



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 17. März 2016
(OR. en)

7180/16

JAI 217
ASIM 38
CO EUR-PREP 14

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	17. März 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 165 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Umverteilung und Neuansiedlung - Erster Fortschrittsbericht der Kommission

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 165 final.

Anl.: COM(2016) 165 final



Brüssel, den 16.3.2016
COM(2016) 165 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

Umverteilung und Neuansiedlung - Erster Fortschrittsbericht der Kommission

1 Einführung

Im Jahr 2015 gelangten rund 880 000 Personen über Griechenland und Italien in die Europäische Union. Im Mai 2015 schlug die Kommission erstmals vor, Menschen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus extrem belasteten Mitgliedstaaten auf andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verteilen – ein Novum in der europäischen Migrationspolitik. Im September 2015 erließ der Rat zwei rechtsverbindliche Beschlüsse¹ zur Einführung eines zeitlich befristeten, außerordentlichen Mechanismus zur Umsiedlung von 160 000 Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten.²

In dem Bemühen um ein Gesamtkonzept zur Bewältigung der globalen Migrationskrise, und um Solidarität mit in gleicher Weise betroffenen Drittstaaten zu bekunden, empfahl die Kommission, 20 000 Menschen, die internationalen Schutz benötigen, in der EU neu anzusiedeln. Im Juli 2015 vereinbarten die Mitgliedstaaten zusammen mit den assoziierten Dublin-Staaten, über einen Zeitraum von zwei Jahren 22 504 Schutzbedürftige aus dem Nahen Osten, Nordafrika und dem Horn von Afrika aufzunehmen.

Trotz des auch 2016 anhaltenden Zustroms wurden bislang nur 937 Menschen aus Italien und Griechenland auf andere Mitgliedstaaten verteilt, und nur 4555 wurden neu angesiedelt. Die unbefriedigende Umsetzung beider Regelungen ist diversen Faktoren geschuldet, nicht zuletzt dem fehlenden politischen Willen mancher Mitgliedstaaten, ihrer rechtlichen Verpflichtung aus den Umsiedlungsbeschlüssen umfassend und zügig nachzukommen. Ein zusätzliches Hindernis war bis vor kurzem die auf der Westbalkanroute vorherrschende Praxis, den größten Teil der aussichtsreichen Asylbewerber durchzuwinken, statt sie in geordneter Weise umzuverteilen. Gleichzeitig zögerten die Mitgliedstaaten angesichts des anhaltenden irregulären Zustroms, Drittstaatsangehörige im Rahmen der Neuansiedlungsregelung aufzunehmen.

Im Anschluss an den Bericht³ der Kommission über die Wiederherstellung geordneter Verhältnisse auf der östlichen Mittelmeer- bzw. Westbalkanroute und die Schlussfolgerungen von der Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Februar und der Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 7. März⁴ verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die Praxis des Durchwinkens abzustellen und eine europäische Lösung anzustreben. Sie sahen angesichts der sich rasch zuspitzenden humanitären Lage in Griechenland die Notwendigkeit, diesem Mitgliedstaat in diesen schwierigen Zeiten beizustehen. Wenn der Zustrom anhält, könnten dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) zufolge in einem Monat über 100 000 Migranten in Griechenland stranden. Sie forderten deshalb, die

¹ 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 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.

² Von diesen 160 000 Personen sollten ursprünglich 54 000 aus Ungarn in andere Mitgliedstaaten weiterverteilt werden. Diese Personen werden aber stattdessen aus Italien und Griechenland umgesiedelt, wenn der zweite Ratsbeschluss nicht bis September 2016 geändert wird.

³ COM(2016) 85 final.

⁴ EUCO 1/16, SN 28/16.

Umverteilung deutlich zu beschleunigen, um die derzeitige hohe Belastung für Griechenland zu mindern.

Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission ihrer Verpflichtung aus Artikel 12 der beiden Ratsbeschlüsse nach, alle sechs Monate über die Durchführung der Beschlüsse und der Fahrpläne für Italien und Griechenland Bericht zu erstatten. Des Weiteren erfüllt sie ihre Zusage aus dem Fahrplan „Zurück zu Schengen“⁵, monatlich über Umverteilung und Neuansiedlung zu berichten. Diese Mitteilung gibt einen Überblick über die Herausforderungen und Erfahrungen, die im Laufe der ersten Monate der Umsetzung der Umverteilungs- und Neuansiedlungsregelungen zu beobachten waren, und formuliert Empfehlungen und Maßnahmen, mit denen sich die Umsetzung kurzfristig verbessert ließe.

2 Umverteilung

2.1 Rechtlicher Hintergrund und an den EU-Umverteilungsregelungen beteiligte Länder

Auf der Grundlage der beiden Ratsbeschlüsse vom September 2015 sollen bis September 2017 106 000 Asylbewerber aus Italien⁶ und Griechenland⁷ auf andere Staaten verteilt werden. Sofern die Kommission dem Rat nicht bis 26. September 2016 einen Vorschlag zur Anpassung der Umverteilungsregelung⁸ vorlegt, sollen die verbleibenden 54 000 Personen ebenfalls aus Italien und Griechenland weiterverteilt werden. Zudem müssen die Mitgliedstaaten entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juli 2015 noch 7744 der im ersten Ratsbeschluss vereinbarten 40 000 Plätze bereitstellen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Personen aus Italien und Griechenland aufzunehmen, die ihnen in den Anhängen I und II des Ratsbeschlusses (EU) 2015/1601⁹, nach dem Ratsbeschluss (EU) 2015/1523¹⁰ sowie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zugewiesen wurden. Diese Verpflichtung muss innerhalb von zwei Jahren erfüllt werden.

Das Vereinigte Königreich und Irland sind aufgrund ihres besonderen Status nach den Protokollen Nr. 21 und 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht an diesen Beschluss gebunden, können jedoch ihre Teilnahme erklären. Irland trat am 6. Oktober 2015 beiden Ratsbeschlüssen bei und nimmt bereits Asylbewerber aus Italien und Griechenland auf. Auch die assoziierten Dublin-Staaten (Schweiz, Norwegen und Liechtenstein) haben Interesse an einer Teilnahme an der Umverteilungsregelung bekundet und sind dabei, die notwendigen bilateralen Abkommen mit Italien und Griechenland fertigzustellen, damit so rasch wie möglich mit der Umverteilung begonnen werden kann. Ungarn und Österreich haben auf der Grundlage des Beschlusses 2015/1523 keine Umverteilungsplätze angeboten. Ungarn und die Slowakei haben Klage¹¹ vor dem Gerichtshof erhoben, um die Rechtmäßigkeit des zweiten Umsiedlungsbeschlusses des Rates nachprüfen zu lassen. Diese Klagen haben keine aufschiebende Wirkung, so dass die

⁵ COM(2016) 120 final.

⁶ 39 600 Asylbewerber.

⁷ 66 400 Asylbewerber.

⁸ Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates.

⁹ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015.

¹⁰ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015.

¹¹ Rs. C-643/15 und C-647/15.

Mitgliedstaaten durch den betreffenden Ratsbeschluss weiterhin verpflichtet sind, sich an der Umverteilung zu beteiligen.

Der auf Schweden und Österreich lastende Migrationsdruck hat diese beiden Mitgliedstaaten veranlasst, eine zeitweilige Aussetzung ihrer Pflichten aus den Umverteilungsbeschlüssen des Rates zu beantragen. Die Kommission nahm daraufhin im Dezember 2015 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates an, wonach Schwedens Verpflichtungen aus den beiden Ratsbeschlüssen zeitweilig ausgesetzt werden sollen.¹² Im Februar 2016 legte sie einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über die zeitweilige Aussetzung der Umsiedlung von 30 % der Antragsteller vor, die Österreich auf der Grundlage des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates zugewiesen wurden. Der Österreich betreffende Beschluss wurde vom Rat am 10. März 2016 erlassen. Infolgedessen ist die Überstellung von 1065 Antragstellern nach Österreich für ein Jahr ausgesetzt. Über den Schweden betreffenden Vorschlag wird im Rat und im Europäischen Parlament noch beraten.

2.2 Von Italien und Griechenland vorgelegte Fahrpläne

Gemäß Artikel 8 der Umsiedlungsbeschlüsse hatten Griechenland und Italien der Kommission und dem Rat Fahrpläne vorgelegt. Diese enthielten Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Erstaufnahme und Rückführung, die die Kapazität, Qualität und Effizienz der Systeme der beiden Länder in diesen Bereichen verbessern sollen, sowie Maßnahmen für eine angemessene Umsetzung der Umsiedlungsbeschlüsse. Die Fahrpläne wurden an alle Mitgliedstaaten und assoziierte Dublin-Staaten weitergeleitet und im von der Kommission organisierten Workshop zur Umverteilung am 21. September 2015 sowie im Forum zum Thema Umsiedlung und Neuansiedlung vom 1. Oktober 2015 erörtert.

Die Kommission hat regelmäßig über die Fortschritte Bericht erstattet¹³, die Griechenland und Italien bei der Umsetzung der Prioritäten in den in den Fahrplänen genannten Schlüsselbereichen erzielt haben: die Einrichtung funktionsfähiger Hotspots, die Umsetzung des Umverteilungsprogramms, die Sicherstellung der effektiven Rückführung von Migranten, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, die Verbesserung des Grenzmanagements und die Schaffung ausreichender und angemessener Aufnahmekapazitäten.

Italien hat in seinem Fahrplan zugesagt, sechs Hotspots einzurichten (fünf in Sizilien und einen in Apulien). Derzeit sind vier in Betrieb, und ein fünfter wurde zum Drehkreuz für Weiterverteilungen umfunktioniert. Auf der Ratstagung Justiz und Inneres vom 10. März 2016 kündigte Italien einen fünften Hotspot an, dessen endgültiger Standort der Kommission

¹² COM(2015) 677 final.

¹³ Mitteilung der Kommission „Bewältigung der Flüchtlingskrise: operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda“ (COM(2015) 490 vom 23. September 2015).

Mitteilung der Kommission „Bewältigung der Flüchtlingskrise: Lagebericht zur Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM(2015) 510 vom 14. Oktober 2015).

Mitteilung der Kommission „Fortschrittsbericht über die Einrichtung der Hotspots in Griechenland“ (COM(2015) 678 vom 15. Dezember 2015).

Mitteilung der Kommission zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM(2016) 85 vom 10. Februar 2016).

Mitteilung der Kommission „Fortschrittsbericht über die Einrichtung der Hotspots in Griechenland“ (COM(2016) 141 vom 4. März 2016).

voraussichtlich in Kürze mitgeteilt wird. Wie in dem Fahrplan erwähnt, stehen die italienischen Hotspots in engem Zusammenhang mit der Umsiedlung, für die unter intensiver Beteiligung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) ein standardisiertes und effizientes Verfahren entwickelt wurde. Ein Verfahren für die Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen im Rahmen der Umsiedlungsbeschlüsse muss noch eingerichtet werden. Bei der Anschlussunterbringung für Asylbewerber entspricht die Zahl der derzeit zur Verfügung stehenden Plätze der im Fahrplan angekündigten. Allerdings wären gewisse Effizienzsteigerungen wünschenswert, insbesondere durch eine besser organisierte Verteilung von Asylbewerbern im gesamten italienischen Staatsgebiet. Aufnahmeplätze für unbegleitete Minderjährige stehen den Fahrplänen entsprechend zur Verfügung, doch sollten zusätzliche Plätze bereitgestellt werden, um einen reibungslosen Übergang zwischen Erstaufnahme und Anschlussunterbringung sicherzustellen. Andererseits ist die Zahl der Aufnahmeplätze für Personen, die rückgeführt werden sollen, nach wie vor äußerst begrenzt und niedriger als im Fahrplan angegeben, was die rasche Durchführung von Rückführungsmaßnahmen erheblich erschwert. Die laufenden Bemühungen zur Reform des italienischen Asylsystems sollten vor dem Sommer abgeschlossen werden, damit die verbleibenden Mängel behoben, ein schlankeres Asylverfahren sichergestellt und die landesweiten Unterschiede bei der Qualität der Entscheidungsfindung vermindert werden können.

Griechenland hat in seinem Fahrplan die Einrichtung von fünf Hotspots zugesagt. Aktuell haben vier ihre Arbeit aufgenommen, und ein weiterer auf der Insel Kos muss noch fertiggestellt werden. Die Abläufe in den Hotspots, um täglich eine hohe Zahl von Drittstaatsangehörigen zu registrieren, sind offenbar effizient und wirksam. Gleichzeitig sind einige weitere Verbesserungen des zentralen IT-Systems im Gange, damit die stark gestiegene Zahl an Fingerabdruckdaten bewältigt werden kann. Systematische Abfragen in Sicherheitsdatenbanken müssen sichergestellt werden, und es bedarf weiterer Anstrengungen zur Aufdeckung und Weiterverfolgung von Dokumentenfälschungen. Obwohl die Bereitstellung von Informationen und die Registrierung von für eine Umsiedlung in Frage kommenden Personen Teil des Hotspot-Konzepts in Griechenland sind, sind der griechische Asyldienst und das EASO nur auf drei Inseln präsent. Angesichts des plötzlichen Anstiegs der Zahl von Drittstaatsangehörigen in seinem Hoheitsgebiet baut Griechenland nun unter Beteiligung des Militärs und mit Unterstützung der Europäischen Union in Form von Geldern und des EU-Katastrophenschutzverfahrens sein Unterbringungssystem aus. Das EASO hat mit der Ausweitung seiner Tätigkeiten begonnen, um die Registrierungskapazitäten Griechenlands zu erhöhen. Im Bereich der Rückführungen konnte Griechenland in letzter Zeit mehr Rückübernahmen durch die Türkei erwirken, doch sind die Inhaftierungskapazitäten nach wie vor recht begrenzt, und mehrere Hafteinrichtungen sind renovierungsbedürftig.

Zudem muss Griechenland weitere Fortschritte in Bezug auf sein allgemeines Asylsystem erzielen. Die in dieser Hinsicht erforderlichen Maßnahmen wurden von der Kommission in einer Empfehlung vom 10. Februar 2016¹⁴ dargelegt. Griechenland hat am 4. März hierzu Bericht erstattet. Die Kommission hat eine vorläufige Bewertung der Antwort vorgenommen und wird die griechischen Behörden um weitere Auskünfte ersuchen. Die Kommission wird die von Griechenland erzielten Fortschritte auch weiterhin genau beobachten und vor der Juni-Tagung des Europäischen Rates prüfen, ob die Bedingungen vorliegen, die es anderen

¹⁴ Empfehlung der Kommission 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 vom 10. Februar 2016).

Mitgliedstaaten erlauben, schrittweise wieder einzelne Überstellungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-Verordnung durchzuführen.

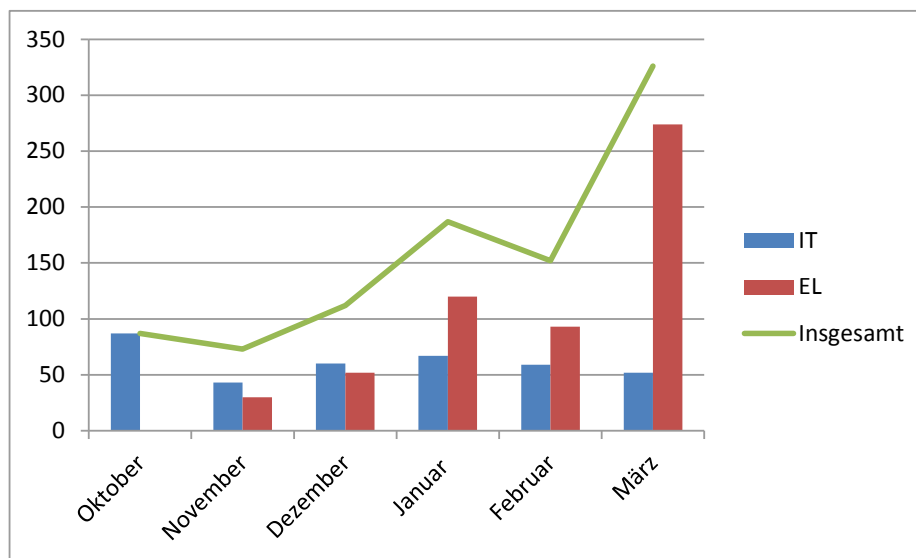
Die Anhänge 3 und 4 liefern einen Überblick über die Fortschritte Italiens und Griechenlands bei der Umsetzung der Fahrpläne und über die noch zu ergreifenden Maßnahmen.

2.3 Die wichtigsten Trends nach fünf Monaten Umsetzung der Umverteilungsregelungen

- *Die Umsetzung kommt nur langsam voran, doch sind erste Anzeichen einer positiven Entwicklung erkennbar:* Bis zum 15. März 2016 waren 937 Personen umgesiedelt worden (368 aus Italien und 569 aus Griechenland). Die Erfahrung in den ersten Wochen des Monats März, in denen 287 Personen (davon 241 allein aus Griechenland) umgesiedelt wurden, hat jedoch gezeigt, dass die Umverteilung funktionieren kann, wenn sich die Mitgliedstaaten engagieren.

Wie aus der nachstehenden Abbildung 1 hervorgeht, hat das Umverteilungstempo in den ersten Wochen des Monats März deutlich zugenommen, reicht jedoch nach wie vor nicht aus, um die Ziele der beiden Umsiedlungsbeschlüsse des Rates zu erreichen, bei denen es sich eigentlich um Sofortmaßnahmen handelt, mit denen der starke Druck, dem die Asylsysteme Griechenlands und Italiens ausgesetzt sind, vermindert werden soll. Angesichts der Tatsache, dass diese Drucksituationen – insbesondere in Griechenland – akut sind, ist ein verstärktes Handeln umso zwingender erforderlich.

Abbildung 1 – Überstellungen zum Zwecke der Umsiedlung von Oktober 2015 bis 15. März 2016



Die Mitgliedstaaten haben bei unterschiedlichen Anlässen 6884 Aufnahmeplätze angekündigt. **Förmliche Zusagen** seitens der Aufnahmemitgliedstaaten, Personen, die internationalen Schutz beantragen, rasch aufzunehmen, wurden bis zum 15. März jedoch nur für insgesamt 3723 Personen gemacht. Positiv ist zu vermerken, dass die meisten Mitgliedstaaten **Verbindungsbeamte** benannt haben, die bei diesem Verfahren eine Schlüsselrolle spielen.

- **Rascher Anstieg der Zahl der Personen, die einen Antrag auf Umsiedlung gestellt haben:** In den ersten fünf Monaten der Umsetzung war die Zahl der Personen, die einen Antrag auf Umsiedlung gestellt haben, niedrig (z. B. etwa 20 Personen pro Tag in Griechenland). Dies lag auch am geringen Vertrauen der Migranten in die Umverteilungsregelung.

In den ersten Wochen des Monats März ist die Zahl der Antragsteller jedoch erheblich gestiegen (z. B. etwa 300 Personen pro Tag in Griechenland). Zum Teil ist dies auf die auferlegten Beschränkungen an der Grenze Griechenlands mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die zusätzlichen Informationsanstrengungen, einschließlich des Einsatzes mobiler Teams des EASO außerhalb der Hotspots mit dem Ziel, möglichst viele Menschen zu erreichen. Dennoch besteht weiterhin das Risiko, dass Menschen untertauchen, sobald ihnen mitgeteilt wird, in welchen Mitgliedstaat sie umgesiedelt werden sollen.

- **Mehr Staatsangehörigkeiten kommen für eine Umsiedlung in Frage, aber es ist auch schwerer vorherzusehen, welche weiteren Staatsangehörigkeiten möglicherweise unter den Ratsbeschluss fallen:** Für eine Umsiedlung kommen Staatsangehörige von Ländern in Frage, bei denen die Anerkennungsquote der Anträge auf internationalen Schutz im EU-Durchschnitt bei mindestens 75 % liegt. Diese Angaben beruhen auf Daten von Eurostat, die vierteljährlich auf der Grundlage von Eurostat-Berichten aktualisiert werden. Die Kommission informiert daraufhin das EASO, welche Staatsangehörigkeiten für eine Umsiedlung in Frage kommen. Das EASO informiert wiederum die nationalen Kontaktstellen. Somit können alle vier Monate Staatsangehörigkeiten zur Liste der für eine Umsiedlung in Frage kommenden Staatsangehörigkeiten hinzugefügt oder von dieser Liste gestrichen werden, was zu Unsicherheit bei den Migranten und den Akteuren des Verfahrens führt. Laut den jüngsten vierteljährlichen Eurostat-Daten (4. Quartal 2015) kommen derzeit¹⁵ Staatsangehörige folgender Länder für eine Umsiedlung in Frage: Burundi, Zentralafrikanische Republik, Eritrea, Costa Rica, St. Vincent und die Grenadinen, Bahrain, Irak, Malediven, Syrien und britische Überseegebiete¹⁶. Im Gegensatz zum vorhergehenden vierteljährlichen Bericht kommen Staatsangehörige Jemens und Swasilands nicht mehr für eine Umsiedlung in Frage.
- **Die Umsiedlung besonders schutzbedürftiger Personen, die internationalen Schutz beantragen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, erweist sich als schwierig:** Obwohl in den Umsiedlungsbeschlüssen des Rates gefordert wird, die Anträge schutzbedürftiger Personen vorrangig zu bearbeiten, wurden nur sehr wenige unbegleitete Minderjährige umgesiedelt (einer oder zwei aus Griechenland nach Finnland). Dies hat verschiedene Gründe, unter anderem die mangelnde Bereitschaft der Aufnahmemitgliedstaaten, unbegleitete Minderjährige aufzunehmen, und das

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Annahme der Ratsbeschlüsse kamen Personen aus Syrien, Irak und Eritrea für eine Umsiedlung in Frage. Nach der ersten Aktualisierung (3. Quartal 2015) kamen Staatsangehörige folgender Länder für eine Umsiedlung in Frage: Bahrain, Zentralafrikanische Republik, Eritrea, Irak, Syrien, Swasiland und Jemen.

¹⁶ Auf einige dieser Staatsangehörigkeiten entfielen im Bezugszeitraum weniger als 200 Personen, die internationalen Schutz in der EU beantragten. Da die Umsiedlungsbeschlüsse des Rates keine Bestimmungen enthalten, wonach für einzelne Staatsangehörigkeiten eine Mindestanzahl von Asyl-Entscheidungen vorliegen muss, bevor sie in die Berechnung des EU-weiten Durchschnitts einfließen, können Staatsangehörigkeiten mit sehr wenigen Entscheidungen leicht in den Geltungsbereich der Umsiedlungsbeschlüsse des Rates fallen.

Fehlen spezieller Verfahren in Italien und Griechenland, die die Umsiedlung von unbegleiteten Minderjährigen ermöglichen. Die Umsiedlung von unbegleiteten Minderjährigen ist ein komplexer Prozess, und einige Migranten, insbesondere Eritreer in Italien, haben sich als Erwachsene ausgegeben, um nicht von der Gruppe, mit der sie angekommen sind, getrennt zu werden. Italien und Griechenland entwickeln neue Verfahren, um unbegleitete Minderjährige im Einklang mit dem Wohl des Kindes und den nationalen Rechtsvorschriften umsiedeln zu können. Die italienischen Behörden und Frontex stellen Experten für die Altersbestimmung bereit. Mehrere Organisationen verstärken zudem ihre Bemühungen um die Bereitstellung geeigneter Aufnahmeeinrichtungen in Griechenland (z. B. UNICEF-Zentren für die Unterstützung von Kindern und Familien).

Generell liegen keine spezifischen Daten über die Zahl der Umsiedlungen schutzbedürftiger Personen, die internationalen Schutz beantragen, vor. Die Erfahrung vor Ort zeigt jedoch, dass viele Menschen zu dieser Kategorie gehören (z. B. schwangere Frauen, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen). Trotz der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, Angaben zu ihrer Aufnahmekapazität für besonders schutzbedürftige Personen zu machen, hat kaum ein Mitgliedstaat belastbare Kapazitätsangaben gemacht.

2.4 Maßnahmen der Kommission und der EU-Agenturen

Am 10. Februar hat die Kommission Aufnahmemitgliedstaaten in **Verwaltungsschreiben** aufgefordert, die Ratsbeschlüsse schneller umzusetzen, und viele der ermittelten Hindernisse angesprochen. An Italien und Griechenland sandte sie ähnliche Schreiben mit Empfehlungen zur Verbesserung und Beschleunigung des Umverteilungsverfahrens. Darüber hinaus eröffnete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien und Griechenland im Zusammenhang mit der Umsetzung der Eurodac-Verordnung und gegen Griechenland im Zusammenhang mit der Richtlinie über Aufnahmebedingungen.

Wie bei der Umverteilungsregelung vorgesehen, erhalten Italien und Griechenland über ihre nationalen Programme im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) **Gelder** (zusätzlicher Pauschalbetrag von 500 EUR für jede umgesiedelte Person) zur Unterstützung ihrer Umverteilungsbemühungen. Auch die Aufnahmemitgliedstaaten erhalten finanzielle Unterstützung: einen Pauschalbetrag von 6000 EUR für jede im Rahmen ihrer nationalen AMIF-Programme aufgenommene Person. Insgesamt wurden Mittel in Höhe von 1040 Mio. EUR für die Umverteilung von 160 000 Personen vorgesehen, und die nationalen AMIF-Programme wurden so überarbeitet, dass sie die Beträge für die Umverteilung von 98 547 Personen umfassen (der Gesamtbetrag beläuft sich auf 644,5 Mio. EUR). Außerdem wurde im Rahmen der AMIF-Soforthilfe umfangreiche finanzielle Unterstützung für die IOM bereitgestellt, um die Umsetzung der Notfall-Umverteilungsregelung in Griechenland und Italien zu unterstützen.

Am 10. März verabschiedete die Kommission Änderungen an den Arbeitsprogrammen für 2016, mit denen die Finanzierung von Soforthilfe aus dem AMIF und dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF) um zusätzliche 275,5 Mio. EUR aufgestockt wurde. Für die Finanzierung der zusätzlichen Soforthilfe werden Mittel aus dem AMIF und dem ISF verwendet, die im Haushaltsplan der EU für 2016 vorgesehen, aber noch nicht zugewiesen worden waren. Die Aufstockung der Soforthilfe erfolgte im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. und 19. Februar 2016, in denen sofortige

Maßnahmen gefordert wurden, um die humanitäre Lage in Griechenland und auf der Westbalkanroute unter Einsatz aller verfügbaren EU- und nationalen Mittel zu verbessern. Die ursprüngliche Mittelausstattung in Höhe von 188,98 Mio. EUR für Soforthilfe im Rahmen des AMIF und des ISF für das Jahr 2016 wurde nun um zusätzliche 193,5 Mio. EUR für den AMIF und zusätzliche 82 Mio. EUR für den ISF aufgestockt. In diesem Rahmen steht für das Jahr 2016 somit ein Gesamtbetrag von 464 Mio. EUR zur Verfügung, um den dringendsten Finanzierungsbedarf der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise zu decken.

Auf das Ersuchen des Rates Justiz und Inneres, sicherzustellen, dass Asylsuchende und Migranten angemessen informiert werden, hat die Kommission eine **Taskforce zur Ausarbeitung einer Informationsstrategie für Migranten (MIS)** eingerichtet, in der alle relevanten institutionellen Akteure zusammenkommen. Die Taskforce koordiniert Informationsmaßnahmen einschließlich der Erstellung und Verbreitung von Informationsmaterial auf interinstitutioneller Ebene und gewährleistet, dass derartige Maßnahmen mit der Informationsstrategie für Migranten im Einklang stehen.

Die Kommission hat ein spezielles Hotspot-Team geschaffen, das gemeinsam mit Frontex, dem EASO und Europol **vor Ort anwesend** ist.

Zusätzlich zum umfangreichen Einsatz von Fachleuten einschließlich der Entsendung mobiler Teams entwickelt das EASO mehrere Instrumente zur Unterstützung in den verschiedenen Phasen der Umsiedlung (Informationsbroschüren, Informationen vor der Abreise, Zuordnungs-Tool, Instrument für die Ermittlung von Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit). Ein spezielles Schulungskonzept, das unter anderem auf die Bedürfnisse unbegleiteter Minderjähriger und auf Hotspots zugeschnittene Module umfasst, wurde ebenfalls entwickelt.

2.5 Maßnahmen, die von den Aufnahmemitgliedstaaten zu ergreifen sind

Größte Hindernisse und Herausforderungen

- Unzureichende und begrenzte Zahl förmlicher Zusagen
- Inkorrekte Nutzung von Präferenzen durch die Mitgliedstaaten
- Lange Antwortzeit bei Umsiedlungsersuchen
- Hindernisse im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen
- Ungerechtfertigte Ablehnungen
- Mangelnde Bereitstellung von Informationen vor der Abreise durch den Aufnahmemitgliedstaat
- Unzureichende Reaktion auf die Aufforderung des EASO zur Abstellung von Fachleuten

- **Unzureichende und begrenzte Zahl von Zusagen:** Die Zahl der Zusagen reicht eindeutig nicht aus, um den Verpflichtungen im Rahmen der Umsiedlungsbeschlüsse des Rates nachzukommen. Die Gesamtzahl der förmlichen Zusagen beläuft sich Stand 15. März 2016 auf 3723, was 2,33 % der 160 000 durchzuführenden Umsiedlungen

entspricht. Drei Mitgliedstaaten (Kroatien, Ungarn und die Slowakei) haben bislang keinen einzigen Aufnahmeplatz zur Verfügung gestellt. Nur 18 Mitgliedstaaten haben zugesagt, aus Griechenland weiterverteilte Personen aufzunehmen, und nur 19 Mitgliedstaaten haben derartige Zusagen in Bezug auf Italien gegeben. Viele Mitgliedstaaten haben in Anbetracht ihrer Gesamtzusweisung nur sehr begrenzte Zusagen gemacht, und diese nur für einen begrenzten Zeitraum. Die geringe Zahl von Zusagen betrifft vor allem Griechenland. Aufgrund der Beschränkungen an der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist es unerlässlich, dass rasch mehr Zusagen gemacht werden, damit die sehr schwierige humanitäre Lage, die sich sehr schnell vor Ort verschärft, verbessert werden kann.

- **Inkorrekte Nutzung von Präferenzen durch die Mitgliedstaaten:** Das Hauptziel von Präferenzen besteht darin, die Integration der umgesiedelten Person im Aufnahmemitgliedstaat zu erleichtern.¹⁷ Einige Mitgliedstaaten haben jedoch lange oder einschränkende Listen von Präferenzen für das Profil der Personen, die umgesiedelt werden sollen, übermittelt. Einige Mitgliedstaaten nehmen Umsiedlungersuchen, bei denen es um bestimmte Staatsangehörigkeiten, alleinstehende Personen oder unbegleitete Minderjährige geht, aufgrund fehlender Dolmetscher, Integrationsprogramme oder Aufnahmekapazitäten nur widerwillig an, während andere eindeutig angeben, dass sie nur Familien aufnehmen würden. Die meisten Mitgliedstaaten nutzen die Präferenzen nicht, um eine bessere Zuordnung im Hinblick auf eine bessere Integration zu ermöglichen, sondern als Mittel, mögliche Kandidaten auszuschließen. Die italienischen und griechischen Behörden versuchen, den angegebenen Präferenzen soweit wie möglich Rechnung zu tragen (wobei der Grundsatz der Nichtdiskriminierung stets gewahrt bleibt), obwohl diese für Griechenland und Italien nicht bindend sind. Einige Aufnahmemitgliedstaaten haben die Nichtberücksichtigung von Präferenzen als Grund für die Ablehnung von Umsiedlungersuchen benutzt, was gemäß den Ratsbeschlüssen unzulässig ist.¹⁸
- **Lange Antwortzeit bei Umsiedlungersuchen:** Eine rasche Antwort des Aufnahmemitgliedstaats ist von wesentlicher Bedeutung, um die Glaubwürdigkeit der Umverteilungsregelung zu steigern. Allerdings dauert das Umsiedlungsverfahren im Allgemeinen länger als die in den beiden Umsiedlungsbeschlüssen des Rates festgelegte Frist von zwei Monaten, was teilweise daran liegt, dass die Aufnahmemitgliedstaaten nicht zügig antworten.¹⁹ Dadurch erreicht die Umverteilungsregelung nicht das regelmäßige und konstante Tempo, das erforderlich wäre, damit sie uneingeschränkt funktioniert und damit der dringende Bedarf vor Ort gedeckt werden kann. Außerdem wird dadurch die praktische Durchführung der Umsiedlungen noch komplexer, da die Annahme und die Überstellung großer Gruppen Italien, Griechenland und die IOM vor logistische Herausforderungen stellt.

¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 28 des Beschlusses (EU) 2015/1523 des Rates und Erwägungsgrund 34 des Beschlusses (EU) 2015/1601 des Rates.

¹⁸ Nach Artikel 5 Absatz 7 der Umsiedlungsbeschlüsse des Rates können Umsiedlungen nur abgelehnt werden, „wenn berechtigte Gründe dafür vorliegen, dass der Antragsteller als Gefahr für ihre nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung betrachtet wird oder wenn schwerwiegende Gründe für die Anwendung der Ausnahmen gemäß den Artikeln 12 und 17 der Richtlinie 2011/95/EU vorliegen“.

¹⁹ Polen übermittelte seine Zusage beispielsweise am 16. Dezember 2015. Bis zum 15. März 2016 wurde jedoch kein Umsiedlungersuchen angenommen. Auf der anderen Seite übermittelte Portugal seine zweite Zusage am 26. Februar 2016, und die Umsiedlung fand am 7. März statt. Tatsächlich erfolgte die Überstellung im Falle Portugals innerhalb einer Woche nach Eingang des Umsiedlungersuchens von Griechenland.

Die lange Antwortzeit gefährdet auch die Wirksamkeit der Umverteilungsregelung, da sie das Vertrauen der Migranten untergräbt, die sich häufig für das Programm entscheiden, dann aber feststellen müssen, dass die versprochene zügige Überstellung nicht stattfindet. Dies erhöht wiederum das Risiko, dass die betreffenden Personen untertauchen.

- **Hindernisse im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen einschließlich des Austauschs von Fingerabdruckdaten:** Der Hauptgrund für Verzögerungen bei der Beantwortung von Umsiedlungersuchen sind zusätzliche Sicherheitsüberprüfungen. Seit den Anschlägen von Paris im November 2015 wollen mehrere Mitgliedstaaten Antragsteller Sicherheitsüberprüfungen unterziehen, bevor sie das betreffende Umsiedlungersuchen beantworten. Dies steht zwar im Einklang mit den Umsiedlungsbeschlüssen, doch sollten diese zusätzliche Sicherheitsüberprüfungen so rasch wie möglich durchgeführt werden. Die Hauptprobleme im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen sind folgende:
 - Systematische Sicherheitsbefragungen²⁰. Einige Mitgliedstaaten fordern systematische Befragungen, um zu beurteilen, ob der betreffende Antragsteller unter die Ablehnungsgründe der Ratsbeschlüsse fallen würde. Dies steht häufig im Zusammenhang mit der umfassenden Anwendung der Ausschlussklausel²¹ der Ratsbeschlüsse²², die eng ausgelegt werden sollte. Das Vorliegen von Ablehnungsgründen sollte vor allem aus den von Italien und Griechenland übermittelten Umsiedlungsdossiers hervorgehen. Diese Dossiers enthalten spezielle Unterlagen, in denen die im Zuge der Bearbeitung ermittelten Elemente aufgeführt sind, die möglicherweise auf solche Ausschlussgründe hindeuten könnten.
 - Viele Mitgliedstaaten haben wiederholt die Übermittlung von zu Zwecken der Eurodac-Verordnung²³ abgenommenen Fingerabdrücke von Antragstellern über DubliNet gefordert, da diese für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen notwendig seien. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten bereits mitgeteilt, dass dies nach dem geltenden Rechtsrahmen nicht zulässig ist, und ihnen alternative Lösungen für den Austausch von Fingerabdruckdaten über Kanäle der polizeilichen Zusammenarbeit vorgeschlagen.

Als Reaktion auf die Bedenken der Aufnahmemitgliedstaaten haben Griechenland und Italien ihre Anstrengungen zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen sowohl an den Hotspots als auch auf dem Festland verstärkt. Diese Überprüfungen umfassen auch Abfragen ihrer nationalen Datenbanken sowie europäischer und internationaler Datenbanken (SIS, Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD-Datenbank) und VIS), bevor Umsiedlungersuchen übermittelt werden. Die Kapazität an den Hotspots wurde zudem aufgestockt, unter anderem in Form von zusätzlichen Eurodac-Geräten, Röntgenscannern, stabilen Internetverbindungen und erhöhten Serverkapazitäten. Italien plant ferner die Benennung eines Sicherheitsbeauftragten, der zu Sicherheitszwecken in engem Kontakt mit den

²⁰ Befragungen mit dem Ziel, den Flüchtlingsstatus des umzusiedelnden Antragstellers festzustellen, bevor das Umsiedlungersuchen angenommen wird, ständen eindeutig im Widerspruch zum Wortlaut und zum Geist der Regelung und sollten nicht gefordert werden.

²¹ Artikel 12 und 17 der Richtlinie 2011/95/EU.

²² Artikel 5 Absatz 7 der beiden Umsiedlungsbeschlüsse des Rates.

²³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013.

Verbindungsbeamten steht. Diese Überprüfungen sollten den Aufnahmemitgliedstaaten ausreichend Sicherheit bieten und die Zahl der zusätzlichen Sicherheitsüberprüfungen und Befragungen reduzieren.

- **Ungerechtfertigte Ablehnung von Umsiedlungersuchen:** Einige Mitgliedstaaten haben Anträge mit einem allgemeinen Verweis auf die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Anwendung der Ausnahmen der Anerkennungsrichtlinie²⁴ abgelehnt, ohne diesen Schritt konkret zu begründen. Diese Praxis der Ablehnung ohne Begründung entspricht weder den Umsiedlungsbeschlüssen des Rates noch dem Geist der loyalen Zusammenarbeit.
- **Mangelnde Bereitstellung von Informationen vor der Abreise durch den Aufnahmemitgliedstaat:** Die Bereitstellung von Informationen vor der Abreise ist von entscheidender Bedeutung, um eine kooperative Haltung der Antragsteller sicherzustellen und um das Abtauchen der betreffenden Personen und Sekundärmigration zu verhindern. Viele Migranten möchten in einen bestimmten Mitgliedstaat, kommen mit vorgefertigten Ideen an und kennen nur wenige Mitgliedstaaten (z. B. diejenigen, wo sie Verwandte oder Bekannte haben). Darüber hinaus werden über die sozialen Medien fortlaufend Fehlinformationen verbreitet. Deshalb ist es so wichtig, dass Antragsteller in dem Moment, wenn ihnen mitgeteilt wird, in welchen Mitgliedstaat sie umgesiedelt werden, auch bereits Informationen über den betreffenden Staat erhalten. Die italienischen und die griechischen Behörden müssen in der Lage sein, qualitativ hochwertige und attraktiv wirkende Informationen bereitzustellen, um Antragstellern ein positives Bild des Mitgliedstaats zu vermitteln, in den sie überstellt werden. Verbindungsbeamte spielen bei der Beantwortung von Fragen und der Reaktion auf Bedenken der Antragsteller eine entscheidende Rolle. Dennoch haben die meisten Aufnahmemitgliedstaaten bislang keine angemessenen Informationspakete vorbereitet, die den Antragstellern vor ihrer Abreise übergeben werden. Dadurch wird es schwieriger, das Vertrauen von Antragstellern zu gewinnen, die in weniger bekannte Mitgliedstaaten umgesiedelt werden sollen, und sicherzustellen, dass sie sich weiterhin an dem Verfahren beteiligen und nicht untertauchen.
- **Unzureichende Reaktion auf die Aufforderungen des EASO zur Abstellung von Fachleuten:** Zwar haben die Mitgliedstaaten infolge der allgemeinen Aufforderung des EASO zur Abstellung von 374 Fachleuten 201 Fachleute angeboten, doch ist die Reaktion bei spezifischen Aufforderungen und tatsächlichen Entsendungen unzulänglich. Angesichts der kritischen Lage, vor allem in Griechenland, ist dies eindeutig unzureichend. Außerdem stehen Fachleute zumeist nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung. Dadurch werden die Abstellungen weniger effizient, da die Fachleute gehen müssen, wenn sie gerade eingearbeitet sind, und Neuankömmlinge erst geschult werden müssen. Am 1. März veröffentlichte das EASO eine neue Aufforderung zur Abstellung von 39 Fachleuten für Griechenland. Nur 12 Fachleute wurden angeboten. Angesichts der sich verschlechternden Lage in Griechenland wurde am 9. März eine weitere Aufforderung zur Abstellung von 57 zusätzlichen Fachleuten veröffentlicht.

²⁴ Richtlinie 2011/95/EU.

2.6 Von Italien und Griechenland zu ergreifende Maßnahmen

Größte Hindernisse und Herausforderungen

- Volle Einsatzbereitschaft aller Hotspots und Umsetzung der Fahrpläne
- Unzureichende Aufnahme- und Registrierungskapazitäten in Griechenland
- Unzureichende Koordinierungskapazitäten
- Unzureichende Betreuung der Antragsteller

Italien und Griechenland

- **Italien und Griechenland müssen den Einsatz aller Hotspots bewerkstelligen und die Umsetzung der Fahrpläne fortsetzen:** Erhebliche Fortschritte wurden bereits erzielt, es sollte aber trotz der zurzeit relativ geringen Zahl der Neuankömmlinge dafür gesorgt werden, dass alle Hotspots sobald wie möglich einsatzbereit sind. Vier der fünf in Griechenland geplanten Hotspots (Anhang 3) und vier von sechs Hotspots in Italien (Anhang 4) haben ihren Betrieb aufgenommen. Die Fertigstellung der Hotspots darf jedoch nicht als Grund angeführt werden, um die Anzahl der zugesicherten Plätze zu verringern. Auch Personen außerhalb der Hotspots kommen für eine Umsiedlung in andere Mitgliedstaaten in Betracht, sofern die Voraussetzungen in Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 5 Absatz 9 der Ratsbeschlüsse gegeben sind (Staatsangehörigkeit, Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke).
- **Unzureichende Koordinierungskapazitäten:** Die wachsende Zahl der am Umverteilungsprozess beteiligten Akteure und die Notwendigkeit, die Registrierung der Antragsteller und die Transfers zu beschleunigen, erfordert eine zusätzliche Koordinierung, auch im Hinblick auf die Beaufsichtigung der diversen NRO, die in den Hotspots Informationen bereitstellen. Mit den in Vorbereitung befindlichen Standardverfahren und Protokollen dürfte sich die Lage verbessern.
- **Unzureichende Betreuung der Antragsteller:** Es ist ganz entscheidend, dass Antragsteller regelmäßig und angemessen über den Stand ihres Antrags informiert werden, um ihnen die Gewissheit zu geben, dass sie weiterhin in den Verteilungsprozess einbezogen sind, und um zu verhindern, dass sie sich dem Verfahren entziehen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Zusage des Aufnahmemitgliedstaats auf sich warten lässt. Eine engmaschige Betreuung ist derzeit jedoch nicht gewährleistet.

Griechenland

- **Unzureichende Aufnahme- und Registrierungskapazitäten in Griechenland:** Um zu verhindern, dass sich Antragsteller dem Verfahren entziehen und untertauchen, müssen unbedingt geeignete Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung stehen, die genügend Raum bieten, um Migranten angemessen über das Verteilungsverfahren zu informieren. Nach dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zu den Flüchtlingsströmen auf der Westbalkan-Route vom 25. Oktober sagte Griechenland im Einklang mit seinem Fahrplan zu, 50 000 Plätze für die Unterbringung sowohl von Asylbewerbern als auch von irregulären Migranten bereitzustellen. Wie es aussieht, stehen bislang 40 351 Aufnahmeplätze zur Verfügung. Das UNHCR hat noch nicht alle erforderlichen

Vereinbarungen abgeschlossen, um das Ziel von 20 000 Aufnahmeplätzen im Rahmen des Mietprogramms zu erreichen. Zudem ist das Mietprogramm wegen der Art der Unterbringung und den vielen Einzelstandorten eher für die mittel- bis langfristige Aufnahme von Asylbewerbern und weniger für Personen geeignet, die eine Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat beantragt haben. Aufgrund der wachsenden Zahl der in Griechenland gestrandeten Personen müssen dringend eigene Aufnahmezentren für Umsiedlungskandidaten eingerichtet werden. Die Kommission prüft daher zurzeit etwaige Änderungen des UNHCR-Mietprogramms. Des Weiteren wird die Kommission rasch mit der Umsetzung des Krisen- und Notfallplans²⁵ beginnen, auf dessen Grundlage Griechenland zusätzliche finanzielle Unterstützung erhält.

Registrierungskapazitäten in Griechenland: Die wachsende Zahl der Migranten, die sich am Umsiedlungsprogramm beteiligen, übersteigt bei Weitem die täglichen Registrierungskapazitäten des griechischen Asyl diensts. Die Wartezeit ab dem Zeitpunkt, zu dem sich ein Migrant für die Teilnahme am Programm entscheidet, bis zu dem Moment, wo der Asylantrag registriert werden kann, beträgt etwa drei Wochen. Griechenland verstärkt seine Kapazitäten mit 100 zusätzlichen Mitarbeitern, die bis Juni eingestellt werden sollen.²⁶ Das EASO führt derzeit ein Pilotprojekt durch, um die griechische Asylbehörde bei der Registrierung der Umsiedlungsanträge direkt in englischer Sprache zu unterstützen. Hat dieses System Erfolg, wird es auf alle regionalen Asylbüros in Griechenland, die solche Anträge gegebenenfalls registrieren müssen, ausgeweitet.

2.7 Empfehlungen, um die Herausforderungen zu bewältigen

Wichtigste Empfehlungen an die Aufnahmemitgliedstaaten

- Anzahl und Häufigkeit von Zusagen deutlich erhöhen
- Umsiedlungersuchen aus Italien und Griechenland binnen einer Woche nach Empfang beantworten
- Das Tempo bei zusätzlichen Sicherheitsüberprüfungen mit dem Ziel steigern, diese binnen einer Woche auszuführen und sich dabei auf hinreichend begründete Fälle zu konzentrieren
- Asylbewerber vor der Abreise mit hochwertigen Informationspaketen gemäß dem EASO-Leitfaden versorgen
- Schnell auf die Aufrufe des EASO zur Abstellung von Fachleuten zur Unterstützung Italiens und vor allem Griechenlands reagieren und mehr Kontinuität bei der Abstellung gewährleisten

Wichtigste Empfehlungen an Griechenland und Italien

- Kapazitäten des griechischen Asyl dienstes mit Unterstützung des EASO erhöhen, damit Personen, die umverteilt werden sollen, registriert werden können. Größere Kapazitäten entsprechen der deutlich steigenden Zahl von Migranten, die für eine

²⁵ Am 10. März hat die Kommission aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds weitere 275,5 Mio. EUR für Griechenland genehmigt.

²⁶ Der Asyl dienst wird im April mit 29 neuen Mitarbeitern verstärkt. Bis Juni werden insgesamt 100 neue Mitarbeiter eingestellt. Landesweit beträgt die Registrierungskapazität des Dienstes 80 Anträge pro Tag.

Umverteilung in Frage kommen und daran interessiert sind

- Inbetriebnahme aller Hotspots
- Bemühungen intensivieren, um systematische Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen und die Qualität der Informationen zu erhöhen, die den Mitgliedstaaten mit den Umsiedlungsersuchen geschickt werden und Bestimmung eines Sicherheitsbeauftragten
- Koordinierungskapazitäten dadurch verbessern, dass so rasch wie möglich Standardverfahren und Protokolle für die Umverteilung fertiggestellt und umgesetzt werden
- Aufnahmekapazitäten in Griechenland erhöhen, indem so schnell wie möglich die 50 000 Plätze verfügbar gemacht werden, die das Land in seinem Fahrplan zugesagt hat
- Verfahren für eine leichtere Umverteilung unbegleiteter Minderjähriger so rasch wie möglich einführen

Ein idealer Umverteilungsablauf, basierend auf den Erfahrungen in Griechenland in der ersten Märzwoche, ist in Anhang 5 dargestellt.

2.7.1 Seitens der Aufnahmemitgliedstaaten

Maßnahmen, um die noch begrenzte Zahl an Zusagen zu erhöhen: Alle Aufnahmemitgliedstaaten sollten die Zahl ihrer förmlichen Zusagen via DubliNet erhöhen und dabei den in den Ratsbeschlüssen festgelegten Zeitrahmen von maximal drei Monaten einhalten. Diese Zusagen sollten mit dem dem Aufnahmemitgliedstaat zugewiesenen Kontingent übereinstimmen und der Notlage vor Ort Rechnung tragen.

Maßnahmen, um die inkorrekte Nutzung von Präferenzen einzuschränken: Aufnahmemitgliedstaaten sollten so wenig Präferenzen bekunden wie möglich und sie ausschließlich zum Zweck einer besseren Integration nutzen. Sie sollten bereit sein, jede Art von Migranten aufzunehmen (Familien, unbegleitete Minderjährige, alleinstehende Männer).

Maßnahmen, um die Reaktion auf Umsiedlungsersuchen zu beschleunigen: Aufnahmemitgliedstaaten sollten Umsiedlungsersuchen **binnen einer Woche** beantworten. Frontex sollte bei den Sicherheitsüberprüfungen systematische Kontrollen samt SIS-Abfrage durchführen; bei Anschluss-Sicherheitsüberprüfungen sollte Europol eine größere Rolle spielen. Italien und Griechenland sollten sich weiter um systematische Sicherheitsüberprüfungen bemühen, außerdem sollten die beiden Länder die Qualität der Informationen verbessern, die sie den Aufnahmemitgliedstaaten mit den Umsiedlungsersuchen zuschicken.

Aufnahmemitgliedstaaten sollten sich bei zusätzlichen Überprüfungen, und vor allem bei Sicherheitsbefragungen, auf hinreichend begründete Fälle konzentrieren, also auf jene, in denen der begründete Verdacht besteht, dass auf die Person ein Ablehnungsgrund zutrifft. Die Gründe sollten den italienischen und griechischen Behörden so früh wie möglich mitgeteilt werden. Auf jeden Fall sollten diese zusätzlichen Überprüfungen und damit auch die Befragungen binnen der angestrebten einwöchigen Bearbeitungsdauer erfolgen, um das

Verfahren nicht zu verzögern. Wenn Aufnahmemitgliedstaaten stichhaltige Ablehnungsgründe mit Blick auf die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder das Risiko sozialer Ausgrenzung haben, sollten diese Italien und Griechenland detailliert mitgeteilt werden.

Maßnahmen, um Herausforderungen bei der Umverteilung schutzbedürftiger Personen und unbegleiteter Minderjähriger zu bewältigen: Aufnahmemitgliedstaaten sollten für schutzbedürftige Personen und unbegleitete Minderjährige so rasch wie möglich Platz schaffen und sowohl ihre Aufnahmekapazitäten für diese Menschen erhöhen als auch für eine angemessene Vertretung sorgen.

Maßnahmen, um die Akzeptanz bei Migranten und ihr Vertrauen in die Umsiedlungsregelung zu stärken und Rückzieher zu verhindern: Aufnahmemitgliedstaaten sollten die Informationen vor der Abreise deutlich verbessern, vor allem für die den Migranten weniger geläufigen Aufnahmemitgliedstaaten. Aufnahmemitgliedstaaten sollten gemäß dem EASO-Leitfaden den Asylbehörden in Griechenland und Italien sowie dem EASO und der IOM so rasch wie möglich Informationsmaterial zur Verfügung stellen. Die Verbindungsbeamten sollten mit angemessenem Informationsmaterial ausgestattet werden und bei der Unterrichtung der Migranten präsent sein, um auf ihre Fragen und Bedenken reagieren zu können. Die vom EASO geplanten Schulungen sollten auch den Austausch über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten beinhalten, z. B. zum Thema Information oder zu vertrauensbildenden Maßnahmen.

Maßnahmen, um Sekundärmigration infolge von Umverteilungen zu verhindern: Aufnahmemitgliedstaaten sollten die Instrumente, die das europäische Asylrecht zur Verfügung stellt, intensiv nutzen (Meldepflichten, die Versorgung von Asylbewerbern ausschließlich mit Sachleistungen, in bestimmten Fällen Inhaftnahme). Überstellungen nach Griechenland auf Grundlage der Dublin-Verordnung sollten wieder aufgenommen werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.²⁷

Maßnahmen, um die Kapazitäten des EASO zur Unterstützung Italiens und Griechenlands zu vergrößern: Alle Mitgliedstaaten sollten auf den Aufruf des EASO zur Abstellung von Fachleuten reagieren und bei der Abstellung flexibler sein, um den in den Ratsbeschlüssen festgelegten Zeitraum von zwei Jahren abzudecken.

2.7.2 Seitens Italiens und Griechenlands

Maßnahmen, um Bewerber schneller zu registrieren: Griechenland sollte die Einstellung weiterer hundert Mitarbeiter so bald wie möglich abschließen und verstärkte EASO-Unterstützung beim Registrierungsverfahren akzeptieren. Ziel sollte es sein, dass Migranten ihren Asylantrag binnen höchstens drei Tagen von dem Zeitpunkt an einreichen können, zu dem sie dem Transfer zugestimmt haben.

²⁷Empfehlung 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 vom 10. Februar 2016). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Zurück zu Schengen – ein Fahrplan (COM(2016) 120 final vom 4. März 2016).

Maßnahmen für eine bessere Koordination: Italien sollte die für die Hotspots geltenden Standardverfahren einführen und vollständig umsetzen. Italien und Griechenland sollten die Protokolle für die Umverteilung in Zusammenarbeit mit allen maßgeblichen Interessenträgern (UNHCR, IOM, EASO, Nichtregierungsorganisationen und Kommission) fertigstellen und vollständig umsetzen.

Maßnahmen, um die Aufnahmekapazitäten in Griechenland zu erhöhen: Griechenland sollte so rasch wie möglich die 50 000 Plätze zur Verfügung stellen, die es im Fahrplan zugesagt hat – darunter auch jene für neu angekommene Migranten. Das UNHCR sollte weitere Durchführungsvereinbarungen abschließen, um so rasch wie möglich das Ziel von 20 000 Aufnahmeplätzen im Rahmen des Mietprogramms zu erreichen und ein zentralisiertes Unterbringungssystem für an den Transfers teilnehmende Migranten zu gewährleisten. Dies ist entscheidend, um die verschiedenen Verfahrensschritte bei den Transfers erfolgreich zu bewerkstelligen, kulturelle Orientierung zu ermöglichen und das Risiko des Untertauchens zu verringern.

Maßnahmen, um die Reaktion auf Umsiedlungersuchen zu beschleunigen: Italien und Griechenland sollten systematische Überprüfungen vornehmen, zu denen auch die Abfrage ihrer nationalen Datenbanken sowie europäischer Datenbanken (SIS und Interpol-Datenbanken, VIS) gehört, und Sicherheitsbefragungen vornehmen, bevor sie Umsiedlungersuchen auf den Weg bringen. Beide Länder sollten in den Ersuchen an Aufnahmemitgliedstaaten vollständige Informationen liefern. Folgendes sollte im Umsiedlungersuchen enthalten sein: 1) die Registrierungsunterlagen, 2) Informationen über die durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen, 3) die Ergebnisse der Sicherheitsüberprüfungen und 4) die Hotspots, die die Migranten durchlaufen haben. Italien und Griechenland sollten einen Sicherheitsbeauftragten bestimmen – auch im Hinblick auf einen vereinfachten Informationsaustausch (z. B. bezüglich Fingerabdrücken) über Polizeikanäle. Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten sollten Italien und Griechenland dabei unterstützen, sicherheitsrelevante Fragen weiter auszuarbeiten, und Hilfe beim Formulieren von Ablehnungen leisten.

Maßnahmen, um Herausforderungen bei der Umverteilung schutzbedürftiger Personen und unbegleiteter Minderjähriger zu bewältigen: Italien und Griechenland sollten so rasch wie möglich die Verfahren für eine vereinfachten Transfer unbegleiteter Minderjähriger im Sinne des Kindeswohls einführen und sich dabei der vom EASO vorbereiteten Hilfsmittel bedienen.

2.7.3 Seitens des EASO

Maßnahmen, um die inkorrekte Nutzung von Präferenzen einzuschränken: Das EASO sollte so rasch wie möglich, spätestens aber bis Ende Juni, die Entwicklung eines Zuordnungs-Tools abschließen, um die Bearbeitung von Umsiedlungersuchen zu vereinfachen, vor allem im Hinblick auf die im Sommer voraussichtlich steigende Zahl von Ersuchen. Allerdings wird das Tool nur funktionieren, wenn die bekundeten Präferenzen nicht zu spezifisch sind.

Maßnahme, um die Reaktion auf Umsiedlungersuchen zu beschleunigen: Das EASO sollte Italien weiter und Griechenland von nun an bei spezifischen Befragungen im Zuge der Antragsregistrierung unterstützen, um potenzielle Ablehnungsgründe festzustellen.

Maßnahmen, um Herausforderungen bei der Umverteilung schutzbedürftiger Antragsteller und unbegleiteter Minderjähriger zu bewältigen: Das EASO sollte sein Instrument zur Ermittlung von Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit weiter verbreiten und die Datensammlung bezüglich der Umverteilung dieser Menschen verbessern. Die EU-Agentur entwickelt zudem ein Instrument zur Bewertung des Kindeswohls (Best Interest Assessment) für unbegleitete Minderjährige, die für eine Umverteilung in Frage kommen. Dieses Instrument könnte für die Hotspots, aber auch darüber hinaus nützlich sein.

Maßnahmen, um die Akzeptanz bei Migranten und ihr Vertrauen in die Umsiedlungsregelung zu stärken und Rückzieher zu verhindern:

- Das EASO sollte seine Sichtbarkeit in den Informationszentren erhöhen (in den Hotspots und auf dem Festland). EASO-Experten sollten klar als solche zu erkennen und angemessen ausgestattet sein. Es ist entscheidend, dass Informationen konsistent sind: Das EASO könnte dazu für neu eingetroffene Experten ein- oder zweitägige Schulungen zu den vorgegebenen Informationen und ihrer Vermittlung anbieten. Die EU-Agentur sollte darauf achten, mit Informationen vor allem zum Verfahren keine unrealistischen Erwartungen bei den Migranten zu wecken – daher sollte stets unterstrichen werden, dass die Migranten sich den Aufnahmemitgliedstaat nicht aussuchen können.
- Das EASO und die IOM sollten sich intensiver mit den Informationen und kulturellen Orientierungshilfen für Asylbewerber im Zeitraum zwischen der Bekanntgabe des Transfers und der Abreise in den Aufnahmemitgliedstaat befassen. Ein Mitarbeiter des EASO oder der IOM könnte während der Bekanntgabe der Transferentscheidung anwesend sein. Das EASO sollte unverzüglich über Asylbewerber informiert werden, die noch unentschlossen sind, ob sie einem Transfer zustimmen. Die Asyl-Agentur und der zuständige Verbindungsbeamte könnten nach Bekanntgabe der Transferentscheidung Informationsveranstaltungen anbieten.
- Das EASO könnte zusammen mit der Kommission und anderen Interessenträgern die Informationskampagnen verstärken, z. B. durch zusätzliche Infoblätter/Broschüren, Videos oder Auftritte in den Sozialen Medien. Dies würde das Vertrauen der transferwilligen Personen entscheidend vergrößern – und die Behauptungen von Menschenschmugglern entkräften. Denkbare Maßnahmen wären a) eine Facebook-Seite zum Thema Umverteilung, auf der das EASO und Mitgliedstaaten über gelungene Umverteilungen berichten könnten, sowie allgemein eine größere Präsenz in den Sozialen Medien, z. B. über Twitter und mobile Apps, b) mehr Videos, in denen erfolgreich umgesiedelte Menschen ihre Erfahrungen schildern, c) ein größeres Engagement der Migrantengruppen in den Aufnahmemitgliedstaaten, vor allem jener Migranten, deren Transfer ein Erfolg war.

2.7.4 Seitens der Kommission

- Die Kommission wird Griechenland und Italien weiter voll unterstützen und auch künftig über die bestehenden Foren (Treffen der Verbindungsbeamten, Treffen mit Vertretern der jeweiligen nationalen Kontaktstellen, Forum für Umverteilung und Neuansiedlung und Friends of Hotspots) zu einer besseren Koordination beitragen. Diese Foren haben sich als nützlich erwiesen, um mit allen maßgeblichen Interessenträgern über juristische Fragen, praktische Herausforderungen und Engpässe bei der Umverteilung zu beraten, Netzwerke

aufzubauen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken – vor allem nach einer gelungenen Umverteilung.

- Die Kommission wird die Umsetzung genau verfolgen. Die vollständige und korrekte Umsetzung des Asylrechts der EU ist für die Union bei der Bewältigung der Migrationskrise entscheidend und eine Priorität der Kommission im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda.

3 Neuansiedlung

3.1 Aktueller Stand

Im Anschluss an die **Empfehlung der Kommission vom 8. Juni 2015 über eine europäische Neuansiedlungsregelung**²⁸ vereinbarten 27 Mitgliedstaaten²⁹ zusammen mit den assoziierten Dublin-Staaten am 20. Juli 2015³⁰, auf der Grundlage multilateraler und nationaler Regelungen innerhalb von zwei Jahren 22 504 Vertriebene, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus Ländern außerhalb der EU aufzunehmen. Einige Mitgliedstaaten beteiligen sich bereits seit vielen Jahren an den Neuansiedlungsprogrammen des UNHCR, aber dies ist das erste gemeinsame Neuansiedlungsvorhaben auf EU-Ebene, und für einige Mitgliedstaaten ist dies die erste Erfahrung mit der Neuansiedlung.

Den Angaben der teilnehmenden Staaten zufolge sind auf der Grundlage der Neuansiedlungsregelung bis 15. März 2016 **4555** Personen in Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, im Vereinigten Königreich, Norwegen, Liechtenstein und der Schweiz neu angesiedelt worden. Die Mehrzahl der teilnehmenden Staaten gab an, in erster Linie – aber nicht ausschließlich – Syrer aufzunehmen, die sich in Jordanien, Libanon und der Türkei aufhalten. Alle auf der Grundlage dieser Regelung neu angesiedelten Personen müssen den teilnehmenden Staaten vom UNHCR zugewiesen werden. Der UNHCR spielt hier somit eine zentrale Rolle.

Gefördert wird die Regelung mit Mitteln der EU: Insgesamt wurden mehr als 150 Mio. EUR für die Mitgliedstaaten bereitgestellt. Finnland, Frankreich, Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich haben ihre Absicht bekundet, deutlich mehr Personen, als sie am 20. Juli zugesagt hatten, aufzunehmen. Die Neuansiedlung erfolgt im Rahmen nationaler Programme.

Alle Mitgliedstaaten legen großen Wert auf eine **Sicherheitsüberprüfung**, für die sie selbst zuständig sind und die in unterschiedlichen Phasen des Neuansiedlungsverfahrens durchgeführt werden kann. Es besteht eine enge und **gute Zusammenarbeit mit dem UNHCR**, der als unverzichtbarer Partner angesehen wird. Viele Mitgliedstaaten nehmen auch die **logistische Unterstützung der IOM** bei den Abreisevorbereitungen im Drittland und der Abreise selbst in Anspruch.

²⁸ C(2015) 3560 final.

²⁹ Ungarn gehört nicht dazu.

³⁰ Ratsdokument 11130/15, „Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen“.

Obwohl die in den Schlussfolgerungen vom 20. Juli 2015 vereinbarten prioritären Regionen recht weit gefasst sind, haben die meisten teilnehmenden Staaten beschlossen, Personen aus Syriens Nachbarländern aufzunehmen.

3.2 Problempunkte

Anders als bei den beiden Umverteilungsregelungen handelt es sich bei den Zusagen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Neuansiedlungsregelung vom 20. Juli 2015 um **freiwillig eingegangene** Verpflichtungen. Die Neuansiedlungsregelung ist zwar eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer gemeinsamen EU-Neuansiedlungspolitik, sie schafft aber keinen klaren Rahmen mit gemeinsamen Regeln und Verfahren für die teilnehmenden Staaten, sondern beschränkt sich größtenteils auf einen Mix aus nationalen Programmen und Verfahren, die in manchen Mitgliedstaaten erst in der Vorbereitungsphase sind. Einige Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, das gesamte nationale Kontingent abzunehmen (Niederlande), das ihnen in den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juli zugewiesen worden ist, während andere (Frankreich) mehr Plätze angeboten haben, als ihr Kontingent vorsieht. Dagegen haben Mitgliedstaaten wie Finnland oder das Vereinigte Königreich nur einen Teil der ihnen zugedachten Neuansiedlungsplätze zugesagt. Die Neuansiedlungsregelung sagt nichts darüber aus, in welchen Abständen Neuansiedlungen durchgeführt oder wie viele Personen innerhalb einer bestimmten Zeit aufgenommen werden sollen. Bei einem derart lockeren Rahmen fehlt es an der Übersicht und kohärenten Informationen. Die Kommission kann daher nur schwer beurteilen, inwieweit die Regelung funktioniert.³¹

- Es gibt wesentliche **Unterschiede** zwischen den nationalen Neuansiedlungsprogrammen und Modalitäten der Mitgliedstaaten, unter anderem in Bezug auf die Auswahlkriterien, die Dauer der Verfahren, die Orientierungshilfen vor der Abreise, die Integrationshilfen, den den aufgenommenen Personen gewährten Status sowie in Bezug auf die Aufenthaltstitel und die Anzahl der Neuansiedlungsplätze.
- Die Auswahl der Neuansiedlungskandidaten erfolgt im Rahmen von Auswahlmissionen oder nach Prüfung der vom UNHCR bereitgestellten Unterlagen. Dies wirkt sich auf die **Verfahrensdauer** aus: Von der Präsentation des Falls durch den UNHCR bis zur Ankunft im Aufnahmestaat können einige Wochen bis zwei Jahre vergehen. Mehrere Mitgliedstaaten gaben an, dass sie die Neuansiedlung wegen der gestiegenen Zahl spontan eintreffender Migranten und Asylsuchender zurückstellen mussten.
- Als besonders problematisch wurden häufig fehlende **Aufnahmekapazitäten** und eine angemessene Unterbringung genannt, insbesondere bei der Neuansiedlung größerer Familien oder in Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit. **Ausreisegenehmigungen** von Drittstaaten wurden in einigen Fällen ebenfalls als Problem angeführt. Hierdurch kann es zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren kommen, so dass neue Ankunftsstermine bestimmt werden müssen.
- In Fällen, in denen Botschaftspersonal der Mitgliedstaaten bei der Erfassung biometrischer Daten oder der Ausstellung von Reisedokumenten für

³¹ Zum aktuellen Stand nach Angaben der Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten siehe die Anhänge 6 und 7.

Neuansiedlungskandidaten mitwirkt, wurde auf **Personalmangel** und **Schulungsbedarf** hingewiesen.

- **Kapazitätsaufbau im Bereich Neuansiedlung:** Während mehrere EU-Mitgliedstaaten wie Schweden, Dänemark, die Niederlande, Deutschland oder Finnland bereits über jahrelange Erfahrung mit der Neuansiedlung verfügen, werden sich voraussichtlich zehn Mitgliedstaaten³² auf der Grundlage der neuen europäischen Regelung bis Ende 2017 erstmals an der Neuansiedlung beteiligen. Allerdings hat noch keiner dieser Staaten mit der Durchführung des Programms begonnen. Schwierigkeiten bereiten diesen Mitgliedstaaten unter anderem der Kapazitätsaufbau für ein nationales Neuansiedlungsverfahren, fehlende Erfahrung mit Auswahlmissionen und der Auswahl der Kandidaten, die Bereitstellung optimaler Voraussetzungen für die Integration neu angesiedelter Flüchtlinge und die Einbindung der Öffentlichkeit. Einige Mitgliedstaaten haben Interesse an einem Wissens- und Erfahrungsaustausch mit erfahrenen Mitgliedstaaten bekundet. Besonderer Bedarf besteht anscheinend in folgenden Bereichen: Unterstützung und Hilfe bei der Durchführung von Auswahlmissionen, Verhandlung und Koordinierung mit den Drittstaaten, aus denen Personen in Europa aufgenommen werden, Organisation von Programmen zur soziokulturellen Orientierung vor der Abreise, medizinische Untersuchungen, Reisearrangements und Bereitstellung von Erstaufnahmeeinrichtungen und Integrationshilfen.

3.3 Mögliche Lösungen:

- **Wissens- und Erfahrungsaustausch und partnerschaftliche Zusammenarbeit**

Es liegt auf der Hand, dass die Vermittlung von Wissen und Erfahrung, insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten, die noch keine Erfahrung mit der Neuansiedlung haben, und Mitgliedstaaten, die schon länger dabei sind, ausgebaut werden sollte. Auch die praktische Zusammenarbeit – beispielsweise bei Logistik, Organisation von Flügen und Austausch von Informationen in konkreten Fällen – könnte in Betracht gezogen werden.

Um den Austausch über praxisbezogene Fragen zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten bilaterale Besuche organisieren, bei denen die jeweiligen Neuansiedlungsprogramme vorgestellt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist ein am Rande der Dreiparteien-Jahreskonferenz zu Neuansiedlungsfragen (ATCR) am 18. Februar 2016 organisierter Arbeitsbesuch, der praktische Einblicke in das nationale niederländische Neuansiedlungsprogramm vermittelte. Mitgliedstaaten mit langjähriger Neuansiedlungspraxis sollten dazu ermuntert werden, solche Besuche zu organisieren und die Verantwortlichen aus allen Teilen der EU, insbesondere aus Ländern, die gerade erst begonnen haben, sich in der Neuansiedlung zu engagieren, dazu einzuladen. Thema dieser Besuche könnten Verfahrensaspekte wie Registrierung und erste Schritte nach der Ankunft sein sowie die Teilnahme an Auswahlmissionen.

³² Bulgarien, Kroatien, Zypern, Estland, Griechenland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien.

Die praktische Zusammenarbeit könnte auch im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts EU-FRANK³³ stattfinden, das die Neuansiedlung und Aufnahme von Flüchtlingen durch Wissensvermittlung erleichtern will. Das von der schwedischen Migrationsbehörde betreute Projekt, das von 2016 bis 2020 läuft, soll Mitgliedstaaten operative Unterstützung bei der Auflage oder Aufstockung von Neuansiedlungsprogrammen bieten und Kapazitäten für Neuansiedlung und humanitäre Aufnahme freisetzen. Im Oktober 2015 reisten Vertreter aus Estland, Lettland, Litauen und Polen zu einem Studienbesuch nach Schweden. Ab April sollen Mitgliedstaaten Gelegenheit erhalten, in Zweierteams als Beobachter an Neuansiedlungsmaßnahmen wie Auswahlmissionen vor Ort, Programmen zur soziokulturellen Orientierung, Überstellung von Flüchtlingen oder Aufnahmearrangements teilzunehmen.

Das Forum, das die ATCR den Neuansiedlungsstaaten für den Erfahrungsaustausch bietet, ist ebenso wie ihre Workshops eine wertvolle Hilfe. Jüngere Mitgliedstaaten sollten weiterhin ermutigt werden, an diesem Austausch teilzunehmen.

Die Kommission hat darüber hinaus im Rahmen des Forums für Neuansiedlungs- und Umsiedlungsmaßnahmen vier Zusammenkünfte organisiert, an denen alle Mitgliedstaaten sowie der UNHCR und die IOM teilnehmen. Sie wird solche Treffen auch in Zukunft regelmäßig veranstalten. Diese Zusammenkünfte wie auch die EASO-Workshops zum Thema Neuansiedlung sind gute Gelegenheiten, sich unter Fachleuten auszutauschen und voneinander zu lernen. Eine engere Zusammenarbeit mit anderen Partnern des Neuansiedlungsprozesses, namentlich dem UNHCR, der IOM und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie der Städte und Kommunen könnten ebenfalls zur Lösung von Problemen beitragen, denen sich die Neuansiedlungsstaaten gegenübersehen. Vor allem bei den Aufnahmekapazitäten und -modalitäten sowie bei Integrationsmaßnahmen könnte eine Zusammenarbeit mit NRO und Kommunen erwogen werden.

- **Eine genauere Kontrolle der Regelung**

Für die Glaubwürdigkeit der Regelung ist es wichtig, dass Zusagen eingehalten werden, auch wenn die Möglichkeit besteht, dass sich die Situation in den Mitgliedstaaten, die durch den Migranten- und Flüchtlingszustrom besonders belastet sind, ändert. Hier kommt es auf eine regelmäßige Fortschrittskontrolle und Berichterstattung an. Dieser Aspekt ist jedoch verbesserungsbedürftig, da die Informationen über die erzielten Fortschritte – auch für den vorliegenden Bericht – aus verschiedenen Quellen stammen (unter anderem aus dem im Rahmen der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) verschickten Fragebogen vom 8. März, der von 17 Staaten beantwortet wurde), was in eine unvollständige oder lückenhafte Berichterstattung münden kann.

Eurostat erhebt jährlich Daten zur Neuansiedlung und wird das auch in Bezug auf diese Regelung tun. In Anbetracht der gegenwärtigen Lage ist jedoch eine regelmäßiger und detailliertere Berichterstattung über die erzielten Fortschritte nötig. EASO erhebt jetzt deshalb seit März monatlich Daten zur Neuansiedlung. Die ersten Informationen werden

³³ EU-FRANK: Facilitating Resettlement and Refugee Admission through New Knowledge. Zu den Partnern gehören abgesehen von Schweden, die Niederlande, Belgien, Italien, Ungarn, die Schweiz, der UNHCR und das EASO. Interesse haben auch Österreich, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Tschechische Republik, Frankreich und Portugal bekundet.

voraussichtlich im April vorliegen.³⁴ Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten dazu auf, Informationen rechtzeitig und reibungslos bereitzustellen. Bei Informationen, die dringend benötigt werden, oder die sehr spezifisch sind, kann auch nach wie vor auf das IPCR-Netz zurückgegriffen werden.

- **Bezug zu Neuansiedlungsbemühungen auf internationaler Ebene**

Mit den Neuansiedlungsbemühungen der EU soll sichergestellt werden, dass die Union einen gerechten Anteil an der globalen Verantwortung für legale Wege des Flüchtlingsschutzes übernimmt. Die hochrangige Konferenz des UNHCR zur globalen Teilung der Verantwortung durch legale Wege zur Aufnahme von syrischen Flüchtlingen (High-level meeting on Global Responsibility Sharing through Pathways for Admission of Syrian Refugees), die am 30. März 2016 in Genf stattfinden wird, ist jetzt die erste Gelegenheit für die EU und ihre Mitgliedstaaten, sich verstärkt für internationale Initiativen einzusetzen, die der globalen Migrations- und Flüchtlingsproblematik gewidmet sind, und auf eine Aufstockung der Zusagen zu drängen.

- **Umsetzung der Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen**

Die Arbeiten sollten fortgesetzt werden, um im Einklang mit der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 7. März 2016 eine glaubwürdige Regelung zur Umsetzung der Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige humanitäre Aufnahme auf den Weg zu bringen. Es bedarf konkreter politischer Zusagen der Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten, die an einer Teilnahme an der Regelung interessiert sind, insbesondere was die Anzahl der aufzunehmenden Personen und den zeitlichen Rahmen anbelangt. Auch müssen mit allen Seiten einschließlich der türkischen Behörden die Modalitäten für die Einführung und Anwendung der Regelung vereinbart werden.

- **Eine strukturierte Neuansiedlung in der EU**

Aufbauend auf den Erfahrungen mit den laufenden Initiativen im Bereich der Neuansiedlung und humanitären Aufnahme wird die Kommission einen Vorschlag für eine EU-weite Neuansiedlungsregelung vorlegen, um einen Rahmen für die Neuansiedlungspolitik der EU vorzugeben. Dies ermöglicht ein gemeinsames, besser abgestimmtes Vorgehen, um für Schutzbedürftige sichere und legale Wege in die Union bereitzustellen. Gleichzeitig wird die EU auf diese Weise die europäischen Neuansiedlungsmaßnahmen systematischer bündeln und ihren fairen Anteil an der globalen Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen in der Welt tragen können.

4 Ausblick

Die Mitgliedstaaten sollten entsprechend den Empfehlungen in diesem Bericht ihre Bemühungen um eine bessere Anwendung der Umsiedlungs- und Neuansiedlungsregelungen und die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen fortsetzen. Um wirksam auf die

³⁴ Der die Datenerhebung betreffende Vorschlag wurde vom EASO-Verwaltungsrat in seiner Sitzung vom 20./21. Januar 2016 gebilligt.

humanitäre Notlage vor Ort reagieren zu können, ist es dringend erforderlich, das Umsiedlungstempo signifikant und gleichmäßig zu steigern.

Die Umsiedlung geht bisher viel zu langsam vonstatten. Hierfür sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Auch sind an dem Verteilungsprozess mehrere Akteure beteiligt. Zwar gibt es, wie dieser Bericht zeigt, nach wie vor Probleme, die angegangen werden müssen, aber Italien, Griechenland und die bei der Umsiedlung mitwirkenden Agenturen erhöhen ihre Anstrengungen, um von ihrer Seite einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten. Diesen Anstrengungen müssen allerdings entsprechende Zusagen der Aufnahmemitgliedstaaten gegenüberstehen. Die Bereitschaft dieser Mitgliedstaaten, ihre Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, ist ausschlaggebend für das Funktionieren der Umverteilung und dafür, dass ihr Ziel und Zweck erreicht wird, nämlich Italien und Griechenland mit der geleisteten Soforthilfe in die Lage zu versetzen, den Massenzustrom von Migrant*innen besser zu bewältigen.

Berechnungen der Kommission zufolge müssten monatlich mindestens 5679 Personen auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden, um in den verbleibenden 18,5 Monaten die in den beiden Umsiedlungsbeschlüssen des Rates bereits zugewiesenen 106 000 Aufnahmeplätze zu nutzen. Dies würde im Tagesdurchschnitt etwa 187 Überstellungen und eine Verfahrensdauer von höchstens zwei Wochen bedeuten. Die Erfahrung mit den unlängst von Griechenland nach Portugal durchgeführten Transfers zeigt, dass das Verfahren auch innerhalb von einer Woche abgeschlossen werden kann. Auf der Grundlage dieser Berechnung **stellt die Kommission fest, dass angesichts der humanitären Notlage vor Ort bis zur Vorlage des zweiten Berichts am 16. April mindestens 6000 Umsiedlungen und bis zur Vorlage des dritten Berichts am 16. Mai mindestens 20 000 Umsiedlungen abgeschlossen sein sollten, wofür das Tempo erhöht werden müsste.**

Gleichzeitig müssen die Mitgliedstaaten die verbleibenden 17 949 Neuansiedlungsplätze bereitstellen, um ihre Solidarität mit den belasteten Drittstaaten in der Region zu bekunden und um die Bedeutung legaler Wege für die Migration zu unterstreichen. Hierzu müssten die Mitgliedstaaten im verbleibenden Zeitraum durchschnittlich 855 Schutzbedürftige pro Monat aufnehmen.

Die Kommission wird, wie sie im Fahrplan „Zurück zu Schengen“ zugesagt hat, monatlich über die Fortschritte bei der Umverteilung und Neuansiedlung berichten.