

SVR-Policy Brief 2021-1

---

# „No more Morias“?

Die Hotspots auf den griechischen Inseln:  
Entstehung, Herausforderungen und Perspektiven



**Zitiervorschlag:**

Popp, Karoline 2021: „No more Morias“? Die Hotspots auf den griechischen Inseln: Entstehung, Herausforderungen und Perspektiven. SVR-Policy Brief 2021-1, Berlin.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	4
<b>1 Die Hotspots auf den griechischen Inseln: Ursprung, Entwicklung und aktuelle Situation .....</b>	<b>6</b>
<b>2 Hotspots: ‚Europas Schande‘ oder Kernstück einer neuen EU-Asylpolitik? .....</b>	<b>8</b>
2.1 Bilanz der griechischen Hotspots 2015–2020 .....	8
2.2 Hotspots <i>reloaded</i> ? .....	10
<b>3 Warum funktionieren die Hotspots nicht? Drei Erklärungsansätze .....</b>	<b>11</b>
3.1 Der Faktor EU-Türkei-Erklärung: der Wendepunkt im ‚System Hotspot‘ .....	11
3.2 Der Faktor Griechenland: unzureichende Strukturen und ‚ewiger Notfallmodus‘ .....	15
3.3 Der Faktor Europa: Geld allein löst keine Probleme .....	19
<b>4 Fazit und Ausblick .....</b>	<b>22</b>
4.1 Konstruktionsfehler und Umsetzungsdefizite .....	22
4.2 Ansätze für funktionierende Hotspots .....	24
<b>Literatur .....</b>	<b>28</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>34</b>

## Das Wichtigste in Kürze

- Die Flüchtlingslager auf den griechischen Inseln sind seit Jahren überbelegt. Die Menschen dort sind unterversorgt und leben in Unsicherheit.
- Infolge der EU-Türkei-Erklärung von 2016 dürfen Schutzsuchende bis zum Abschluss ihrer Verfahren die Inseln nicht verlassen. Die sog. Hotspots sollten bewirken, dass Asyl- und Rückführungsverfahren zügig durchgeführt werden. Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt.
- In den Hotspots treffen verschiedene Probleme aufeinander: Konstruktionsfehler der EU-Türkei-Erklärung, ein unvorbereitetes und unterfinanziertes griechisches Erstaufnahme-, Asyl- und Integrationssystem und nicht zuletzt die Defizite der europäischen Asylpolitik.
- Um die Lage in den Hotspots zu verbessern, müssen nationale und europäische Behörden bestimmte Veränderungen bewirken: Sie müssen die Asylverfahren beschleunigen, verlässliche Integrationsperspektiven auf dem griechischen Festland schaffen und systematisch Flüchtlinge in andere EU-Länder umsiedeln.
- Im neuen Migrations- und Asylpaket der EU spielen Asyl- und Rückkehrverfahren an den Außengrenzen eine wichtige Rolle. Diese ähneln dem Prinzip der Hotspots. Die EU sollte aus den strukturellen Problemen auf den griechischen Inseln lernen. Sonst läuft sie Gefahr, die Situation der dortigen Hotspots zu reproduzieren.

## Zusammenfassung

Die ägäischen Inseln sind für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten seit vielen Jahren ein wichtiger Zugang nach Europa. Dies verstärkte sich noch, als in den Jahren 2014 und 2015 der Zuzug über die Türkei zunahm. Daraufhin erklärte die Europäische Kommission 2015 die Inseln Chios, Leros, Lesbos, Kos und Samos zu sog. Hotspots. Dort unterstützen seitdem die Europäische Union (EU) und ihre Agenturen die griechischen Behörden bei der Registrierung und Erstunterbringung von Schutzsuchenden. Am 18. März 2016 wurde die EU-Türkei-Erklärung verabschiedet, die vor allem die irreguläre Migration über die Ägäis verringern sollte. Dies veränderte auch die Hotspots: Schutzsuchende müssen seither nicht nur in der Phase der Aufnahme auf den Inseln bleiben, sondern für die gesamte Dauer ihres Asylverfahrens und ggf. bis zu einer Rückführung.

Diese Residenzpflicht in Verbindung mit langwierigen Asyl- und Rückführungsverfahren hat dazu geführt, dass die Hotspots chronisch überbelegt sind. In den Flüchtlingslagern lebten zwischenzeitlich über 38.000 Schutzsuchende. Im Februar 2021 waren es

ca. 13.000 Menschen, vor allem aus Afghanistan und Syrien. Die vorhandene Infrastruktur in den Hotspots ist aber völlig ungeeignet und die verfügbaren Ressourcen sind bei Weitem nicht ausreichend, um Zehntausende Schutzsuchende dauerhaft unterzubringen, zumal sich darunter viele Kinder und vulnerable Personen befinden. Hinzu kommt ein weiteres Problem: Selbst wenn die Asylsuchenden im Verfahren als Flüchtlinge anerkannt werden, bietet das griechische System ihnen kaum nachhaltige Möglichkeiten der Unterbringung und Integration, sodass viele auf den Inseln festsitzen. Bis heute ist das System der Hotspots weitgehend dysfunktional, obwohl die Zuzugszahlen in den letzten fünf Jahren deutlich gesunken sind. Durch die Lage in den Hotspots war und ist auch die COVID-19-Pandemie für die Bewohnerinnen und Bewohner eine besondere Bedrohung. Im September 2020 wurde dann das Lager Moria auf Lesbos durch einen Großbrand komplett zerstört. Dadurch ist die Lage auf den griechischen Inseln erneut in den Fokus der europäischen Politik gerückt.

Das vorliegende Papier analysiert die Hintergründe der geschilderten Lage. Als Ursachen für die Situation in den Hotspots bestimmt es drei Faktoren: (1) die EU-Türkei-Erklärung und ihre direkten und indirekten Auswirkungen auf die Asylverfahren in Griechenland, (2) anhaltende systemische Herausforderungen der griechischen Politik und Verwaltung und (3) Defizite des europäischen Asylsystems, besonders die mangelnde Umverteilung von Asylsuchenden innerhalb Europas. Die Europäische Kommission hat am 23. September 2020 ein EU-Migrations- und Asylpaket vorgeschlagen. Eine zentrale Rolle spielt darin der Ansatz, der auf den ägäischen Inseln praktiziert wird: Personen, die irregulär in die EU einreisen, sollen in Zukunft ihre Asylverfahren möglichst direkt an den Außengrenzen der EU durchlaufen und ggf. auch von dort zurückgeführt werden. Das betrifft somit weiterhin auch die griechischen Inseln. Solange die genannten strukturellen Probleme fortbestehen, wird sich die Situation in den dortigen Hotspots jedoch nicht verbessern. Zuerst sind humanitäre Maßnahmen dringend erforderlich. Darüber hinaus

müssen nationale und europäische Behörden die Kapazitäten für die Erstaufnahme und die Durchführung der Asylverfahren ausbauen sowie Mechanismen schaffen, die die Hotspots verlässlich entlasten. Beispielsweise müssen sie für anerkannte Flüchtlinge Integrationsperspektiven auf dem griechischen Festland entwickeln und systematisch Schutzsuchende und Flüchtlinge in andere EU-Länder umsiedeln.

## 1 Die Hotspots auf den griechischen Inseln: Ursprung, Entwicklung und aktuelle Situation<sup>1</sup>

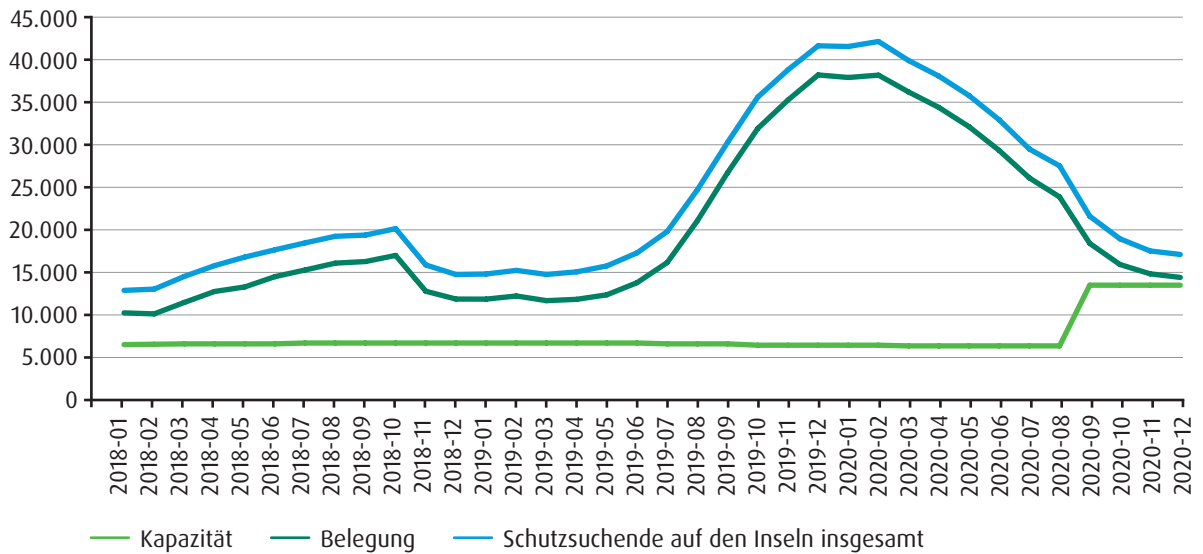
2015 erklärte die Europäische Kommission fünf griechische Inseln – Chios, Leros, Lesbos, Kos und Samos – zu „Brennpunkten“ (im Folgenden: Hotspots).<sup>2</sup> Im selben Jahr gelangten über 800.000 Menschen in Booten über die Ägäis von der Türkei nach Griechenland. Das Konzept der Hotspots stammt aus der Europäischen Migrationsagenda vom Frühjahr 2015. Danach sollen Orte, an denen in kurzer Zeit außergewöhnlich viele Migrantinnen und Migranten irregulär ankommen, von der EU besondere Unterstützung erhalten. Seither dienten die Hotspots auf den fünf Inseln als Auffanglager für Zehntausende von Schutzsuchenden.<sup>3</sup> Im Licht des fortgesetzt hohen Migrationsaufkommens verabschiedeten die EU-Mitgliedstaaten und die türkische Regierung am 18. März 2016 die EU-Türkei-Erklärung; diese sollte vor allem die irreguläre Migration von der Türkei nach Griechenland reduzieren.<sup>4</sup> Infolge der Erklärung wurden Änderungen im griechischen Recht vorgenommen; u. a. dürfen die in den Hotspots untergebrachten Schutzsuchenden nun bis zum Abschluss ihrer Asylverfahren und ggf. bis zu einer Rückführung die Inseln nicht verlassen.<sup>5</sup> Darüber hinaus wurde das Asyssystem in Griechenland zweigeteilt: Für die ägä-

schen Inseln und für das Festland gelten nun unterschiedliche Regelungen und Verfahren.

Die Hotspots waren von Anfang an überbelegt (Abb. 1; vgl. Dutch Council for Refugees 2016; Neville/Sy/Rigon 2016: 34). Die Ankunfts zahlen gingen zwar nach 2015 stark zurück, und die griechische Regierung versuchte immer wieder, Flüchtlinge auf das Festland zu verlegen. Ihre periodischen Bemühungen reichten jedoch nicht aus, um die Inseln zu entlasten. 2018 wurden 29.000 vulnerable Personen aufs Festland gebracht – darunter Schwangere, unbegleitete Minderjährige, Folterüberlebende und Personen mit Behinderungen oder schweren Erkrankungen (FRA 2019: 25, 29) –; im gleichen Jahr kamen über 32.000 Menschen neu auf den Inseln an (UNHCR 2021). Durch die permanente Überbelegung entstanden neben den Hotspots auch informelle Camps. Dort leben die Menschen größtenteils in wetteruntauglichen Zelten oder selbstgebauten Hütten und ohne Zugang zu sanitärer oder anderer Infrastruktur. In den Jahren 2015 bis 2017 waren die meisten Menschen in den Hotspots Syrerinnen und Syrer, doch mit der Zeit wurde die Bevölkerung diverser. Aktuell kommen die meisten Bewohnerinnen und Bewohner aus Afghanistan und Syrien.<sup>6</sup> Über 20 Prozent der dort Lebenden sind Frauen und mehr als ein Drittel sind Kinder (UNHCR 2021; 2017; UNHCR Greece 2020a; 2019; IOM 2016).

- 1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autorin dankt den Vertreterinnen und Vertretern diverser staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen und Organisationen, die sich zu Hintergrundgesprächen bereit erklärt haben. Ihr Dank gilt auch Yunus Berndt für die Unterstützung bei der Datenrecherche. Die Arbeit an diesem Policy Brief wurde im Jahr 2020 begonnen und bis Ende 2020 von der Stiftung Mercator im Rahmen der Grundfinanzierung des SVR-Forschungsbereichs gefördert.
- 2 Englische Quellen sprechen häufig auch von *Reception and Identification Centres*, in Anlehnung an die Bezeichnung in den griechischen Bestimmungen. Zum Teil wurden bereits bestehende Flüchtlingsunterkünfte in Hotspots umgewandelt; in Moria beispielsweise gab es bereits ab 2012/2013 ein Flüchtlingslager.
- 3 Da die große Mehrheit der auf den Inseln ankommenden Menschen einen Asylantrag stellt, wird im Folgenden zusammenfassend von Schutzsuchenden gesprochen. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Hotspots sind größtenteils Personen, die einen Asylantrag stellen wollen oder dies bereits getan haben und auf eine Entscheidung warten. Aus diversen Gründen (die im Weiteren ausgeführt werden) leben in den Hotspots auf den Inseln aber auch Personen, die bereits einen Schutzstatus erhalten haben und die Inseln eigentlich verlassen könnten, und Menschen, deren Antrag abgelehnt wurde, die aber nicht in die Türkei oder in ihre Herkunftsländer zurückgebracht werden (können).
- 4 Nach der EU-Türkei-Erklärung sollte die Türkei irreguläre Migrantinnen und Migranten zurücknehmen, die die Ägäis überqueren. Außerdem wurde ein sog. 1 : 1-Mechanismus vereinbart: Für jeden syrischen Flüchtling, der von den griechischen Inseln in die Türkei zurückgeführt wird, sollte die EU über ein Resettlement-Programm einen syrischen Flüchtling aus der Türkei aufnehmen (European Council 2016; in Kap. 3.1 und Info-Box 1 wird die Erklärung näher erläutert).
- 5 Hierin besteht der Hauptunterschied zu den Hotspots in Italien (dem einzigen Land neben Griechenland, in dem das Hotspot-Konzept derzeit angewandt wird): Dort werden die Schutzsuchenden lediglich registriert und identifiziert; danach werden sie auf andere Unterkünfte verteilt.
- 6 In der Gruppe derjenigen, die 2018, 2019 und 2020 auf dem Seeweg ankamen, waren die wichtigsten Herkunftsländer Afghanistan, Syrien, die Palästinensischen Gebiete, der Irak und die Demokratische Republik Kongo (UNHCR 2021; IOM DTM 2020: 18).

Abb. 1 Kapazität und Belegung der Hotspots auf den griechischen Inseln (Chios, Leros, Lesbos, Kos und Samos)



Anmerkung: Wert zum jeweiligen Monatsende. Der Anstieg der Kapazitäten zwischen August und September 2020 geht darauf zurück, dass nach dem Brand in Moria damit begonnen wurde, das provisorische Lager Mavrovouni (Kara Tepe) aufzubauen.

Quelle: General Secretariat for Information and Communication 2021

2019 hatten – insbesondere in der zweiten Jahreshälfte – wieder deutlich mehr Menschen die Ägäis in Richtung Griechenland überquert, nämlich fast 60.000 (Tab. 2 im Anhang). Dadurch erreichte die Belegung der Hotspots ihren bislang höchsten Stand: Über 38.000 Menschen lebten am Jahresende 2019 in Lagern, die ursprünglich für etwa 6.000 ausgelegt waren (Abb. 1). Im Flüchtlingslager Moria auf Lesbos lebten zwischenzeitlich fast 20.000 Menschen in einer Infrastruktur, die für maximal 3.000 geplant war. Im Lager Vathy auf Samos waren über 7.000 Menschen in einem Lager für etwa 650 Personen untergebracht; in Vial auf Chios lebten mehr als fünfmal so viele wie vorgesehen (General Secretariat for Information and Communication 2021; vgl. AIDA 2020: 154; Papatzani et al. 2020: 29).

Im Februar 2020 stieg die Zahl der Grenzübertritte von der Türkei nach Griechenland sprunghaft an, sowohl derer auf dem Seeweg als auch jener über den Grenzfluss Evros. Die griechische Regierung setzte

darauffin u. a. Tränengas gegen Migrantinnen und Migranten ein, und Medienhinweisen zufolge reagierte sie auch mit illegalen Zurückweisungen (*pushbacks*) (Deutsche Welle 2020a; Der Spiegel 2020; Border Violence Monitoring Network 2020).<sup>7</sup> Infolge der COVID-19-Pandemie verhängte sie in den Hotspots kurz darauf Ausgangssperren. Anfang September 2020 wurden die ersten COVID-19-Fälle im Lager Moria bekannt. Am 9. September 2020 wurde Moria bei einem Großbrand komplett zerstört. Die etwa 12.000 Bewohnerinnen und Bewohner wurden im Lager Mavrovouni untergebracht, das man eilig auf dem ehemaligen Militärgelände Kara Tepe einrichtete; Anfang 2021 lebten dort noch ca. 7.300 Menschen (UNHCR Regional Bureau for Europe 2021). Nach Angaben der griechischen Regierung sowie der Europäischen Kommission handelt es sich um ein „temporäres“ Lager (C(2020)8657 final: 2–3; European Commission 2020c; Infomigrants 2020b). Jedoch sind die Menschen dort nun schon seit einem halben Jahr in Zelten untergebracht, und das UN-Flücht-

<sup>7</sup> Als sich Hinweise auf *pushbacks* und eine mögliche Mitwisserschaft oder Beteiligung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) häuften, startete die Europäische Kommission im November 2020 eine Untersuchung dieser Vorfälle.

lingshilfswerk, das am Betrieb des Lagers beteiligt ist, räumt ein, dass die Lebensbedingungen dort problematisch sind (UNHCR Regional Bureau for Europe 2021). Im Rahmen eines gemeinschaftlichen Pilotprojekts der Europäischen Kommission und der griechischen Regierung soll auf Lesbos bis September 2021 ein neues, dauerhaftes Aufnahme- und Rückführungszentrum für 5.000 Menschen entstehen (C(2020)8657 final: 2; vgl. European Commission 2020c; BT-Drs. 19/23940: 7).

Angesichts der COVID-19-Pandemie erklärten sich mehrere EU-Mitgliedstaaten bereit, aus den Hotspots in kleiner Zahl unbegleitete Minderjährige, Familien mit Kindern oder Personen aufzunehmen, die dringend medizinische Behandlung benötigen. Auf diesem Wege wurden bis Anfang 2021 3.100 Personen aus Griechenland in dreizehn Länder umgesiedelt (Stand: 9. März 2021, IOM Greece 2021; zu Deutschlands Beteiligung s. Info-Box 3 in Kap. 3.3). Im Laufe des Jahres 2020 verstärkte die griechische Regierung den Transfer von Schutzberechtigten von den Inseln auf das Festland. Seit September 2020 wurden über 6.600 Personen umgesiedelt (BT-Drs. 19/25036: 4); dadurch gingen die Zahlen auf den Inseln zurück (Abb. 1). Zugleich erreichten im Laufe des Jahres 2020 9.700 Menschen die ägäischen Inseln auf dem Seeweg (Tab. 2 im Anhang) – deutlich weniger, als nach dem Anstieg im Vorjahr zu erwarten war. Heute leben in den Hotspots auf den fünf Inseln etwa 13.000 Schutzsuchende. Dennoch bleibt die Versorgungslage dort kritisch, und die Lager auf Chios und

Samos sind weiterhin stark überfüllt (Stand: 17. Februar 2021, General Secretariat for Information and Communication 2021).

## 2 Hotspots: ‚Europas Schande‘ oder Kernstück einer neuen EU-Asylpolitik?

### 2.1 Bilanz der griechischen Hotspots 2015–2020

Die Situation in den griechischen Hotspots wirft sowohl (1) humanitäre und menschenrechtliche als auch (2) asylrechtliche und (3) politische Fragen auf.

(1) Europäische und mitgliedstaatliche Institutionen, zivilgesellschaftliche und internationale Organisationen und Medien berichten seit vielen Jahren über unhaltbare humanitäre Zustände (vgl. UNHCR 2020; Council of Europe 2019; FRA 2018: 2; 2019; ECA 2019: 15; Dutch Council for Refugees 2016; Neville/Sy/Rigon 2016: 19).<sup>8</sup> Auch die deutsche Botschaft in Athen verwies im Laufe des Jahres 2020 in mehreren Berichten an das Auswärtige Amt auf die „untragbaren Zustände“ auf den Inseln.<sup>9</sup> Schutzsuchende verbringen viele Monate, oft sogar mehrere Jahre<sup>10</sup> in mangelhaften, z. T. witterungsuntauglichen Behausungen, ohne ausreichende Wasserversorgung und sanitäre Anlagen. Gepaart mit der ständigen Überbelegung (s. Kap. 1) führt dies zu unhygienischen Zustän-

8 In seinem Urteil Nr. 22696/16 vom 25.01.2018, *J. R. et al. gegen Griechenland*, entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) u. a., dass die Bedingungen im Hotspot – im konkreten Fall: Vial auf Chios – im Jahr 2016 keine unmenschliche oder entwürdigende Behandlung nach Art. 3 darstellten (vgl. Thym 2020b: 8). 2019 und 2020 ordnete der EGMR in mehreren Fällen einstweilige Maßnahmen an. Konkret ging es darum, eine Gruppe unbegleiteter Minderjähriger aus dem Hotspot in Samos zu evakuieren und bei drei vulnerablen Personen dafür zu sorgen, dass sie angemessen und sicher untergebracht und medizinisch versorgt werden (vgl. AIDA 2020: 160).

9 S. Lageübersicht Flucht und Migration Griechenland, Berichte der Botschaft Athen von Juli 2019 bis Oktober 2020, veröffentlicht über FragDenStaat/Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (<https://fragdenstaat.de/dokumente/7949/>, 15.01.2021).

10 Umfassende Statistiken über die durchschnittliche bzw. die minimale/maximale Aufenthaltsdauer in den Hotspots liegen nicht vor (vgl. AIDA 2020: 154). Auch zur Dauer der Verfahren gibt es keine aktuellen Statistiken. 2019 dauerte das Grenzschnellverfahren auf den Inseln bis zur Entscheidung in erster Instanz im Schnitt mehr als sieben Monate (AIDA 2020: 93). Hinzu kommt ggf. ein Berufungsverfahren, das 2018 knapp sechs Monate dauerte (ECA 2019: 48). Auch nach Abschluss der Verfahren kommen die Schutzsuchenden nicht automatisch in andere Unterkünfte (z. B. auf das Festland oder in Rückführungszentren). Die Verfahrensdauer variiert stark, auch weil die griechischen Behörden Gruppen unterschiedlich priorisieren: Seit 2020 haben z. B. Personen Vorrang, die erst 2020 angekommen sind, während früher eingereiste Personen z. T. lange auf ihre Anhörung warten müssen. Die EU-Grundrechteagentur hat anhand von Statistiken des UN-Flüchtlingshilfswerks ermittelt, dass auf den Inseln Anfang 2019 noch Schutzsuchende lebten, die bereits 2016 (224 Personen) bzw. 2017 (628 Personen) dort angekommen waren (FRA 2019: 24). Unklar ist, wie viele dieser Personen in den Hotspots selbst leben und wie viele in alternativen Unterkünften auf den Inseln. Solche stellt z. B. das UN-Flüchtlingshilfswerk zur Verfügung, wenn auch in äußerst begrenztem Umfang.



den, die den Ausbruch von Krankheiten fördern. Die COVID-19-Pandemie bedeutet vor diesem Hintergrund für die Bewohnerinnen und Bewohner der Hotspots ein besonderes Risiko. Menschen mit körperlichen oder psychischen Vorerkrankungen, Traumatisierungen oder Behinderungen finden dort kaum adäquate Lebensbedingungen oder spezialisierte Unterstützung. Besonders für gefährdete Gruppen bestehen dort hohe Risiken, und es kommt regelmäßig zu gewaltsamen Vorfällen – auch zu sexualisierter Gewalt gegen Frauen und Kinder (vgl. IRC 2020: 20; Papatzani et al. 2020: 32). Humanitäre Organisationen dokumentieren seit Jahren die Folgen des psychischen Stresses, unter dem die Bewohnerinnen und Bewohner der Hotspots stehen; sie reichen bis zu Selbstverletzungs- und Suizidgefährdung bei Kindern (vgl. IRC 2020; MSF 2018). Über ein Drittel der Bewohnerinnen und Bewohner der Hotspots sind Kinder; sie haben praktisch keinen Zugang zu Bildung. Nur etwa 6 Prozent besuchen eine staatliche Schule, informelle Bildungsangebote von Nichtregierungsorganisationen erreichen etwa 28 Prozent (Hernández 2020).

- (2) Die Hotspots haben weder schnelle und verlässliche Asylverfahren noch effiziente Rückführungen ermöglicht, wie sie das Konzept ursprünglich anvisierte – obwohl Griechenland ein Grenzschnellverfahren eingeführt hat und die EU-Türkei-Erklärung einen Rückführungsmechanismus vorsieht (s. Kap. 3.1 und 3.2). Grenzverfahren mit kürzeren Fristen und eingeschränkten Rechtsgarantien können mit menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Standards durchaus vereinbar sein (vgl. Thym 2020b: 7–8). Allerdings gibt es gerade im griechischen Fall erhebliche Umsetzungsdefizite, die in der unübersichtlichen Situation auf den griechischen

Inseln die Fairness der Verfahren untergraben und den Zugang zu Schutz erschweren (s. Kap. 3.2; vgl. Thym 2020b: 8; Hänsel/Kasperek 2020: 18; SVR 2019: 82; FRA 2019: 22–26; Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 50; Ziebritzki/Nestler 2017: 32).<sup>11</sup>

- (3) Die Situation in den Hotspots hat weitreichende Auswirkungen: Sie gefährdet die Rechtsstaatlichkeit und die politische Glaubwürdigkeit, sowohl innerhalb Europas als auch gegenüber Drittstaaten. Die EU-Grundrechteagentur (FRA) sieht in dem Hotspot-Ansatz, wie er in Griechenland umgesetzt wird, eine „fast unüberwindliche“ Herausforderung für die europäischen Grundrechte (FRA 2019: 7; Übersetzung: SVR). Außenpolitisch hat sich die EU durch die EU-Türkei-Erklärung von der Türkei abhängig gemacht: Als im Februar 2020 die irregulären Grenzübertritte zunahmen, erklärte die türkische Regierung recht offen, sie habe diese bewusst zugelassen (vgl. SWD(2020)355 final: 17, 47; New York Times 2020; BT-Drs. 19/19647: 7; Adar et al. 2020: 3; Hänsel/Kasperek 2020: 12; Hernández 2020; Malkoutzis 2020). Damit setzte sie die EU politisch unter Druck: Diese sollte das Land mit weiteren Zahlungen dabei unterstützen, die fast 4 Millionen Flüchtlinge zu versorgen, die in der Türkei leben. Innenpolitisch haben die griechischen Hotspots kaum geholfen, das Vertrauen in die europäische Solidarität – im Sinne einer fairen Verteilung von Schutzsuchenden – und in ein gemeinsames Asylsystem zu stärken; das gilt zumindest aus der Sicht der Staaten an den südlichen EU-Außengrenzen.<sup>12</sup>

Da weder Umverteilung (*relocation*) in die übrige EU noch Rückführungen in die Türkei oder die Herkunftsländer hinreichend funktionieren, greift die griechische Regierung zunehmend zu fragwürdigen bis hin zu illegalen Mitteln, um die Zuwanderung

11 Beispielsweise ergab eine Analyse der Grenzverfahren, die in verschiedenen europäischen Ländern angewandt werden, dass die Schutzquoten hier deutlich unter denen der regulären Verfahren liegen (EASO 2019: 61–62). Eine andere Untersuchung stellte fest, dass Grenzverfahren, die EU-Mitgliedstaaten gemäß Art. 43 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU anwenden, die Verfahrensabläufe nicht effektiver und effizienter gemacht haben. Außerdem gefährdeten sie Grundrechte und Verfahrensgarantien (European Parliamentary Research Service 2020: 21–33).

12 Das zeigt sich beispielsweise darin, wie einige Anrainerstaaten des Mittelmeers auf die Vorschläge im EU-Migrations- und Asylpaket reagieren (Infomigrants 2020a), und in ihren Vorschlägen für eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Besonders wichtig ist ihnen hier ein verpflichtender Umverteilungsmechanismus (Statewatch 2020).

einzudämmen, wie der Aussetzung der Asylverfahren im März 2020 und *pushbacks* an der Grenze.<sup>13</sup>

Die Europäische Kommission hat für die Hotspots keine eindeutigen Ziele definiert. Es gibt dafür auch keinen eigenen Rechtsrahmen;<sup>14</sup> Einzelheiten zu ihrer Funktionsweise wurden in einer informellen schriftlichen Erläuterung dargelegt (European Commission 2015; vgl. Neville/Sy/Rigon 2016: 28–31). In den Hotspots sollen die betreffenden Mitgliedstaaten von EU-Agenturen unterstützt werden, vorrangig durch die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex), das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Strafverfolgungsbehörde (Europol). Diese sollen helfen, die Schutzsuchenden zu identifizieren und zu registrieren, die Asylverfahren zügig durchzuführen und Personen, die keinen Schutzstatus erhalten, in ihre Herkunftsländer oder in sichere Drittstaaten zurückzuführen. Außerdem sollen dort Informationen gesammelt werden, die helfen, das Schlepperwesen zu bekämpfen und irreguläre Migration zu unterbinden.<sup>15</sup> Die Hotspots sind aber nicht als ‚Ersatzstruktur‘ gedacht: In ihrer Erläuterung weist die Kommission darauf hin, dass die Hotspots an sich keine Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stellen, sondern sich auf bestehende und effektive Strukturen stützen (European Commission 2015: 5). Die erfolgreiche Umsetzung des Hotspot-Prinzips setze daher voraus, dass es auf nationaler Ebene funktionierende Einrichtungen für Aufnahme und Rückführung gebe. Solche Strukturen waren und sind jedoch in Griechenland nicht oder nicht ausreichend vorhanden (s. Kap. 3.2; vgl. Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 51).

## 2.2 Hotspots *reloaded*?

Am 23. September 2020 legte die Europäische Kommission ein neues Migrations- und Asylpaket vor. In ihrem Vorschlag für ein gemeinsames Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes sind zum einen ein „Screening vor der Einreise“, zum anderen Asyl- und Rückkehrverfahren an oder nahe der Grenze vorgesehen (COM(2020)611 final). Sie sollen zentrale Komponenten eines reformierten europäischen Asylsystems bilden. Das Screening betrifft die Identifizierung und Registrierung; darüber hinaus sollen Schutzsuchende durch das Screening dem passenden Verfahren zugeordnet werden. So sollen für einen bestimmten Personenkreis schnelle Grenzverfahren angewandt werden. Die grenznahen Einrichtungen sollen ein beschleunigtes Asylverfahren mit Einzelfallprüfung und kurzen Fristen durchführen (im Normalfall binnen zwölf Wochen). Im Falle einer Ablehnung sollen sie die betreffende Person auch innerhalb von weiteren zwölf Wochen zurückführen (COM(2020)611 final: 14, 16, 22, 28–29). Die Vorschläge ähneln dem Modell der griechischen Hotspots also insofern, als Einrichtungen an den Außengrenzen geschaffen werden sollen, in denen Schutzsuchende Screening und Asylverfahren durchlaufen und ggf. von dort zurückgeführt werden. Auch können EU-Agenturen die Grenzverfahren weiterhin unterstützen. Im Vergleich zu der Residenzpflicht auf den Inseln, die in den griechischen Hotspots aktuell gilt (s. Kap. 3.1), gehen die Vorschläge der Kommission noch einen Schritt weiter: Eine Antragstellung im Grenzverfahren bedeutet danach nicht, dass die Person legal in die EU eingereist

13 Im September 2020 sagte der griechische Schifffahrtsminister Ioannis Plakiotakis gegenüber der Presse, seit Jahresbeginn habe man die Ankunft von 10.000 Personen „verhindert“ (AP News 2020; Übersetzung: SVR). In einer Anhörung im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments am 06.07.2020 sprach der Minister für Migration und Asyl Notis Mitarachi von verstärkter Überwachung durch die Küstenwache und „einem frühzeitigen Festsetzen von Migrantenbooten vor dem Eintritt in EU-Gewässer, um einen unerlaubten Grenzübertritt zu verhindern“ ([https://multimedia.europarl.europa.eu/en/libe-committee-meeting\\_20200706-1645-COMMITTEE-LIBE\\_vd](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/libe-committee-meeting_20200706-1645-COMMITTEE-LIBE_vd), ab 17:03:44, 09.12.2020; Übersetzung: SVR). S. auch Der Spiegel 2020.

14 Eine rechtlich verbindliche Definition der Hotspots erschien in der Frontex-Verordnung (EU) 2016/1624, Art. 2 Nr. 10, die inzwischen von der Verordnung (EU) 2019/1896, Art. 2 Nr. 23 abgelöst wurde.

15 Inwieweit der Zugang zu Asyl einerseits und Grenzschutz und Rückführung andererseits gleichberechtigte Ziele darstellen, ist unklar. Personell war in den griechischen Hotspots von Anfang an Frontex deutlich stärker vertreten als EASO. So war Frontex im Mai 2016 in den fünf Hotspots mit 539 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern präsent, EASO hingegen nur mit 64 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. entsandten nationalen Fachkräften sowie 60 Dolmetscherinnen und Dolmetschern (Neville/Sy/Rigon 2016: 35; vgl. ECA 2019: 16; Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 59; s. auch Kap. 3.3). Auch in späteren Berichten betonte die Kommission, dass beschleunigte Asylverfahren vor allem die Rückführungen verstärken sollen: „Schnellere Asylverfahren sind zwingend notwendig, um die Rückführungen in die Türkei zu beschleunigen“ (COM(2018)250 final: 7).

ist. Die bisherigen Erfahrungen mit den griechischen Hotspots bieten Anlass zu Zweifel, ob die von der Kommission formulierten Erwartungen an grenznahe Einrichtungen und Verfahren erfüllt werden können.

Allerdings haben die Hotspots ein weiteres – wenngleich inoffizielles – Ziel durchaus erreicht: Sie setzen Schutzsuchende an der europäischen Außengrenze fest und verhindern (oder erschweren) eine irreguläre Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten. Solche Sekundärwanderungen waren für in Griechenland ankommende Schutzsuchende lange die Regel – sie fungierten als inoffizieller ‚Ersatz‘ für ein fehlendes System der Umverteilung innerhalb der EU (s. Kap. 3.3; vgl. Ineli-Ciger/Ulusoy 2020; ECRE 2020). In der innereuropäischen Diskussion um die Neuordnung des Migrations- und Asylsystems dominieren – neben der kontroversen Frage eines Umverteilungsmechanismus – zwei Themen: wie einerseits ‚Pull-Effekte‘ für (irreguläre) Migration nach Europa und andererseits Sekundärmigration innerhalb der EU verhindert werden können (vgl. Malkoutzis 2020; ECRE 2020; SVR 2017: 39ff.). Vor diesem Hintergrund werden die widrigen Bedingungen in den Hotspots häufig als Teil einer ‚Abschreckungstaktik‘ der EU gewertet (vgl. Adar et al. 2020: 5; Malkoutzis 2020; ECRE 2020; European Stability Initiative 2020b; Ziebritzki/Nestler 2017: 5).

### 3 Warum funktionieren die Hotspots nicht? Drei Erklärungsansätze

Um die gemeinsame europäische Asylpolitik weiterzuentwickeln – nicht zuletzt im Zuge des neuen Migrations- und Asylpakets –, stellt sich die Frage, was aus der Erfahrung mit den griechischen Hotspots abzuleiten ist. Sind die Probleme dort struktureller Natur? Oder hapert es an der Umsetzung, ließe sich

das Problem also etwa durch bessere Planung und Prozesse, durch zusätzliche oder besser eingesetzte Ressourcen lösen? Anders gefragt: Sind das Problem die Hotspots an sich oder ist es die Art und Weise, wie das Konzept in Griechenland umgesetzt wird? Dazu beleuchtet der Policy Brief die maßgeblichen Faktoren, die die oben beschriebene Situation in den Hotspots verursachen und kurzfristige wie auch nachhaltige Lösungen behindern.

#### 3.1 Der Faktor EU-Türkei-Erklärung: der Wendepunkt im ‚System Hotspot‘

Am 18. März 2016 wurde die EU-Türkei-Erklärung beschlossen und der Öffentlichkeit in einer Pressemitteilung des Europäischen Rats vorgestellt (Info-Box 1).<sup>16</sup> Sie war das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Türkei und den Mitgliedern des Europäischen Rats, d. h. Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Die Erklärung ist vorrangig ein politisches Instrument und daher rechtlich uneindeutig. Allerdings änderte Griechenland auf dieser Grundlage die nationalen Gesetze, und das hatte reale und rechtliche Auswirkungen auf den Zugang zu Schutz. Insbesondere die Hotspots veränderten sich infolge der Erklärung nachhaltig (vgl. Hänsel/Kasperek 2020: 11; Leivaditi et al. 2020: 15–16; ECA 2019: 46; Dutch Council for Refugees 2016: 35; Neville/Sy/Rigon 2016: 23; Antonakaki/Kasperek/Maniatis 2016: 5). Die griechischen Hotspots waren – ähnlich wie das italienische Hotspot-Modell – zunächst offene Registrierungsstellen. Infolge der EU-Türkei-Erklärung wurden aus den ‚Durchgangsstationen‘ Zentren, in denen der gesamte Asylprozess stattfinden sollte. Für Schutzsuchende, die auf den Inseln ankommen, gilt bis heute prinzipiell eine geografische Beschränkung mit weitreichenden Folgen: Sie sind verpflichtet, bis zum

16 Die Erklärung wird häufig fälschlich als „Abkommen“ bezeichnet; sie hat formal nicht den Stellenwert eines zwischenstaatlichen Vertrags. Wie sie rechtlich einzuordnen ist, ist umstritten (vgl. Ineli-Ciger/Ulusoy 2020; SVR 2017: 54; Ziebritzki/Nestler 2017: 13ff.). Das Gericht der Europäischen Union erklärte sich für die EU-Türkei-Erklärung nicht zuständig mit der Begründung, an der Verhandlung sei kein Unionsorgan beteiligt gewesen. Daher sei die Erklärung kein Dokument der EU, sondern eine Erklärung der Repräsentanten und Repräsentantinnen der Mitgliedstaaten und der Türkei (Beschlüsse des Gerichts vom 28.02.2017 in den Rechtssachen T-192/16 (NF/Europäischer Rat), Beschluss ECLI:EU:T:2017:128; T-193/16 (NG/Europäischer Rat), Beschluss ECLI:EU:T:2017:129 und T-257/16 (NM/Europäischer Rat), Beschluss ECLI:EU:T:2017:130; vgl. AIDA 2020: 127; Ziebritzki/Nestler 2017: 13).

## Info-Box 1 Die EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016: wichtigste Inhalte

- Alle Migrantinnen und Migranten, die nach dem 20. März 2016 irregulär auf den griechischen Inseln ankommen, werden in die Türkei zurückgeführt. Dabei sind alle internationalen Standards zu achten, darunter das *non-refoulement*-Gebot und das Verbot von Kollektivabschiebungen.
- Alle ankommenden Migrantinnen und Migranten werden in Griechenland registriert. Griechenland nimmt eventuelle Asylgesuche entgegen und bearbeitet sie in Übereinstimmung mit der EU-Asylverfahrensrichtlinie.
- Personen, die keinen Asylantrag stellen oder denen nach Prüfung ihres Antrags kein Asyl gewährt wird, werden in die Türkei zurückgeführt. Gleiches gilt für Personen, deren Antrag als unzulässig eingestuft wird.
- Für jede Person mit syrischer Staatsangehörigkeit, die von den griechischen Inseln in die Türkei abgeschoben wird, nimmt ein EU-Mitgliedstaat über ein Resettlement-Programm einen anderen in der Türkei lebenden syrischen Flüchtling auf („1 : 1-Mechanismus“).
- Die Türkei trifft alle notwendigen Maßnahmen, um neue Routen für illegale Migration [sic] aus der Türkei in die EU zu verhindern.
- Wenn die irreguläre Migration zwischen der Türkei und der EU wesentlich und dauerhaft zurückgegangen ist, wird ein freiwilliges humanitäres Aufnahmeprogramm aufgelegt, an dem sich die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen.
- Bis spätestens Ende Juni 2016 sollen für türkische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Visumserleichterungen in Kraft treten, sofern die Türkei bis dahin alle vereinbarten Zielvorgaben erfüllt hat.
- Die EU beschleunigt die Auszahlung der Mittel (in Höhe von 3 Mrd. Euro), die für die „Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei“ vereinbart wurden.<sup>17</sup>
- Die EU und die Türkei bekräftigen, dass sie die Verhandlungen über den Beitritt der Türkei zur EU mit Nachdruck weiterverfolgen wollen.

Quelle: European Council 2016; Zusammenfassung und Übersetzung: SVR

Abschluss ihres Asylverfahrens und ggf. bis zu einer Rückführung auf den Inseln zu bleiben (und das bedeutet in den allermeisten Fällen: in den Hotspots).<sup>18</sup>

### *Grenzschnellverfahren mit Zulässigkeitsprüfung für Anträge syrischer Schutzsuchender*

Das zweite zentrale Element neben der geografischen Beschränkung, das aus der EU-Türkei-Erklärung

hervorging, ist das Zulässigkeitskriterium. Die Frage, ob ein Asylantrag für zulässig erachtet wird oder nicht, hängt direkt mit dem Konzept des sicheren Drittstaats zusammen. Es wird in der Erklärung nur allgemein erwähnt und erst in einem Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission, der Ständigen Vertretung der Türkei bei der EU und der Regierung Griechenlands von April bis Juli 2016 näher aus-

<sup>17</sup> Später wurden zusätzliche 3 Milliarden Euro vereinbart (European Commission 2018: 2).

<sup>18</sup> Weder die EU-Türkei-Erklärung selbst noch der darauf folgende erläuternde Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission, der Ständigen Vertretung der Türkei bei der EU und der Regierung Griechenlands erwähnen eine solche Residenzpflicht. Die geografische Beschränkung auf die Inseln entstand, weil die griechische Regierung die EU-Türkei-Erklärung so auffasste, dass nur Personen in die Türkei zurückgebracht werden können, die irregulär auf den Inseln ankommen (nicht aber Personen, die sich auf dem griechischen Festland befinden). Sie wurde durch eine administrative Entscheidung eingeführt (AIDA 2020: 145), die seitdem jährlich erneuert wurde. Das griechische Asylgesetz von 2016 (4375/2016) hatte die Möglichkeit geschaffen, die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden einzuschränken. Dass sich die griechischen Hotspots auf den ägäischen Inseln befinden, ist hierbei nicht unerheblich: Auf dem Festland ließe sich eine solche Einschränkung der Bewegungsfreiheit vermutlich weniger leicht durchsetzen.

geführt. Gemäß der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU kann die Asylbehörde einen Antrag für unzulässig befinden, wenn die betreffende Person sich auf dem Weg in die EU in einem sicheren Drittstaat aufgehalten hat (Art. 33 Abs. 2b oder 2c; Art. 35; Art. 38; vgl. Leivaditi et al. 2020: 45). In dem Briefwechsel legt die Kommission nahe, dass Griechenland Anträge als unzulässig betrachten kann, sofern die Türkei für die betroffene Person als sicherer Drittstaat aufzufassen ist; über die Zulässigkeit ist somit jeweils im Einzelfall zu entscheiden. Die Kommission erläutert darüber hinaus, dass die Verbindung, die gemäß der Richtlinie (Art. 38 Abs. 2) zwischen einer Person und dem Drittstaat bestehen muss, auch dann gewährleistet ist, wenn die Person nur durch die Türkei durchgereist ist (COM(2016)166 final: 3). Weiterhin erklärt die Kommission, dass die Türkei alle rechtlichen und anderen Kriterien erfüllt, um als sicherer Drittstaat zu gelten. Das Konzept des sicheren Drittstaats war in der griechischen Rechtsprechung zuvor nicht enthalten. 2016 wurde es gesetzlich eingeführt; 2017 bestätigte der griechische Staatsrat, dass die Türkei bezogen auf Syrerinnen und Syrer als sicherer Drittstaat gelten kann (Council of State (2347/2017) vom 22.09.2017; vgl. Leivaditi et al. 2020: 45; Tsiliou 2018; Dutch Council for Refugees 2016: 39).

Seit der EU-Türkei-Erklärung müssen Syrerinnen und Syrer sowie Personen aus anderen Ländern mit hoher Schutzquote, die auf den Inseln ankommen, zunächst ein Zulässigkeitsverfahren durchlaufen, bevor ihr Asylantrag inhaltlich geprüft wird. Davon ausgenommen sind als vulnerabel eingestufte Personen oder jene mit familiären Verbindungen in einen anderen Mitgliedstaat, bei denen das Dublin-Verfahren zum Tragen kommt (AIDA 2020: 128, 131). In diesen Fällen findet keine Zulässigkeitsprüfung statt, und die Anträge gehen in das reguläre Asylverfahren über. Anträge von Syrerinnen und Syrern werden fast immer als unzulässig abgelehnt, da die griechischen Behörden davon ausgehen, dass ihnen in der Türkei keine Verfolgung droht. Entschieden wird dabei allein nach Nationalität und einer bestehenden Verbindung zur Türkei, d. h. dass die Person dort gelebt hat oder auch nur durchgereist ist. Nichtregierungsorganisationen wenden kritisch ein, dass in der Praxis der Einzelfall nicht substantiell geprüft werde; die Unzu-

lässigkeitsbescheide seien im Wortlaut weitgehend identisch (AIDA 2020: 21, 128–129; RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 8). Zudem lasse die Prüfung jüngere innen- und außenpolitische Entwicklungen in der Türkei außer Acht, etwa Hinweise darauf, dass die Türkei syrische Flüchtlinge nach Syrien abschiebt (Adar et al. 2020: 3; Hänsel/Kasperek 2020: 14).

Die EU-Türkei-Erklärung hat also zu einer ‚Zweiteilung‘ des griechischen Asylsystems geführt, in dem nun auf den ägäischen Inseln andere Regeln gelten als im übrigen Land (Info-Box 2 in Kap. 3.2): Zusätzlich zu der geografischen Beschränkung werden Asylanträge nach Herkunftsländern bzw. Schutzquoten ‚vorsortiert‘ und für bestimmte Gruppen wird eine Zulässigkeitsprüfung vorgeschaltet; außerdem wird auf den Inseln meist ein Grenzschnellverfahren angewandt, in dem die Fristen kürzer und die Rechtsgarantien geringer sind als beim regulären Asylverfahren (AIDA 2020: 19; Leivaditi et al. 2020: 44). Eingeführt wurde das Grenzschnellverfahren ursprünglich als zeitlich begrenzte Ausnahme, doch es betrifft bis heute einen großen Teil der Asylgesuche: 2019 fielen über 51 Prozent (39.505) aller Anträge, die in Griechenland gestellt wurden (77.287), zunächst unter das Grenzschnellverfahren. Gut die Hälfte davon wurde aber dann ins reguläre Verfahren umgeleitet, weil entweder Vulnerabilitäten vorlagen (18.849 Fälle) oder familiäre Verbindungen in andere EU-Staaten (1.432 Dublin-Fälle) (AIDA 2020: 53, 88). Mit dem neuen griechischen Asylgesetz von 2019 hat sich der Trend zum Grenzschnellverfahren vermutlich verstärkt (Daten hierzu liegen noch nicht vor), denn damit wurden u. a. Ausnahmen aufgrund von Vulnerabilität eingeschränkt (Info-Box 2 in Kap. 3.2).

#### *Ergebnisse der EU-Türkei-Erklärung*

Wie die Statistiken zeigen, ist die irreguläre Migration über die Ägäis nach der Erklärung und in den darauffolgenden Jahren deutlich und dauerhaft zurückgegangen (Tab. 2 im Anhang). Dies lässt sich aber nur zum Teil auf die verstärkten Kontrollen der türkischen Grenzbehörden zurückführen. Gleichzeitig verbesserten sich die Lebensbedingungen für syrische Flüchtlinge in der Türkei, während die Westbalkanroute zum Erliegen kam. Höchstwahrscheinlich haben auch aus diesen Gründen die Zuzüge über die griechischen Inseln abgenommen

(vgl. Ineli-Ciger/Ulusoy 2020; Adar et al. 2020: 5; SVR 2019: 82). Die der Türkei zugesagten Mittel in Höhe von 6 Milliarden Euro sind weitgehend verplant oder bereits ausgezahlt. Der Großteil ging an internationale Organisationen und wurde für humanitäre Zwecke eingesetzt, etwa 1,5 Milliarden Euro kamen staatlichen Stellen in der Türkei zugute (Adar et al. 2020: 5).

Die in der Erklärung vorgesehenen Rückführungen in die Türkei<sup>19</sup> und der ‚1 : 1-Mechanismus‘ verzeichnen eine gemischte Bilanz: Seit 2016 wurden im Rahmen der Erklärung etwas mehr als 2.100 Personen verschiedener Nationalitäten in die Türkei zurückgebracht (Tab. 3 im Anhang; Ministry of Interior of Turkey 2021). Die niedrige Zahl erklärt sich teils durch die langwierigen Verfahren in Griechenland (s. Kap. 3.2), teils durch die Weigerung der Türkei, Personen zurückzunehmen (vgl. Hänsel/Kasperek 2020: 13; COM(2019)481 final: 6; COM(2018)301 final: 7). Es gab also keine Rückführungen in die Türkei, die die Inseln kontinuierlich entlastet hätten. Zugleich setzte sich der Zuzug fort (wenngleich nach 2015 auf einem niedrigeren Niveau) und die Schutzsuchenden mussten aufgrund der geografischen Beschränkung auf den Inseln bleiben. Dies erklärt die Überbelegung der Hotspots in den nachfolgenden Jahren.

In Bezug auf den ‚1 : 1-Mechanismus‘ sind seit 2016 lediglich 412 syrische Flüchtlinge im Rahmen der Erklärung in die Türkei zurückgekehrt (Ministry of Interior of Turkey 2021). Im gleichen Zeitraum haben EU-Mitgliedstaaten knapp 27.000 syrische Flüchtlinge über Resettlement-Verfahren aufgenommen (European Commission 2020a: 2). Davon entfallen ca. 9.800 auf Deutschland (Bundesregierung 2020). Die schwache Bilanz ist u. a. darauf zurückzuführen, dass viele syrische Schutzsuchende in Griechenland als vulnerabel eingestuft werden. Das bedeutet, dass ihre Anträge nicht auf Zulässigkeit geprüft werden

(s. o.); somit kommt es auch nicht in Betracht, sie in die Türkei als sicheren Drittstaat zurückzuführen. Zudem haben sich die Nationalitäten derer, die auf den griechischen Inseln ankommen, verschoben: Bis 2017 kamen die Menschen, die die Ägäis überquerten, vorrangig aus Syrien, ab 2018 in erster Linie aus Afghanistan (IOM DTM 2020: 18). Der ‚1 : 1-Mechanismus‘ ist aber nur für syrische Flüchtlinge vorgesehen. Selbst wenn er funktionierte, würde er in Bezug auf andere Nationalitäten nichts ändern.

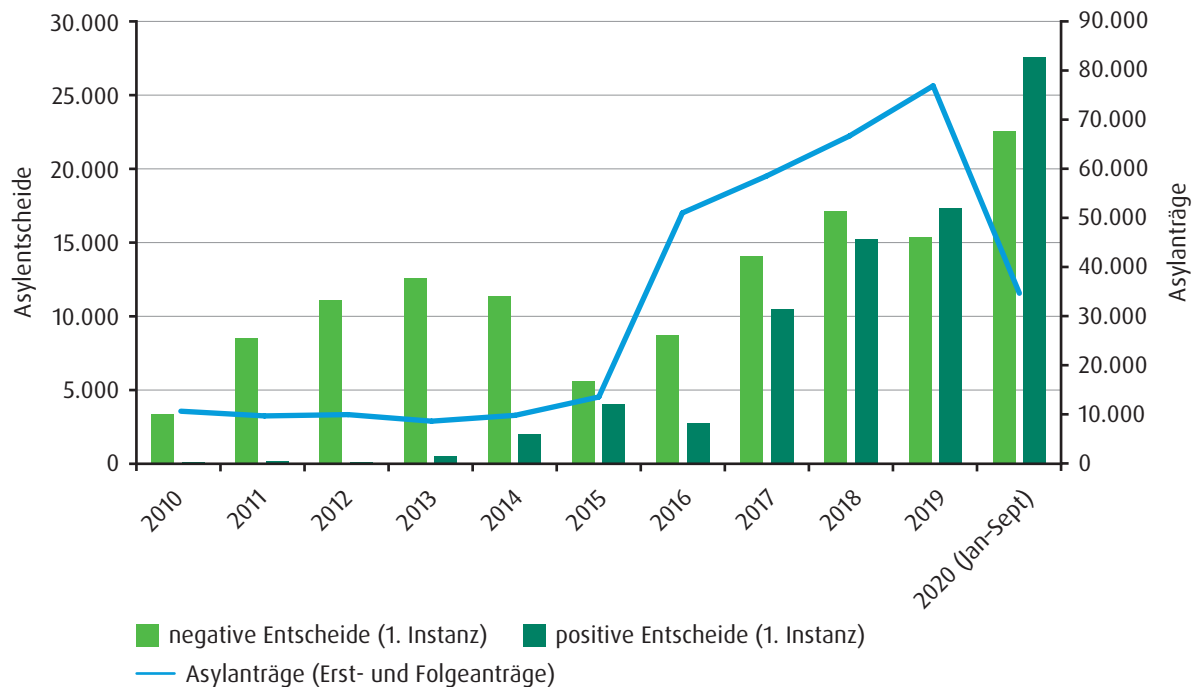
Ursprünglich galt die EU-Türkei-Erklärung als außerordentliche Maßnahme. Obwohl sie teilweise dysfunktional ist, wurde daraus inzwischen ein permanenter Modus Operandi, der weder die aktuelle geopolitische Lage oder die innenpolitische Situation in der Türkei berücksichtigt noch die veränderte Zusammensetzung der Herkunftsländer der Schutzsuchenden, die in Griechenland ankommen.<sup>20</sup> Neben Zweifeln über die Wirksamkeit der EU-Türkei-Erklärung stellt sich die Frage, ob eine ihrer Kernvoraussetzungen – nämlich dass die Türkei ein sicherer Drittstaat ist – einer aktuellen Überprüfung standhielte. Der Zugang zu Gesundheit, Bildung und Arbeit ist für Flüchtlinge dort größtenteils prekär, und Schutz ist nicht für Menschen aller Nationalitäten gleichermaßen gewährleistet. Zudem mehren sich Hinweise darauf, dass die Türkei Syrerinnen und Syrer an der Grenze zurückweist oder sie zur Rückkehr nach Syrien zwingt (vgl. Hänsel/Kasperek 2020: 13; HRW 2019; SVR 2019: 80–82; 2017: 56–57).

Nicht zuletzt wird die Kooperation beeinträchtigt durch die historisch stark vorbelasteten Beziehungen zwischen Griechenland und der Türkei, die durch jüngste Ereignisse weiter getrübt wurden: Zu dem latenten Misstrauen kamen 2020 offene Konfrontationen wegen Gasvorkommen im östlichen Mittelmeer und Territorialgrenzen hinzu (vgl. Skordas 2020).

19 Die Türkei setzte das bilaterale griechisch-türkische Rückübernahmeabkommen 2017 aus. Derzeit setzt sie auch das Rückübernahmeabkommen nicht um, das sie 2018 bezogen auf Drittstaatsangehörige mit der EU geschlossen hat. Somit ist die EU-Türkei-Erklärung derzeit die einzige Grundlage für Rückführungen aus Griechenland in die Türkei. Im Frühjahr 2020 wurden aufgrund der COVID-19-Pandemie auch die Rückführungen im Rahmen der Erklärung bis auf Weiteres eingestellt (Tab. 3 im Anhang).

20 Trotz der Umsetzungsdefizite hält die EU an der EU-Türkei-Erklärung fest. Beispielsweise wird die Erklärung in der Mitteilung der Kommission zum EU-Migrations- und Asylpaket positiv erwähnt („Die Erklärung EU-Türkei von 2016 spiegelte ein verstärktes Engagement und einen intensiveren Dialog mit der Türkei wider“, COM(2020)609 final: 23), und ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen fordert, dass sie weiter umgesetzt wird (SWD(2020)355 final: 43).

Abb. 2 Asylanträge und -entscheide in Griechenland



Anmerkung: Die Kategorie „negative Entscheide“ umfasst sowohl abgelehnte Asylanträge als auch solche, die für unzulässig erklärt wurden (s. o.).

Quelle: Eurostat 2020a; 2020d; 2021a; 2021b

### 3.2 Der Faktor Griechenland: unzureichende Strukturen und ‚ewiger Notfallmodus‘

Der zweite Erklärungsansatz für die Situation in den Hotspots bezieht sich auf Griechenland selbst. Hier spielen mehrere Faktoren eine Rolle: ein relativ neues und unterentwickeltes Asyl- und Erstaufnahmesystem, mangelnde Kapazitäten im Verwaltungsapparat sowie politische und institutionelle Faktoren, die über die Migrationspolitik hinausgehen.

#### Das griechische Asyl- und Erstaufnahmesystem

Die Zahl der Asylanträge in Griechenland hat seit 2015 stark zugenommen (Abb. 2). Im europäischen Vergleich ist Griechenland eines der wichtigsten Aufnahmeländer.<sup>21</sup> Auf die Bevölkerung umgerechnet nimmt es seit 2017 neben Zypern und Malta die meisten Asylanträge entgegen, die in der EU gestellt werden:

2019 waren es 720 pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Zum Vergleich: In Deutschland betrug der entsprechende Wert knapp 200, im EU-Durchschnitt 140 (Eurostat 2020a; 2020e; eigene Berechnungen; vgl. European Stability Initiative 2020c: 12). Aufgrund der Zusammensetzung der Herkunftsländer (hier dominieren Afghanistan, der Irak und Syrien) ist in Griechenland zudem die Schutzquote relativ hoch: 2019 lag sie bei knapp 56 Prozent und damit (wie auch schon im Vorjahr) deutlich über dem EU-Durchschnitt von 38 Prozent (Hellenic Republic Asylum Services 2020: 3; Eurostat 2020b: 2). 2020 war sie mit 64 Prozent noch höher (RSA 2020a; 2020b).

Dem steht ein vergleichsweise ‚junges‘ nationales Asyl- und Erstaufnahmesystem gegenüber (Info-Box 2), das auf die Ereignisse von 2015 und 2016 nicht vorbereitet war. Die Probleme des griechischen Asylsystems waren schon vor 2015 bekannt. So hatte

<sup>21</sup> Nach der absoluten Zahl der Asylanträge zählt Griechenland seit 2017 zu den fünf wichtigsten Aufnahmeländern in der EU, neben Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (Eurostat 2020c: 2; 2019: 2; 2018: 2).

## Info-Box 2 Asyl in Griechenland: der rechtliche Rahmen<sup>22</sup>

Die wichtigsten Eckpunkte des griechischen Rechtsrahmens sind:

- Gesetz 3907/2011: Grundlage für eine Asylbehörde und eine Erstaufnahmebehörde
- Gesetz 4375/2016 (*Asylum Act*): Umsetzung der EU-Asylverfahrensrichtlinie in die griechische Gesetzgebung; Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung (Grenzschnellverfahren auf den ägäischen Inseln, gesetzliche Verankerung des Konzepts der sicheren Drittstaaten und der Zulässigkeitsprüfung); Neugründung der Erstaufnahmebehörde (jetzt: *Reception and Identification Services (RIS)*); Rechtsrahmen für Unterstützung durch EASO
- Gesetz 4540/2018: Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie, Ausweitung der Rolle von EASO in nationalen Asylverfahren
- Gesetz 4636/2019 (*International Protection Act*, in Kraft seit dem 1. Januar 2020) und Nachjustierungen (4686/2020): Ausweitung des Grenzschnellverfahrens; weitere Verkürzung der Fristen; erweiterte Möglichkeiten der Inhaftnahme; Einschränkung rechtlicher Garantien und der

Vulnerabilitätskriterien; Einführung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats

Seit der EU-Türkei-Erklärung gelten auf den Inseln andere Verfahrensregeln als auf dem Festland. In den Hotspots wird prinzipiell ein Grenzschnellverfahren durchgeführt. Bei Personen aus bestimmten Herkunftsländern, die eine hohe Schutzquote haben, wird außerdem vorab die Zulässigkeit des Antrags geprüft. Vulnerable Personen und Schutzsuchende, die familiäre Verbindungen in einen anderen Mitgliedstaat haben und deshalb unter das Dublin-Verfahren fallen, waren in der Vergangenheit vom Grenzschnellverfahren und von der geografischen Beschränkung ausgenommen. Sie durften die Inseln verlassen – wobei das faktisch nur selten möglich war. Mit Inkrafttreten des *International Protection Act* wurden die Vulnerabilitätskriterien jedoch stark beschnitten. Dadurch unterliegen die meisten vulnerablen Personen – auch unbegleitete Minderjährige – weiterhin dem Grenzschnellverfahren und der geografischen Beschränkung (vgl. AIDA 2020: 18, 86, 92–94; Greek Council for Refugees/Oxfam 2020: 6; Hernández 2020).

die EU von 2011 bis 2016 Dublin-Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union dort bezüglich der Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende gravierende Mängel festgestellt hatten (Dimitriadi/Sarantaki 2019: 4; Neville/Sy/Rigon 2016: 18).

Die griechische Asylbehörde wurde 2011 gegründet<sup>23</sup> und nahm 2013 ihre Tätigkeit auf. Sie arbeitete praktisch von Anbeginn im Krisenmodus. In der Behörde herrscht seit Jahren chronischer Personalman-

gel. Ende 2019 waren dort 886 Personen beschäftigt, die sich landesweit auf 25 Zweigstellen verteilten; 63 Prozent der Beamtinnen und Beamten waren befristet angestellt (AIDA 2020: 27–29; RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 4). Die physische und technische Infrastruktur ist mangelhaft – von Räumlichkeiten über IT-Systeme bis zu Sicherheitsvorkehrungen für das Personal (ECA 2019: 45). Obwohl die Behörde personell aufgestockt wurde, haben der Bearbeitungsrückstau bei den Asylverfahren und die Dauer ihrer Bearbeitung in den letzten Jahren zugenommen (ECA

22 Für eine ausführliche Darstellung des Rechtsrahmens, der gesetzlichen Reformen der letzten Jahre und des Asylsystems in Griechenland s. AIDA 2020; Papatzani et al. 2020; Leivaditi et al. 2020; Dimitriadi/Sarantaki 2019.

23 Vor 2011 hatte die Hellenische Polizei als Teil ihres Grenzschutzmandats auch Asylgesuche entgegengenommen. Von 2011 bis 2016 war die Asylbehörde dem Ministerium für Bevölkerungsschutz zugeordnet. Das 2016 gegründete Ministerium für Migrationspolitik war nach dem Regierungswechsel Mitte 2019 zunächst abgeschafft worden; die griechische Asylbehörde wurde daraufhin in das Ministerium für Bevölkerungsschutz eingegliedert. Kurz darauf, im Januar 2020, entstand das Ministerium für Migration und Asyl, dem nun auch die Asylbehörde wieder untersteht.



2019: 44, 48). Ende September 2020 gab es landesweit über 90.000 unbearbeitete Anträge (RSA 2020a).

Die Asylverfahren verlaufen schleppend, auch die sog. Schnellverfahren. Im Grenzschnellverfahren in den Hotspots dauerte es 2019 von der Registrierung bis zur Asylentscheidung in erster Instanz im Schnitt über sieben Monate (AIDA 2020: 93; ECRE 2019: 4).<sup>24</sup> Inzwischen laufen sie z. T. schneller, denn seit Inkrafttreten des *International Protection Act* priorisiert die Asylbehörde Anträge von Personen, die 2020 angekommen sind, und für sie gelten kürzere Fristen. Früher Angekommene erhalten dagegen mitunter erst für 2023, 2024 oder 2025 einen Termin für ihre Anhörung (AIDA 2020: 19; Greek Council for Refugees/Oxfam 2020: 8; RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 4). Ein Rechtsbeistand fehlt oder ist den Asylsuchenden faktisch nicht zugänglich, z. B. aus finanziellen Gründen oder weil sie sich nur eingeschränkt bewegen dürfen (vgl. Leivaditi et al. 2020: 49). Für Berufungsverfahren stellt die Asylbehörde einen Rechtsbeistand. In diesem Rahmen war 2019 auf Lesbos, Chios und Kos jeweils ein Anwalt bzw. eine Anwältin tätig; in Samos und Leros war gar kein Rechtsbeistand verfügbar (AIDA 2020: 69, 101; RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 6). Hinzu kommen Sprachbarrieren und ein chronischer Mangel an Dolmetscherinnen und Dolmetschern; das behindert sowohl die Vulnerabilitätsprüfung als auch Asylanhörungen und Berufungsverfahren (Leivaditi et al. 2020: 35ff.; Dutch Council for Refugees 2016: 50).

Auch für andere Behörden ist es schwierig, Personal für den Einsatz auf den ägäischen Inseln zu rekrutieren und zu halten. So waren von dem Personal der Erstaufnahmebehörde (RIS), das Anfang 2019 in den Hotspots arbeitete, 62 Prozent über staatliche Programme für Langzeitarbeitslose an die Behörde vermittelt worden (FRA 2019: 27). Auch beim medizinischen Fachpersonal gibt es Engpässe. Die griechische Regierung setzt in den Hotspots z. T. ersatzweise Militärärztinnen und -ärzte ein (RSA/PRO ASYL 2019b: 8). Die griechische Gesundheitsbehörde startete im Rahmen des Philos-Projekts eine Anwerbungskampa-

gne für medizinisches Fachpersonal in den Hotspots; auf siebzehn freie Stellen für Allgemeinärztinnen und -ärzte kamen hier lediglich drei Bewerbungen (FRA 2019: 31; RSA/PRO ASYL 2019b: 7). Auch als die Voraussetzungen für eine Bewerbung gesenkt wurden und die Vergütung angehoben, änderte sich das Ergebnis kaum. Durch den Personalmangel sind die Bewohnerinnen und Bewohner der Hotspots nicht nur medizinisch unterversorgt, er behindert auch die Verfahren: Da das medizinische Fachpersonal für Vulnerabilitätsprüfungen fehlt, dauerte es in den Hotspots auf Samos, Leros und Kos 2019 zwei bis vier Monate, auf Lesbos bis zu sechs Monate und auf Chios bis zu acht Monate, bis eine schutzsuchende Person medizinisch und psychosozial untersucht und ggf. auf besondere Bedürfnisse reagiert werden konnte (AIDA 2020: 107; vgl. Leivaditi et al. 2020: 35; ECA 2019: 49; RSA/PRO ASYL 2019b: 9). Vulnerabilitäten werden häufig erst während des eigentlichen Asylverfahrens festgestellt. Dadurch verzögern sich wiederum die Verfahren, z. B. weil vulnerable Personen dann aus dem Grenzschnellverfahren in das reguläre Verfahren umgeleitet werden.

Der Personalmangel steht im Kontrast dazu, dass in den Hotspots typischerweise eine Vielzahl von Organisationen sowie Akteuren und Akteurinnen präsent sind. Häufig sind Abläufe, Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse unklar, und es fehlen klare rechtliche Grundlagen bzw. praxistaugliche Arrangements, etwa *Standard Operating Procedures* für die Hotspots und *Memoranda of Understanding*, die die Verantwortlichkeiten für die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner regeln (vgl. Papatzani et al. 2020: 35; FRA 2019: 27–29; Dimitriadi/Sarantaki 2019: 13; Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 58–59; Ziebritzki/Nestler 2017: 13).

#### *Nach der Asylentscheidung: Rückführung und Integration*

Die Schwächen des Erstaufnahme- und Asylsystems sind jedoch nur einer der Gründe für die Situation in den Hotspots. Hinzu kommt, dass bei abgelehnten

<sup>24</sup> Personen mit anerkannten Vulnerabilitäten fallen auch auf den Inseln in das reguläre Asylverfahren. Dieses dauerte 2018 und 2019 vom Zeitpunkt der Registrierung bis zur Entscheidung in erster Instanz etwa zehn Monate (AIDA 2020: 54; ECA 2019: 48). S. auch Fn. 10.

Asylanträgen oft eine zügige Rückführung scheitert. Griechenland steht hier vor ähnlichen Herausforderungen wie andere EU-Staaten (vgl. SVR 2019: 95–96; 2017: 96–98); gerade beim Hauptherkunftsland Afghanistan sind Rückführungen nur sehr bedingt möglich.<sup>25</sup> Aber die geringe Rückführungsquote hat auch innenpolitische und verwaltungstechnische Gründe. Griechenland erhält bei Rückführungen zwar Unterstützung von Frontex, schöpft diese Möglichkeit jedoch nicht voll aus, zum Beispiel um an gemeinsamen Rückführungsaktionen mit anderen Mitgliedstaaten teilzunehmen (ECA 2019: 39). Innerhalb Griechenlands ist der Informationsaustausch zwischen den Behörden unzureichend: Für Rückführungen ist die Polizei zuständig. Sie erfährt von einem negativen Asylbescheid jedoch nicht automatisch, sondern oft auf informellem Weg, durch persönliche Kontakte oder wenn die betroffene Person zufällig aufgegriffen wird. Zudem gab es 2019 nur auf zwei der fünf Inseln Rückführungszentren (ECA 2019: 61). Die griechische Regierung hat angekündigt, dass sie in geplanten *closed controlled centres* auch Abschiebezentren einrichten will (Infomigrants 2020b); ebenso in der neuen Einrichtung, die im Rahmen des Pilotprojekts von Griechenland und der Europäischen Kommission auf Lesbos entstehen soll (s. Kap. 1).

Doch nicht nur die Rückführung ist defizitär: Für anerkannte Flüchtlinge fehlt ebenfalls ein System, um sie längerfristig aufzunehmen bzw. zu integrieren. Das gilt für die Inseln ebenso wie für das Festland (vgl. Hernández 2020; Mavrikos-Adamou 2019). Deshalb können selbst Personen, die von der geografischen Beschränkung ausgenommen sind (z. B. vulnerable Personen oder anerkannte Flüchtlinge), die Inseln praktisch nicht verlassen und bleiben in den Hotspots. Auf dem Festland gibt es derzeit 32 Lager, die die Internationale Organisation für Migration leitet; dort leben insgesamt über 28.000 Menschen. Auch diese Sammelunterkünfte haben ihre Kapazi-

tätsgrenze zum großen Teil fast erreicht oder schon überschritten.<sup>26</sup> In Griechenland gibt es keine soziale Wohnungspolitik. So finden auch anerkannte Flüchtlinge nur schwer eine Wohnung, obwohl sie über das EU-finanzierte Projekt HELIOS (*Hellenic Integration Support for Beneficiaries of International Protection*) der Internationalen Organisation für Migration Mietzuschüsse erhalten. So werden sie häufig obdachlos. Ebenso haben sie kaum Möglichkeiten, die griechische Sprache zu erlernen oder auf dem Arbeitsmarkt oder im Bildungssystem Fuß zu fassen. Hürden und Verzögerungen bei der Vergabe von Sozialversicherungsnummern erschweren Schutzsuchenden wie anerkannten Flüchtlingen den Zugang zu sozialer und gesundheitlicher Absicherung (AIDA 2020: 165, 168–169; Hernández 2020; Papatzani et al. 2020: 52). Unterstützungsprogramme, zum Beispiel Bargeldauszahlungen vom UN-Flüchtlingshilfswerk, richten sich nur an Asylsuchende im laufenden Verfahren. Nach einer Anerkennung als Flüchtling enden die Zuwendungen.<sup>27</sup>

#### *Politische Entscheidungsstrukturen und Verwaltungskapazitäten*

Zu dem Kontext, der die Defizite in den griechischen Hotspots erklärt, gehören auch die Besonderheiten des griechischen Verwaltungsapparats und des politischen Systems (vgl. Mavrikos-Adamou 2019; Dimitriadi/Sarantaki 2019: 15). Die institutionellen Strukturen sind stark zentralisiert; so werden Entscheidungen meist auf höchster Ministerialebene getroffen. Dekrete und Ministerialentscheidungen haben einen großen Einfluss darauf, wie Gesetze ausgelegt oder umgesetzt werden (Mavrikos-Adamou 2019). Kommunikation und Informationsfluss funktionieren dagegen nur sehr bedingt; Gleiches gilt für die Übertragung von Befugnissen auf die Arbeitsebene. Infolge der zentralisierten Strukturen haben zudem die Kommunen – beispielsweise die auf den Inseln – prak-

25 Von Januar bis Oktober 2020 führte Griechenland 5.793 Personen (sowohl aus den Hotspots als auch vom Festland) in ihre Herkunftsländer zurück, davon knapp die Hälfte nach Albanien. Nach Afghanistan kehrten im gleichen Zeitraum insgesamt 181 Personen zurück (RSA 2020c).

26 Von den 32 Lagern waren zehn zum Teil deutlich überbelegt (> 100 %), zwölf weitere waren zu 90–99 Prozent belegt. Bei sechs betrug die Auslastung 80–89 Prozent und bei vier unter 80 Prozent (Stand: Dezember 2020, IOM Greece 2020).

27 S. hierzu auch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, die Abschiebung von anerkannten Flüchtlingen nach Griechenland zu verbieten, weil ihnen dort unmenschliche und erniedrigende Behandlung drohe (Justizportal Nordrhein-Westfalen 2021) (Info-Box 3).

tisch keine eigenen Einnahmequellen, sondern sind abhängig von dem Budget, das die regionale und die zentrale Regierungsebene ihnen zuteilen; das gilt auch für EU-Mittel (Mavrikos-Adamou 2019). Diese Entscheidungsprozesse und diese Zuständigkeitsverteilung behindern Behörden auf nationaler und lokaler Ebene dabei, Entscheidungen oder Programme umzusetzen oder finanzielle und technische Unterstützung anzunehmen, die beispielsweise internationale Organisationen oder andere Mitgliedstaaten anbieten. Die EU-Grundrechteagentur (FRA) bemängelt zudem die langen und komplexen Vergabe- und Beschaffungsverfahren in der griechischen Verwaltung, die es erschweren, die praktischen Abläufe der Erstaufnahme zu verbessern. Nachdem beispielsweise ein Vertrag mit einer Nichtregierungsorganisation über Dolmetscherdienste ausgelaufen war, verging ein Jahr, bis die Erstaufnahmebehörde (RIS) einen neuen Dienstleister verpflichtete. Auch für regelmäßig benötigte Güter gibt es keine Rahmenverträge, um die Beschaffungsprozeduren zu vereinfachen. So waren Bewohnerinnen und Bewohner des Hotspots auf Samos zeitweise gezwungen, Zelte auf eigene Kosten zu erwerben (FRA 2019: 7, 28).

Darüber hinaus sind in Griechenland bis heute die Nachwirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu spüren. Dazu zählen auch die von der EU auferlegten Maßnahmen zur strukturellen Anpassung wie Einsparungen und ein zeitweiser Einstellungsstopp im öffentlichen Sektor, die zum Teil die Kapazitäten ausgehöhlt haben (Mavrikos-Adamou 2019; Antonakaki/Kasperek/Maniatis 2016: 5). In dieser stark angeschlagenen Gesamtwirtschaft sind die ägäischen Inseln besonders benachteiligt. Mängel in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen, Infrastruktur und soziale Sicherung betreffen die lokale Bevölkerung ebenso wie die Schutzsuchenden (vgl. Leivaditi et al. 2020: 54; Papatzani et al. 2020: 55). Auf den Inseln wie auch auf dem Festland protestiert die lokale Bevölkerung zunehmend gegen neue Flüchtlingsunterkünfte, denn sie befürchtet eine weitere Überlastung der Infrastruktur und negative Auswirkungen auf den Tou-

rismus (Deutsche Welle 2020b). Diese Widerstände beschränken zusätzlich den Handlungsspielraum der griechischen Regierung in Bezug darauf, die Hotspots zu entlasten und die Schutzsuchenden zu verteilen (Adar et al. 2020: 4; Hernández 2020; FRA 2019: 32). Nach dem Brand in Moria beispielsweise gestaltete es sich auch deshalb schwierig, ein neues Lager zu errichten, weil die Kommunen auf Lesbos dafür kein Land zur Verfügung stellen wollten. Die Regierung in Athen, die Mitte 2019 neu gewählt wurde, hatte im Wahlkampf noch versprochen, die Lager auf den Inseln zu schließen. Auch deshalb kann sie jetzt neue Einrichtungen nur schwer durchsetzen.

### 3.3 Der Faktor Europa: Geld allein löst keine Probleme

Nach dem Brand in Moria hat die Europäische Kommission eine (Mit-)Verantwortung für die Zustände dort von sich gewiesen.<sup>28</sup> Trotzdem sind die Hotspots ein europäisches Konzept und müssen entsprechend in einem europäischen Kontext betrachtet werden. Formal sind für die Hotspots griechische Behörden zuständig. Sie erhalten jedoch bedeutende finanzielle Mittel von der EU und werden von EU-Agenturen wie EASO, Frontex und Europol unterstützt.

#### *Unterstützung durch EU-Agenturen: die Rolle von EASO*

Stellvertretend für die Agenturen der EU wird hier EASO betrachtet, zumal es bei der Durchführung von Asylverfahren in den Hotspots eine besondere Rolle spielt. Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von EASO auf den Inseln tätig sind, schwankt (2019 waren es zwischen 173 und 261, AIDA 2020: 29). Anfang 2020 kündigte die Agentur an, sie wolle das in Griechenland tätige Personal aufstocken. Die Zahl der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf den Inseln sollte sich verdoppeln (von 100 auf 200, EASO 2020; vgl. AIDA 2020: 29). Für 2021 sind weitere Aufstockungen geplant: EASO hat für die Tätigkeiten in Griechenland in diesem Jahr ein Budget von 45 Millionen Euro vor-

<sup>28</sup> Kommissions-Vizepräsident Margaritis Schinas etwa betonte auf der Pressekonferenz zur Vorstellung des EU-Migrations- und Asylpakets am 23.09.2020, Probleme wie die in Moria gingen nicht auf Europa zurück, sondern vielmehr auf einen Mangel an Europa ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1736](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736), 15.01.2021).

gesehen; das entspricht 64 Prozent seines operativen Budgets (EASO 2021).

Bei ihrem Einsatz in Griechenland arbeitete die Agentur zunächst mit entsandten nationalen Beamtinnen und Beamten aus anderen Mitgliedstaaten. In der Anfangsphase konnte so deren Erfahrung und Wissen genutzt werden, denn damals befand sich die griechische Asylbehörde noch im Aufbau. Allerdings standen meist nicht genug solcher Fachkräfte zur Verfügung, oder sie brachten vielfach nicht die nötigen Erfahrungen mit (ECA 2019: 17; FRA 2019: 7; Ziebritzki/Nestler 2017: 52). Die nationalen Fachkräfte blieben meist nur kurze Zeit im Land, sie sprachen kein Griechisch und waren mit den griechischen Gesetzen nicht vertraut. Eine effiziente Zusammenarbeit war so kaum möglich (ECA 2019: 16–17, 37). Nach und nach stellte EASO eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Insbesondere sein lokales Personal, das die griechische Sprache beherrscht, wurde de facto in die griechische Asylbehörde integriert. So können Griechisch sprechende EASO-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter seit 2018 auch Asylanhörungen im regulären Verfahren durchführen (Tsourdi 2020a: 518). Über die Jahre entstand ein hybrides System aus EASO und der griechischen Asylbehörde; Teile der Verfahren – insbesondere die Zulässigkeitsprüfung – wurden an EASO ausgelagert.

Formal unterstützt EASO die griechischen Behörden dabei, Schutzsuchende zu registrieren und Asylverfahren durchzuführen (inkl. Anhörungen), sowohl in den Hotspots als auch auf dem Festland. In der Praxis übersteigen die Aktivitäten der Agentur in den Hotspots jedoch ihre derzeitigen rechtlichen Befugnisse in Bezug auf Asylentscheidungen:<sup>29</sup> De facto entscheidet die griechische Asylbehörde über die Zulässigkeit von Anträgen (s. Kap. 3.1) regelmäßig allein anhand der Stellungnahmen und Empfehlungen von EASO, ohne diese inhaltlich zu prüfen und den Antragsteller oder die Antragstellerin selbst zu befragen (Tsourdi 2020a: 520; Leivaditi et al. 2020: 46; ECCHR 2018: 2; European Ombudsman 2018: 6; Dutch Council for Refugees 2016: 12–13). EASO beeinflusst Asylentscheidungen also mindestens indirekt. Dadurch drohen die Verantwortlichkeiten zwischen der nationa-

len und der EU-Ebene zu verwischen, besonders weil es keinen *Accountability*-Mechanismus gibt, der die Agentur selbst für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft zieht (Tsourdi 2020b: 31).

Zum Teil sind EASO und die griechische Asylbehörde unzureichend aufeinander abgestimmt (vgl. RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 5; Dimitriadi/Sarantaki 2019: 13). Eine inkohärente Verfahrenspraxis führte und führt zu Reibungsverlusten und Dopplungen. In der Vergangenheit legten EASO und die Asylbehörde beispielsweise unterschiedliche Kriterien an, um Vulnerabilitäten zu ermitteln; das komplizierte die Verfahren und zog sie in die Länge (ECA 2019: 38). Auch folgt die griechische Asylbehörde EASOs Empfehlung, nach dem Konzept des sicheren Drittstaats Anträge für unzulässig zu erklären, generell nur bei Syrerinnen und Syrern; für andere Nationalitäten lehnt sie eine solche Empfehlung systematisch ab. Dennoch hält EASO an diesem zusätzlichen Verfahrensschritt fest (AIDA 2020: 94, 132; Hänsel/Kasperek 2020: 19; ECA 2019: 38). Darüber hinaus wurde der Agentur wiederholt vorgeworfen, die Verfahrensstandards für Anhörungen zu verletzen, z. B. bei der Wahl der Fragen und bei der Gesprächsführung (Leivaditi et al. 2020: 47; AIDA 2020: 97; ECCHR 2018: 2). Eine Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten bestätigte die Bedenken in Bezug auf EASOs Einflussnahme und die Verfahrenspraxis in den Hotspots. Nach Ansicht der Bürgerbeauftragten liegt jedoch die Hauptverantwortlichkeit bei den griechischen Behörden; deshalb hielt sie eine weitere Untersuchung von EASO nicht für erforderlich (European Ombudsman 2018: 7; vgl. Hänsel/Kasperek 2020: 22).

#### *Finanzielle Unterstützung für die griechischen Hotspots*

Neben der Tätigkeit der Agenturen erhält Griechenland von der EU für sein Asylsystem und das Migrationsmanagement auch erhebliche finanzielle Unterstützung: Seit 2015 wurden 2,97 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Mittel stammen überwiegend aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) sowie zu geringeren Anteilen aus dem Fonds für die

<sup>29</sup> EASO-Verordnung (EU) Nr. 439/2010 Art. 2 Abs. 6: „Das Unterstützungsbüro hat keine Befugnisse, auf die Entscheidungen einer mitgliedstaatlichen Asylbehörde über einzelne Anträge auf internationalen Schutz Einfluss zu nehmen.“

innere Sicherheit (ISF) und dem Soforthilfeinstrument (European Commission 2020b: 1-2). Von diesem Geld wurden 648,3 Millionen Euro für langfristige, strukturelle nationale Programme bereitgestellt und gehen damit direkt an staatliche Stellen. Mehr als doppelt so viel – insgesamt gut 1,68 Milliarden Euro – wurde (und wird) jedoch für kurzfristige Nothilfe verwendet. Einen Teil dieser Mittel (646,6 Mio. Euro) erhält der griechische Staat. Ein weitaus größerer Teil (1,04 Mrd. Euro) geht an internationale Organisationen, vor allem die Internationale Organisation für Migration und das UN-Flüchtlingshilfswerk.

Die Verteilung der Mittel spiegelt wider, dass die Hotspots – und das griechische Asylsystem insgesamt – sich seit mehr als fünf Jahren im ‚Notfallmodus‘ befinden (vgl. RSA/Stiftung PRO ASYL 2020: 2; Dimitriadi/Sarantaki 2019: 14). Statt sie strukturell und systemisch zu investieren, werden die Mittel für operative und humanitäre Projekte eingesetzt. Diese sind zwar notwendig, bewirken aber keinen nachhaltigen Strukturaufbau. Die nationale Instanz auf griechischer Seite, die die Mittel aus dem AMIF und dem ISF verwalten sollte, wurde erst 2015 eingerichtet; sie war nicht in der Lage, den komplexen Verwaltungsaufwand zu bewältigen. Stattdessen wurden parallele Verwaltungsstrukturen geschaffen und die Mittel wurden in Form von Nothilfe bereitgestellt. Dennoch war die Absorptionsrate – d. h. die tatsächlichen Auszahlungen an Griechenland im Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln – besonders in den ersten Jahren sehr niedrig (RSA/PRO ASYL 2019b: 5; Dimitriadi/Sarantaki 2019: 14). Von den oben genannten 648,3 Millionen Euro, die die EU als Strukturmittel für Griechenland veranschlagt hat, wurde bislang nur ein Teil ausgezahlt, nämlich 287,5 Millionen (European Commission 2020b: 2). Der Europäische Rechnungshof hat zehn AMIF-finanzierte Projekte in Griechenland evaluiert. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten dieser Projekte ihre Ziele nur teilweise er-

reicht haben. Zwar wurden in den Behörden Kapazitäten aufgebaut, trotzdem können sie mit den zu bearbeitenden Asylanträgen und Rückführungsverfahren nicht Schritt halten (ECA 2019: 4, 32–35, 65, 74).

#### *Umverteilung innerhalb der EU*

Nachdem die Zuzüge über das Mittelmeer nach Griechenland und Italien so stark gestiegen waren, beschloss der Rat der EU 2015 eine befristete Notfall-Umsiedlungsmaßnahme (*temporary emergency relocation mechanism*). Im Zuge dieser Maßnahme wurden in den Jahren 2016 und 2017 etwa 22.000 Personen aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten gebracht. Das war nur ein Teil der ursprünglich geplanten Umsiedlungen (COM(2018)250 final Annex 4; vgl. ECA 2019: 21).<sup>30</sup> Dies lag zum Teil am fehlenden Engagement der übrigen Mitgliedstaaten und zum Teil daran, dass in Griechenland die Kapazitäten fehlten, um zügig Schutzsuchende zu identifizieren und zu registrieren, die den eng gesteckten Kriterien für die Umverteilung entsprachen – nämlich Personen aus Ländern mit einer EU-weiten Schutzquote von 75 Prozent (vgl. Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 36, 38).

Die Umsiedlungsmaßnahme von 2015 lief 2017 aus; bislang wurde auf europäischer Ebene keine weitere beschlossen. Im Oktober 2019 ersuchte die griechische Regierung die anderen EU-Mitgliedstaaten, wenigstens unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufzunehmen, doch zunächst ohne Erfolg (Hernández 2020). Erst nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie und dem Brand in Moria erklärten sich einige Mitgliedstaaten bereit, kleinere Kontingente aufzunehmen, darunter Deutschland (Info-Box 3; s. auch Kap. 1). Mit Portugal schloss Griechenland 2019 ein bilaterales *relocation*-Abkommen über 1.000 Personen; ähnliche Gespräche sind mit Frankreich und Serbien im Gange (AIDA 2020: 20). Diese Maßnahmen bieten jedoch keineswegs eine nachhaltige Lösung, besonders wenn die Ankunftsahlen wieder steigen sollten.

30 98.256 *relocations* hatten die übrigen Mitgliedstaaten Griechenland und Italien verbindlich zugesagt; nur etwa ein Drittel davon sind tatsächlich erfolgt (12.706 aus Italien und 21.999 aus Griechenland). In den entsprechenden Ratsbeschlüssen war ursprünglich die Rede von 120.000 + 40.000 Umverteilungsplätzen. Infolge der EU-Türkei-Erklärung wurden 54.000 dieser Plätze für Resettlement aus der Türkei umgewidmet (Beschlüsse des Rates (EU) 2015/1523, (EU) 2015/1601 und (EU) 2016/1754; ECA 2019: 20–22; vgl. SVR 2017: 55; Neville/Sy/Rigon 2016: 13).

### Info-Box 3 *Relocation, Dublin und Sekundärmigration zwischen Deutschland und Griechenland*

Griechenland und Deutschland verbindet ein wichtiger und vielschichtiger Migrationskorridor. Neben seinen Zuständigkeiten, die sich aus der Dublin-Verordnung ergeben, nimmt Deutschland derzeit im Rahmen von Ad-hoc-Umverteilungsmaßnahmen mehr Schutzsuchende aus Griechenland auf als jedes andere beteiligte Land. Aufgenommen werden die folgenden Gruppen:

- (1) 53 unbegleitete Minderjährige sowie 243 behandlungsbedürftige Kinder mit ihren Kernfamilien (Koalitionsbeschluss vom 8. März 2020, vgl. BT-Drs. 19/19647: 10; BT-Drs. 19/24556: 3)
- (2) 150 unbegleitete Minderjährige aus dem abgebrannten Lager Moria und anderen Hotspots (Aufnahmezusage der Bundesregierung vom 11. September 2020, vgl. BT-Drs. 19/24556: 2)
- (3) 1.553 anerkannt schutzberechtigte Personen im Familienverbund (Aufnahmezusage der Bundesregierung vom 15. September 2020, vgl. BT-Drs. 19/24556: 2)

Die ersten beiden Gruppen reisen auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung ein, die dritte und größte Gruppe über ein humanitäres Aufnahmeprogramm gemäß Art. 23 Abs. 2 AufenthG. Dieses Programm bezieht sich nur auf Personen, die in Griechenland bereits einen Schutzstatus erhalten haben. Bislang sind im Zuge dieser Aufnahmen 2.151 Personen nach Deutschland gekommen (Stand: 4. März 2021, BMI 2021); weitere Einreisen sind geplant.

2019 stellte Griechenland die meisten Dublin-Übernahmegesuche an Deutschland und erhielt auch die meisten Gesuche von dort. Deutsch-

land seinerseits richtet ebenfalls neben Italien die meisten Dublin-Gesuche an Griechenland (BAMF 2020: 27–28; Tab. 4 im Anhang). Die Handhabung der Dublin-Verfahren wird allerdings zum Teil gegensätzlich dargestellt: Nichtregierungsorganisationen kritisieren, Deutschland interpretiere die Dublin-Vorschriften zur Familienzusammenführung zu streng (AIDA 2020: 71ff.; RSA/PRO ASYL 2019a). Deutschland hingegen betont, dass es Griechenland proaktiv unterstütze; z. B. ließen die deutschen Behörden Dokumente selbst übersetzen, damit die Gesuche fristgerecht bearbeitet und Familien zusammengeführt werden könnten (BT-Drs. 19/22405: 36).

Griechenland und Deutschland haben in den letzten Jahren ähnliche Flüchtlingsgruppen aufgenommen (insbesondere aus Syrien, Afghanistan und dem Irak). Insofern ist es wahrscheinlich, dass familiäre oder andere Netzwerke bestehen, die eine Sekundärwanderung befördern. Medienberichten zufolge ist die Sekundärwanderung aus Griechenland zuletzt gestiegen (Welt 2020), allerdings ist dies nicht offiziell bestätigt (BT-Drs. 19/24497: 4). Mitte 2020 hielten sich 458 Personen in Deutschland auf, für deren Asylverfahren nach Auffassung der deutschen Behörden Griechenland zuständig ist (BT-Drs. 19/22405: 11). Im Januar 2021 verbot das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Flüchtlinge nach Griechenland abzuschicken, die dort bereits einen Schutzstatus erhalten haben, weil ihnen dort unmenschliche und erniedrigende Behandlung drohe (Justizportal Nordrhein-Westfalen 2021).

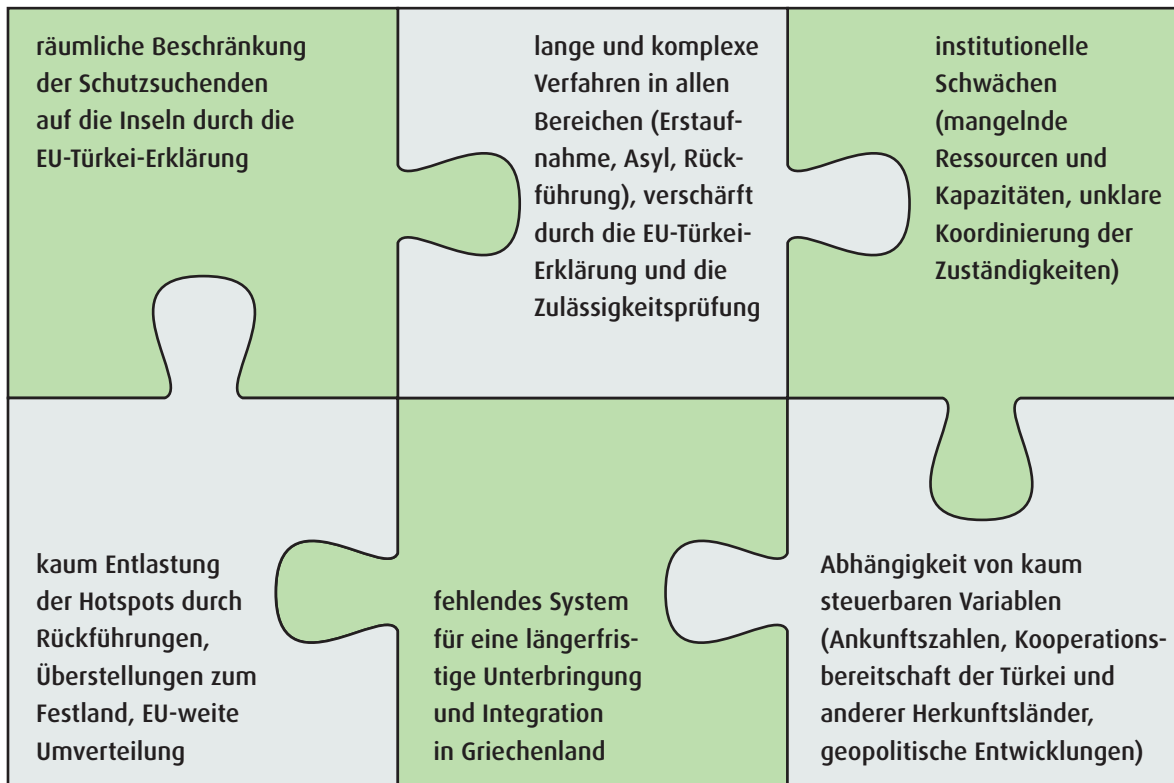
## 4 Fazit und Ausblick

### 4.1 Konstruktionsfehler und Umsetzungsdefizite

Das Problem der griechischen Hotspots ist in erster Linie ein strukturelles: Das ‚System Hotspot‘ ist im Kern darauf ausgelegt, Schutzsuchende an einem

Ort festzuhalten, und es enthält bislang keinen verbindlichen Mechanismus, um diese Orte zu entlasten. Griechenland bzw. die EU kann nur bedingt steuern, wie viele Personen ankommen und wie viele zurückgeführt werden. Überstellungen zum griechischen Festland und in andere Mitgliedstaaten der EU finden nicht systematisch statt; zugleich funktionieren Rück-

Abb. 3 Zusammenfassung: Ursachen für die Überlastung der Hotspots



Quelle: eigene Darstellung

führungen in die Heimatländer bzw. die Türkei in der Praxis schlecht. Dies führt zu einer Überlastung der Hotspots und damit zu den bekannten Problemen: Es wird schwierig bzw. unmöglich, die Schutzsuchenden in den Hotspots menschenwürdig unterzubringen und zu versorgen und die Asylverfahren korrekt, fair und schnell durchzuführen. Die Parameter, die die EU-Türkei-Erklärung direkt oder indirekt geschaffen hat, sind somit ein Teil der Konstruktionsfehler, die die Situation in den Hotspots bedingen: Dazu zählen vor allem die geografische Beschränkung der Schutzsuchenden auf die Inseln und die vorgelagerte Zulässigkeitsprüfung, die die Asylverfahren noch komplexer macht. Ein anderer Teil sind die systemischen Schwächen des griechischen Aufnahme-, Asyl- und Integrationssystems sowie des Verwaltungsapparats (z. B. Personalknappheit, unklare Zuständigkeiten, ineffiziente Entscheidungsstrukturen und Verfahrensweisen). Die daraus resultierenden Umsetzungsdefizite, besonders in der Verfahrensdurchführung,

erschweren die Lage in den griechischen Hotspots zusätzlich (Abb. 3).

Die Hotspots auf den griechischen Inseln befinden sich durch die EU-Türkei-Erklärung und ihre Folgen zweifellos in einer Sondersituation. Aber die Analyse zeigt auch, dass die Bedingungen dort nicht allein der EU-Türkei-Erklärung geschuldet sind, sondern einer ganzen Reihe von Faktoren. Sie lässt darauf schließen, dass auch bei anderen Hotspot-Modellen zumindest periodisch Überlastung droht – besonders, wenn dort Grenzverfahren stattfinden sollen, die einen längeren Aufenthalt voraussetzen, wie es das Migrations- und Asylpaket der EU vorsieht (vgl. Rasche/Walter-Franke 2020: 15). Ende 2020 stiegen beispielsweise die Zugangszahlen auf den kanarischen Inseln stark an, und auch hier drohte eine Überlastung. Die Fragen, wie funktionierende Verfahren an den Außengrenzen grundsätzlich sichergestellt werden können und wie mit plötzlich steigenden Ankünften umzugehen ist, sind nicht nur auf den griechischen Inseln ungelöst.

In den griechischen Hotspots verdichten sich die Defizite des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Dieses ist geprägt von drei Spannungsfeldern:

- *Nationale Souveränität versus EU-Kompetenz*: Ob die Hotspots funktionieren, ist letztlich abhängig von rechtlichen und administrativen Strukturen, von Kapazitäten und vom politischen Willen der jeweiligen Länder. Zumindest bei den Strukturen und Kapazitäten bestehen in Griechenland nach wie vor erhebliche Defizite. Die EU ihrerseits hat keinerlei eigene Verwaltungs- und Entscheidungskompetenzen; durch operative und finanzielle Unterstützung beeinflusst sie aber durchaus die Prozesse in den Hotspots. Das Ergebnis ist ein ‚Mischwerk‘ unklarer Zuständigkeiten wie bei EASO und der griechischen Asylbehörde, das zu ineffizienten Abläufen und diffusen Rechenschaftspflichten führt.
- *Krisenmodus statt Strukturreform*: Da systemische Lösungen fehlen (wie ein Umverteilungsmechanismus, umfassende nationale Kapazitäten, eine mit größeren Kompetenzen ausgestattete EU-Asylbehörde; s. u.), agieren griechische und europäische Institutionen im Notfallmodus. Dies äußert sich beispielsweise in der Art und Verwendung der bereitgestellten Mittel und darin, dass nur sporadisch Asylsuchende oder Schutzberechtigte auf das griechische Festland bzw. in andere EU-Mitgliedstaaten umverteilt werden.
- *Überlastung statt Solidarität*: Mit dem gegenwärtigen System (das nach den Vorschlägen im Migrations- und Asylpaket auch das zukünftige sein soll) werden Staaten an den EU-Außengrenzen tendenziell überlastet. Die Verantwortungsübernahme innerhalb der EU ist unausgewogen. Ein Symptom dafür ist, dass ein Mechanismus fehlt, um Schutzsuchende fair auf die EU-Staaten zu verteilen.

Diese Gemengelage schafft Fehlanreize für Grenzstaaten. Zum Beispiel führt sie dazu, dass Grenzstaaten in einer Art ‚kaltem Boykott‘ die Dublin-Regeln unterwandern und irreguläre Weiterwanderung zu-

lassen (vgl. SVR 2017: 14, 30) – oder sogar das EU- bzw. das Völkerrecht aktiv verletzen, wie zuletzt bei den *pushbacks* an der griechischen Land- und Seegrenze.

#### 4.2 Ansätze für funktionierende Hotspots

Aus den beschriebenen Defiziten der Hotspots auf den griechischen Inseln ergeben sich eine Reihe denkbarer Handlungsoptionen (Tab. 1). Sie beziehen sich auf die materiell-humanitäre Situation (Tab. 1, Nr. 1-3), aber auch auf die strukturellen Hürden (Tab. 1, Nr. 4-7), die die Analyse herausgearbeitet hat. Jeder Handlungsansatz für sich ist eine Teillösung, die das Minimalziel verfolgt, die Unterbringung und Versorgung der Schutzsuchenden und die Asylverfahren menschenwürdig und im Einklang mit EU-rechtlichen Standards zu gestalten. Eine deutliche Verbesserung können sie jedoch nur in Kombination bewirken. Die aufgezeigten Ansätze benötigen jeweils eigene Voraussetzungen und sind mit verschiedenen Herausforderungen und Risiken verbunden.

Die in der Tabelle genannten Handlungsansätze sollen die Situation in den Hotspots verbessern; damit werden diese als gegeben anerkannt. Daneben steht auch die Forderung im Raum, die Hotspots gänzlich abzuschaffen. Angesichts der katastrophalen, teilweise menschenrechtswidrigen humanitären Zustände plädieren u. a. viele zivilgesellschaftliche Organisationen dafür, die dortigen Bewohnerinnen und Bewohner so schnell wie möglich zu evakuieren. Das erfordert allerdings (Erst-)Aufnahmekapazitäten an anderer Stelle; solche fehlen gegenwärtig auch auf dem griechischen Festland. Und derzeit sind nur wenige Mitgliedstaaten bereit, sich an Umsiedlungen zu beteiligen. Daher ist nicht anzunehmen, dass außerhalb Griechenlands schnelle und ausreichende Lösungen bereitstehen. Ein Ende der Hotspots und der geografischen Beschränkung der Schutzsuchenden hieße zudem, dass die EU-Türkei-Erklärung neu verhandelt werden müsste.<sup>31</sup>

31 Nach den Ereignissen an der griechisch-türkischen Grenze im Frühjahr 2020 und nachdem die Türkei die Rückübernahmen eingestellt hat, ist fraglich, inwieweit die EU-Türkei-Erklärung überhaupt noch Gültigkeit hat. Der Europäische Auswärtige Dienst hatte 2020 angekündigt, die Erklärung zu evaluieren (SWD(2020)355 final: 47; vgl. BT-Drs. 19/647: 14). Dies steht noch aus; es wäre aber eine Gelegenheit, die Erklärung den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Dabei müsste auch der Status der Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei bzw. zwischen Griechenland und der Türkei thematisiert werden. S. Fn. 19.



**Tab. 1 Funktionierende Hotspots: Handlungsansätze, erforderliche Rahmenbedingungen und mögliche Herausforderungen**

<i>Ziel: Unterbringung, Versorgung und Verfahren in den Hotspots nach EU-rechtlichen Standards</i>		
Handlungsansatz	Rahmenbedingungen	Herausforderungen und Risiken
1. Infrastruktur und Organisation der Aufnahmeeinrichtungen verbessern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dauerhafte Einhaltung der Belegkapazitäten</li> <li>- hinreichende personelle Ressourcen und klar geregelte Zuständigkeiten von nationalen Behörden und beteiligten Organisationen</li> <li>- Annahme und Umsetzung der Hilfsangebote durch Griechenland, z. B. Katastrophenhilfe</li> <li>- funktionierender Mechanismus eines unabhängigen Monitorings, z. B. durch FRA oder die griechische Menschenrechtskommission</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- langfristige Kostenübernahme (EU oder Griechenland?)</li> <li>- lokaler Widerstand gegen Ausbau und Verstetigung der Hotspots</li> <li>- Überlastung bei plötzlicher oder starker Zunahme der Ankünfte, sofern keine alternativen Unterkünfte oder Umsiedlungsmechanismen bereitstehen</li> </ul>
2. Versorgung und Lebensbedingungen für vulnerable Personen verbessern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zusätzliches Personal für gründlichere und schnellere Vulnerabilitätsprüfung</li> <li>- alternative Unterbringungsmöglichkeiten (auf den Inseln und/oder dem Festland)</li> <li>- Zugang zu medizinischer und anderer Versorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- z. T. längere Asylverfahren, falls mehr Personen als vulnerabel eingestuft werden</li> </ul>
3. Aufenthaltsdauer in den Hotspots begrenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Befristung der geografischen Beschränkung, unabhängig vom Stand des Asylverfahrens</li> <li>- Mechanismus der Überführung von den Inseln aufs Festland</li> <li>- beschleunigte Asylverfahren</li> <li>- verbesserte Rückführung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‚Untertauchen‘ und Sekundärmigration</li> <li>- lokaler Widerstand gegen (neue/ größere) Flüchtlingsunterkünfte auch auf dem Festland</li> </ul>
4. Zugang zu Asyl verbessern und Verfahren beschleunigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bessere Verfahrensstandards und ggf. Änderung der griechischen Rechtsgrundlagen</li> <li>- personelle Aufstockung der griechischen Asylbehörde</li> <li>- stärkere Unterstützung durch EASO / zusätzliche Kompetenzen für EASO bei klarer Verteilung der Zuständigkeiten</li> <li>- Ausbau der Rechtsberatung bzw. des Rechtsbeistands in allen Instanzen</li> <li>- Ausbau der Dolmetscherdienste</li> <li>- (gerichtliche) Nachverfolgung illegaler <i>pushbacks</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mangelnde Vorbereitungszeit für Antragstellerinnen und Antragsteller durch verkürzte Fristen; Nachteile bei Nichteinhaltung der Fristen</li> <li>- Behörden können weiterhin die Verfahren verzögern; Nichteinhaltung der Fristen aufseiten der Behörden wird nicht sanktioniert</li> <li>- Gefährdung der Verfahrensgarantien durch Beschleunigung</li> <li>- negative Asylbescheide werden häufiger angefochten</li> <li>- Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung für griechische Asylbehörde und EASO</li> <li>- weiterhin unklare Zuständigkeiten von EASO und griechischer Asylbehörde</li> <li>- keine effektiven Anschlussverfahren nach Asylbescheid (d. h. Rückführung bzw. Integration)</li> </ul>

<p>5. Rückführung beschleunigen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bessere Verfahrensstandards</li> <li>- bessere Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden</li> <li>- Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern<sup>32</sup></li> <li>- funktionierendes, unabhängiges Monitoring, z. B. durch FRA oder griechische Menschenrechtskommission</li> <li>- ggf. Koordinierung von Rückführungen durch Frontex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gefährdung der Verfahrensgarantien durch Beschleunigung</li> <li>- fehlende Bereitschaft der Türkei zur Wiederaufnahme der Rückübernahme</li> <li>- Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen mit anderen Herkunftsländern</li> </ul>
<p>6. dauerhafte Lösungen für anerkannte Flüchtlinge schaffen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verfügbarer Wohnraum und Zugang dazu</li> <li>- Aufbau einer Integrations-Infrastruktur in Griechenland</li> <li>- mittelfristig: Übergang der Verantwortung für Unterbringung und Integration von den internationalen Organisationen auf die griechischen Behörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sekundärmigration anerkannter Flüchtlinge</li> </ul>
<p>7. Schutzsuchende/Schutzberechtigte innerhalb der EU umsiedeln</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bilaterale Umsiedlungsabkommen bzw. ‚Koalition der Willigen‘</li> <li>- dauerhafte/verpflichtende EU-weite Umsiedlung: durch Beschluss der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments bzw. Ausverhandlung der Vorschläge im Migrations- und Asylpaket</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mangelnde Aufnahmebereitschaft der EU-Mitgliedstaaten</li> <li>- zusätzlicher personeller bzw. Verfahrensaufwand für Registrierung, Auswahl und Durchführung</li> </ul>

Eine Verbesserung der Situation in den griechischen Hotspots ist komplex, voraussetzungsreich und ressourcenintensiv. Kurz- und mittelfristig haben materielle Verbesserungen und höhere finanzielle und personelle Ressourcen weiterhin oberste Priorität, auch wenn dafür schon enorme Mittel eingesetzt wurden. Eine Entlastung der Hotspots seit 2020 war auch deshalb möglich, weil gegenüber den Vorjahren deutlich weniger Personen auf den griechischen Inseln ankamen (bzw. durch *pushbacks* daran gehindert wurden, s. o.). Diese ‚Pause‘ sollte genutzt werden, um die Aufnahmekapazitäten und -standards zu verbessern, damit die Hotspots dauerhaft innerhalb ihrer Kapazitätsgrenzen bleiben können. Darüber hinaus müssen Mechanismen eingerichtet werden, die die Hotspots systematisch entlasten, und langfristige Integrationsperspektiven geschaffen werden. Sollte der Zuzug auf die Inseln wieder steigen, ohne dass dies geschehen ist, werden sich die bekannten Probleme weiter verschärfen.

*Die Zukunft des Hotspot-Konzepts: Wahrung des Status quo ...*

Nach den Vorschlägen im neuen EU-Migrations- und Asylpaket sollen Grenzverfahren und Hotspots ein fester Bestandteil der gemeinsamen Asylpolitik werden. Freilich stehen die Verhandlungen darüber erst am Anfang. Bisher hält das Paket an der gegenwärtigen Rollenverteilung fest: Die Asylverfahren liegen klar in nationaler Hand, die EU und ihre Agenturen agieren höchstens unterstützend (vgl. Thym 2020a). Häufig wechselnde europäische Beamtinnen und Beamte, die das lokale Rechtssystem nicht kennen und die Sprache nicht beherrschen, eignen sich aber kaum als systemische Grundlage der Flüchtlingsaufnahme in Griechenland (oder in einem anderen Staat an der EU-Außengrenze). Der Ausbau des griechischen (bzw. eines anderen nationalen) Asylsystems bleibt daher eine zentrale Daueraufgabe (vgl. Beirens 2020; Rasche/Walter-Franke 2020: 19). Insofern ist es positiv zu bewerten, dass das Paket vorsieht, die entspre-

32 Im Oktober 2020 unterzeichneten Griechenland und Afghanistan ein *Memorandum of Understanding*, das die Grundlage für weitere Verhandlungen über die Rückübernahme bilden soll (Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs 2020).

chenden nationalen Kapazitäten gezielt aufzubauen. Auch die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Hotspots ist zu klären. Die griechische Regierung beschloss vor Kurzem, Nichtregierungsorganisationen, die in den Bereichen Asyl, Migration und Integration tätig sind, neu zu registrieren und zu zertifizieren (Ministerialverordnungen 3063/2020 vom 14. April 2020 und 10616/2020 vom 9. September 2020). Dies hat die Zusammenarbeit zwischen der griechischen Regierung und der Zivilgesellschaft weiter belastet (vgl. Council of Europe 2020).

*... oder schrittweise Europäisierung?*

Alternativ wäre – zumindest theoretisch und langfristig – auch denkbar, die Hotspots schrittweise zu europäisieren und die Verantwortung dafür der EU zu übertragen. In diesem Szenario wäre für Asylverfahren in den Hotspots eine EU-Asylagentur zuständig, die mit einem umfassenden Mandat und entsprechenden Ressourcen ausgestattet würde und deren Entscheidungen EU-weit gültig wären (vgl. SVR 2020: 9; Bendel 2020; 2017: 29; Thym 2020a; 2020b: 5–6; Rasche/Walter-Franke 2020: 17; Guild/Costello/Moreno-Lax 2017: 59). Analog zum Ausbau von Frontex in den letzten Jahren wäre es jetzt schon möglich, die Kompetenzen von EASO schrittweise zu erweitern. Für eine vollumfängliche Europäisierung des Asylsystems müssten dagegen die Verträge geändert werden; somit wäre im Vorfeld intensive politische Überzeu-

gungsarbeit und Konsensbildung nötig (SVR 2017: 36). Neben EASO (bzw. einer zukünftigen EU-Asylagentur) und Frontex könnte auch das EU-Katastrophenschutzverfahren verstärkt zum Einsatz kommen, das in den Hotspots bereits im Zuge der COVID-19-Pandemie angewandt wurde (vgl. SVR 2020: 2; Walter-Franke 2020: 9–12). Ein systematisches Monitoring könnte in einem solchen Szenario der Grundrechteagentur übertragen werden, statt es den einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen (vgl. Bendel 2020).

Eine erfolgreiche Europäisierung müsste sich auch in anderen strukturellen Aspekten beweisen: Inwieweit Grenzverfahren in der Zukunft funktionieren oder die künftige Politik die Probleme der Hotspots reproduziert und zementiert, hängt entscheidend davon ab, ob die anderen Komponenten des Migrations- und Asylpakets effektiv umgesetzt werden können. Insbesondere müssen die hartnäckigen Fragen nach einem verlässlichen Umverteilungsmechanismus und effektiven Rückführungen gelöst werden. Vordringlich ist allerdings weiterhin die humanitäre Notlage auf den Inseln: Mehrere Tausend Menschen, darunter sehr viele Kinder, verbrachten inmitten einer Pandemie die Wintermonate 2020/21 in einem provisorischen Zeltlager auf Lesbos oder in ähnlich ungeeigneten Unterkünften in den Hotspots auf anderen Inseln. Das Versprechen „No more Morias“<sup>33</sup> der Europäischen Kommission hat sich somit bislang nicht erfüllt.

33 „No more Morias“ forderte die Kommissarin für Inneres Ylva Johansson am 17.09.2020 (s. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/intervention-european-parliament-plenary-session-debate-need-immediate-and-humanitarian-eu-response\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/intervention-european-parliament-plenary-session-debate-need-immediate-and-humanitarian-eu-response_en), 15.01.2021).

## Literatur

- Adar, Sinem/Angenendt, Steffen/Asseburg, Muriel/Bossong, Raphael/Kipp, David* 2020: The Refugee Drama in Syria, Turkey, and Greece: Why a Comprehensive Approach Is Needed. SWP Comment 16, April 2020, Berlin.
- AIDA – Asylum Information Database* 2020: Country Report: Greece, 2019 Update, o. O.
- Antonakaki, Melina/Kasperek, Bernd/Maniatis, Georgios* 2016: Counting Heads and Channelling Bodies: The Hotspot Centre Vial in Chios, Greece. Bericht für Transit Migration 2 – A Research Project on the De- and Restabilizations of the European Border Regime, o. O.
- Associated Press News* 2020: Minister: Over 10,000 Migrants Stopped from Entering Greece. Beitrag vom 02.09.2020. (<https://apnews.com/article/fb8fca6e7429c5374187dbed553ee244>, 12.01.2021)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2020: Das Bundesamt in Zahlen 2019: Asyl, Nürnberg.
- Beirens, Hanne* 2020: Greece's Moria Tragedy: The Crash Test for the EU Pact on Migration and Asylum. Migration Policy Institute, Beitrag von September 2020. (<https://www.migrationpolicy.org/news/greece-moria-tragedy-crash-test-eu-pact-migration-and-asylum>, 16.12.2020)
- Bendel, Petra* 2017: EU Refugee Policy in Crisis. Blockades, Decisions, Solutions. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bendel, Petra* 2020: Neustart oder Fehlstart? Zum neuen EU-Pakt für Migration und Asyl. FluchtforschungsBlog, Beitrag vom 26.09.2020. (<https://blog.fluchtforschung.net/neustart-oder-fehlstart-zum-neuen-eu-pakt-fur-migration-und-asyl/>, 16.12.2020)
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat* 2021: Weiterer Flug aus Griechenland: 2.151 Menschen in Deutschland angekommen. Pressemitteilung vom 04.03.2021. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/03/Ankunft-grc-20210304.html>, 09.03.2021)
- Border Violence Monitoring Network* 2020: The Black Book of Pushbacks, o. O.
- Bundesregierung* 2020: Fragen und Antworten. Fakten zur EU-Türkei-Erklärung. Beitrag vom 05.03.2020. (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/faq-eu-tuerkei-erklaerung-1728136>, 06.11.2020)
- Council of Europe* 2019: Greece Must Urgently Transfer Asylum Seekers from the Aegean Islands and Improve Living Conditions in Reception Facilities. Commissioner for Human Rights, Beitrag vom 31.10.2019. (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/greece-must-urgently-transfer-asylum-seekers-from-the-aegean-islands-and-improve-living-conditions-in-reception-facilities>, 07.01.2021)
- Council of Europe* 2020: Expert Council on NGO Law. Addendum to the Opinion on the Compatibility with European Standards of Recent and Planned Amendments to the Greek Legislation on NGO Registration. CONF/EXP(2020)5, 23. November 2020, Straßburg.
- Deutsche Welle* 2020a: Greek Police Fire Tear Gas at Migrants on Turkish Border. Beitrag vom 29.02.2020. (<https://p.dw.com/p/3Yd0K>, 12.01.2021)
- Deutsche Welle* 2020b: Mit der Geduld am Ende – Die Flüchtlingssituation auf Samos. Beitrag vom 23.09.2020. (<https://www.dw.com/de/mit-der-geduld-am-ende-die-fl%C3%BCchtlingssituation-auf-samos/a-55024469>, 11.12.2020)
- Dimitriadi, Angeliki/Sarantaki, Antonia-Maria* 2019: National Report on the Governance of the Asylum Reception System in Greece. CEASEVAL Research on the Common European Asylum System 20, Chemnitz.
- Dutch Council for Refugees* (Hrsg.) 2016: The Implementation of the Hotspots in Italy and Greece, Amsterdam.
- EASO – European Asylum Support Office* 2019: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018, Valetta.
- EASO – European Asylum Support Office* 2020: EASO Operations in Greece to Expand Significantly. Pressemitteilung vom 28.01.2020. (<https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-greece-expand-significantly>, 12.01.2021)

*EASO – European Asylum Support Office* 2021: EASO Operations Expand to All Major EU Countries of First Arrival. Pressemitteilung vom 13.01.2021. (<https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-expand-all-major-eu-countries-first-arrival>, 15.01.2021)

*ECA – European Court of Auditors* 2019: Asylum, Relocation and Return of Migrants: Time to Step up Action to Address Disparities between Objectives and Results. Special Report 24, Luxemburg.

*ECCHR – European Center for Constitutional and Human Rights* 2018: EASO's Involvement in Greek Hotspots Exceeds the Agency's Competence and Disregards Fundamental Rights. Case Report, Berlin.

*ECRE – European Council on Refugees and Exiles* 2019: Border Procedures: Not a Panacea. ECRE's Assessment of Proposals for Increasing or Mandatory Use of Border Procedures. Policy Note 21, Brüssel.

*ECRE – European Council on Refugees and Exiles* 2020: Editorial: The Pact, Moria and Beyond: Five Reasons Why. Beitrag vom 11.09.2020. (<https://www.ecre.org/the-pact-moria-and-beyond-five-reasons-why/>, 15.01.2021)

*European Commission* 2015: Explanatory Note on the „Hotspot“ Approach, Brüssel.

*European Commission* 2018: EU-Turkey Statement Two Years on, Brüssel.

*European Commission* 2020a: EU-Turkey Statement Four Years on, Brüssel.

*European Commission* 2020b: Managing Migration: EU Financial Support to Greece. Dezember 2020, Brüssel.

*European Commission* 2020c: Migration: Commission and Greece Agree Joint Plan for a New Reception Centre in Lesbos. Pressemitteilung vom 03.12.2020, Brüssel.

*European Council* 2016: EU-Turkey Statement, 18 March 2016. Pressemitteilung 114/16 vom 18.03.2016, Brüssel.

*European Ombudsman* 2018: Entscheidung im Fall 735/2017/MDC über die Beteiligung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der

Zulässigkeit von Anträgen auf internationalen Schutz, die in den griechischen Hotspots eingereicht wurden; insbesondere Mängel bei den Anhörungen, Straßburg.

*European Parliamentary Research Service* 2020: Asylum Procedures at the Border. European Implementation Assessment, Brüssel.

*European Stability Initiative* 2020a: Aegean Plan 2.0 – Preventing a Disaster in the Times of Corona. Beitrag vom 20.03.2020, Berlin.

*European Stability Initiative* 2020b: A Mitsotakis Plan – Who Needs to Act? Beitrag vom 03.04.2020, Berlin.

*European Stability Initiative* 2020c: The Aegean Tragedy: Key Facts and Key Steps. Beitrag vom 24.01.2020, Berlin.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2018: Asylum in the EU Member States. 650 000 First-Time Asylum Seekers Registered in 2017. Pressemitteilung vom 20.03.2018, Luxemburg.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2019: Asylum in the EU Member States. 580 800 First-Time Asylum Seekers Registered in 2018, Down by 11% Compared with 2017. Pressemitteilung vom 14.03.2019, Luxemburg.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2020a: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data (Rounded). Indikator: migr\_asyappctza (Stand: 01.09.2020), Luxemburg.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2020b: Asylum Decisions in the EU. EU Granted Protection to Almost 300 000 Asylum Seekers in 2019. Pressemitteilung vom 27.04.2020, Luxemburg.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2020c: Asylum in the EU Member States. 612 700 First-Time Asylum Seekers Registered in 2019, Up by 12% Compared with 2018. Pressemitteilung vom 20.03.2020, Luxemburg.

*Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2020d: First Instance Decisions on Asylum Applications by Type of Decision – Annual Aggregated Data. Indikator: migr\_asydcfsta (Stand: 01.09.2020), Luxemburg.

- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2020e: Population on 1 January by Age and Sex. Indikator: demo\_pjan (Stand: 22.04.2020), Luxemburg.
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2021a: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex – Monthly Data (Rounded). Indikator: migr\_asyappctzm (Stand: 04.02.2021), Luxemburg.
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union* 2021b: First Instance Decisions on Applications by Citizenship, Age and Sex – Quarterly Data (Rounded). Indikator: migr\_asydcfstq (Stand: 04.02.2021), Luxemburg.
- FRA – Fundamental Rights Agency* 2018: Periodic Data Collection on the Migration Situation in the EU. February Highlights (1 December 2017 to 31 January 2018), Wien.
- FRA – Fundamental Rights Agency* 2019: Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on Fundamental Rights in the ‘Hot-spots’ Set up in Greece and Italy. FRA Opinion 3/2019, Wien.
- General Secretariat for Information and Communication* 2021: National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea. (<https://infocrisis.gov.gr/category/latest-info/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea/?lang=en>, 06.01.2021)
- Greek Council for Refugees/Oxfam* 2020: Diminished, Derogated, Denied: How the Right to Asylum in Greece Is Undermined by the Lack of EU Responsibility Sharing. Briefing, 2 July 2020, Oxford.
- Guild, Elspeth/Costello, Cathryn/Moreno-Lax, Violeta* 2017: Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece. Study for the European Parliament, Brüssel.
- Hänsel, Valeria/Kasperek, Bernd* 2020: Hotspot-Lager als Blaupause für die Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems? Politikfolgenabschätzung des Hotspot-Ansatzes in Griechenland. Expertise erstellt im Auftrag des Rates für Migration e. V., Berlin/Göttingen.
- Hellenic Republic Asylum Services* 2020: Statistical Data of the Greek Asylum Services from 07.06.2013 to 29.02.2020, Athen.
- Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs* 2020: Alternate Minister of Foreign Affairs Miltiadis Varvitsiotis Meets with Afghan Deputy Minister of Foreign Affairs Meerwais Nab. Beitrag vom 22.10.2020. (<https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/alternate-minister-of-foreign-affairs-miltiadis-varvitsiotis-meets-with-afghan-deputy-minister-of-foreign-affairs-meerwais-nab-athens-21-october-2020.html>, 10.11.2020)
- Hernández, Joel* 2020: Greece Struggles to Balance Competing Migration Demands. Migration Information Source, Beitrag vom 25.09.2020. (<https://www.migrationpolicy.org/article/greece-struggles-balance-competing-migration-demands>, 16.12.2020)
- HRW – Human Rights Watch* 2019: Turkey: Syrians Being Deported to Danger. Authorities Use Violence, Threats, Detention to Coerce Returns. Beitrag vom 24.10.2019. (<https://www.hrw.org/news/2019/10/24/turkey-syrians-being-deported-danger>, 16.12.2020)
- Ineli-Ciger, Meltem/Ulusoy, Orçun* 2020: Why the EU-Turkey Statement Should Never Serve as a Blueprint. ASILE Forums, Beitrag vom 07.10.2020. (<https://www.asileproject.eu/why-the-eu-turkey-statement-should-never-serve-as-a-blueprint/>, 16.12.2020)
- Infomigrants* 2020a: Countries on EU’s Southern Borders Demand More Help from EU Pact on Migration. Beitrag vom 27.11.2020. (<https://www.infomigrants.net/en/post/28800/countries-on-eu-s-southern-borders-demand-more-help-from-eu-pact-on-migration>, 27.01.2021)
- Infomigrants* 2020b: Mitarakis: ‘We Are Protecting Our Borders in Line with International Law’. Beitrag vom 06.11.2020. (<https://www.infomigrants.net/en/post/28372/mitarakis-we-are-protecting-our-borders-in-line-with-international-law>, 12.01.2021)
- IOM – International Organization for Migration* 2016: Migration Flows to Europe. The Mediterranean Digest, Genf.
- IOM DTM – International Organization for Migration Displacement Tracking Matrix* 2020: Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information. December 2019, Genf.

*IOM Greece – International Organization for Migration Greece* 2020: Supporting the Greek Authorities in Managing the National Reception System for Asylum Seekers and Vulnerable Migrants (SMS). Factsheet, November 2020, Athen.

*IOM Greece – International Organization for Migration Greece* 2021: Voluntary Scheme for the Relocation from Greece to Other European Countries. Factsheet, 09.03.2021, Athen.

*IRC – International Rescue Committee* 2020: The Cruelty of Containment: The Mental Health Toll of the EU's ‚Hotspot‘ Approach on the Greek Islands, Brüssel.

*Justizportal Nordrhein-Westfalen* 2021: In Griechenland anerkannte Schutzberechtigte dürfen derzeit nicht rücküberstellt werden. Beitrag vom 26.01.2021. ([https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/09\\_210126/index.php](https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/09_210126/index.php), 26.01.2021)

*Leivaditi, Nadina/Papatzani, Evangelia/Ilias, Aggelos/Petracou, Electra* 2020: Refugee Protection. Greece Country Report. RESPOND Working Papers Global Migration: Consequences and Responses, Paper 31/2020, Mytilene.

*Malkoutzis, Nick* 2020: Inszenierte Kulanz. Internationale Politik und Gesellschaft, Beitrag vom 25.09.2020. (<https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/inszenierte-kulanz-4668/>, 16.12.2020)

*Mavrikos-Adamou, Tina* 2019: As Lesbos Battles Migration Crisis Fatigue, the Value of Centralized Migration Decision-Making Is Questioned. Migration Information Source, Beitrag vom 12.09.2019. (<https://www.migrationpolicy.org/article/lesvos-centralized-migration-management>, 16.12.2020)

*Ministry of Interior of Turkey* 2021: Irregular Migrants Received from 4 April 2016 under the 18 March Agreement. (<https://en.goc.gov.tr/return-statistics>, 16.12.2020)

*MSF – Médecins Sans Frontières* 2018: Self-Harm and Attempted Suicides Increasing for Child Refugees in Lesbos. Pressemitteilung vom 17.09.2018. (<https://www.msf.org/child-refugees-lesbos-are-increasingly-self-harming-and-attempting-suicide>, 18.01.2021)

*Neville, Darren/Sy, Sarah/Rigon, Amalia* 2016: On the Frontline: The Hotspot Approach to Managing Migration. Study for the European Parliament, Brüssel.

*New York Times* 2020: Erdogan Says, ‚We Opened the Doors,‘ and Clashes Erupt as Migrants Head for Europe. Beitrag vom 29.02.2020. (<https://nyti.ms/2wELkac>, 12.01.2021)

*Papatzani, Evangelia/Leivaditi, Nadina/Ilias, Aggelos/Petracou, Electra* 2020: Reception Policies, Practices and Responses: Greece Country Report. RESPOND Working Papers Global Migration: Consequences and Responses, Paper 42/2020, Mytilene.

*Rasche, Lucas/Walter-Franke, Marie* 2020: Clear, Fair and Fast? Border Procedures in the Pact on Asylum and Migration. Hertie School Jacques Delors Centre Policy Paper, Berlin.

*RSA – Refugee Support Aegean* 2020a: Asylum Statistics for the First Three Quarters of 2020: High Recognition Rates, Increase in Subsidiary Protection Grants. Beitrag vom 09.12.2020. (<https://rsaegean.org/en/asylum-statistics-for-the-first-3-quarters-of-2020/>, 16.12.2020)

*RSA – Refugee Support Aegean* 2020b: Majority of Asylum Seekers in Need of International Protection, According to Eurostat First Instance Asylum Statistics. Beitrag vom 03.09.2020. (<https://rsaegean.org/en/majority-of-asylum-seekers-in-need-of-international-protection-according-to-eurostat-first-instance-asylum-statistics/>, 16.12.2020)

*RSA – Refugee Support Aegean* 2020c: Statistics on Returns from Greece in 2020: Key Observations. Beitrag vom 13.11.2020. (<https://rsaegean.org/en/statistics-on-returns-from-greece-in-2020-key-observations/>, 16.12.2020)

*RSA – Refugee Support Aegean/PRO ASYL* 2019a: Refugee Families Torn Apart, Chios/Frankfurt.

*RSA – Refugee Support Aegean/PRO ASYL* 2019b: Structural Failure: Why Greece's Reception System Failed to Provide Sustainable Solutions, Chios/Frankfurt.

*RSA – Refugee Support Aegean/Stiftung PRO ASYL* 2020: Submission to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Cases of M. S. S. v. Bel-

gium and Greece & Rahimi v. Greece. RSA Comments, July 2020, Chios/Frankfurt.

*Skordas, Achilles* 2020: The Twenty-Day Greek-Turkish Border Crisis and Beyond: Geopolitics of Migration and Asylum Law. EU Migration Law Blog, Beitrag vom 05.05.2020. (<http://eumigrationlawblog.eu/the-twenty-day-greek-turkish-border-crisis-and-beyond-geopolitics-of-migration-and-asylum-law-part-i/>, 12.02.2021)

*Der Spiegel* 2020: Greece Suspected of Abandoning Refugees at Sea. Beitrag vom 16.06.2020. (<https://www.spiegel.de/international/europe/videos-and-eyewitness-accounts-greece-apparently-abandoning-refugees-at-sea-a-84c06c61-7f11-4e83-ae70-3905017b49d5>, 13.11.2020)

*Statewatch* 2020: EU: Seven Member States Call for Mandatory Relocation in Revamped Asylum System. Beitrag vom 24.04.2020. (<https://www.statewatch.org/news/2020/april/eu-seven-member-states-call-for-mandatory-relocation-in-revamped-asylum-system/>, 27.01.2021)

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2019: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2020: Solidarisch, praktikabel, krisenfest: für eine neue Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union. Empfehlungen an die europäischen Institutionen und die Bundesregierung für die aktuelle Legislaturperiode der EU. Positionspapier, Berlin.

*Thym, Daniel* 2020a: Mehr Schein als Sein? Legislative Unklarheiten und operative Fallstricke des EU-Asylpakets. Verfassungsblog, Beitrag vom 24.09.2020. (<https://verfassungsblog.de/mehr-schein-als-sein/>, 16.12.2020)

*Thym, Daniel* 2020b: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 26. Oktober 2020 über die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN zur europäischen Flüchtlingspolitik, BT-Drs. 19/18680 vom 21. April 2020 und BT-Drs. 19/22125 vom 8. September 2020, Konstanz.

*Tsilou, Angeliki* 2018: When Greek Judges Decide Whether Turkey Is a Safe Third Country without Caring Too Much for EU Law. EU Migration Law Blog, Beitrag vom 29.05.2018. (<https://eumigrationlawblog.eu/when-greek-judges-decide-whether-turkey-is-a-safe-third-country-without-caring-too-much-for-eu-law/>, 12.02.2021)

*Tsourd, Evangelia (Lilian)* 2020a: Holding the European Asylum Support Office Accountable for Its Role in Asylum Decision-Making Mission Impossible?, in: German Law Journal, 21: 3, 506-531.

*Tsourd, Evangelia (Lilian)* 2020b: Refugee Recognition in the EU: EASO's Shifting Role, in: Forced Migration Review, 65, 29-31.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017: Fact Sheet Aegean Islands, 1-31 December 2017, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2020: Act Now to Alleviate Suffering at Reception Centres on Greek Islands – UNHCR's Grandi. Pressemitteilung vom 21.02.2020. (<https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e4fe4074/act-alleviate-suffering-reception-centres-greek-islands-unhcrs-grandi.html>, 06.01.2021)

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2021: Operational Portal Refugee Situations, Mediterranean Situation, Greece. (<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>, 06.01.2021)

*UNHCR Greece – United Nations High Commissioner for Refugees Greece* 2019: Aegean Islands Weekly Snapshot, 31 December 2018–06 January 2019, Athen.

*UNHCR Greece – United Nations High Commissioner for Refugees Greece* 2020a: Aegean Islands Weekly Snapshot, 30 December 2019–05 January 2020, Athen.

*UNHCR Greece – United Nations High Commissioner for Refugees Greece* 2020b: Returns from Greece to Turkey. 01.04.2020, Athen.

*UNHCR Regional Bureau for Europe – United Nations High Commissioner for Refugees Regional Bureau for*



*Europe* 2021: Greece Update No. 14 Lesvos, 29 January 2021, Genf.

*Walter-Franke, Marie* 2020: Redeploying EU Asylum Policy: A Way Out of the Governance Quagmire. Hertie School Jacques Delors Centre Policy Paper, Berlin.

*Welt* 2020: Bundespolizisten verhinderten 3.100 unerlaubte Weiterreisen aus Griechenland. Beitrag vom 18.10.2020. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article218064212/Griechenland-Bundespolizei-verhinderte-3100-illegale-Weiterreisen.html>, 12.02.2021)

*Ziebritzki, Catharina/Nestler, Robert* 2017: „Hotspots“ an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme. MPIL Research Paper Series 2017-17, Heidelberg.

Tab. 2 Irreguläre Ankünfte in Griechenland

Jahr	Seeweg	Landweg	vermisst/ums Leben gekommen
2014	41.038	2.280	405
2015	856.723	4.907	799
2016	173.450	3.784	441
2017	29.718	6.592	59
2018	32.494	18.014	174
2019	59.726	14.887	71
2020	9.687	5.982	102

Quelle: UNHCR 2021

Tab. 3 Rückführungen von Griechenland in die Türkei unter der EU-Türkei-Erklärung

2016 (März–Dez)	2017	2018	2019	2020 (Jan–März)	Gesamt
801	683	322	195	139	2.140

Anmerkung: Die Statistik beginnt nach Verabschiedung der EU-Türkei-Erklärung am 18. März 2016. Seit April 2020 sind Rückführungen in die Türkei aufgrund der COVID-19-Pandemie ausgesetzt. Insgesamt wurden seit 2016 Personen aus über 40 Herkunftsländern aus Griechenland in die Türkei zurückgebracht; die drei wichtigsten Nationalitäten waren Pakistan, Syrien und Algerien.

Quelle: UNHCR Greece 2020b; European Stability Initiative 2020c; RSA 2020c; Ministry of Interior of Turkey 2021

Tab. 4 Aufnahmeersuchen und Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens zwischen Griechenland und Deutschland

	2019	2020 (Jan–Juni)
<i>von Deutschland an Griechenland:</i>		
Aufnahmeersuchen	9.870	2.753
erfolgte Überstellungen	20	4
<i>von Griechenland an Deutschland:</i>		
Aufnahmeersuchen	1.684	743
erfolgte Überstellungen	730	118

Anmerkung: Zusätzlich hat Deutschland im ersten Halbjahr 2020 in 189 Fällen vom Selbsteintrittsrecht gemäß Art. 17 der Dublin-III-Verordnung ((EU) 604/2013) Gebrauch gemacht, d. h. das Asylverfahren durchgeführt, obwohl formal Griechenland dafür zuständig gewesen wäre. Im gleichen Zeitraum hat Griechenland den deutschen Behörden 540 Fälle erneut vorgelegt, die sie zunächst abgelehnt hatten (sog. Remonstrationen).

Quelle: BAMF 2020: 27, 30; BT-Drs. 19/22405: 3–4, 9–10, 20–21, 29–30, 33

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de  
(Redaktionsschluss: März 2021)

### **Verantwortlich**

Dr. Cornelia Schu

### **Gestaltung**

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

SVR-Policy Brief 2021-1

ISSN 2747-755X

© SVR gGmbH, Berlin 2021

## Die Autorin

Karoline Popp

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

## Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)