruht und nicht unbefristet sein darf. Entscheidungen über die Verhängung oder Verlängerung der Haft müssen verfahrensrechtlichen Mindestgarantien unterliegen und Haftbedingungen human und menschenwürdig sein.¹²⁵

¹¹⁶ AEMR: Art. 9 Verbot willkürlicher Haft; EMRK: Art. 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit; Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 Freizügigkeit; GFK: Art. 9, Art. 26, Art. 31, Art. 32; EU-Grundrechtecharta: Art. 9 Verbot willkürlicher Haft.

¹¹⁷ Siehe detailliert weiter unten unter 3.

¹¹⁸ James Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, S. 414.

¹¹⁹ Guy Goodwin-Gill/Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. 2007, S. 463.

¹²⁰ Ebd., S. 462.

¹²¹ Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, S. 415-418.

¹²² Ebd., S. 419-424, 429f.

¹²³ Mit einigen Aufzählungen: Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. 2007, S. 463.

¹²⁴ UNHCR Executive Committee, Beschluss Nr. 44 (XXXVII), *Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden* (1986), lit. b).

¹²⁵ UNHCR, *Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft*, 2012, abrufbar unter:

Die **ERMK** regelt die menschenrechtlichen Voraussetzungen der Haft in Artikel 5, welche durch die Rechtsprechung des EGMR auch in Bezug auf Asylsuchende weiter mit Inhalt gefüllt wurde.¹²⁶

Die **Aufnahmerichtlinie** enthält im Vergleich zur EMRK und der GFK noch etwas höhere Anforderungen für die Verhängung von Haft und die Haftbedingungen.¹²⁷ Für die Überprüfung ihrer Einhaltung ist der Europäische Gerichtshof (EuGH) zuständig.¹²⁸ Allerdings zieht die Kommission die Aufnahmerichtlinie in den Hotspots erst nach der Identifizierungsphase heran, nachdem das Screening ein Asylgesuch ergeben hat. Für den gesamten Zeitraum davor, von der Anlandung der Bootsflüchtlinge an der Küste bis zum Abschluss des medizinischen Screenings, der Registrierung, der Identifizierung, des Debriefings, der Information und der Fingerabdruckabnahme, stützt sie die Inhaftierung ausschließlich auf nationalstaatliches Recht,¹²⁹ wobei selbstverständlich auch hier die EU-Grundrechte-Charta, die EMRK und die GFK eingehalten werden müssen.

Entgegen der Ansicht der Kommission sind jedoch von Beginn an die Voraussetzungen der Aufnahmerichtlinie zu beachten. Der Anwendungsbereich der Aufnahmerichtlinie ist eröffnet, sobald Drittstaatsangehörige „internationalen Schutz beantragen,“ und zwar „solange sie als Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen“.¹³⁰ Die Kommission geht davon aus, dass erst das Screening ein Asylgesuch ergibt. Allerdings ist es lebensfremd anzunehmen, dass die Schutzsuchenden vorher keinerlei Schutzbegehren äußern und daher die Aufnahmerichtlinie durchgehend nicht anwendbar sein soll.

Jedenfalls seit der Einführung einer sog. Vor-Identifizierungsphase in Italien ist ein Asylgesuch bereits unmittelbar nach der Anlandung mit dem Boot möglich. Die Vor-Identifizierungsphase besteht aus einem Fragebogen, welcher den Menschen kurz nach der Ankunft ausgehändigt wird und u.a. nach dem Grund für die Ankunft fragt. Es gibt die Möglichkeit ankreuzen: „um zu arbeiten“, „um mit Familienangehörigen zusammengeführt zu werden“, „um Armut zu entkommen“, „um Asyl zu beantragen“ und „sonstige“. Auf dieser Basis werden die Menschen anschließend in die Kategorien „Asylsuchende“ und „irreguläre MigrantInnen“ aufgeteilt.¹³¹

Aber auch wo kein Vor-Identifizierungsprozedere durchgeführt wird, müssen frühere eindeutige Äußerungen individueller Schutzsuchender bereits zur Anwendung der Aufnahmerichtlinie im Einzelfall führen. Zudem ist im vorliegenden Kontext der Wunsch einen Asylantrag zu stellen ab dem Zeitpunkt offensichtlich, in dem die Menschen in ein Boot steigen und irregulär Richtung EU fahren, denn es ist allgemein bekannt, dass dies der Grund für die gefährliche Überfahrt mit dem Boot nach Italien und Griechenland ist.¹³² Außerdem kann es nicht zu Lasten der Schutzsuchenden gehen, dass sie erst im letzten Verfahrensschritt inner-

http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_3_asylverfahren/FR_int_asyl-RL_Haft_2012.pdf, zuletzt aufgerufen am 04.04.2016.

¹²⁶ Detailliert weiter unten unter 3.

¹²⁷ Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 272.

¹²⁸ Art. 256, 259, 263 AEUV.

¹²⁹ KOM, *Explanatory note on the "Hotspot" approach*, S. 12: Anhang, *Component 3: Hotspot approach flowchart*, 15.07.2015.

¹³⁰ Art. 3 Abs. 1, Aufnahme-RL 2013/32/EU.

¹³¹ ECRE, *Weekly Bulletin*, Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

¹³² EGMR, *Hirsi Jamaa u.a./Italien*, Urt. v. 23.02.2012, Nr. 27765/09: italienischen Behörden „wussten oder hätten wissen müssen“ auch ohne einen ausdrücklichen Asylantrag der Betroffenen, dass die sie Schutz vor Verfolgung in ihren Herkunftsländern suchen. „Dass die Bf. nicht ausdrücklich Asyl beantragt haben, befreite Italien nach den Umständen des Falls nicht von seinen Verpflichtungen“.

halb des Screenings befragt werden, ob sie einen Asylantrag stellen wollen. Es erscheint schließlich auch lebensfremd anzunehmen, dass das Screening ergeben könnte, dass jemand keinen Asylantrag stellen möchte. Das ist bis auf Einzelfälle höchstens vorstellbar, wenn ein Schutzsuchender über diese Möglichkeit nicht ausreichend informiert wurde; dies wäre aber rechtswidrig (siehe unten III.). Daher ist unabhängig von der ausdrücklichen Äußerung eines Asylgesuchs beim Screening, die Aufnahmerichtlinie schon ab der Ankunft mit dem Boot anwendbar.

Zuzustimmen ist der Kommission, dass im Fall dass jemand tatsächlich keinen Asylantrag stellen möchte die **Rückführungsrichtlinie** gilt.¹³³ Allerdings will sie für eine Inhaftierung auch dann auf die Rückführungsrichtlinie zurückgreifen, wenn ein Schutzsuchender vor dem Screening die Abgabe von Fingerabdrücken verweigert. Auch hier zeigt sich, dass die Verzögerung der Geltung der Aufnahmerichtlinie systemwidrig ist. So findet die Rückführungsrichtlinie „Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige.“¹³⁴ Aufgrund der Verweigerung der Fingerabdrücke wird der Aufenthalt eines Schutzsuchender jedoch nicht illegal. Vielmehr müsste nach Auffassung der Kommission von der Anlandung bis zum Screening durchgehend die Rückführungsrichtlinie gelten. Wie bereits ausgeführt, kann dies nicht überzeugen, wenn schon vorher der Wunsch einen Asylantrag zu stellen offensichtlich war. Denn aus einem Asylgesuch folgt automatisch die Berechtigung, in der EU zu verbleiben, bis der Antrag entschieden ist.¹³⁵ Daher stellt die Kommission selbst fest, dass ein Schutzsuchender nach der Äußerung eines Asylgesuchs wieder aus der Rückführungsrichtlinien-Haft zu entlassen ist. Überzeugender ist demgegenüber die durchgängige Anwendung der Aufnahmerichtlinie, bis feststeht, dass ein Asylantrag nicht gestellt werden soll oder erfolglos geblieben ist.

Ist ein anderer EU-Mitgliedstaat nach den Dublin-Kriterien für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig, stützt die Kommission die Inhaftierung Zulässigkeit einer Haft richtigerweise auf die **Dublin III-Verordnung**.¹³⁶ Ein anderer als der Ersteinreisestaat ist immer dann für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, wenn Gründe der Familieneinheit in einem anderen EU-Mitgliedstaat vorliegen.¹³⁷ In diesem Fall darf der Schutzsuchende aber nur unter engen Voraussetzungen, nämlich ausschließlich bei erheblicher Fluchtgefahr zum Zwecke der Überstellung in den zuständigen Mitgliedsstaat inhaftiert werden.¹³⁸

Alle erwähnten rechtlichen Instrumente stellen Anforderungen an die Haft in Hotspots auf, die zu beachten sind. Diese Anforderungen gelten nebeneinander. Ist die Haft daher nach einem Instrument jedenfalls teilweise zulässig, aber nach einem anderen unzulässig, bleibt sie im Ergebnis unzulässig.

3. Rechtliche Anforderungen an die Haft in Hotspots

Wie oben ausgeführt, erfordern sämtliche menschenrechtliche Garantien, dass die Freiheitsentziehung die **Ausnahme** darstellt. Die Aufnahmerichtlinie erfordert ausdrücklich eine **Ein-**

¹³³ KOM, *Explanatory note on the "Hotspot" approach*, S. 12: Anhang, *Component 3: Hotspot approach flowchart*, 15.07.2015.

¹³⁴ Art. 2 Abs. 1, Rückführungs-RL 2008/115/EG.

¹³⁵ Art. 9 Abs. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹³⁶ KOM, *Explanatory note on the "Hotspot" approach*, S. 12: Anhang, *Component 3: Hotspot approach flowchart*, 15.07.2015.

¹³⁷ Art. 7, 8-11 Dublin-VO 604/2013/EU. Die anderweitige Zuständigkeit aufgrund der Erteilung eines Visums ist hier nicht einschlägig, Art. 12.

¹³⁸ Art. 28 Dublin-VO 604/2013/EU.

zelfallprüfung, ob die Haft erforderlich ist und „sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.“¹³⁹ Der Ausnahmecharakter ist jedoch bei einer massenhaften und systematischen Inhaftierung Schutzsuchender in den Hotspots nicht mehr gegeben. Zudem erfordert die Inhaftierung eine **Rechtsgrundlage im nationalen Recht**. Nationale Gesetzesgrundlagen sind in Italien jedoch gerade erst in Planung, Griechenland hat erst am 01.04.2016 eine Rechtsgrundlage geschaffen,¹⁴⁰ die zudem teilweise rechtswidrig ist (siehe unten b)).

Auch wenn die Inhaftierung in den Hotspots nicht auf einen der abschließend aufgezählten **Haftgründe** in der Aufnahme richtlinie bzw. der EMRK zurückgeführt werden kann, ist sie allein schon deshalb unrechtmäßig.¹⁴¹ Ob in den Hotspots legitime Haftgründe vorliegen, ist äußerst fraglich (a). Auch die **rechtsstaatlichen Garantien** sind jedenfalls momentan aufgrund mangelnder Prüfung des Einzelfalls und fehlendem Rechtsschutz nicht eingehalten. Auch die generelle Verhältnismäßigkeit der Haft ist im Rahmen des Hotspot-Konzepts schwer zu rechtfertigen (b). Die **Haftbedingungen** scheinen sich seit der Einführung der Hotspots dagegen langsam zu verbessern. Die Einhaltung der Mindeststandards müsste aber im Detail überprüft werden (c).

a) Haftgründe

Im Kern dient die generelle Inhaftierung im Hotspot dazu, eine Weiterflucht der Ankommen den in die EU zu verhindern. Dieser Zweck findet jedoch keine konkrete Entsprechung in einem der abschließend aufgezählten Haftgründe der Aufnahme richtlinie und der EMRK. Nach Art. 8 Abs. 3 der **Aufnahme richtlinie** darf ein Antragsteller nur in Haft genommen werden, um seine Identität oder Staatsangehörigkeit zu überprüfen; um Beweise bezüglich seines Schutzantrags zu sichern; um über sein Recht auf Einreise zu entscheiden; und wenn er sich in Abschiebungshaft befindet und einen Schutzantrag nur stellt, um die Rückführung zu verzögern.¹⁴² Sind diese Gründe nicht einschlägig, kann nur auf die Generalklausel zurückgegriffen werden, die eine Inhaftierung „aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung“¹⁴³ erlaubt. Es ist aber fraglich, ob dieser Auffangtatbestand hier Anwendung finden kann. In der Dublin III-Verordnung ist der Haftgrund der erheblichen Fluchtgefahr ausdrücklich geregelt,¹⁴⁴ dies ist bei der Aufnahme richtlinie gerade nicht der Fall. Im Umkehrschluss ist daraus zu folgern, dass die Fluchtgefahr im Rahmen der etwa zeitgleich erlassenen Aufnahme richtlinie keinen Haftgrund darstellt und daher auch nicht unter die Generalklausel subsumiert werden kann. Zudem sind alle Haftgründe als Ausnahme zum Menschenrecht der Freiheit restriktiv auszulegen.¹⁴⁵ Daher muss insbesondere die Anwendung der Generalklausel, mit den sehr unbestimmten Rechtsbegriffen der „Sicherheit“ und „Ordnung“, die Ausnahme bleiben. Die generelle Möglichkeit, dass ein Ankommender weiterreist, gefährdet nicht konkret die griechische oder italienische Sicherheit oder Ordnung und rechtfertigt daher noch keine Haft. Die Aufnahme richtlinie stellt zudem in Art. 8 Abs. 1 und 2 klar, dass ein Schutzantrag allein kein Haftgrund ist.

Auch die **EMRK** enthält eine abschließende Liste von Haftgründen. Nach Art. 5 Abs. 1 EMRK ist die Haft nur zulässig, wenn sie aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung oder der Nicht-

¹³⁹ Art. 8 Abs. 2 Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁴⁰ Vgl. die Darstellung oben in Teil 1, II.2.

¹⁴¹ So auch: EGMR, Al-Jedda/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 07.07.2011, Nr. 27021/08, Rn. 99.

¹⁴² Art. 8 Abs. 3 a)-d) Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁴³ Art. 8 Abs. 3 e), Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁴⁴ Art. 28 Abs. 2, Dublin-VO 604/2013/EU.

¹⁴⁵ So auch bezogen auf die Haftgründe der EMRK: EGMR-Urteil vom 19.02.2009, Nr. 3455/05.

befolgung gerichtlicher Auflagen oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung erfolgt; zur richterlichen Vorführung beim Verdacht einer Straftat, zur Verhinderung einer Straftat oder der Flucht nach einer Straftat; zur überwachten Erziehung von Minderjährigen; zur Verhinderung von Epidemien oder zur Einweisung psychisch Kranker o.ä.; und zur Verhinderung der illegalen Einreise oder Durchsetzung der Abschiebung. Die generelle Fluchtgefahr von Schutzsuchenden kann auch hierunter nicht subsumiert werden, daher sind nun die einzelnen Verfahrensabschnitte innerhalb des Hotspot-Systems auf mögliche Haftgründe zu untersuchen.

Das Verfahren im Hotspot soll beginnen mit einem *Debriefing* der Ankommenen durch FRONTEX, um Informationen über Fluchtrouten und Schleuseraktivitäten zu erlangen. Hierfür ist kein Haftgrund ersichtlich.

Die Inhaftierung zum Zwecke des *medizinischen Screenings* ist ebenfalls problematisch, denn die medizinische Versorgung geschieht zum Wohl des Schutzsuchenden¹⁴⁶. Es könnte aber argumentiert werden, dass das Screening vor allem dem Zweck diene, gefährliche ansteckende Krankheiten zu erkennen und daher als Prävention zum Schutze der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ unter die Generalklausel des Art. 8 Abs. 3 e) der Aufnahmerichtlinie fällt. Den Haftgrund der Verhinderung von Epidemien kennt auch die EMRK. Allerdings sind derzeit keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich, dass dieser Haftgrund tatsächlich gegeben ist.

EU-Kommissar Avramopoulos erklärte zudem, Haft müsse während und nach dem *Identifizierungsverfahren* angewandt werden, um die Flucht von irregulären MigrantInnen zu verhindern und ihre effektive Rückführung sicherzustellen. Unter Identifizierungsverfahren versteht er sowohl die Abnahme von Fingerabdrücken als auch das Screening.¹⁴⁷ In offiziellen Leitlinien, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, versucht die Kommission, die Inhaftierung und sogar physischen Zwang zum Zweck der Abnahme von Fingerabdrücken zu rechtfertigen.¹⁴⁸ In Italien ist die gewaltsame Abnahme von Fingerabdrücken nach nationalem Recht derzeit nicht erlaubt. Die EU-Kommission forderte daher den italienischen Gesetzgeber auf, einen „rechtlichen Rahmen“ für die gewaltsame Abnahme von Fingerabdrücken zu schaffen und langfristige Haft für solche anzuordnen, die Widerstand leisten.¹⁴⁹ Denjenigen Personen, die nicht ihren Fingerabdruck abgeben wollen, wird in Italien momentan verboten den Hotspot zu verlassen.¹⁵⁰ Nach der neuen griechischen Gesetzeslage wird zunächst jede Person im Hotspot festgehalten.¹⁵¹

Nach der EMRK sind Inhaftierungen „zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung“ erlaubt.¹⁵² Hierunter kann die gesetzliche Pflicht zur Duldung der Identitätsfeststellung fallen. Zur Abnahme von Fingerabdrücken sind die Mitgliedstaaten nach der Euro-

¹⁴⁶ Art. 19 Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁴⁷ Brief an die Justiz- und Innenminister vom 01.06.2015, S. 4, abrufbar unter: www.statewatch.org/news/2015/jun/eu-AVRAMOPOULOS-migration-letter-to-eu-ministers.pdf.

¹⁴⁸ KOM, SWD(2015) 150 final, *Commission staff working document on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints*, 27.5.2015, abrufbar unter:

www.statewatch.org/news/2015/may/eu-com-guidelines-on-obligation-to-take-fingerprints-swd-150-15.pdf.

¹⁴⁹ COM (2016) 85 final, Annex 3.

¹⁵⁰ ECRE, Weekly Bulletin, Lampedusa ‘hotspot’ shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

¹⁵¹ Asylum Information Database (AIDA), *Greece: Asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 04.04.2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>; News that Moves, *Greece’s New Asylum Legislation: What Will Change?*, 04.04.2016, <https://newsthatmoves.org/en/?p=2100>.

¹⁵² Art. 5 Abs. 1 S. 2 b) EMRK.

dac-Verordnung verpflichtet,¹⁵³ danach könnte ein Haftgrund konstruiert werden. Die Haft zum Zwecke der Feststellung der Identität wird allgemein auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention akzeptiert; allerdings gilt dies insbesondere, wenn keine Papiere vorliegen, oder um ein Untertauchen zu verhindern.¹⁵⁴ Ob hiervon auch die Abnahme von Fingerabdrücken im Rahmen von Eurodac fällt, erscheint fraglich. Nach der Aufnahmerichtlinie stellt die „Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit“ einen zulässigen Haftgrund dar.¹⁵⁵ Es erscheint allerdings fraglich, ob die Abnahme von Fingerabdrücken neben der Angabe von Namen, Geburtstag und Herkunft zur Feststellung der Identität erforderlich ist, zumal sie im Rahmen der Eurodac-Verordnung vor allem auf die Durchsetzung der Dublin-Verordnung abzielt. Hiergegen wird sicherlich ins Feld geführt werden, dass das Ziel der Fingerabdruckabnahme auch aus Sicherheitsgründen, zur Identifizierung von Straftätern geschehe. Tatsächlich sollen in Zukunft mit dem Fingerabdruck im Hotspot neben Eurodac-Daten auch nationale und internationale Datenbanken abgerufen werden können.¹⁵⁶ Aber der Schwerpunkt und das Ziel des Hotspot-Konzepts liegen eindeutig auf der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems. Da auch dieser Haftgrund restriktiv auszulegen ist, ist er nur auf Fälle anzuwenden, in denen eine Inhaftierung zu Feststellung der Identität unbedingt notwendig ist.

Das *Screening* ist nach der Fingerabdruckabnahme und Identifizierung vorgesehen, um eine erste Aufteilung in Schutzsuchende und Nicht-Schutzsuchende vorzunehmen. Gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention ist anerkannt, dass die Inhaftierung von Schutzsuchenden bei einer illegalen Einreise gerechtfertigt ist, bis der Status reguliert wird. Es ist jedoch umstritten, ob dies das gesamte Asylverfahren umfassen kann.¹⁵⁷ Der EGMR entschied zwar noch 2008, dass eine Einreise unerlaubt bleibt, bis sie von den nationalen Behörden förmlich gestattet wird. In dem entschiedenen Fall kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass ein Asylbewerber in Großbritannien¹⁵⁸ rechtmäßig sieben Tage lang unter angemessenen Bedingungen inhaftiert worden war, während sein Asylantrag bearbeitet wurde.¹⁵⁹ In einer Rechtssache gegen Malta befand der Gerichtshof jedoch 2013, dass in Fällen, in denen ein Staat über seine rechtlichen Verpflichtungen hinaus Vorschriften erlassen hat, die die Einreise oder den Aufenthalt von Zuwanderern mit anhängigem Asylantrag ausdrücklich genehmigen, sei es eigenverantwortlich oder nach Unionsrecht, eine anschließende Inhaftnahme zur Verhinderung der unerlaubten Einreise fragwürdig sei.¹⁶⁰

Auf unionsrechtlicher Ebene ist spätestens in dieser Phase klar, dass die Aufenthaltsrichtlinie anwendbar ist, da hier gezielt Asylsuchende identifiziert werden sollen und somit spätestens jetzt ihr Schutzgesuch stellen werden. Nach der Aufnahmerichtlinie könnte für die Screeningphase ein Haftgrund darin bestehen, „im Rahmen eines Verfahrens über das Recht [...] auf Einreise in das Hoheitsgebiet zu entscheiden“.¹⁶¹ Zweifel bestehen jedoch nicht nur des-

¹⁵³ Art. 9, Art. 14, Dublin-VO 603/2013/EU; Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 264.

¹⁵⁴ Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 271-272.

¹⁵⁵ Art. 8 Abs. 3 a), Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁵⁶ COM (2016) 85 final, Annex 3.

¹⁵⁷ Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 272.

¹⁵⁸ Großbritannien ist zumindest durch die aktuelle Aufnahmerichtlinie von 2013 nicht gebunden.

¹⁵⁹ EGMR, Saadi/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 29.01.2008, Nr. 13229/03, Rn. 65; kritisch zu dem Urteil: Helen O’Nions, *No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience*, in: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10(2), 2008, S. 149–185.

¹⁶⁰ EGMR, Suso Musa/Malta, Urt. v. 23.07.2013, Nr. 42337/12.

¹⁶¹ Art. 8 Abs. 3 c), 2013/32/EU; auch gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 f) EMRK; und gem. Art. 26, Art. 31 Abs. 2 GFK, Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl., 2014, S. 271-272.

wegen, weil die Schutzsuchenden sich zu diesem Zeitpunkt bereits auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates befinden. Ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs wäre zudem das Verfahren beendet, in dem über die Erlaubnis zur Einreise entschieden wird, so dass gleichzeitig der Haftgrund entfielen. Denn aus dem Asylgesuch folgt die Berechtigung, in der EU zu verbleiben bis über den Antrag entschieden ist.¹⁶² Argumentierte man wie oben, ist auch schon vor dem Screening der Wunsch einen Asylantrag zu stellen offensichtlich, so dass für die Durchführung des Screenings keine Haft angeordnet werden dürfte.

Für die Implementierung des *Umverteilungsmechanismus* fordert die Kommission sicherzustellen, dass die umzusiedelnden Personen sich „in dafür vorgesehenen Einrichtungen aufhalten, wo ihre Fälle eng verfolgt werden“.¹⁶³ Da die Umsiedlungen momentan wenn überhaupt nur schleppend stattfinden, ist insbesondere hier eine längerfristige Beschränkung der Bewegungsfreiheit zu befürchten. Der Staatenausschuss des UNCHR, das Executive Committee, hat bereits 1979 betont, dass das Ziel des Asylsuchenden, in welchem Staat er um Asyl nachsuchen möchte, wenn möglich berücksichtigt werden müsse.¹⁶⁴ Weil die Schutzsuchenden gemäß des Umsiedlungsmechanismus jedoch keinen Einfluss auf die Wahl des Landes haben, in das sie umverteilt werden, ist absehbar, dass sie sich konkreten Umsiedlungen teilweise entziehen wollen. Es tauchen schon jetzt vermehrt von dem Umsiedlungsverfahren Betroffene unter.¹⁶⁵ Nach der EMRK wäre der Haftgrund „zur Verhinderung der unerlaubten Einreise“¹⁶⁶ denkbar. Allerdings inhaftieren Griechenland oder Italien nicht, um die unerlaubte Einreise ins eigene Hoheitsgebiet zu unterbinden, sondern um die Weiterreise in andere Mitgliedstaaten zu verhindern. Den Schutz der Rechtsgüter anderer Staaten bezweckt dieser Haftgrund nicht.¹⁶⁷

Falls der dauerhafte Umverteilungsmechanismus wie geplant in die Dublin-III-Verordnung integriert wird, könnte die Haft nach dieser Verordnung grundsätzlich „zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren“ angeordnet werden.¹⁶⁸ Für den temporären Umsiedlungsmechanismus ist der Haftgrund nach der Aufnahmerichtlinie dagegen problematisch. In Frage käme nur der Auffangtatbestand aus „Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“,¹⁶⁹ der mit der gleichen Begründung wie oben (bei der generellen Verhinderung der Weiterflucht) abgelehnt werden muss. Möglich wäre dagegen im Rahmen des Umverteilungsmechanismus die Einführung einer Residenzpflicht oder Wohnsitzauflage nach der Aufnahmerichtlinie. Voraussetzung ist, dass das zugewiesene Gebiet nicht die unveräußerliche Privatsphäre beeinträchtigt und hinreichenden Raum dafür bietet, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme aller Vorteile aus der Aufnahmerichtlinie gegeben ist.¹⁷⁰ Zudem kann ein Mitgliedstaat im Einzelfall einen Beschluss über den Aufenthaltsort fassen, wenn dies für die „wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist“.¹⁷¹ Gegen diese individuelle Entscheidung ist jedoch die Möglichkeit zu gewähren, einen Rechtsbehelf einzulegen und hierfür unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung zu

¹⁶² Art. 9 Abs. 1, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

¹⁶³ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*.

¹⁶⁴ UNHCR Executive Committee, Beschluss Nr. 15 (XXX) *Flüchtlinge ohne Asylland*, 1979, para. H (iii).

¹⁶⁵ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of play report*.

¹⁶⁶ Art. 8 Abs. 1 f) EMRK.

¹⁶⁷ Vgl. Nora Markard, Das Recht auf Ausreise zur See. Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, *Archiv des Völkerrechts* 2014, 449 (463-468).

¹⁶⁸ Art. 28 Abs. 2, Dublin-VO 604/2013/EU.

¹⁶⁹ Art. 8 Abs. 2 e), Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁷⁰ Art. 7 Abs. 1 S. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁷¹ Art. 7 Abs. 1 S. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

erlangen.¹⁷² Wie bereits ausgeführt, decken diese Kompetenzen jedoch keine geschlossenen Zentren ab.

b) Rechtsstaatliche Garantien bei der Haft

Sind schon die Voraussetzungen für die Haft nicht gegeben, so ist darüber hinaus fraglich, ob die konkreten Haftbedingungen mit dem völker- und unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen sind. Es müssen gemäß EMRK und GFK, Aufnahmerichtlinie und Dublin III-Verordnung nämlich rechtsstaatliche Garantien wie die Verhältnismäßigkeit der Haft im Einzelfall und sonstige rechtsstaatliche Garantien eingehalten werden. Die Asylverfahrensrichtlinie sieht zudem vor, dass in allen Gewahrsamseinrichtungen, wo sich Asyl-Antragsteller aufhalten könnten, Informations- und Beratungsleistungen bereitgestellt werden müssen.¹⁷³

Wie ausgeführt, enthält die **GFK** keine konkreten Haftgründe und damit auch kaum Vorgaben zu den dabei geltenden rechtsstaatlichen Garantien. Allerdings stellen die UNHCR Guidelines zur Inhaftierung von Asylsuchenden von 2012 klar, dass mit Blick auf Art. 31 Abs. 1 GFK allein die illegale Einreise noch keinen ausreichenden Haftgrund bietet.¹⁷⁴ Zudem dürfen illegal eingereisten Flüchtlingen, die im Wege des Resettlements ihren Aufenthaltsort in einen anderen Aufnahmestaat verlegen, gemäß Art. 31 Abs. 2 GFK „keine Beschränkungen auferlegt [werden], außer denen, die notwendig sind“; damit verbietet sich die Haft, wenn Alternativen zur Verfügung stehen. Diese Beschränkungen dürfen zudem nur so lange dauern, bis die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt ist oder sie dort Aufnahme gefunden haben.¹⁷⁵

Nach der **EMRK** darf Haft nicht willkürlich angewandt werden. Dies bedeute, dass sie nicht in böser Absicht verhängt werden darf; sie eng mit dem Zweck verbunden sein muss; der Ort und die Haftbedingungen beachten müssen, dass es sich nicht um Straftäter handelt; und die Länge nicht über jene hinausgehen darf, die vernünftigerweise zu diesem Zweck notwendig ist.¹⁷⁶ Die Verhältnismäßigkeit muss im Einzelfall gewahrt sein,¹⁷⁷ dabei sind auch Alternativen zur Inhaftnahme prüfen.¹⁷⁸ Eine gesetzliche Grundlage für die Inhaftierung in den *Hot-spots* ist notwendig.¹⁷⁹ Eine mehrtägige Haft, die nicht durch ein Gericht, einen Richter oder eine andere gesetzlich ermächtigte Person angeordnet wurde, kann nicht als „rechtmäßig“

¹⁷² Art. 26 Abs. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁷³ Art. 8, 2013/32/EU.

¹⁷⁴ UNHCR's *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 2012. Art. 31 GFK verbietet die Pönalisierung der undokumentierten Einreise von Flüchtlingen aus einem Staat, in dem ihnen Verfolgung droht.

¹⁷⁵ Art. 26, Art. 31 Abs. 2 GFK. S.a. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, S. 414ff.

¹⁷⁶ EGMR, Saadi/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 29.01.2008, Nr. 13229/03, NVwZ 2009, 375 ff.; Boeles, den Heijer, Lodder, Wouters (Hrsg.), *European Migration Law*, 2. Aufl. 2014, S. 272.

¹⁷⁷ EGMR, Saadi/Vereinigtes Königreich, ebd.; Art 3 (Verbot der Folter), Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) EMRK.

¹⁷⁸ EGMR, Hilda Hafsteinsdóttir/Island, Urt. v. 08.06.2004, Nr. 40905/98, Rn. 51: „The detention of an individual is such a serious measure that it is only justified where other, less stringent measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the individual or the public interest which might require that the person concerned be detained. That means that it does not suffice that the deprivation of liberty is in conformity with national law, it must also be necessary in the circumstances.“ S.a. EGMR, Rahimi/Griechenland, Urt. v. 05.04.2011, Nr. 8687/08 (in Anwendung der Kinderrechtskonvention).

¹⁷⁹ Art. 5 Abs. 1 HS. 1 EMRK.

i.S.d. Konvention betrachtet werden.¹⁸⁰ Verfahrensrechtliche Garantien (Information, richterliche Vorführung, Haftprüfung, ggf. Schadensersatz) sind einzuhalten.¹⁸¹

Nach der **Aufnahmerichtlinie** ist die automatische Inhaftierung ohne individuelles Verwaltungsverfahren und Rechtsschutzmöglichkeit in jedem Fall verboten.¹⁸² Die Inhaftierung eines Antragsstellers darf ausschließlich aufgrund einer Einzelfallprüfung erfolgen, bei der eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden und festgestellt werden muss, dass „sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“.¹⁸³

Zunächst müssen die Mitgliedstaaten daher eine *konkrete gesetzliche Grundlage* für eine Inhaftierung in Hotspots verabschieden; die Stützung auf die Aufnahmerichtlinie reicht allein nicht aus.¹⁸⁴ Das neue Gesetz in Griechenland ist jedoch mit diesen Vorgaben nicht vereinbar. Es bestimmt, dass alle Ankommenden ausnahmslos und ohne Einzelfallprüfung drei Tage lang im Hotspot verbleiben müssen, bis das Screening abgeschlossen ist. Wenn in dieser Zeit das Screening und die Weiterleitung an die Abschiebe- oder Asylbehörden nicht abgeschlossen ist, kann die Freiheitsbeschränkung zudem für 25 Tage verlängert werden. Nur die Entscheidung über die Verlängerung kann gerichtlich angefochten werden, die 3-Tages-Haft gilt unabhängig vom Einzelfall.¹⁸⁵ Damit wird die Inhaftierung automatisch und ohne Einzelfallprüfung angeordnet. Zudem sind die Anforderungen an die Haftprüfung nach Art. 5 Abs. 4 EMRK nicht erfüllt, der eine gerichtliche Entscheidung „innerhalb kurzer Frist“ verlangt.

Zweitens muss die Haft aufgrund ihrer intensiven Grundrechtsbeeinträchtigung *ultima ratio* bleiben, d.h. es ist stets zu prüfen, ob Alternativen zur Haft bestehen. Eine Alternative zur Inhaftnahme ist die Einschränkung der Freizügigkeit, z.B. durch eine Meldepflicht (z.B. die regelmäßige Meldung bei der Polizei- oder Einwanderungsbehörde), Anforderungen hinsichtlich des Wohnsitzes (z.B. Wohnen und Schlafen unter einer bestimmten Adresse), Freilassung gegen Kaution mit oder ohne Sicherheiten, Erfordernis eines Bürgen, Freilassung unter der Auflage der Unterstützung durch Fürsorgemitarbeiter oder elektronische Überwachung (z.B. Hausarrest).¹⁸⁶ Die Inhaftnahme darf nur nach einer vollständigen Erwägung dieser Alternativen vorgenommen werden, die teilweise auch in den Hotspots praktikabel wären. Sollte die Einzelfallprüfung ergeben, dass aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit der Weiterwanderung („Fluchtgefahr“) diese Haftalternativen nicht praktikabel erscheinen, ist die Prüfung jedoch nicht beendet; die Haft muss auch im Hinblick auf den damit verfolgten Zweck verhältnismäßig¹⁸⁷ sein.

ECRE bezweifelt zu Recht, dass *Haft zum Zwecke des Erhalts eines Fingerabdrucks* generell notwendig und verhältnismäßig ist und einer strikten Auslegung des europäischen Asyl- und

¹⁸⁰ EGMR, Shamsa/Polen, Urt. v. 27.11.2003, Nr. 45355/99 und 45357/99, Rn. 59.

¹⁸¹ Art. 5 Abs. 2-5 EMRK.

¹⁸² Art. 9 Abs. 1 S. 2, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁸³ Art. 8 Abs. 2, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁸⁴ Art. 8 Abs. 2 e), Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁸⁵ Asylum Information Database (AIDA), *Greece: Asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 04.04.2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>; News that Moves, *Greece's New Asylum Legislation: What Will Change?*, 04.04.2016, <https://newsthatmoves.org/en/?p=2100>. S.a. bereits Pro Asyl, „Hot Spot“ Lesbos: Ein Ort der Schande, 05.11.2015.

¹⁸⁶ Art. 8 Abs. 4 Aufnahme-RL 2013/33/EU; Agentur der Europäischen Union für Grundrecht, *Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration*, Ausgabe 2014, S. 164, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/theme/asyl-migration-grenzen>.

¹⁸⁷ Michael Flynn, Who must be Detained? Proportionality as a Tool for Critiquing Immigration Detention Policy, *Refugee Survey Quarterly* 31 (2012) 3, S. 40-68.

Migrationsrechts standhält.¹⁸⁸ Dies leuchtet insbesondere ein, wenn bedacht wird, dass die Fingerabdrücke nicht vorwiegend zur Erkennung von Straftätern, sondern zur Durchsetzung der Dublin III-Verordnung genommen werden.¹⁸⁹ Zu diesem Zweck scheint das Mittel der Freiheitsentziehung nicht proportional. Dabei ist auch zu bedenken, dass dem Dublin-Zuständigkeitssystem wegen des Umsiedlungsmechanismus innerhalb des Hotspot-Systems in Zukunft noch weniger Gewicht zukommen soll.

Außerdem ist die *Schwere des Eingriffs im Einzelfall*, zum Beispiel bei Minderjährigen¹⁹⁰ oder Kranken zu berücksichtigen. Ein pauschales Inhaftierungssystem, wie es in Italien praktiziert wird und in Griechenland geplant ist, ist schon allein deshalb unangemessen, weil die erforderliche Einzelfallprüfung fehlt. Nach NGO-Berichten waren in Moria zudem eine Vielzahl von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen durchschnittlich zwei Wochen inhaftiert und wurden dabei teilweise von ihren Angehörigen getrennt.¹⁹¹ Für Minderjährige gelten jedoch besonders strenge Verhältnismäßigkeitsvoraussetzungen. Sie dürfen nur im äußersten Fall inhaftiert werden,¹⁹² und bei der Abnahme der Fingerabdrücke ist das Kindeswohl vorrangig zu beachten.¹⁹³ Daraus ist ein Verbot der Inhaftierung von Minderjährigen zum bloßen Zwecke der Abnahme der Fingerabdrücke zu folgern.¹⁹⁴

Auch die *Dauer der Inhaftierung* muss verhältnismäßig sein. In der Dublin-Verordnung wird spezifiziert, dass die Haft so kurz wie möglich sein muss und nicht länger, als bei angemessener Handlungsweise notwendig.¹⁹⁵ Dies ist bei Inhaftierungen von einem Monat zum Zwecke der Abnahme der Fingerabdrücke oder des Screenings fragwürdig. Als Orientierung können die Fristen herangezogen werden, die für die Registrierung nach Antragstellung gelten. Dies sind drei, bzw. sechs Tage und bei einem Massenzustrom maximal zehn Tage.¹⁹⁶ So befand der EGMR das Festhalten zweier Palästinenser im Transitbereich des Brüsseler Flughafens für einen Zeitraum von mehr als zehn Tagen für unrechtmäßig.¹⁹⁷ Die im griechischen Gesetz vorgesehene Haftdauer von maximal 45 Tagen, die um weitere 45 Tage verlängert werden kann, erscheint hierbei deutlich unverhältnismäßig. Dies gilt auch für die Inhaftierung von Minderjährigen für bis zu 25 plus 20 Tage.¹⁹⁸

c) Haftbedingungen

Schließlich sind sowohl nach der EMRK als auch nach der Aufnahmerichtlinie menschenwürdige Haftbedingungen einzuhalten.¹⁹⁹

¹⁸⁸ ECRE, Weekly Bulletin, *ECRE expresses deep concerns over EU Commission's Fingerprinting Proposal*, 26.06.2015, <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1101-ecre-expresses-deep-concerns-over-eu-commissions-fingerprinting-proposal.html>.

¹⁸⁹ Seit der Neufassung 2013 darf Eurodac auch zur Strafverfolgung genutzt werden. Europol und die nationale Polizei dürfen bei Verdacht auf Terrorismus oder anderen schwerwiegenden Verbrechen in Eurodac nach Fingerabdrücken suchen, Art. 20, VO 603/2013/EU.

¹⁹⁰ Auch EGMR, Rahimi / Griechenland, 05.04.2011.

¹⁹¹ Pro Asyl, „Hot Spot“ Lesbos: »Ein Ort der Schande«, 05.11.2015.

¹⁹² Art. 11 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

¹⁹³ Erwägungsgrund Nr. 35 S. 1, Dublin-VO 603/2013/EU.

¹⁹⁴ Das EU-Parlament wollte ursprünglich die Abnahme von Fingerabdrücken erst ab dem 18. Lebensjahr erlauben. Steve Peers, Nicola Rogers (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law - Text and Commentary*, 2006, S. 266.

¹⁹⁵ Art. 28 Abs. 1-3, Dublin-VO 604/2013/EU.

¹⁹⁶ Art. 6 Abs. 1, 5, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

¹⁹⁷ EGMR, Riad und Idiab/Belgien, Urt. v. 24.01.2008, Nr. 29787/03 und 29810/03.

¹⁹⁸ Zum Gesetz: Asylum Information Database (AIDA), *Greece: Asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 04.04.2016, <http://www.asylumineurope.org/news/04-04-2016/greece-asylum-reform-wake-eu-turkey-deal>.

¹⁹⁹ Art. 9 und 10, Aufnahme-RL 2013/33/EU. Art. 1, 2, 3, 4, 8, 9 EMRK.

Der **EGMR** entschied in mehreren Fällen, dass Haftbedingungen von Schutzsuchenden einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung, unter Verletzung des Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK), gleichkommen können.²⁰⁰ In einem Fall wurde ein türkischer Staatsangehöriger, nach einer Grenzkontrolle in Griechenland, wohin er illegal eingereist war, zwei Monate lang in einer Arresteinrichtung festgehalten. Während seiner Inhaftierung war es ihm nicht erlaubt, hinauszugehen oder zu telefonieren und er hatte keinen Zugang zu Decken, sauberer Bettwäsche oder heißem Wasser.²⁰¹ Ebenfalls gegenüber Griechenland beklagte sich ein Beschwerdeführer über die elenden Bedingungen, unter denen er im Haftzentrum von Samos festgehalten worden war: Schmutzverkrusteter Boden, auf dem die Häftlinge gegessen und in den meisten Fällen auch geschlafen hätten; Müllberge im Flur; zu wenig Essen, das zudem unter unhygienischen Bedingungen zubereitet worden sei; Läuse und Hautkrankheiten; Fenster, die durch Holzbalken verriegelt gewesen seien; kombinierte Toilette und Dusche ohne heißes Wasser; Zugang zu einem kleinen Innenhof nach Laune der Wärter; keine Möglichkeit zu telefonieren; und Überbelegung (das Zentrum war für 100 Menschen ausgelegt, beherbergte aber 140-190 Personen). Die Vorwürfe des Beschwerdeführers bezüglich des Zustandes des Haftzentrums wurden von zahlreichen Berichten internationaler Organisationen und griechischer Nichtregierungsorganisationen untermauert. Sie zeigten folgende Probleme auf: Überbelegung, außerordentlich beengte und schmutzige Bedingungen, gemeinsame Waschräume für Männer und Frauen in schlechtem Zustand, die 1 cm hoch unter Wasser standen, keine Möglichkeit einer Krankenhausbehandlung, defekte Kanalisation, ekelerregender Gestank, infektiöse Hautkrankheiten und Gewaltanwendung während der Verhaftungen.²⁰² Auch das Festhalten von mehr als zehn Tagen im Transitbereich des Brüsseler Flughafens, der konstruktionsbedingt bei den festgehaltenen Personen ein Gefühl der Isolation erzeugen konnte, keinen Außenbereich für Spaziergänge oder um körperliche Übungen zu machen, keine Speisemöglichkeiten und keinen Zugang zu Medien, um den Kontakt mit der Außenwelt sicherzustellen hatte, verstieß gemäß dem Gerichtshof gegen Art. 3 EMRK.²⁰³

Die **Aufnahmerichtlinie** enthält spezifische Vorgaben für Haftbedingungen. So erfordert sie explizit, dass die psychischen und physischen Bedürfnisse von besonders schutzbedürftigen Personen erkannt und beachtet werden müssen.²⁰⁴ Ohne ein vorheriges Screening nach besonderen Schutzbedürfnissen können diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden; Identifizierung und Screening sind in den Hotspots jedoch u.a. der Zweck der Inhaftierung. Bei den Haftbedingungen sind nach der Aufnahmerichtlinie nicht nur die nötigsten Vorrichtungen wie Schlafplätze und Versorgung mit Nahrung und Medizin sicherzustellen, sondern auch Gelegenheiten zur Freizeitbeschäftigung anzubieten, unbegleitete Minderjährige sind getrennt von Erwachsenen unterzubringen und die Familie ist zu schützen.²⁰⁵

²⁰⁰ EGMR, Riad und Idiab/Belgien, Urt. v. 24.01.2008, Nr. 29787/03 und 29810/03; S.D./Griechenland, Urt. v. 11.06.2009, Nr. 53541/07; Dougoz/Griechenland, Urt. v. 06.06.2001; A.A./Griechenland, Urt. v. 22.07.2010, Nr. 12186/08; Abdolkhani und Karimnia/Türkei (Nr. 2), Urt. v. 27.07.2010, Nr. 50213/08; M.S.S./Belgien und Griechenland, Urt. v. 21.01.2011, Nr. 30696/09; R.U./Griechenland, Urt. v. 07.06.2011, Nr. 2237/08; A.F./Griechenland, Urt. v. 13.06.2013, Nr. 53709/11, usw.

²⁰¹ EGMR, S.D./Griechenland, Urt. v. 11.06.2009, Nr. 53541/07.

²⁰² EGMR, A.A./Griechenland, Urt. v. 22.07.2010, Nr. 12186/08.

²⁰³ EGMR, Riad und Idiab/Belgien, Urt. v. 24.01.2008, Nr. 29787/03 und 29810/03.

²⁰⁴ Art. 11 Abs. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²⁰⁵ Art. 11 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 4, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

Ob die Bedingungen mittlerweile eingehalten werden, ist aufgrund eines Mangels an Berichten schwer einzuschätzen. Besorgniserregende Nachrichten kamen zuletzt aus Moria auf Lesbos²⁰⁶ und Lampedusa,²⁰⁷ aber auch aus Chios.²⁰⁸

UNHCR, anerkannten Nichtregierungsorganisationen und BeraterInnen ist der Zugang zu den Haftzentren zu gewähren,²⁰⁹ damit die Einhaltung der Haft-Voraussetzungen unabhängig überprüft werden kann.

II. Aufnahmebedingungen

Auch unabhängig von Fragen der Haft sind in den Hotspots menschenwürdige Aufnahmebedingungen einzuhalten. Erforderlich ist die Einhaltung der Mindeststandards der EU-Grundrechte-Charta, der EMRK²¹⁰ und anderer internationaler Menschenrechtsverträge. Dabei ist zudem das Verbot der Diskriminierung²¹¹ zu berücksichtigen. Konkret garantiert die Aufnahme-richtlinie für Antragsteller Mindeststandards der Aufnahmebedingungen in den Hotspots, wie Gesundheitsversorgung, die Unterbringung und die Beachtung von besonderen Schutzbedürfnissen.

Das *Recht auf Bildung* kommt weder in den Hotspot-Konzepten der Kommission, noch in den Berichten über die tatsächliche Ausgestaltung zur Sprache. Nach der EMRK kommt jedoch dem Recht auf Bildung für minderjährige Kinder besondere Bedeutung zu.²¹² Die Aufnahme-richtlinie schreibt den Zugang zum Bildungssystem für Minderjährige vor.²¹³ Allerdings erlaubt sie es, den Zugang um bis zu drei Monate nach Antragstellung zu verzögern.²¹⁴ Daher darf Kindern die Schulbildung in den Hotspots während dieser Zeit versagt werden.

Die *Gesundheitsversorgung* ist im Hotspot-Konzept vorgesehen.²¹⁵ In Italien wurde in die Standards mitaufgenommen, dass eine medizinische Betreuung rund um die Uhr durch italienische Behörden sicherzustellen ist.²¹⁶ In Griechenland ist ein medizinisches Screening für alle Hotspots als letzte Stufe der Registrierung vorgesehen.²¹⁷ Um die Umsetzung zu überprüfen und sicherzustellen, ist UNHCR und Nichtregierungsorganisationen regelmäßig Zugang zu den Hotspots zu gewähren.

Weiterhin verlangt die Aufnahme-richtlinie den Schutz des Familienlebens, den Zugang durch Verwandte, Organisationen und Berater, die Berücksichtigung von geschlechts- und altersspezifischen Aspekten bei der Aufnahme, sowie von Bedürfnissen besonders Schutzbedürfti-

²⁰⁶ Pro Asyl, „Hot Spot“ Lesbos: »Ein Ort der Schande«, 05.11.2015; Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 07.04.2016, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>.

²⁰⁷ ECRE, Weekly Bulletin, Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

²⁰⁸ Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 07.04.2016.

²⁰⁹ Art. 10 Abs. 3, 4, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²¹⁰ V.a. Art. 1, 3 EMRK; EGMR, Tarakhel/Schweiz, Urte. v. 04.11.2014, Nr. 29217/12; M.S.S./Griechenland und Belgien, Urte. v. 21.01.2011, Nr. 30696/09.

²¹¹ Art. 21 EU-Grundrechte-Charta; Art. 14 EMRK.

²¹² Art. 2 Erstes Zusatzprotokoll EMRK; EGMR, Sampanis/Griechenland, Urte. v. 05.06.2008, Nr. 32526/05.

²¹³ Art. 14 Abs. 1 S. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²¹⁴ Art. 14 Abs. 2 S. 1, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²¹⁵ Die rechtlichen Verpflichtungen ergeben sich aus Art. 17, 19, Aufnahme-RL 2013/33/EU; Art. 3, 35 EU-Grundrechte-Charta; Art. 3 EMRK; Art. 25 AEMR.

²¹⁶ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.2.2016.

²¹⁷ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of Play Report*, 10.02.2016.

ger.²¹⁸ Außerdem muss die Sicherheit der Untergebrachten, auch vor sexueller Belästigung, sichergestellt werden.²¹⁹

Hier gibt es noch enormen Handlungsbedarf. NGOs prangern u.a. mangelhafte *Sicherheitsstandards* zum Schutz der MigrantInnen in Italien an.²²⁰ Die Kommission forderte Griechenland auf, mehr Polizei in die Hotspots zu entsenden, „um dort die Sicherheit, auch für das EU-Personal“ zu gewährleisten.²²¹ Dabei ist zu bedenken, dass nicht nur die Polizei für Sicherheit sorgen kann, sondern auch sozialpädagogisches und psychologisches Personal. Sicherheitserhöhend wirken zudem angemessene Unterbringungsmodalitäten zum Beispiel Größe, Aufteilung und Abschließmöglichkeiten der Schlafräume und der sanitären Einrichtungen.²²² Eine Überbelegung der Hotspots ist jedoch vorprogrammiert, denn die Plätze reichen nicht aus,²²³ gemessen an der Zahl der Ankommenden und der Dauer der Zeit, die die Menschen dort bleiben müssen. Eine Überbelegung gefährdet die Sicherheit, die Privatsphäre und die Ausübung anderer Grundrechte.

Die Aufnahme-Richtlinie erlaubt „in begründeten Ausnahmefällen“ die Möglichkeit der Abweichung von den Aufnahme-Modalitäten für einen angemessenen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein sollte, wobei auch dann die Grundbedürfnisse gedeckt werden müssen.²²⁴ Hierbei kann es sich allerdings nur um kurzfristige Notfälle handeln, das Hotspot-Konzept darf sich langfristig nicht auf einen Notstand berufen.

Innerhalb des Screening-Verfahrens sieht das Hotspot-Konzept vor, dass *besondere Schutzbedürfnisse* festgestellt werden. Offen bleibt, ob es sich dabei schon um das vorgeschriebene Verfahren nach Art. 22 der Aufnahme-Richtlinie handelt und wie sich die Feststellungen auf die weiteren Modalitäten in dem Hotspot auswirken.²²⁵ Der Bedarf spezieller Aufnahmezentren und Verfahren für unbegleitete Minderjährige und andere besonders Schutzbedürftige wurde für Italien kürzlich festgestellt.²²⁶ Italien soll nun einen Plan zur Umsiedlung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ausarbeiten.

III. Asylverfahren

Bezogen auf das Asylverfahren in den Hotspots sind menschenrechtliche Bedenken vor allem wegen mangelnder Information der Schutzsuchenden und eines erschwerten Zugangs zum Verfahren für bestimmte Nationalitäten angebracht. Wie die Asylverfahrensrichtlinie bereits in ihren Erwägungsgründen verdeutlicht, ist die Frage nicht, ob es formal ein Asylverfahren gibt, sondern ob ein „effektiver Zugang“²²⁷ zum Asylverfahren gewährleistet ist, das im Ergebnis Schutz vor Menschenrechtsverletzungen bieten kann. Denn wenn ein Asylverfahren

²¹⁸ Art. 18 Abs. 2 und 3, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²¹⁹ Art. 18 Abs. 4, Aufnahme-RL 2013/33/EU; Art 5 EMRK.

²²⁰ ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20.11.2015.

²²¹ COM (2016) 85 final, Annex 2, *Greece - State of Play Report*, 10.02.2016.

²²² Heike Rabe, *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften*, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2015.

²²³ Kapazität in Italien insgesamt 1500 Menschen (COM(2016) 85 final, *Italy*, 10.2.2016; Griechenland soll insgesamt 7.000 Plätze stellen (COM (2016) 85 final, *Greece*).

²²⁴ Art. 18 Abs. 9, Aufnahme-RL 2013/33/EU.

²²⁵ Garantien für schutzbedürftige Personen: Kap. IV, RL 2013/33/EU; Art. 24 Rechte des Kindes, Art. 25 Rechte älterer Menschen, Art. 26 Integration von Menschen mit Behinderung EU-Grundrechte-Charta.

²²⁶ COM (2016) 85 final, Annex 3, *Italy - State of Play Report*, 10.02.2016.

²²⁷ Erwägungsgrund Nr. 25, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

praktisch für die Betroffenen nicht zugänglich ist, stehen sie am Ende so, wie sie auch ohne jegliches Verfahren gestanden hätten.²²⁸

In der EU-Asylverfahrensrichtlinie sind daher rechtsstaatliche Mindeststandards wie der Zugang zum Verfahren²²⁹, Information²³⁰, Rechtsberatung²³¹, Rechtsschutz²³² und Rechtsbeistand²³³ geregelt. Diese lassen sich auch von der EMRK und der GFK ableiten.²³⁴ Das Refoulementverbot aus Art. 3 EMRK erfordert – wie auch Art. 33 GFK²³⁵ – ein effektives individuelles Verfahren zur Prüfung der Schutzbedürftigkeit.²³⁶ Dieses Verfahren umfasst gegebenenfalls das Recht auf einen Dolmetscher sowie auf ausreichende herkunftsländerspezifische Kenntnisse der Behörde.²³⁷ Aus Art. 13 EMRK folgt im Fall einer ablehnenden Entscheidung das Recht auf eine wirksame Beschwerde, was bei Art. 3 EMRK die Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes umfasst.²³⁸ Art. 41 der Grundrechtecharta enthält das „Recht auf eine gute Verwaltung“. Es umfasst das Recht auf unparteiische, gerechte und angemessen rasche Behandlung der eigenen Angelegenheiten und insbesondere das Recht, vor nachteiligen Maßnahmen gehört zu werden, das Recht auf Akteneinsicht und die Pflicht, Verwaltungsentscheidungen zu begründen. Diese Rechte sind jedoch nicht abschließend („insbesondere“).

Zentral mit diesen Rechten verbunden sind vorausgehende Informationspflichten auf Seiten der Behörden, denn wer seine Rechte nicht kennt, kann sie nicht mobilisieren. So betonen auch UNHCR und sein Staatenausschuss die Pflicht zur Aufklärung über die Verfahrensrechte vor der individuellen Prüfung.²³⁹ Auch die Asylverfahrensrichtlinie, die „für alle Anträge auf internationalen Schutz“ gilt, „die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... gestellt werden,“²⁴⁰ kennt eine entsprechende „Vorwirkung“ der Informationspflicht. So müssen nach Art. 6 der Richtlinie, der mit „Zugang zum Verfahren“ betitelt ist, die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Behörden, „bei denen wahrscheinlich Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden, wie Polizei, Grenzschutz, Einwanderungsbehörden und Personal von Gewahrsamseinrichtungen, über die einschlägigen Informationen verfügen und ihr Personal das erforderliche, seinen Aufgaben und Zuständigkeiten entsprechende Schulungsniveau

²²⁸ Pro Asyl, *Überlegungen zur Begrenzungswirkung der Hirsi-Entscheidung des EGMR für asylrechtliche Schnellverfahren an Flughäfen, Landgrenzen und auf hoher See*, Dominik Bender, 5.2014.

²²⁹ Art. 6, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²³⁰ Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 a), Erwägungsgrund Nr. 22, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²³¹ Art. 8 Abs. 2, Art. 19, Art. 20, Art. 22, Art. 23, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²³² Art. 46 Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²³³ Art. 8 Abs. 2, Art. 20, Art. 22, Art. 23, RL 2013/32/EU.

²³⁴ EGMR, Hirsi Jamaa u.a./Italien, Urt. v. 23.02.2012, Nr. 27765/09, Rn. 204; Art. 3, Art. 13 Rechtbehelf, EMRK; Art. 1, Art. 33, Art. 16 GFK.

²³⁵ Dazu ausf.: Hofmann/Löhr, in: Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2011, S. 1081 ff.

²³⁶ EGMR, Jabari/Türkei, Urt. v. 11.07.2011, Nr. 40035/98, InfAuslR 2001, 57, Rn. 43 ff.; Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. 2007, S. 311 ff.; Peers/Rogers, *EU Immigration and Asylum Law*, 2006, S. 381.

²³⁷ Für Art. 33 I GFK: EXCOM Conclusion No. 8 (XXVIII), 1997, (e) (i), (vi); UNHCR-Handbuch, 1992, Rn. 62; Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. 2007, S. 545 ff.; Barnes, IJRL 16 (2004), 349 ff.

²³⁸ Vgl. de Schutter/de Beco, in Cohen-Jonathan u.a. (Hrsg.), *De l'effectivité des recours internes dans l'application de la CEDH*, 2006, S. 131 ff.

²³⁹ UNHCR Executive Committee, Beschluss Nr. 44 (LV) *Beschluss zum internationalen Rechtsschutz* (2004), lit. l). S.a. Beschluss Nr. 85 (XLIX) *Beschluss zum internationalen Rechtsschutz* (1998), lit. q); Beschluss Nr. 71 *Allgemeines* (1993), lit. (i); UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, HCR/IP/4/Eng/Rev.1, Neuaufl. 2013 (orig. 1979), para. 192. Für Art. 3 CAT: Nowak/McArthur, *The U.N. Convention Against Torture: A Commentary*, 2008, S. 153.

²⁴⁰ Art. 3 Abs. 1 Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

und Anweisungen erhält, *um die Antragsteller darüber zu informieren, wo und wie Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden können.*²⁴¹ Schließlich lässt sich eine Informationspflicht für EU-Organe und -Stellen auch aus dem Fairness-Gedanken des Art. 41 Grundrechtecharta ableiten.

In der sogenannten *Vor-Identifizierungsphase* (1.) in Italien und während der *Identifizierung* (2.) und des *Screenings* (3.) durch Frontex werden diese Standards nicht ausreichend eingehalten, so dass der Zugang von Schutzsuchenden zum Asylverfahren durch das Hotspot-System gefährdet ist.

1. „Vor-Identifizierungs-Phase“ in Italien

Wie bereits erwähnt, hat Italien innerhalb seines Hotspot-Systems eine sogenannte Vor-Identifizierungsphase eingeführt, die aus einem Fragebogen besteht, welcher den Menschen kurz nach der Ankunft mit dem Boot ausgehändigt wird und u.a. nach dem Grund für die Ankunft fragt. Es gibt die Möglichkeit ankreuzen: „um zu arbeiten“, „um mit Familienangehörigen zusammengeführt zu werden“, „um Armut zu entkommen“, „um Asyl zu beantragen“ und „sonstige“. Auf dieser Basis werden die Menschen anschließend in die Kategorien „Asylsuchende“ und „irreguläre MigrantInnen“ aufgeteilt. Letzteren wird ein Abschiebungsbescheid ausgestellt.²⁴²

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass Schutzsuchende so früh wie möglich die Gelegenheit erhalten, ihr Schutzbegehren zu formulieren. Bereits die Fragen sind jedoch grob vereinfachend gestellt; viele Ankommende werden sowohl Asyl beantragen wollen als auch arbeiten wollen, dadurch der Armut entkommen und möglicherweise zusätzlich mit der Familie zusammengeführt werden. Zu beachten ist auch, dass auch die Verweigerung oder der Entzug der Lebensgrundlage („Armut“) nicht grundsätzlich von der Asylanerkennung ausgeschlossen ist, sofern es sich um eine Menschenrechtsverletzung mit Verfolgungsintensität handelt, die der Person wegen eines der in der GFK aufgelisteten Verfolgungsgründe droht.²⁴³ In Ausnahmefällen können unerträgliche Lebensumstände auch zu Abschiebeverböten nach Art. 3 EMRK führen.²⁴⁴ Darüber hinaus können etwa medizinische Gründe zu Abschiebeverböten führen, die hier noch gar nicht erhoben werden. Selbst Personen, die (nach eigener Einschätzung) keine Asylsuchenden sind, können daher nicht ohne weiteres abgeschoben werden.

Vor allem aber ist zu bemängeln, dass die Ankommenden in keiner Weise darüber aufgeklärt werden, welche Funktion und welche Folge diese Fragen und die Antworten darauf haben, und welche Rechte sie in diesem Verfahren haben.

So haben Ärzte ohne Grenzen über 100 Fälle dokumentiert, in denen in diesem Rahmen Abschiebungsbescheide ausgeteilt wurden, obwohl die Notwendigkeit einer medizinischen Betreuung offensichtlich war.²⁴⁵ 15 Menschen aus Mali und Pakistan wurden in Palermo getroffen, deren Asylanträge auf Grundlage des Abschiebungsbescheides abgelehnt wurden.

²⁴¹ Art. 6 Abs. 1 UA3 Asylverfahrens-RL 2013/32/EU; Herv. d. Verf.

²⁴² ECRE, Weekly Bulletin, Lampedusa ‘hotspot’ shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

²⁴³ Ausführlich Foster, *International Refugee Law and Socio-economic Rights: Refuge from Deprivation*, 2009.

²⁴⁴ EGMR, D/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 02.05.1997, Nr. 30240/96; N/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 27.05.2008, Nr. 26565/05; Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich, Urt. v. 28.06.2011, Nr. 8319/07 und 11449/07.

²⁴⁵ Ärzte ohne Grenzen Italien, *Espulsioni a Pozzallo: “Aspettiamo un chiarimento dalle autorità competenti”*, 16.10.2015, www.medicisenzafrontiere.it/notizie/comunicato-stampa/espulsioni-pozzallo-aspettiamo-un-chiarimento-dalle-autorità-competenti, zuletzt aufgerufen am 20.03.2016; ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the ‘hotspots’*, 20.11.2015.

Nach ihren Angaben wurden sie nicht über das Asylverfahren informiert.²⁴⁶ IOM, UNHCR und Save the Children sind zwar im Lampedusa-Aufnahmezentrum präsent, jedoch nicht an den Orten, an denen die Menschen von Bord gehen und die Vor-Identifizierung stattfindet. Eine Information über das Asylverfahren ist zu diesem Zeitpunkt mithin nicht gewährleistet. Der Runde Tisch für Asyl Italiens, der zahlreiche NGOs umfasst, hat eine Anfrage an den Innenminister gestellt, um diese Praxis, insbesondere bezogen auf die Informationspolitik zum Asylverfahren, aber auch wegen des eingeschränkten Zugangs zum Asylverfahren für bestimmte Nationalitäten, aufzuklären. Sie wurde bisher nicht beantwortet.²⁴⁷

Das Vor-Identifizierungsverfahren verstößt in mehrfacher Weise gegen die Asylverfahrensrichtlinie. Zunächst ist problematisch, dass Flüchtlinge und MigrantInnen unmittelbar nach der lebensgefährdenden Reise, welche für sich genommen schon viele traumatisiert, in einer Weise befragt werden, die das Recht auf den Verbleib in der EU mitbestimmen wird.²⁴⁸ Die Befragung zu diesem Zeitpunkt gewährleistet nicht den „effektiven Zugang“²⁴⁹ zum Asylverfahren.

Zudem ist die Information und Beratung über die Konsequenzen der zu machenden Angaben nicht gewährleistet. Dass es sich bei den Ankommenden um Schutzsuchende handelt, ist aufgrund der Umstände der Ankunft offensichtlich. Ihnen müssen die Möglichkeit und die Folgen der Stellung eines Asylantrages erläutert werden. Wie bereits ausgeführt, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „Behörden bei denen wahrscheinlich Anträge gestellt werden, wie Polizei, Grenzschutz [...] über die einschlägigen Informationen verfügen und ihr Personal das erforderliche [...] Schulungsniveau und Anweisungen erhält, um die Antragsteller darüber zu informieren, wo und wie die Anträge auf internationalen Schutz gestellt werden können.“²⁵⁰

Da das sog. Vor-Identifizierungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf den weiteren Verfahrensverlauf und Schutzzugang hat, sind weitergehende Garantien erforderlich. Gemäß der Asylverfahrensrichtlinie werden die „Informationen so rechtzeitig gegeben, dass die Antragsteller die in der [...] Richtlinie garantierten Rechte in Anspruch nehmen“²⁵¹ können, so dass sie „effektiven Zugang“²⁵² zum Asylverfahren erhalten. Die Antragsteller müssen daher „in einer Sprache, die sie verstehen [...], über den Verlauf des Verfahrens und über ihre Rechte und Pflichten während des Verfahrens [...] informiert [werden]“.²⁵³ Ihnen sind „unentgeltlich rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte“²⁵⁴ zu erteilen, „effektiv Gelegenheit [zu geben] auf eigene Kosten einen Rechtsanwalt oder sonstigen nach nationalem Recht zugelassenen oder zulässigen Rechtsberater in Fragen ihres Antrags auf internationalen Schutz zu konsultieren“²⁵⁵ und es darf nicht „die Möglichkeit verwehrt werden, mit dem UNHCR oder einer anderen Organisation, die nach Maßgabe des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats Rechtsberatung oder sonstige Beratungsleistung erbringt Verbindung aufzunehmen.“²⁵⁶ Zwar spricht die Richtlinie hier von „Antragstellern“, definiert als „einen Drittstaatsangehöri-

²⁴⁶ Ärzte ohne Grenzen Italien, ebd.

²⁴⁷ ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20.11.2015.

²⁴⁸ ECRE, *Weekly Bulletin*, Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

²⁴⁹ Erwägungsgrund Nr. 25, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵⁰ Art. 6 Abs. 1 S. 3, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵¹ Art. 12 Abs. 1 a), Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵² Erwägungsgrund Nr. 25, RL 2013/32/EU.

²⁵³ Art. 12 Abs. 1 a), Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵⁴ Art. 19 Abs. 1, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵⁵ Art. 22 Abs. 1, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵⁶ Art. 12 Abs. 1 c), Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

gen oder Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine bestandskräftige Entscheidung ergangen ist.“²⁵⁷ Jedoch darf im Hinblick auf den in Art. 6 der Richtlinie sowie in ihren Erwägungsgründen explizit ins Zentrum gestellten „Zugang zum Verfahren“ bei Personen, bei denen aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass zumindest ein großer Teil von ihnen Anträge auf internationalen Schutz stellen will, nicht durch Verzicht auf frühzeitige Informationen der effektive Zugang zum Verfahren gerade vereitelt werden.

Zumindest ist daher eine Information über Sinn, Zweck und Folgen der Befragung erforderlich, die es den Betroffenen ermöglicht, die Tragweite ihrer Antwort einzuschätzen; zudem müssen sie über ihre Anhörungsrechte und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten informiert werden, die selbst dann bestehen, wenn sie keinen Schutzantrag stellen wollen, aber geltend machen, dass ihre Abschiebung anderweitig menschenrechtswidrig wäre.

2. Identifizierung

Die Identifizierung der Neuankommenden nimmt Frontex vor, und damit eine EU-Agentur. Die Agentur soll dabei u.a. die Staatsangehörigkeit und das Alter feststellen. Aufgrund der Staatsangehörigkeit kann anschließend entschieden werden, wer in das Umsiedlungsverfahren überführt wird (SyrierInnen, IrakerInnen und EritreerInnen) und wer ein beschleunigtes Asylverfahren erhält (Personen aus sog. sicheren Herkunftsländern).²⁵⁸

Auch die Feststellung der Minderjährigkeit zieht verschiedene Rechtsfolgen nach sich, wie zum Beispiel den besonderen Schutz von unbegleiteten Minderjährigen.²⁵⁹ Es wurden jedoch Fälle von unbegleiteten Minderjährigen aus Gambia und Senegal dokumentiert, die fälschlicherweise als Erwachsene identifiziert wurden. Weil sie keine Papiere vorweisen konnten, wurde ihnen das erfundene Geburtsdatum des 01.01.1997 zugeteilt, so dass sie als erwachsen galten und potenziell abgeschoben werden konnten.²⁶⁰

Offen ist, ob gegen die Feststellung der Identität, bzw. Teilen davon, Rechtsschutz gegeben ist. Die richtige Feststellung der Staatsangehörigkeit sowie des Alters hat manifeste Auswirkungen auf die späteren Verfahrensrechte. Aufgrund dieser Relevanz für das Asylverfahren müssten alle rechtstaatlichen Garantien gewährleistet sein, von der Information²⁶¹ und Rechtsberatung²⁶² über den Rechtsschutz²⁶³ und Rechtsbeistand²⁶⁴. Nach der Kommission werden jedoch nur in „geeigneten“ Fällen Informationen zum Asylverfahren gegeben.²⁶⁵ Welche Fälle hierunter zu verstehen sind, ist unklar. Aufgrund der Relevanz für alle Men-

²⁵⁷ Art. 2 lit. c) Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁵⁸ Beschleunigtes Asylverfahren für Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ sind möglich nach: Art. 31 Abs. 8 b), Art. 36 Abs. 1 a), Art. 37, Art. 38, Art. 43, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU. Vorgeschlagene Liste der Kommission: Albanien, Bosnien, Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien und Türkei; KOM (2015) 452 endg., *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU*, 09.09.2015.

²⁵⁹ Insbesondere Art. 24-25 Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶⁰ ECRE, *Italy: a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20.11.2015.

²⁶¹ Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 a), Erwägungsgrund Nr. 22, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶² Art. 8 Abs. 2, Art. 19, Art. 20, Art. 22, Art. 23, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶³ Art. 46, Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶⁴ Art. 8 Abs. 2, Art. 20, Art. 22, Art. 23, Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶⁵ KOM, *Explanatory note on the „Hotspot“ approach*, 15.07.2015, S. 4.

schen, die in den Hotspots ankommen, muss jedoch in allen Fällen eine Information zum Asylverfahren erfolgen.

3. Screening

Frontex nimmt außerdem das erste Screening vor. Anhand dessen werden die Menschen nach dem Hotspot-Konzept der Kommission in drei Kategorien eingeteilt: in „Asylsuchende“, welche die Kommission als „eindeutig“ Schutzbedürftige bezeichnet und die anschließend im „priorisierten Verfahren“ behandelt oder umverteilt und dafür an die zuständige Nationalbehörde/EASO weitergeleitet werden; in Personen, die „sofort abgeschoben werden können“, welche im „beschleunigten Verfahren“ oder „Verfahren an der Grenze“ behandelt und an die zuständige Nationalbehörde/Frontex weitergegeben werden; und in „Zweifelsfälle“, die in das „normale“ Verfahren der Nationalstaaten überführt werden.²⁶⁶

Hierbei setzt die Kommission in höchst zweifelhafter Weise „Asylsuchende“ mit „eindeutig“ Schutzbedürftigen, d.h. SyrerInnen, IrakerInnen und EritreerInnen gleich und Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ mit „sofort“ abschiebbaren Personen. Diese Einteilung ist rechtsstaatlich höchst problematisch. Denn das Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens, welches jeden Einzelfall rechtlich zu prüfen hat, darf nicht in dieser Weise vorweggenommen werden. Insbesondere sind auch die Anträge von Schutzsuchenden aus sog. sicheren Herkunftsstaaten „einzeln, objektiv und unparteiisch“²⁶⁷ zu prüfen, bevor sie als „sofort abschiebbar“ bezeichnet werden. Außerdem ist auch ein abgelehnter Asylbewerber unter Umständen, wegen Schwangerschaft, Krankheit oder fehlender Papier, nicht sofort abschiebbar.

Nach dem Konzept der Kommission soll EASO zudem Informationen u.a. zum Umverteilungsverfahren, zur Unterstützung bei der Umverteilung selbst sowie Verstärkung der Dublin-Einheit liefern. Diese Zuständigkeitszuteilung ist zweckmäßig. Auch die Entsendung von sogenannten „Kulturmittlern“²⁶⁸ ist zu begrüßen. EASO sollte aber insbesondere auch dafür sorgen, dass die Information zum Asylverfahren beim Screening (bzw. schon vorher, soweit dies erforderlich ist, siehe oben) gewährleistet ist. Das Büro ist aber bisher in Lampedusa, Pozzallo und Trapani mit nur je 2 Personen präsent. Die Entsendung der 45 ExpertInnen, die von den Mitgliedstaaten zugesagt wurden steht noch aus. Die Ressourcen für EASO, UNHCR und NGOs sollten ebenso wie bei Frontex erheblich ausgebaut werden, um die Weitergabe von zeitgerechten und zutreffenden Informationen über die Möglichkeit der Antragstellung auf internationalen Schutz und des Rechtsbeistands zu unterstützen.²⁶⁹

²⁶⁶ Ebd.

²⁶⁷ Art. 10 Abs. 3 a), Asylverfahrens-RL 2013/32/EU.

²⁶⁸ COM (2016) 85 final, Annex 3.

²⁶⁹ ECRE, Weekly Bulletin, *AIDA Update Italy: new rules on asylum procedures and reception and concerns over "hotspots"*, 08.01.2016.

Teil 3: Realisierbarkeit von menschenwürdigen „Hotspots“

I. „Hotspots“ gefährden Menschenrechte und die gerechte Umverteilung

Hotspots geben keine Garantie einer humanen und gerechten Verteilung in Europa. Konzeptionell ist weder eine sinnvolle Ausgestaltung im Rahmen der Menschenrechte denkbar, noch eine solidarische Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten gewährleistet.

Dabei sorgt bereits der Umstand, dass die Kommission sich nicht eindeutig zu den in den Hotspots geltenden Normen und Standards äußert, für eine große Intransparenz.²⁷⁰ Damit bewegen sich die Hotspots in einer offenbar gewollten rechtlichen Grauzone, insbesondere was die Inhaftierung, die Aufnahmebedingungen und die Einleitung von Asylverfahren betrifft. Die geplante Vorverlagerung von Prüfungsschritten vor das Asylverfahren und damit die Geltung der Asylverfahrensrichtlinie darf nicht zur Rechtsverweigerung, insbesondere nicht zur Verweigerung des effektiven Zugangs zum Asylverfahren führen. Insbesondere in Situationen wie in den Hotspots, in denen offensichtlich ist, dass es allen oder fast allen Ankommenden um die Stellung eines Asylantrags geht, wäre es treuwidrig sich so zu verhalten, als bestehe kein Anlass dazu von einem Asylverfahren auszugehen. Eine klare, detaillierte Rechtsgrundlage ist nicht nur eine rechtstaatliche Mindestanforderung für Eingriffe in den Schutzbereich der Menschenrechte, sie sorgt auch für Transparenz. Die Migrationsagenda der Kommission²⁷¹ und die beiden Beschlüsse des Rates zur Umsiedlung²⁷² erfüllen diese Voraussetzungen nicht.

Eine detaillierte Regelung würde auch zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen in den Hotspots beitragen, eine bessere Überwachung Rechtswahrung erlauben und eine Geltendmachung der Rechte erleichtern. Gleichzeitig ist eine starke Präsenz von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort notwendig, um die Einhaltung der Normen zu überwachen, Betroffene von Menschenrechtsverletzungen zu unterstützen und ihre Fälle an die Öffentlichkeit zu bringen. So bemängelt auch der italienische Flüchtlingsrat die fehlende Involvierung von NGOs im Umsiedlungsprozess und fordert generell ein unabhängiges und qualifiziertes Monitoring-System in den Hotspots.²⁷³

Allerdings ist auch mit einer detaillierteren Regelung das den Hotspots zugrunde liegende menschenrechtliche Grundproblem nicht zu lösen, selbst wenn die genannten materiellen Aufnahmebedingungen und rechtstaatlichen Anforderungen an das Asylverfahren eingehalten würden.²⁷⁴ Denn das größte Problem ist struktureller Natur: Das Konzept basiert auf der massenweisen Inhaftierung von Schutzsuchenden. Praktisch kann ohne Haft – oder grundrechtsintensiven Alternativen zur Haft – nicht verhindert werden, dass sich die Menschen der Registrierung und der Umsiedlung usw. entziehen und in ihr Zielland weiterreisen.

Der Grund hierfür ist, dass die Integrationschancen innerhalb Europas radikal verschieden sind, je nachdem in welchem Mitgliedstaat die Betroffenen verteilt werden. Zudem respek-

²⁷⁰ Ein Bericht des italienischen Senats bemängelt gar das Fehlen einer Rechtsgrundlage, abrufbar unter: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/dirittumaniXVII/rapporto_cie.pdf; ECRE, Weekly Bulletin, *Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate*, 11.03.2016.

²⁷¹ KOM (2015) 240 endg., *Die Europäische Migrationsagenda*, 13.05.2015.

²⁷² Beschluss (EU) 2015/1523 vom 14.09.2015, Beschluss (EU) 2015/1601 vom 22.09.2015.

²⁷³ ECRE, Weekly Bulletin, *AIDA Update Italy: new rules on asylum procedures and reception and concerns over "hotspots"*, 08.01.2016.

²⁷⁴ Das sieht Volker Türk vom UNHCR anders: *ECRE interview*, 23.10.2015.

tiert der Umsiedlungsmechanismus die individuellen Wünsche der Betroffenen in keiner Weise. Weder wird einbezogen wo bereits Familie wohnt, wenn diese nicht den engen Voraussetzungen der Kernfamilie nach der Dublin III-Verordnung entspricht²⁷⁵ und die Betroffenen deswegen bereits anderweitig „umverteilt“ worden sind. Noch zählen Sprachkenntnisse, Chancen auf dem Arbeitsmarkt oder die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Anfeindungen, Diskriminierung oder Gewalt zu werden. All diese Gesichtspunkte sind sowohl individuell von hoher Bedeutung als auch für die erfolgreiche Integration von zentraler Wichtigkeit; dies wissen auch die Betroffenen. Während des Umsiedlungsprozesses sind daher schon einige KandidatInnen verschwunden;²⁷⁶ andere wollen den Prozess erst gar nicht in Anspruch nehmen, weil sie nicht auswählen können in welches Land sie umverteilt werden.²⁷⁷ Wie bereits ausgeführt, werden sich Menschen nicht ohne weiteres in Mitgliedstaaten umverteilen lassen, in denen sie sich chancenlos sehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen des Dublin-Systems weiterhin nicht nach Griechenland zurücküberstellt werden darf²⁷⁸ und auch bei anderen Mitgliedstaaten die Rücküberstellung häufig an Praktikabilitäten scheitert.

Außerdem verfügt das System schon theoretisch über viel zu wenige Umsiedlungs-Plätze (derzeit nach wie vor 160.000), welche zudem nur für bestimmte Nationalitäten vorgesehen sind. Außerdem scheitert der Mechanismus an der Zurückhaltung der EU-Mitgliedstaaten bei der tatsächlichen Übernahme von Umsiedlungs-KandidatInnen. Es stellt sich daher die Frage, ob das Hotspot-Konzept trotz Scheitern des Umverteilungsmechanismus erfolgreich sein kann. Die Kommission ist der Meinung: ja.²⁷⁹ Allerdings kann ohne den Umsiedlungsmechanismus das Ziel der Hotspots nicht mehr eine faire Verteilung der Geflüchteten in Europa sein. Ohne Umsiedlung müssten die vielen Menschen, die in die EU fliehen, in Italien oder Griechenland (Dublin-VO) bleiben bzw. würden in die Türkei abgeschoben. Pro Asyl spitzt es wie folgt zu: „Angeblich sollen Hot Spots dazu dienen, die Umverteilung von Schutzsuchenden auf andere EU-Staaten zu ermöglichen. Tatsächlich geht es primär darum, Schutzsuchende an Europas Außengrenzen festzusetzen und Abschiebungen zu forcieren.“²⁸⁰

Ein weiterer „Pferdefuß“ des Hotspot-Systems ist, dass es die Umverteilung ohnehin nur für wenige Nationalitäten vorsieht. Selbst wenn der Umverteilungsmechanismus funktionierte, könnten höchstens EritreerInnen, SyrerInnen und IrakerInnen Griechenland oder Italien in Richtung Norden verlassen. Alle anderen müssen weiterhin dort verbleiben und ihr Asylverfahren vor Ort durchführen. Hierbei ist erneut daran zu erinnern, dass nach zwei Leitentcheidungen des EGMR und des EuGH seit 2011 nicht nach Griechenland zurücküberstellt werden darf, weil dort bekanntermaßen „systemische Mängel“ im Asylverfahren herrschen, die eine grob menschenrechtswidrige Behandlung befürchten lassen.²⁸¹ Für Italien muss dies im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.²⁸² Der Großteil der Ankommenden, und zwar gerade diejenigen mit weniger klaren Anerkennungschancen, bei denen das Asylverfahren mithin eher größere Probleme aufwerfen wird, bleibt auf die überlasteten Asylsysteme in Italien

²⁷⁵ Art. 2 g), 9-10 Dublin-VO 604/2013/EU.

²⁷⁶ COM (2016) 85 final, *Greece - State of Play report*.

²⁷⁷ ECRE, Weekly Bulletin, Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate, 11.03.2016.

²⁷⁸ Die Kommission will dies in naher Zukunft ändern: KOM, Pressemitteilung, *Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Fortschritte bei den Prioritäten*, 10.02.2016.

²⁷⁹ KOM (2015) 490 endg., Anhang 2, 23.09.2015.

²⁸⁰ Pro Asyl, „Hot Spot“ Lesbos: »Ein Ort der Schandek«, 05.11.2015.

²⁸¹ EGMR (Gr. Kammer), M.S.S./Belgien und Griechenland, Urt. v. 21.01.2011, Nr. 30696/09; EuGH, NS/SSHD und M.E. u.a./ Refugee Applications Commissioner, verb. Rs. C-411/10 und C-493/10, Urt. v. 21.12.2011.

²⁸² EGMR (Gr. Kammer), Tarakhel/Schweiz, Urt. v. 04.11.2014, Nr. 29217/12.

und Griechenland angewiesen. Schon im Rahmen des Umverteilungsmodells kann daher nicht von einer fairen Verteilung innerhalb Europas gesprochen werden.

Schließlich ist im Hotspot-Konzept die problematische Aufteilung der Schutzsuchenden in eine Minderheit von „guten“ Flüchtlingen und in eine Mehrheit „schlechter“ MigrantInnen strukturell angelegt. Wie ausgeführt, ist diese Einteilung jedoch grob vereinfachend und verleitet zu problematischen Kurzschlüssen.²⁸³ Ein solches „Screening“ ist grundsätzlich auch dann denkbar, wenn keine Umverteilung erfolgt, sondern lediglich unterschiedlich schnelle Verfahren angewendet werden sollen. Mit dem Hotspot-Konzept hat die Kommission bereits die Einführung von beschleunigten Verfahren/Grenzverfahren in Italien erreicht; eine Arbeitsgruppe des italienischen Innenministeriums arbeitet eine entsprechende Asylrechtsreform aus, die bis zum Sommer eingeführt werden soll.²⁸⁴ Diese Verfahren sind in der Asylverfahrensrichtlinie ausdrücklich erlaubt; ihre Durchführung sollte aber von unabhängiger Seite überwacht werden, damit eine sorgfältige Einzelfallprüfung auch für Schutzsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten gewährleistet ist.

II. Umverteilungssystem ohne „Hotspots“ oder Dublin

Die vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt, dass das Dublin-System zu einer massiv ungleichen Belastung der Mitgliedstaaten führt. Die Staaten an den südöstlichen Außengrenzen der EU sind mit zunehmenden Ankunftsahlen immer unfähiger geworden, ihren disproportionalen Verpflichtungen nachzukommen, und auch die Staaten auf dem Weg in die Mitte der EU zeigen sich alles andere als bereit, diesen „systemischen Mangel“ des Dublin-Systems aufzufangen.²⁸⁵ Das Grundprinzip des Dublin-Systems, die Zuständigkeit des Erstankunftsstaates, ist nicht mehr zu halten.²⁸⁶ Vielmehr bedarf es eines Systems, in dem die mit der Aufnahme, dem Asylverfahren und der Integration verbundenen Kosten und Lasten fairer innerhalb der EU verteilt werden.

Damit stellt sich die Frage, ob ein Umverteilungssystem auch ohne die mit den Hotspots verbundenen Zwangsmechanismen denkbar wäre. Die Kommission setzt auf Top-down-Zuweisung: „Schutzbedürftige Menschen, die in der Union eintreffen, müssen die Gewissheit haben, dass sie Schutz erhalten; sie müssen jedoch auch wissen, dass sie den Ort der Schutzleistung nicht selbst bestimmen können.“²⁸⁷ Auf dieser Grundprämisse beruht das Hotspot-Umverteilungssystem – und hieran hängt auch sein Grundproblem, die zwangsweise Durchsetzung der Umverteilung.

Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass der Staatenausschuss des UNHCR bereits 1979 statuierte, dass das *Ziel des Asylsuchenden*, in welchem Staat er um Asyl nachsuchen möchte, wenn möglich berücksichtigt werden müsse.²⁸⁸ Ein Umverteilungsmechanismus sollte die

²⁸³ Kritisch auch: Frances Webber, *‘Hotspots’ for asylum applications: some things we urgently need to know*, in: EU Law Analysis, 29.09.2015, abrufbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.de/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html>.

²⁸⁴ COM (2016) 85 final, Annex 3.

²⁸⁵ Hierbei soll keineswegs in Abrede gestellt werden, dass die Schließung der Balkan-Route von vielerlei Faktoren bestimmt war.

²⁸⁶ Argumente gegen das Dublin-System: Pro Asyl, *Broschüre »Fair verfahren«*, Kap. I-VI, 01.2015, abrufbar unter: https://issuu.com/pro_asyl/docs/dublin_broschuere_a5_web_end, zuletzt aufgerufen am 01.04.2016.

²⁸⁷ KOM, *Pressemitteilung, Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda: Fortschritte bei den Prioritäten*, 10.02.2016.

²⁸⁸ UNHCR Executive Committee, Beschluss Nr. 15 (XXX) *Flüchtlinge ohne Asylland*, 1979, para. H (iii).

Wünsche der Asylsuchenden zum Zielland miteinbeziehen,²⁸⁹ um einerseits menschenrechtlich problematische Zwangsmechanismen vermeiden zu können und andererseits die Integrationschancen der Betroffenen auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft zu maximieren. Hiermit könnte auch vermieden werden, dass sich Einzelne unter menschenunwürdigen Bedingungen sowie teilweise unter Einsatz von Schleppern durch Europa durchschlagen.²⁹⁰

Eine faire Verteilung würde dann jedoch voraussetzen, dass auf einer zweiten Ebene ein *Ausgleich zwischen den EU-Staaten* geschaffen wird, falls bestimmte EU-Mitgliedstaaten überproportional viele Personen aufnehmen. Hierfür müssen regelmäßig die Aufnahmekapazitäten jedes einzelnen Staates berechnet werden. Der von der Kommission entwickelte Schlüssel, der das BIP pro Einwohner und die Bevölkerungsdichte (geographische Größe/Einwohnerzahl) sowie die Arbeitslosenquote und die bisherigen Commitments berücksichtigt, erscheint dabei sowohl zweckmäßig als auch durchsetzbar. An Staaten, die mehr Personen aufnehmen als ihrer Quote entspricht, wäre danach ein finanzieller Ausgleich auf EU-Ebene zu zahlen.²⁹¹

Auf einer dritten Ebene wäre schließlich ein Ausgleich für Situationen zu schaffen, in denen ein Mitgliedstaat eine *untragbare Überschreitung der Aufnahmekapazität* beklagt. In einem solchen Fall müsste es den Schutzbedürftigen ermöglicht werden, einen alternativen Aufnahmestaat zu wählen.

Ein noch einfacherer Weg wäre es jedoch, direkt nach der Zuerkennung des internationalen Schutzes umgehende Freizügigkeit innerhalb der EU zu schaffen, die nach geltendem Recht erst nach fünf Jahren besteht.²⁹² Auch hier wäre denkbar, dass Mitgliedstaaten für die Integration dieser Personen untereinander ein nach Quoten berechnetes Ausgleichssystem schaffen. Da die Integration in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten mit höherem Lohn- und Preisniveau und entsprechend höheren Sozialleistungen deutlich teurer kommt als in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten, könnte dies auch finanzielle Anreize für letztere schaffen selbst für Schutzberechtigte attraktiv zu werden, statt Ausgleichszahlungen zu leisten. Ein solches Anreizsystem könnte deutlich wirksamer die Einbeziehung aller Mitgliedstaaten in die Integration der Flüchtlinge erreichen als es derzeit Drohungen der Kommission mit Vertragsverletzungsverfahren zu bewirken scheinen.

²⁸⁹ Memorandum eines breiten Bündnisses von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsorganisationen und JuristInnenvereinigungen: *Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU - Die Interessen der Flüchtlinge achten*, Hrsg. AWO, Diakonie, der Paritätische, JRS, Pro-Asyl, DAV, RBK, NRV, RAV, 06.2015, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/material/memorandum-fuer-die-freie-wahl-des-zufluchtslandes-in-der-eu/>, zuletzt aufgerufen am 01.04.2016.

²⁹⁰ Pro Asyl, "Hot Spot Center" in Griechenland: *Verzweiflung im Elendslager Moria*, 29.10.2015.

²⁹¹ Argumente gegen Quotensysteme generell und das ausschließliche Prinzip der freien Wahl des Zufluchtslandes siehe: Pro Asyl, *Broschüre »Fair verfahren«*, Kap. VII und VIII, 01.2015, abrufbar unter: https://issuu.com/pro_asyl/docs/dublin_broschuere_a5_web_end, zuletzt aufgerufen am 01.04.2016.

²⁹² Auch: Memorandum, *Für die freie Wahl des Zufluchtslandes in der EU - Die Interessen der Flüchtlinge achten*, abrufbar unter: <https://www.proasyl.de/material/memorandum-fuer-die-freie-wahl-des-zufluchtslandes-in-der-eu/>.