



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 12. Dezember 2016  
(OR. en)

15507/16

ASIM 168

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2016) 8525 final
Betr.:	EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 8.12.2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2016) 8525 final.

---

Anl.: C(2016) 8525 final



Brüssel, den 8.12.2016  
C(2016) 8525 final

**EMPFEHLUNG DER KOMMISSION**

**vom 8.12.2016**

**an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach  
Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013**

## EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 8.12.2016

**an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013**

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (im Folgenden „Dublin-Verordnung“) wurde 2011 von den Mitgliedstaaten ausgesetzt, nachdem in zwei Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)<sup>1</sup> festgestellt worden war, dass das griechische Asylsystem systemische Mängel aufweist, aufgrund deren Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, bei einer nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 durchgeführten Überstellung von einem Mitgliedstaat nach Griechenland der Gefahr einer Verletzung ihrer Grundrechte ausgesetzt wären.<sup>2</sup>
- (2) Seit Erlass des Urteils in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* durch den EGMR im Jahr 2011 verfolgt das Ministerkomitee des Europarats die Lage in Griechenland auf der Grundlage von Fortschrittsberichten, die Griechenland als Nachweis dafür vorlegen muss, dass es dem Urteil Folge leistet, und auf der Grundlage von Informationen von in Griechenland tätigen NRO und internationalen Organisationen wie dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR). Das Ministerkomitee hat das im Juni 2016 von Griechenland vorgelegte Ersuchen angenommen, das Evaluierungsverfahren mit dem Argument zu verschieben, dass sich Griechenland derzeit aufgrund des enormen Migrationsdrucks in einer Ausnahmesituation befindet, die instabil ist und nicht die gleiche wie bei Erlass des *M.S.S.*-Urteils vor fünf Jahren.
- (3) Infolge des *M.S.S.*-Urteils hat Griechenland zugesagt, sein Asylsystem auf der Grundlage des nationalen Aktionsplans zur Asylreform und zur Migrationssteuerung (im Folgenden der „griechische Aktionsplan“), der im August 2010 vorgelegt und im Januar 2013 überarbeitet wurde, zu reformieren. Am 1. Oktober 2015 legte Griechenland dem Rat einen Fahrplan für die Umsetzung der Umsiedlungsregelung und des Hotspot-Konzepts vor, in dem ferner einige vorrangige Maßnahmen dargelegt

<sup>1</sup> *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* (Nr. 30696/09) und *N.S. gegen Secretary of State for the Home Department* (C-411/10 und C-493/10).

<sup>2</sup> ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1 (ersetzt durch die Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

werden, die die Durchführung der noch ausstehenden vereinbarten Maßnahmen in den Bereichen Asyl und Aufnahme gewährleisten sollen.

- (4) Gleichzeitig stellt die aktuelle Flüchtlings- und Zuwanderungskrise eine enorme Belastung für das griechische Flüchtlings- und Migrationssystem dar, da Griechenland das wichtigste Ersteinreiseland auf der östlichen Mittelmeerroute ist. Zwischen Januar und dem 4. Dezember 2016 trafen 171 909 irreguläre Migranten in Griechenland ein.<sup>3</sup> Auch wenn die Erklärung EU-Türkei<sup>4</sup> zu einem deutlichen Rückgang der täglich aus der Türkei in Griechenland<sup>5</sup> ankommenden Menschen geführt hat, so hat sie gleichzeitig den griechischen Behörden neuen Verantwortlichkeiten auferlegt. Die durchschnittliche Zahl der täglichen Neuankömmlinge in Griechenland ist im Zeitraum ab Anfang August 2016 im Vergleich zum Zeitraum vom 1. Mai bis zum 31. Juli 2016 gestiegen.<sup>6</sup> Zudem hat sich die Lage in Griechenland wegen der faktischen Schließung der westlichen Balkanroute drastisch verändert, da Drittstaatsangehörige an der Weiterreise gehindert werden. Infolgedessen halten sich derzeit mehr als 62 000 irregulär eingereiste Drittstaatsangehörige in Griechenland auf.<sup>7</sup> Zugleich weisen die Notfall-Umsiedlungsregelungen auf der Grundlage der beiden Ratsbeschlüsse<sup>8</sup> (im Folgenden „die Umsiedlungsbeschlüsse“) insbesondere in Griechenland einen positiven Trend auf, wo sich die Zahl der Überstellungen zum Zwecke der Umsiedlung erhöht und derzeit auf 1000 pro Monat stabilisiert hat. Dennoch sind weitere Anstrengungen aller Mitgliedstaaten erforderlich, um Griechenland zu entlasten. Daher ruft die Kommission alle Mitgliedstaaten auf, monatlich Zusagen zu übermitteln und Umsiedlungen vorzunehmen, sodass ab Dezember 2016 jeden Monat mindestens 2000 Überstellungen zum Zwecke der Umsiedlung erfolgen und die Zahl der monatlichen Umsiedlungen schrittweise erhöht wird.<sup>9</sup>
- (5) Am 10. Februar und am 15. Juni 2016 richtete die Kommission eine Empfehlung an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Dublin-Verordnung zu treffen waren.<sup>10</sup> Den Empfehlungen zufolge bedarf die Lage in Griechenland noch immer beträchtlicher Verbesserungen, bevor die Kommission die mögliche Wiederaufnahme

---

<sup>3</sup> Frontex-Angaben vom 4. Dezember 2016.

<sup>4</sup> Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016.

<sup>5</sup> Siehe die Berichte der Kommission zu den Fortschritten bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm)

<sup>6</sup> Zwischen dem 1.5. und 31.7.2016 kamen täglich durchschnittlich 52 Neuankömmlinge in Griechenland an, vom 1.8 bis 29.11.2016 waren es 94.

<sup>7</sup> <http://www.media.gov.gr/index.php>, abgerufen am 6. Dezember 2016.

<sup>8</sup> Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146) und Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (ABl. L 248, 24.9.2015, S. 80).

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Umverteilung und Neuansiedlung – Achter Fortschrittsbericht vom 7.12.2016 (COM(2016) 791 final).

<sup>10</sup> Empfehlung der Kommission vom 10.2.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 871 final), Empfehlung der Kommission vom 15.6.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 3805 final).

von Überstellungen nach der Dublin-Verordnung weiter prüfen kann. Am 28. September 2016 richtete die Kommission eine dritte Empfehlung an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Dublin-Verordnung (im Folgenden die „dritte Empfehlung“) zu treffen waren.<sup>11</sup> In der dritten Empfehlung wurde der Schluss gezogen, dass Griechenland nach wie vor in der problematischen Lage ist, eine große Zahl neuer Asylbewerber bewältigen zu müssen, insbesondere aufgrund der sogenannten Vorabregistrierung und der weiterhin irregulär ankommenden Migranten. Darüber hinaus galt es weitere wichtige Schritte zu unternehmen, um – vor allem angesichts der Kapazitätsengpässe – die noch bestehenden Mängel im griechischen Asylsystem zu beheben. Auf der Grundlage weiterer Fortschritte sollte bei einer künftigen Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-Verordnung im Einklang mit der dritten Empfehlung berücksichtigt werden, inwiefern sich diese problematische Lage auf das Funktionieren des Asylsystems insgesamt auswirkt; daher sollte schrittweise und auf Einzelfallbasis mit den Überstellungen begonnen werden.

- (6) Mit Schreiben vom 22. November 2016 übermittelte Griechenland der Kommission weitere Informationen zur aktuellen Lage der Asylbewerber in Griechenland und zu den Fortschritten bei der Reform seines Asylsystems. Zugleich äußerte sich Griechenland besorgt über die Aussicht auf eine mögliche Wiederaufnahme der Überstellungen im Rahmen der Dublin-Verordnung und verwies auf die Zahl der derzeit im Land aufhältigen Migranten, die eine unverhältnismäßig hohe Belastung darstellt und dazu führt, dass die Asyl- und Aufnahmekapazitäten ausgereizt sind. Ferner wies Griechenland darauf hin, dass die Zahl der Überstellungen zum Zwecke der Umsiedlung aus Griechenland in andere Mitgliedstaaten weiterhin deutlich unter dem in den Umsiedlungsbeschlüssen vorgesehenen Niveau liege. Griechenland unterstrich jedoch, dass es keinen dauerhaften Ausschluss vom Dublin-System anstrebe, und bat um echte Solidarität und Unterstützung, bis sich die Lage in Griechenland wieder vollständig normalisiert habe.
- (7) Griechischen Daten vom 22. November 2016 zufolge sind seit dem 1. Januar 2016 etwa 39 000 Asylanträge beim griechischen Asyldienst eingegangen. Zum 30. September lagen mehr als 17 000 anhängige Rechtssachen in erster Instanz zur Prüfung vor. Schätzungen der griechischen Behörden zufolge werden bis Ende 2016 bis zu 50 000 Asylanträge vorliegen.<sup>12</sup> Infolge der Regularisierung der Lage in Griechenland und des verbesserten Zugangs zum Asylverfahren ist – neben anderen Faktoren – die Arbeitsbelastung durch die Asylanträge in Griechenland wesentlich höher als in den letzten Jahren.
- (8) In ihren vorausgehenden Empfehlungen hat die Kommission die Verbesserungen zur Kenntnis genommen, die Griechenland an den nationalen Rechtsvorschriften

---

<sup>11</sup> Empfehlung der Kommission vom 28.9.2016 an die Hellenische Republik zu den Sofortmaßnahmen, die von Griechenland im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zu treffen sind (C(2016) 6311 final).

<sup>12</sup> Bis Ende 2016 dürften die meisten der vorabregistrierten Anträge vollständig förmlich registriert sein. Die im August 2016 abgeschlossene Vorabregistrierung hatte zum Ziel, all jene irregulär angekommenen Drittstaatsangehörigen zu registrieren, die vor dem 20. März 2016 in Griechenland eingetroffen waren und internationalen Schutz beantragen wollten, die aber von den griechischen Behörden noch nicht in ein Asylverfahren überführt worden waren. Etwa 28 000 Personen wurden im Laufe des Sommers vorabregistriert.

vorgenommen hat, um zu gewährleisten, dass die neuen rechtlichen Bestimmungen der neu gefassten Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU sowie einige der Bestimmungen der neu gefassten Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU in nationales Recht umgesetzt wurden.<sup>13</sup> Am 3. April 2016 hat das griechische Parlament ein neues Gesetz (Gesetz 4375/2016) angenommen.<sup>14</sup> Am 22. Juni 2016 billigte das Parlament eine Änderung des Gesetzes 4375/2016, wodurch unter anderem die Zusammensetzung der Rechtsbehelfsausschüsse ebenso geändert wurde wie das Recht von Asylbewerbern, von diesen Ausschüssen angehört zu werden.<sup>15</sup> Am 31. August 2016 verabschiedete das griechische Parlament zudem ein Gesetz zu in Griechenland lebenden Flüchtlingskindern im Schulalter.<sup>16</sup>

- (9) Griechenland hat die Gesamtaufnahmekapazität sowohl für irreguläre Migranten als auch für Personen, die internationalen Schutz beantragen, im letzten Jahr beträchtlich erhöht. In Griechenland standen den tagesaktuellen Informationen der griechischen Behörden vom 6. Dezember 2016 zufolge 71 539 Plätze überwiegend in vorübergehenden Aufnahmeeinrichtungen, darunter Einrichtungen des UNHCR (siehe Erwägungsgrund 11) sowohl für irreguläre Migranten als auch für Personen, die internationalen Schutz beantragen, zur Verfügung.<sup>17</sup> Darüber hinaus stellen sich beträchtliche Herausforderungen im Hinblick auf die ausgereizten Kapazitäten auf den Ägäischen Inseln: Die maximale Aufnahmekapazität beläuft sich nach wie vor auf etwa 8200 Personen, während die Gesamtzahl der auf den Inseln registrierten Migranten am 5. Dezember 2016 bei 16 295 Personen lag.<sup>18</sup>
- (10) Darüber hinaus hat Griechenland mehr Unterbringungsmöglichkeiten für schutzbedürftige Personen, insbesondere für unbegleitete Minderjährige, geschaffen. Zum 17. November 2016 standen 1191 Plätze für die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen in Unterkünften zur Verfügung und zwar unabhängig davon, ob sie Asylsuchende sind oder nicht. Weitere 130 geeignete Plätze für unbegleitete Minderjährige werden voraussichtlich bis Ende 2016 geschaffen. Dennoch reichen die Kapazitäten für schutzbedürftige Antragsteller bei Weitem noch nicht aus, da die Einrichtungen gegenwärtig voll belegt sind, und 1199 unbegleitete Minderjährige, die in geeigneten Einrichtungen untergebracht werden müssen, stehen auf der Warteliste.<sup>19</sup> Die Fortschritte in diesem Bereich sind also schleppend; es ist klar, dass Griechenland seine Anstrengungen verstärken muss, um sicherzustellen, dass eine

<sup>13</sup> ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60, und ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96.

<sup>14</sup> „Gesetz 4375/2016 über den Aufbau und die Funktion des Asylendienstes, der Rechtsbehelfsbehörde und des Aufnahme- und Identifizierungsdienstes, die Einrichtung eines Generalsekretariats für Aufnahme, die Umsetzung der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) und sonstiger Bestimmungen in griechisches Recht“, verfügbar unter: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/o-prosf-pap.pdf>. Es müssen Durchführungsrechtsakte in Form von Minister- und Ko-Ministerbeschlüssen verabschiedet werden, damit die griechischen Behörden das Recht in vollem Umfang umsetzen können.

<sup>15</sup> Gesetz 4399/2016: [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/n\\_4399.2016.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/n_4399.2016.pdf).

<sup>16</sup> Gesetz 4415/2016: [https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek\\_ellinoglosi.pdf](https://www.alfavita.gr/sites/default/files/attachments/fek_ellinoglosi.pdf).

<sup>17</sup> [http://www.media.gov.gr/images/prosfygiko/REFUGEE\\_FLOWS-01-12-2016.pdf](http://www.media.gov.gr/images/prosfygiko/REFUGEE_FLOWS-01-12-2016.pdf)

Die vorübergehenden Notaufnahmeeinrichtungen und dauerhaften Aufnahmeplätze wurden in den Hotspots auf den Inseln des Ägäischen Meeres sowie auf dem Festland geschaffen.

<sup>18</sup> Der griechische Minister Mouzalas hat erklärt, dass sich tatsächlich weniger Migranten auf den Inseln aufhalten (rund 10 000 bis 12 000).

<sup>19</sup> <http://reliefweb.int/report/greece/situation-update-unaccompanied-children-uac-greece-2-november-2016>

angemessene Anzahl von Aufnahmeeinrichtungen für unbegleitete Minderjährige vorhanden ist, um den Bedarf an solchen Unterbringungsmöglichkeiten zu decken.

- (11) Im Januar 2016 wurde zwischen der Kommission und dem UNHCR eine Übertragungsvereinbarung über insgesamt 80 Mio. EUR unterzeichnet, um hauptsächlich für Personen, die internationalen Schutz beantragen und Anspruch auf Umsiedlung haben, 20 000 Plätze in offenen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen (Mietprogramme, Hotelgutscheine, Gastfamilien). Die Vereinbarung wurde im Juli 2016 überarbeitet, um auch die Möglichkeit der Bereitstellung von Plätzen in vom UNHCR verwalteten Umsiedlungszentren zu berücksichtigen sowie klarer zum Ausdruck zu bringen, dass die Regelung nicht nur auf Kandidaten für eine Umsiedlung abzielt, sondern auch auf andere Asylsuchende, insbesondere Personen, die für eine Familienzusammenführung nach der Dublin-Verordnung infrage kommen, und schutzbedürftige Personen, einschließlich unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder, behinderter und älterer Menschen, Alleinerziehender, chronisch Kranker, Schwangerer usw. Seit September hat sich die Zahl der verfügbaren Unterbringungsplätze beträchtlich erhöht (um etwa 8100). 20 000 Plätze wurden zugunsten von für eine Umsiedlung infrage kommenden Antragstellern im Rahmen des UNHCR-Mietprogramms im Dezember 2015 zugesagt; am 6. Dezember standen 20 145 Plätze zur Verfügung, darunter 6344 Plätze in Hotels/Gebäuden, 11 711 Plätze in Wohnungen, 484 Plätze in Gastfamilien und 960 Plätze in Umsiedlungszentren und 646 Plätze in speziellen Einrichtungen für unbegleitete Minderjährige.<sup>20</sup> Da die laufende Vereinbarung am 31. Dezember 2016 endet, hat die Kommission Gespräche mit dem UNHCR aufgenommen mit dem Ziel, die Vereinbarung im Jahr 2017 auf der Grundlage einer aktualisierten Bedarfsermittlung Griechenlands im Bereich Aufnahme fortzuführen.
- (12) Was die Qualität anbelangt, erfüllen viele der Aufnahmeeinrichtungen in Griechenland bei Weitem nicht die Anforderungen der Richtlinie 2013/33/EU über Aufnahmebedingungen für Personen, die internationalen Schutz beantragen; dies gilt insbesondere für Unterkünfte auf den Inseln und einige der vorübergehenden Unterkünfte auf dem Festland. Die Hotspot-Einrichtungen auf den Inseln sind nicht nur überfüllt, sondern erfüllen, was die Bedingungen der Sanitär- und Hygieneanlagen und den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie der Gesundheitsversorgung insbesondere für schutzbedürftige Gruppen betrifft, nicht den Standard. Die Sicherheit ist unzureichend und es bestehen nach wie vor Spannungen zwischen verschiedenen Nationalitäten. Auf dem Festland bieten die vom UNHCR verwalteten Unterkünfte angemessene Bedingungen. Der Großteil der verbleibenden Aufnahmeeinrichtungen setzt sich aus Behelfsunterkünften (derzeit an 53 Standorten) und vorübergehenden Einrichtungen mit sehr voneinander abweichenden und oft unzureichenden materiellen als auch sicherheitstechnischen Standards zusammen. Es wurde damit begonnen, einige der Einrichtungen winterfest zu machen, doch man kommt nur langsam voran. Selbst mit Verbesserungen wird es schwierig sein, aus einigen Behelfsunterkünften geeignete dauerhafte Aufnahmeeinrichtungen zu machen; daher müssen möglicherweise einige geschlossen werden, um andere wiederum zu konsolidieren.
- (13) Des Weiteren wird die Organisation der Aufnahme in Griechenland anscheinend unzureichend koordiniert, da es an einem klaren Rechtsrahmen und Überwachungssystem fehlt und einige Camps vom Ministerium und andere vom

<sup>20</sup>

<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>

Aufnahme- und Identifizierungsdienst ad-hoc verwaltet werden. Bisher wurde noch keine Entscheidung getroffen, welche Einrichtungen in dauerhafte umgewandelt werden. Der Aufnahmedienst ist noch immer dabei, seine Kapazitäten aufzubauen.

- (14) Aus den dargelegten Gründen muss Griechenland noch weitere Fortschritte machen und geeignete dauerhafte offene und einem angemessenem Standard entsprechende Aufnahmeplätze schaffen, die einen angemessenen Standard gemäß dem EU-Besitzstand erfüllen. Dazu gehört auch eine zentrale Verwaltung aller Aufnahmeeinrichtungen sowie ein System zur ständigen Kontrolle der Normgerechtigkeit dieser Einrichtungen und der dort durchgeführten Versorgung. Einige vorübergehende Einrichtungen sollten in dauerhafte umgewandelt werden; nichtsdestotrotz müssen jedoch weiterhin auch ausreichende Aufnahmekapazitäten in vorübergehenden Einrichtungen bereitgestellt werden, um Kapazitätsengpässe bei unerwartetem Aufkommen aufzufangen. Außerdem ist es ausgesprochen wichtig, dass die griechischen Behörden entsprechend den Vorgaben der dritten Empfehlung genauere Daten über die Aufnahmekapazitäten und eine umfassende und fortlaufend aktualisierte Bedarfsermittlung im Hinblick auf die Gesamtaufnahmekapazität und die Art dieser Kapazität bereitstellen.
- (15) In vorausgehenden Empfehlungen wurde festgestellt, dass bei der Schaffung der regionalen Asylbüros erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Die griechischen Rechtsvorschriften sehen die Schaffung von regionalen Asylbüros in den Gebieten Attika, Saloniki, Thrakien, Epirus, Thessalien, Westgriechenland, Kreta, Lesbos, Chios, Samos, Leros und Rhodos vor.<sup>21</sup> Laut Beschluss des Direktors des Asyldienstes können auch autonome Asylstellen eingerichtet werden, um den gestiegenen Bedarf des Asyldienstes zu decken. Nach Angaben der griechischen Behörden in einem Schreiben vom 22. November 2016 wurden bis dato sieben Regionalbüros in den Regionen Attica, Thrace, Saloniki, Lesbos, Samos, Rhodos und Patras in Betrieb genommen. Weitere neun autonome Asylstellen in Piräus, Evros, Xanthi, Leros, Kos, Korinth und eine Umsetzungsstelle in Alimos haben ihren Betrieb aufgenommen. Gesetzlich ist vorgesehen, dass drei weitere regionale Asylbüros in den Gebieten Kos, Epirus (Ioannina), Kreta (Heraklion) und Thessalien (Volos) ihre Tätigkeit aufnehmen.
- (16) Der griechische Asyldienst ist dabei, seine Kapazitäten zu erhöhen. Derzeit sind 478 Personen im Asyldienst beschäftigt;<sup>22</sup> dabei sind die Stellen des zentralen Dienstes sowie in regionalen Büros und Asylstellen bereits berücksichtigt. 250 dieser Stellen werden aus dem nationalen Haushalt und die verbleibenden Stellen aus verschiedenen EU- und EWR-Quellen finanziert. Es ist geplant, den Personalbestand bis Jahresende auf 659 Mitarbeiter zu erhöhen. Damit werden das vom UNHCR eingestellte Personal mit befristetem Dienstverhältnis sowie das Personal des EASO und die Experten aus den Mitgliedstaaten, die vom EASO für einen befristeten Zeitraum an den griechischen Asyldienst entsandt wurden, verstärkt. Die griechischen Behörden streben an, alle auf Vertragsbasis beschäftigten Mitarbeiter bis Ende 2017 durch fest angestellte Mitarbeiter zu ersetzen und die Kapazität nicht noch weiter zu erhöhen. Der griechische Asyldienst teilte den Kommissionsdienststellen mit, dass eine raschere Aufstockung des Personals nicht möglich sei, da es an erfahrenerem

---

<sup>21</sup> Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes 4375/2016.

<sup>22</sup> Bei einem Treffen am 10.11.2016 erteilte der griechische Asyldienst und den Kommissionsdienststellen Auskunft über die Personalsituation.

Personal für die Einarbeitung, Betreuung und Beaufsichtigung neu eingestellter Mitarbeiter fehle. Er erklärte, dass der Asyldienst im Laufe des Jahres 2016 auf das Dreifache aufgestockt wurde und es daher dringend erforderlich sei, insbesondere die mittlere Führungsebene und den Qualifikationsstand des Personals zu konsolidieren.

- (17) Angesichts des enormen Anstiegs der Zahl der Asylanträge in Griechenland ist noch nicht klar, ob die derzeitige und die geplante Personalausstattung des Asyldienstes ausreicht, um das gegenwärtige und das künftig zu erwartende Fallaufkommen adäquat und fristgerecht bewältigen zu können. Eine der Hauptprioritäten des Asyldienstes sollte es sein, den Zeitraum zu verkürzen, der zwischen dem Antrag und dem förmlichen Antrag vergeht, da derzeit oft zu viel Zeit verstreicht, was sich auf die Rechte der betroffenen Personen auswirkt und zur Frustration der betroffenen Personen führt. Sie sollte gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Asylverfahrensrichtlinie verkürzt werden, in dem es heißt, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen „so bald wie möglich“ förmlich einzureichen. Zugleich ist es entscheidend, dass ein Antrag, sobald er förmlich gestellt wurde, innerhalb der in der Richtlinie festgelegten Fristen bearbeitet wird, d. h. innerhalb von sechs Monaten. Die Bearbeitung eines förmlich gestellten Antrags dauert derzeit im günstigsten Falle mehrere Monate; lediglich Umsiedlungsanträge werden schneller bearbeitet. Weitaus ungewisser ist, wie lange es dauern wird, den aktuellen Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge zu beseitigen. Die Kommission nimmt jedoch die von Griechenland mit Schreiben vom 22. November 2016 geäußerten Bedenken zur Kenntnis, wonach eine schnellere Aufstockung des Personals des Asyldienstes die Kohärenz und die Qualität der Entscheidungen zu beeinträchtigen könnte.
- (18) Es muss dringend bewertet werden, ob diese Aufstockung der personellen Ressourcen des Asyldienstes ausreicht und wie die Kommission, ihre Agenturen und auch die Mitgliedstaaten Griechenland am besten dabei unterstützen können, diese Anträge innerhalb kürzerer Zeit zu bearbeiten. Eine umfassende und ständig aktualisierte Bedarfsermittlung sollte durchgeführt werden, bei der die Zahl der derzeit offenen Asylanträge, die der griechische Asyldienst wahrscheinlich jeweils zu bearbeiten hat, sowie die Zahl der verfügbaren Bediensteten, die für die Bearbeitung dieser Anträge erforderlich oder wahrscheinlich erforderlich sind, berücksichtigt werden. Das Personal könnte aus zusätzlichen Ressourcen zusammengesetzt werden, die von Griechenland selbst und durch Einsatz von Experten aus den Mitgliedstaaten in Form eines EASO-Unterstützungsteams zur Verfügung gestellt werden. Es sollte untersucht werden, wie die Arbeitsverfahren ohne Qualitätsverlust rationalisiert und effizienter gestaltet werden können, um die Befragungen und Verfahren ggf. mit Unterstützung des EASO zu beschleunigen.
- (19) Asylbewerbern muss ein wirksamer Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung über ihren Antrag zur Verfügung stehen. In dieser Hinsicht wurden wichtige Fortschritte erzielt. Gemäß dem im April 2016 erlassenen Gesetz 4375/2016 wurden eine Rechtsbehelfsbehörde und Rechtsbehelfsausschüsse eingerichtet. Das im Juni 2016 angenommene Gesetz 4399/2016 sieht vor, dass weitere Rechtsbehelfsausschüsse eingerichtet werden. Diese sind für die Prüfung aller Rechtsbehelfe zuständig, die seit dem 20. Juli 2016 gegen Entscheidungen des griechischen Asyldienstes eingelegt wurden. Als Beitrag zur Umsetzung der Erklärung EU-Türkei befassen sich die Rechtsbehelfsausschüsse vorrangig mit Fällen, in denen die Anträge auf den griechischen Inseln eingereicht wurden. Derzeit gibt es sechs

dieser Ausschüsse. Ferner wurde seit dem 21. Juli ein Rechtsbehelfsausschuss als Alternative zu den ständigen Ausschüssen eingerichtet.<sup>23</sup> Griechenland strebt an, weitere sieben Ausschüsse einzurichten, die bis Ende Dezember 2016 ihre Arbeit aufnehmen sollen und deren Zahl bis Ende Februar 2017 auf insgesamt 20 zu erhöhen, um so das erhöhte Fallaufkommen und die Bearbeitungsrückstände zu bewältigen.

- (20) Mit dem Gesetz 4399/2016 wurde zudem die Struktur dieser Ausschüsse geändert, die sich nunmehr aus drei Mitgliedern zusammensetzen: zwei Richtern des Verwaltungsgerichts und einem griechischen Staatsbürger mit entsprechendem Hintergrund und einschlägigen Erfahrungen, der vom UNHCR oder vom nationalen Ausschuss für Menschenrechte vorzuschlagen ist.
- (21) Gemäß Schreiben der griechischen Behörden vom 22. November 2016 wurden seit dem 21. Juli 2016 2347 Rechtsbehelfe bei den Rechtsbehelfsausschüssen eingelegt; es sind jedoch nur 573 Entscheidungen ergangen.
- (22) Das Mandat der alten Rechtsbehelfsausschüsse, die geschaffen worden waren, um Rechtsbehelfe aus dem in Griechenland entstandenen Bearbeitungsrückstand bei anhängigen Verfahren zu prüfen, wurde zunächst dahin gehend erweitert, dass sie neben ihrer Befassung mit materiellrechtlichen Rechtsbehelfen gegen erstinstanzliche Entscheidungen auch Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen aus Gründen der Zulässigkeit im Rahmen der Erklärung EU-Türkei prüfen sollten. Den Angaben der griechischen Behörden vom 22. November zufolge wurden zwischen April und 20. Juli 2016 mehr als 2000 Rechtsbehelfe bei den für die Bewältigung des Bearbeitungsrückstands zuständigen Rechtsbehelfsausschüssen eingelegt. Die Einrichtung der neuen Rechtsbehelfsausschüsse am 24. Juni 2016<sup>24</sup> hat die 20 für die Bewältigung des Bearbeitungsrückstands zuständigen Rechtsbehelfsausschüsse entlastet und ihnen ermöglicht, die anhängigen Rechtsbehelfsverfahren rascher abzuwickeln.
- (23) Weitere Fortschritte wurden in Bezug auf den seit Langem bestehenden Bearbeitungsrückstand bei Rechtsbehelfen im Rahmen des „alten Verfahrens“ nach der Präsidialverordnung 114/2010 erzielt. Der aktuelle Bearbeitungsrückstand belief sich zum 22. November 2016 auf ca. 6589 Fälle (gegenüber den insgesamt rund 51 000 Fällen, die Anfang 2013 dem Bearbeitungsrückstand zugerechnet wurden, und den 8075 Fällen im September 2016). Die griechischen Behörden haben Personen, deren Asylanträge über einen längeren Zeitraum anhängig waren und die aus humanitären oder anderen außergewöhnlichen Gründen für einen Aufenthaltstitel in Betracht kommen, Aufenthaltstitel für humanitäre Zwecke nach dem griechischen Gesetz 4375/2016 erteilt. Die Aufenthaltstitel werden für einen Zeitraum von zwei Jahren erteilt und können verlängert werden.<sup>25</sup> Mit einem solchen Aufenthaltstitel sind die gleichen Rechte und Leistungen wie mit dem subsidiären Schutzstatus in Griechenland verbunden,<sup>26</sup> und die betreffenden Personen gelten nicht mehr als Asylbewerber. Einige der dem Bearbeitungsrückstand zuzurechnenden Rechtsbehelfe werden jedoch auf ihre Begründetheit geprüft. Trotz der seit der letzten Empfehlung erzielten beträchtlichen Fortschritte sollte Griechenland seine Anstrengungen zur

---

<sup>23</sup> Aufgrund der gestiegenen Arbeitsbelastung bedingt durch die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei werden diesem Ausschuss 100 Fälle zur monatlichen Prüfung vorgelegt.

<sup>24</sup> Ko-Ministerbeschluss (ABl. B 1862 vom 24.6.2016).

<sup>25</sup> Artikel 22 Absatz 3 des Gesetzes 4375/2016.

<sup>26</sup> Artikel 28 der Präsidialverordnung 114/2010.

Beseitigung des Bearbeitungsrückstands bei anhängigen Rechtsbehelfen gegen Asylentscheidungen fortsetzen, um sicherzustellen, dass Antragsteller mit anhängigem Rechtsbehelf ihr Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ausüben können.

- (24) Angesichts der gestiegenen Zahl der in Griechenland seit der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei gestellten Anträge ist eine personell ausreichend ausgestattete Rechtsbehelfsbehörde, die in der Lage ist, den erwarteten starken Anstieg der Rechtsbehelfe zu bewältigen, umso wichtiger. Die Effizienz der Ausschussarbeit sollte gesteigert werden, ohne ihre Qualität oder die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder zu beeinträchtigen. Denkbar wären unter anderem häufigere Tagungen der Rechtsbehelfsausschüsse, die Einholung juristischer Unterstützung bei der Abfassung von Entscheidungen, die Spezialisierung der Ausschüsse und eine Vollzeitätigkeit der Mitglieder. Außerdem sollte mehr Hilfspersonal eingestellt werden.<sup>27</sup> Auf der Grundlage der Zahl der derzeit in den verschiedenen Rechtsbehelfsinstanzen anhängigen und voraussichtlich von ihnen bearbeiteten Rechtsbehelfe sollte außerdem eine fortlaufende Bedarfsermittlung durchgeführt werden, um zu bewerten, ob die Zahl der Ausschüsse ausreicht und die Arbeitsmethoden passen.
- (25) In das neue Gesetz (Gesetz 4375/2016) wurde die Bereitstellung von unentgeltlicher Rechtsberatung für Antragsteller, die Rechtsbehelfe eingelegt haben, aufgenommen. Allerdings wurden noch nicht alle Maßnahmen getroffen, um dieses Gesetz in der Praxis umzusetzen. Am 9. September 2016 wurde ein Ministerbeschluss zur Umsetzung der Bestimmung über die Bereitstellung von unentgeltlicher Rechtsberatung gemäß dem Gesetz 4375/2016 verabschiedet. Die Finanzierung der unentgeltlichen Rechtsberatung erfolgt aus Mitteln des griechischen Programms im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF). Darüber hinaus wurden dem UNHCR im Rahmen der AMIF-Soforthilfe Finanzmittel in Höhe von insgesamt 30 Mio. EUR gewährt.<sup>28</sup> Diese Finanzmittel werden vom UNHCR unter anderem für die Bereitstellung von unentgeltlicher Rechtsberatung für internationalen Schutz beantragende Personen im Rechtsbehelfsstadium bis Anfang 2017 verwendet; bis zu diesem Zeitpunkt sollen die griechischen Behörden ein eigenes System von unentgeltlicher Rechtsberatung geschaffen haben. Zwei Projekte werden in Partnerschaft mit Nichtregierungsorganisationen (Metaction und Griechischer Flüchtlingsrat) durchgeführt, eines auf den Inseln (vollständige Einbeziehung der Rechtsbehelfe) und eines auf dem Festland, bei dem nur Rechtsbehelfe erfasst werden, die in Athen oder Saloniki eingereicht wurden (Asylbewerber, die sich in Gewahrsam befinden, werden ebenfalls nicht erfasst). Am 19. September hat Griechenland der Kommission mitgeteilt, dass die vom Asyldienst zu führende Liste der Rechtsanwälte Anfang 2017 aufgestellt wird. Griechenland sollte die erforderlichen Schritte unternehmen, um das Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung für Asylbewerber, die einen Rechtsbehelf einreichen, unverzüglich zu garantieren.
- (26) Sorgen verursacht weiterhin der Schutz schutzbedürftiger Antragsteller wie unbegleiteter Minderjähriger, insbesondere weil es an einem ordnungsgemäß funktionierenden Vormundschaftssystem und angemessenen Unterbringungsmöglichkeiten mangelt und ihre Sicherheit generell nicht gewährleistet ist. Das neue Gesetz 4375/2016 sieht eine neue Direktion für Aufnahme und eine

---

<sup>27</sup> Auskunft, die den Kommissionsdienststellen auf einer Zusammenkunft mit der Rechtsbehelfsbehörde im November 2016 übermittelt wurde.

<sup>28</sup> Die Finanzhilfevereinbarung wurde am 15.7.2016 unterzeichnet.

Direktion für soziale Integration vor, die jeweils Fachabteilungen für die Aufnahme und die Integration unbegleiteter Minderjähriger innerhalb des Ministeriums für innere Angelegenheiten und Verwaltungsreform umfassen, worin auch die Bereitstellung eines gesetzlichen Vertreters eingeschlossen ist. Ungeachtet dessen müssen die griechischen Behörden noch Durchführungsmaßnahmen verabschieden, um zu gewährleisten, dass in der Praxis geeignete Verfahrensgarantien und Aufnahmebedingungen für unbegleitete Minderjährige bereitgestellt werden. Weitere Vorschriften, die auch Bestimmungen für ein wirksames Vormundschaftssystem enthalten, stehen immer noch aus. Die griechischen Behörden haben bestätigt, dass das für unbegleitete Minderjährige zuständige Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität ein neues Vormundschaftsgesetz ausarbeitet, das vor Ende 2016 fertig sein dürfte. Mit diesem Gesetz soll - voraussichtlich auf Abteilungsebene - ein eigenständiger Vormundschaftsdienst eingerichtet werden. Auch wenn die griechische Regierung bereits einen Ministerbeschluss in Bezug auf die Altersbestimmung bei asylsuchenden unbegleiteten Minderjährigen angenommen hat<sup>29</sup>, wird weiter über Probleme bei der praktischen Durchführung der Altersbestimmung berichtet, aufgrund von fehlender Identifizierung und fehlender Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit der von der Polizei vorgenommenen Altersbestimmung.

- (27) Beim Bildungszugang sind beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen. Das im August verabschiedete Gesetz 4415/2016 zielt unter anderem darauf ab, psychosoziale Unterstützung und Bildung für die Kinder von Asylsuchenden sowie die reibungslose Integration der in Griechenland bleibenden Personen in das griechische Bildungssystem nach einer vorbereitenden Übergangsphase zu gewährleisten. Trotz örtlicher Vorbehalte ergreifen die griechischen Behörden entschlossene Maßnahmen, um diese Vorschrift vollständig und wirksam umzusetzen.
- (28) Darüber hinaus ist die Situation unbegleiteter Minderjähriger nach Ansicht einiger Interessenträger generell und vor allem in den Aufnahmezentren sowohl auf dem Festland als auch auf den Inseln weiterhin prekär, wobei einige angeben, dass Kinder noch immer über längere Zeiträume unter unhygienischen Bedingungen in überfüllten Einrichtungen ohne Vertreter oder Zugang zu Rechtsberatung in Gewahrsam gehalten werden, bis eine geeignete Unterbringungsmöglichkeit für sie gefunden werden kann.<sup>30</sup> Wie in Erwägungsgrund 10 dargelegt, ist das Fehlen geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten für Minderjährige ein gravierendes Problem, das immer noch dringend gelöst werden muss.
- (29) Die Europäische Kommission hat Griechenland erhebliche Finanzmittel bereitgestellt, um das Land bei seinen Bemühungen zu unterstützen, sein Asylverwaltungssystem an EU-Normen anzugleichen. Seit Anfang 2015 wurden Griechenland über 352 Mio. EUR an Soforthilfe aus den Fonds im Bereich Inneres (AMIF und Fonds für die innere Sicherheit (ISF)) gewährt; die Finanzmittel gingen entweder direkt an die griechischen Behörden oder an in Griechenland tätige Unionsagenturen und internationale Organisationen. Von diesem Betrag wurden 90 Mio. EUR im Juli 2016 direkt an die griechischen Behörden vergeben, damit diese ihre Kapazitäten zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Bereitstellung medizinischer Grundversorgung in Aufnahmezentren für Flüchtlinge erhöhen sowie Migranten

---

<sup>29</sup> Ministerbeschluss 1982 vom 16.2.2016 (Amtsblatt, B' 335).

<sup>30</sup> Human Rights Watch, „Why Are You Keeping Me Here?“, September 2016 [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/greece0916\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/greece0916_web.pdf).

Aufnahme- und Gesundheitsleistungen anbieten können. Außerdem wurden erhebliche Finanzmittel (ca. 198 Mio. EUR) über das kürzlich geschaffene Soforthilfeinstrument an humanitäre Partnerorganisationen vergeben, um die grundlegenden humanitären Bedürfnisse von Migranten und Flüchtlingen zu decken. Diese Finanzmittel tragen zur Umsetzung des Noteinsatzplans bei, der von der Kommission in Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden und relevanten Akteuren ausgearbeitet wurde, um die humanitäre Lage vor Ort in den Griff zu bekommen und/oder die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zu unterstützen.

- (30) Diese Soforthilfe kommt zu den 509 Mio. EUR hinzu, die Griechenland für den Zeitraum 2014-2020 für seine nationalen Programme im Rahmen des AMIF und ISF gewährt wurden. Somit ist Griechenland unter den EU-Mitgliedstaaten erster Nutznießer der EU-Fonds im Bereich Inneres.
- (31) Griechenland sollte sicherstellen, dass diese finanziellen Ressourcen effizient und wirksam und ohne weitere Verzögerung genutzt werden. Zu diesem Zweck werden die nationalen Programme Griechenlands im Rahmen der Fonds für den Bereich Inneres (AMIF, ISF) mit dem Ziel überprüft, sie an die neuen Prioritäten anzupassen. Die Überprüfung des nationalen AMIF-Programms ist abgeschlossen, die des nationalen ISF-Programms steht kurz vor dem Abschluss. Auch wenn die neue zuständige Behörde inzwischen förmlich im Einklang mit den Vorgaben der Rechtsgrundlage benannt wurde, müssen die Verfahren und operativen Maßnahmen weiter gestrafft werden, damit die griechischen Behörden anfangen können, die über die nationalen Programme verfügbaren Mittel voll abzuschöpfen und die dringenden Bedürfnisse insbesondere im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und die anderen Leistungen für die im Land aufhältigen Migranten anzugehen.
- (32) Wie in der Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 „Zurück zu Schengen“ bestätigt<sup>31</sup>, ist die Sicherstellung eines einwandfrei funktionierenden Dublin-Systems unerlässlicher Bestandteil der umfassenden Bemühungen zur Stabilisierung der Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik. Diese Bemühungen um eine Normalisierung der Dublin-Abläufe sollten wiederum zur Rückkehr zu einem normal funktionierenden Schengen-Raum führen. Die Verlockung für irregulär in Griechenland eingetroffene Asylbewerber zur Weiterreise in andere Mitgliedstaaten, die die Aussetzung der Dublin-Überstellungen nach Griechenland seit 2011 verursacht hat, ist eine der Triebkräfte für die Sekundärbewegungen, die die normale Funktionsweise des Schengen-Systems unterlaufen. Daher ist es wichtig, dass Griechenland die in dieser Empfehlung genannten noch ausstehenden Maßnahmen dringend umsetzt. Gleichzeitig sollte wie von der Kommission vorgeschlagen<sup>32</sup> einer Reform der Dublin-Regeln mit dem Ziel einer solidarischen und fairen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten Priorität eingeräumt werden. Die Verhandlungen über diesen Vorschlag sind noch im Gange.
- (33) Die Kommission erkennt die bedeutenden Fortschritte an, die von Griechenland mit Unterstützung durch die Kommission, das EASO, die Mitgliedstaaten sowie internationale und Nichtregierungsorganisationen erzielt wurden, um die Funktionsweise des griechischen Asylsystems seit dem 2011 ergangenen *M.S.S.*-Urteil zu verbessern. Insbesondere aufgrund der Vorabregistrierung, der weiterhin – wenn

---

<sup>31</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Zurück zu Schengen – ein Fahrplan“, COM(2016) 120 final vom 4.3.2016

<sup>32</sup> COM(2016) 270 final.

auch in geringerem Maße als vor März 2016 – irregulär ankommenden Migranten und seiner Verantwortung bei der Anwendung der EU-Türkei-Erklärung ist Griechenland jedoch nach wie vor in der problematischen Lage, eine große Zahl neuer Asylbewerber bewältigen zu müssen. Darüber hinaus müssen weitere wichtige Schritte zur Beseitigung der verbliebenen Unzulänglichkeiten im griechischen Asylsystem ergriffen werden, u. a. was die Qualität der Aufnahmeeinrichtungen, die Behandlung schutzbedürftiger Antragsteller und die Geschwindigkeit anbelangt, mit der Asylanträge registriert und in zwei Instanzen geprüft werden. Um die Folgen dieser schwierigen Lage für die Funktion des Asylsystems insgesamt zu berücksichtigen und eine nicht tragbare Überlastung Griechenlands zu vermeiden, ist es weiterhin nicht angeraten, die vollständige Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen nach Griechenland zu empfehlen, auch wenn dies weiterhin das letztendliche Ziel ist.

- (34) Griechenland hat beträchtliche Fortschritte bei der Schaffung der grundlegenden institutionellen und rechtlichen Strukturen erzielt, die für ein ordnungsgemäß funktionierendes Asylsystem erforderlich sind. Daher sind die Aussichten gut, dass das Land in naher Zukunft über ein voll funktionsfähiges Asylsystem verfügen wird, sobald die verbliebenen Unzulänglichkeiten insbesondere in Bezug auf die Aufnahmebedingungen und die Behandlung Schutzbedürftiger und vor allem unbegleiteter Minderjähriger beseitigt wurden. Aus diesen Gründen ist es angebracht, eine allmähliche Wiederaufnahme der Überstellungen auf der Grundlage von Einzelfall-Zusicherungen zu empfehlen, wobei die Kapazitäten zur Aufnahme von Asylbewerbern und zur EU-rechtskonformen Bearbeitung ihrer Anträge und die gegenwärtig unzulängliche Behandlung bestimmter Personenkategorien (Schutzbedürftige, einschl. unbegleiteter Minderjähriger) berücksichtigt werden sollten. Ferner sollten diese Überstellungen nicht rückwirkend wiederaufgenommen werden, sondern sich auf Asylbewerber erstrecken, für die ab einem bestimmten Stichtag Griechenland zuständig ist, damit Griechenland nicht übermäßig belastet wird. Als Stichtag wird der 15. März 2017 empfohlen.
- (35) Auf der Grundlage der obigen Erläuterungen werden in dieser Empfehlung die Maßnahmen aufgeführt, die die griechischen Behörden angesichts der empfohlenen schrittweisen Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen von Asylbewerbern, die ab dem 15. März 2017 irregulär über eine Außengrenze nach Griechenland gelangen, oder für die Griechenland aufgrund anderer als der in Kapitel III Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 genannten Kriterien zuständig ist, ergreifen oder fortführen müssen. Im Hinblick auf dieses Ziel sollte Griechenland dringend alle in dieser Empfehlung genannten Maßnahmen durchführen. Im Einklang mit dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Lastenteilung sollten die übrigen Mitgliedstaaten ebenfalls zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen, beispielsweise indem sie den Aufforderungen des EASO zur Abstellung von Sachverständigen zwecks Unterstützung der griechischen Behörden Folge leisten und ihren aus den Umsiedlungs-Beschlüssen erwachsenden Umsiedlungspflichten vollumfänglich nachkommen.
- (36) Diese Empfehlung enthält auch die Modalitäten für die Wiederaufnahme der Überstellungen, zu denen die enge Einzelfallzusammenarbeit zwischen den griechischen Behörden und den Behörden des überstellenden Mitgliedstaats im Geiste einer aufrichtigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gehört und durch die gewährleistet werden sollte, dass die zu überstellende Person entsprechend den Normen der Richtlinie 2013/33/EU untergebracht und ihr Antrag nach Maßgabe der

Richtlinie 2013/32/EU bearbeitet wird. Dazu wird erforderlich sein, dass Griechenland für jede zu überstellende Person individuell spezifische Garantien im Hinblick auf ihre Behandlung abgibt. Zudem sollte zur Unterstützung und Berichterstattung eine EASO-Gruppe aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten eingerichtet werden, die die konkrete Anwendung dieser Normen auf die überstellten Personen unterstützt.

- (37) Die regelmäßigen Berichte Griechenlands über die bei der Umsetzung dieser Maßnahmen erzielten Fortschritte werden von wesentlicher Bedeutung sein, um die vollständige Umsetzung dieser Empfehlung zu gewährleisten. Dementsprechend sollte Griechenland seinen ersten Bericht dieser Empfehlung gemäß bis 15. Februar 2017 vorlegen. Dort sollte u. a. beschrieben werden, welche Vorkehrungen die griechischen Behörden treffen, um die für eine mit dem einschlägigen EU-Recht konforme Überstellung erforderlichen Einzelfallgarantien abgeben zu können. Im Anschluss daran sollte Griechenland alle zwei Monate über die Umsetzung dieser Empfehlung Bericht erstatten.
- (38) Auf der Grundlage dieser Berichte und anderer einschlägiger, in ihrem Besitz befindlicher Informationen sowie der weiteren Entwicklungen wird die Kommission regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung berichten und die hier aufgeführten Empfehlungen erforderlichenfalls aktualisieren.
- (39) Für die Entscheidung über eine solche Wiederaufnahme der Überstellungen in einzelnen Fällen sind ausschließlich die Behörden der Mitgliedstaaten unter der Kontrolle der Gerichte zuständig, die den Europäischen Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zur Auslegung der Dublin-Verordnung ersuchen können —

EMPFIEHLT:

## **I. Maßnahmen zur Verbesserung des griechischen Asylsystems**

### *Aufnahmebedingungen und -einrichtungen*

- (1) Griechenland sollte sich weiterhin bemühen sicherzustellen, dass die Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung aller internationalen Schutz beantragenden Personen in seinem Hoheitsgebiet ausreichen und dass die Aufnahmebedingungen in all diesen Einrichtungen die Normen nach EU-Recht erfüllen. Mit hoher Priorität sollte Griechenland:
  - a) eine ausreichende Anzahl offener Aufnahmeeinrichtungen gewährleisten, in denen alle Personen, die internationalen Schutz beantragen und in Griechenland aufgenommen werden oder wahrscheinlich aufgenommen werden, sowie ihre Angehörigen während der Dauer des Asylverfahrens untergebracht werden können;

- b) sicherstellen, dass alle diese Aufnahmeeinrichtungen mindestens die Mindestnormen nach der Richtlinie 2013/33/EU über die Aufnahmebedingungen auch mit Blick auf unbegleitete Minderjährige und winterliche Bedingungen erfüllen;
- c) unverzüglich entscheiden, welche Aufnahmeeinrichtungen auf dem Festland ausgebaut und welche geschlossen werden sollten;
- d) unverzüglich darüber befinden, wie die Aufnahmekapazität auf den Inseln erhöht werden könnte;
- e) die benötigten zusätzlichen Unterbringungsplätze für unbegleitete Minderjährige schaffen, um sicherzustellen, dass alle unbegleiteten minderjährigen Asylbewerber unverzüglich in geeignete Unterkünfte gebracht und nicht unter unzumutbaren Bedingungen in Gewahrsam gehalten werden, und dafür sorgen, dass solche Einrichtungen aufrechterhalten werden;
- f) dafür Sorge tragen, dass Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst;
- g) eine wirksame und kontinuierliche Verwaltung und Koordinierung aller Aufnahmeeinrichtungen mit einer ständigen Kontrolle der Normgerechtigkeit dieser Einrichtungen und der dort durchgeführten Versorgung, einschließlich derjenigen in den Hotspots, sorgen und gewährleisten, dass die zuständigen Behörden über adäquate Ressourcen hierfür verfügen.

Griechenland sollte außerdem sicherstellen, dass neben den dauerhaften Einrichtungen eine angemessene Anzahl vorübergehender offener Aufnahmeeinrichtungen verfügbar ist oder kurzfristig zur Verfügung gestellt werden kann, um die Unterbringung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, und ihren Angehörigen auch im Falle unerwarteter Zuströme unter angemessenen Bedingungen zu ermöglichen.

Die griechischen Behörden sollten eine umfassende Bedarfsermittlung im Hinblick auf die erforderliche Gesamtaufnahmekapazität und die Art dieser Kapazität durchführen und diese Bedarfsermittlung angesichts neuer Entwicklungen fortlaufend aktualisieren.

### ***Zugang zum erstinstanzlichen Asylverfahren und Ressourcen***

- (2) Griechenland sollte sich weiterhin bemühen, sicherzustellen, dass alle Personen, die internationalen Schutz beantragen, effektiven Zugang zum Asylverfahren haben, indem insbesondere:
  - a) bewertet wird, ob die Zahl der Bediensteten der Asyldienstes für die Entgegennahme der Asylanträge innerhalb der in der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU angegebenen Fristen ausreicht;

- b) basierend auf dieser Bewertung die Einstellung etwaig benötigter zusätzlicher Bediensteter in den Asyldienst veranlasst wird, damit sämtliche Anträge auf internationalen Schutz baldmöglichst effizient und fristgerecht bearbeitet werden können, und/oder zusätzlichen Bedarf an einer Abstellung von Sachbearbeitern und Dolmetschern aus anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der EASO-Unterstützungsteams geltend gemacht wird;
- c) zusätzliche regionale Asylämter oder -büros entsprechend dem landesweiten Bedarf eingerichtet werden;
- d) die Befragungen und Verfahren ggf. mit Unterstützung des EASO unter Beibehaltung der einschlägigen Normen soweit möglich beschleunigt werden, u. a. mittels Zuhilfenahme geeigneter Instrumente;
- e) die Zeit zwischen der Absichtserklärung und der tatsächlichen Einreichung des Asylantrags gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU verkürzt wird.

Die Bedarfsermittlung nach Buchstabe a sollte fortlaufend aktualisiert werden und Angaben zur Zahl der eingestellten Bediensteten enthalten.

### *Rechtsbehelfsbehörde*

- (3) Griechenland sollte sich weiterhin bemühen, sicherzustellen, dass alle Personen, die internationalen Schutz beantragen, Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf haben, und insbesondere Folgendes gewährleisten:
  - a) die vollständige Funktionsfähigkeit der neuen Rechtsbehelfsbehörde durch die Einrichtung der geplanten 20 Rechtsbehelfsausschüsse bis Ende Februar 2017 und die Aufstockung dieser Zahl entsprechend den Ergebnissen der unten genannten Bedarfsermittlung;
  - b) Ausstattung der Rechtsbehelfsbehörde und der Ausschüsse mit adäquaten personellen Ressourcen, um alle anhängigen und künftig zu erwartenden Rechtsbehelfe, einschließlich der Rechtsbehelfe im Rahmen der Erklärung EU-Türkei, bearbeiten zu können;
  - c) frühestmögliche Entscheidung über alle anhängigen Anträge auf gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen, die gegenwärtig unerledigt sind;
  - d) Intensivierung der Entscheidungstätigkeit der Rechtsbehelfsausschüsse, unter anderem durch häufigere Tagungen, die Einholung juristischer Unterstützung bei der Abfassung von Entscheidungen, die Spezialisierung des Ausschüsse und eine Vollzeitätigkeit der Mitglieder, unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit;
  - e) ausreichende Schulung der Ausschussmitglieder, gegebenenfalls mit Unterstützung des EASO.

Die griechischen Behörden sollten auf der Grundlage einer umfassenden fortlaufenden Bedarfsermittlung bestimmen, wie viele Rechtsbehelfsausschüsse im

Rahmen der neuen Rechtsbehelfsbehörde notwendig sind, um alle von internationalen Schutz beantragenden Personen eingereichten Rechtsbehelfe zu prüfen, und die Zahl der personellen Ressourcen sowie alle weiteren Maßnahmen wie eine Änderung der Arbeitsweise ermitteln, die erforderlich sind, damit diese Ausschüsse weiterhin ordnungsgemäß arbeiten können. Insbesondere sollte geprüft werden, ob die bis Ende Februar 2017 einzurichtenden 20 Rechtsbehelfsausschüsse ausreichen.

### ***Rechtsberatung***

- (4) Griechenland sollte sicherstellen, dass der Rechtsrahmen für den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung in der Praxis greift und dass alle Asylbewerber den notwendigen Rechtsbeistand bei der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz erhalten. Griechenland sollte insbesondere:
- a) den Ministerbeschluss über die Bereitstellung unentgeltlicher Rechtsberatung baldmöglichst wirksam umsetzen;
  - b) rasch einen Vertrag schließen, um eine ständige Liste von Anwälten zu erhalten, die diese Dienstleistungen für Antragsteller im Rechtsbehelfsstadium in Griechenland erbringen können. In der Zwischenzeit sollte Griechenland sicherstellen, dass die beiden Vorhaben auf dem Festland und auf den Inseln allen Asylbewerbern den notwendigen kostenlosen Rechtsbeistand verschaffen.

### ***Behandlung von unbegleiteten Minderjährigen und schutzbedürftigen Personen während des Asylverfahrens***

- (5) Griechenland sollte die Einrichtung geeigneter Strukturen für die Identifizierung und Behandlung schutzbedürftiger Asylbewerber, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, sicherstellen und geeignete einschlägige Maßnahmen ergreifen. Griechenland sollte insbesondere:
- a) dringend ein Vormundschaftsverfahren im Zuge der Verabschiedung der erforderlichen Rechtsgrundlage zur Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes 4375/2016 einrichten;
  - b) den Personalbedarf der Direktion „Aufnahme“ und der für den Schutz von unbegleiteten Minderjährigen zuständigen Abteilung beziffern und durch Einstellungen decken, um die notwendigen Garantien nach den Asylrechtsvorschriften für die Suche nach Familienangehörigen und die gesetzliche Vertretung umgehend zu gewährleisten;
  - c) sicherstellen, dass die Verfahren für die Identifizierung von Asylbewerbern mit speziellen Verfahrens- und Aufnahmebedürfnissen (einschließlich unbegleiteter Minderjähriger) in der Praxis umgesetzt werden, so dass diese Asylbewerber die notwendige psychologische Unterstützung erhalten, insbesondere wenn sie Opfer von sexueller Gewalt und Ausbeutung oder

Menschenhandel waren, und das Kindeswohl immer angemessen berücksichtigt wird.

### *Einsatz von EU-Finanzmitteln im Rahmen der nationalen Programme*

- (6) Griechenland sollte sicherstellen, dass die erheblichen bereitgestellten EU-Finanzmittel vollständig ausgeschöpft werden, insbesondere durch unverzügliche Mobilisierung der verfügbaren Ressourcen im Rahmen seiner nationalen AMIF- und ISF-Programme sowie durch Bemühung um ergänzende Finanzmittel aus den Strukturfonds. In diesem Zusammenhang sollte Griechenland die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die über die nationalen Programme verfügbaren Mittel voll abzuschöpfen und die dringenden Bedürfnisse insbesondere im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen und die anderen Leistungen für die im Land aufhältigen Migranten anzugehen, unter anderem durch eine Verbesserung der Abstimmung zwischen den Beteiligten, einen Ausbau seiner operativen Kapazitäten und eine Verbesserung der Ausführungsverfahren.

### *Technische Hilfe der übrigen Mitgliedstaaten*

- (7) Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Griechenland zusätzliche Unterstützung zu leisten, indem sie den Aufforderungen des EASO zur Abstellung von Sachverständigen Folge leisten, eine längere Verweildauer der Sachverständigen vor Ort ermöglichen und erfahrenere und spezialisiertere Kräfte entsenden.

## **II. Modalitäten für die Wiederaufnahme der Überstellungen**

- (8) Es wird empfohlen, die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland gemäß Verordnung (EU) Nr. 604/2013 unter den unter Ziffern 9 und 10 genannten Voraussetzungen und Modalitäten wiederaufzunehmen.

### *Anwendungsbereich*

- (9) Die Wiederaufnahme der Dublin-Überstellungen sollte Asylbewerber betreffen, die ab dem 15. März 2017 irregulär über eine Außengrenze nach Griechenland gelangen, oder andere Personen, für die Griechenland aufgrund anderer als der in Kapitel III Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 genannten Kriterien zuständig ist; sie sollte ab diesem Termin schrittweise entsprechend den Kapazitäten Griechenlands zur Aufnahme von Asylbewerbern und ihrer Behandlung im Einklang mit den Richtlinien 2013/32/EU und 2013/33/EU erfolgen. Schutzbedürftige Asylbewerber einschließlich unbegleiteter Minderjähriger sollten vorläufig nicht nach Griechenland überstellt werden.

#### *Zusammenarbeit und Einzelfall-Zusicherungen*

- (10) Vor einer Überstellung eines Asylbewerbers nach Griechenland sollten die Mitgliedstaaten eng mit Griechenland zusammenarbeiten, damit gewährleistet ist, dass die unter Ziffer 9 genannten Voraussetzungen erfüllt sind und der Asylbewerber insbesondere in einer den EU-Normen und insbesondere der Richtlinie 2013/33/EU über Aufnahmebedingungen entsprechenden Aufnahmeeinrichtung untergebracht, sein Antrag in der in der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU vorgesehenen Frist bearbeitet und er in jeder anderen Hinsicht im Einklang mit dem EU-Recht behandelt wird. Die griechischen Behörden werden aufgefordert, mit den übrigen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und ihnen die entsprechenden Zusicherungen zu geben.

### **III. Unterstützung und Berichterstattung**

#### *Unterstützung und Berichterstattung durch das EASO*

- (11) Das EASO sollte ein Team aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten zwecks Entsendung nach Griechenland zusammenstellen, das die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt und darüber berichtet, ob die gemäß der Dublin-Verordnung nach Griechenland rücküberstellten Personen entsprechend den unter Ziffer 10 genannten Zusicherungen behandelt werden.

#### *Berichterstattung Griechenlands*

- (12) Griechenland wird ersucht, bis zum 15. Februar 2017 einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung vorzulegen. In dem Bericht sollte insbesondere erläutert werden, welche Maßnahmen zur Behebung der in dieser Empfehlung genannten verbleibenden Mängel getroffen wurden und inwieweit die griechischen Behörden mit der Bereitstellung der notwendigen personellen und materiellen Ressourcen gemäß den Ziffern 1 bis 5 dieser Empfehlung und den Bedarfsermittlungen gemäß den Ziffern 1 bis 3 dieser Empfehlung vorangekommen sind oder wie die diesbezügliche Planung aussieht. Ferner sollte detailliert dargelegt werden, wie die griechischen Behörden das Verfahren für die Zusicherungen gemäß Ziffer 10 ausgestalten wollen.

- (13) Darüber hinaus sollte der Bericht folgende Angaben enthalten:
- a) aktuelle und geplante dauerhafte und vorübergehende Gesamtaufnahmekapazität für die Unterbringung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sowie jeweils die Art dieser Kapazität;
  - b) die Gesamtzahl der in erster Instanz anhängigen Asylanträge;
  - c) umfassende Daten zu allen anhängigen Rechtsbehelfen und zweitinstanzlichen Entscheidungen einschließlich solcher in Fällen der Zulässigkeit, die von den neuen Rechtsbehelfsausschüssen und den für die Bewältigung des Bearbeitungsrückstands zuständigen Rechtsbehelfsausschüssen erlassen wurden;
  - d) Gesamtzahl der aktuellen und geplanten Bediensteten für die Bearbeitung von Asylanträgen, die beim Asyldienst und bei der Direktion „Aufnahme“ registriert wurden; schließlich die Gesamtzahl der aktuellen und geplanten Bediensteten und Anzahl der Ausschüsse, die von der Rechtsbehelfsbehörde schrittweise eingesetzt wurden.
- (14) Griechenland wird aufgefordert, ab dem 15. Februar 2017 alle zwei Monate über die Umsetzung dieser Empfehlung zu berichten.

Geschehen zu Brüssel am 8.12.2016

*Für die Kommission  
Dimitris AVRAMOPOULOS  
Mitglied der Kommission*

