



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.3.2016
COM(2016) 140 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Zweiter Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des
Fahrplans für die Visaliberalisierung**

{SWD(2016) 97 final}

1. EINLEITUNG

Parallel zur Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei eröffnete die Europäische Union (EU) am 16. Dezember 2013 einen **Dialog** mit der Türkei **über die Visaliberalisierung** (Visa Liberalisation Dialogue – VLD).¹ Die Grundlage dieses Dialogs bildet der *Fahrplan in Richtung Visumfreiheit mit der Türkei* („Fahrplan“). Dieses Dokument enthält die Vorgaben, die die Türkei erfüllen muss, damit die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 vorschlagen kann, wonach türkische Staatsbürger berechtigt wären, ohne Visum für Kurzaufenthalte (also 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) in den Schengen-Raum zu reisen. Die in dem Fahrplan aufgeführten 72 Vorgaben beziehen sich auf fünf Themenblöcke: Dokumentensicherheit, Migrationssteuerung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Grundrechte und Rückübernahme irregulärer Migranten.

Am 20. Oktober 2014 nahm die Kommission ihren ersten *Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung* (Erster Bericht) an.² Darin wurde bewertet, inwieweit die einzelnen Vorgaben erfüllt worden sind, und es wurden Empfehlungen für weitere Fortschritte in Bezug auf alle Vorgaben erteilt.

Nach der Veröffentlichung des Ersten Berichts fanden am 26. Februar 2015, 14. Dezember 2015 und 19. Januar 2016 hochrangige VLD-Treffen zwischen der Kommission und den türkischen Behörden statt. Die Kommission organisierte zwischen April und Juli 2015 sieben Expertenmissionen in der Türkei, an denen Sachverständige aus den Mitgliedstaaten, der Kommission, von Frontex, EASO, Europol und aus der EU-Delegation in der Türkei teilnahmen, um die türkischen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren zu überprüfen und etwaige Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans zu beurteilen. Des Weiteren fanden am 15. Juli 2015 und 19. Januar 2016 zwei Sitzungen des Gemischten Rückübernahmeausschusses statt, um die Durchführung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei zu bewerten.

Anlässlich der Verhandlungen über den gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei, der am 15. Oktober 2015 *ad referendum* vereinbart wurde³, und anlässlich des EU-Türkei-Gipfels vom 29. November 2015 wurden mit den türkischen Behörden Gespräche darüber geführt, wie die Fortschritte der Türkei bei der Umsetzung des Fahrplans gefördert werden können. Auf dem Gipfel sagte die türkische Seite zu, den Fahrplan beschleunigt umzusetzen und dazu unter anderem alle Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei vorzeitig anzuwenden, damit die Visaliberalisierung unter Umständen bis Oktober 2016 erreicht werden kann.⁴ Diese Zusage wurde von der Europäischen Union begrüßt.

Der vorliegende Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung (Zweiter Bericht) stützt sich auf Informationen, die die

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1259_de.htm

² COM(2014) 646 final. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1173_de.htm

³ Der gemeinsame Aktionsplan ist unter folgender Adresse abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

⁴ Vollständiger Wortlaut der Erklärung, die auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei angenommen wurde: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>

Kommission während der oben erwähnten Expertenmissionen und Zusammenkünfte gesammelt hatte, auf Mitteilungen der türkischen Behörden, der Mitgliedstaaten und der EU-Agenturen sowie auf andere Quellen. Es wird analysiert, inwieweit die Türkei die Vorgaben des Fahrplans bis Februar 2016 umgesetzt hat. Außerdem enthält der Bericht konkrete Empfehlungen hinsichtlich der Maßnahmen, die die Türkei ergreifen sollte, um weitere Fortschritte im Hinblick auf die vollständige Erfüllung dieser Vorgaben zu erzielen.

Dem Zweiten Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁵ beigelegt, in der zahlreiche relevante Maßnahmen, die die Türkei seit Oktober 2014 im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans ergriffen hat und derzeit durchführt, eingehend beschrieben werden. Darüber hinaus werden entsprechend der VLD-Methodik die voraussichtlichen Auswirkungen einer künftigen Visaliberalisierung auf die Migration analysiert.⁶

Der Zweite Bericht ist wie der Fahrplan aufgebaut und behandelt daher nacheinander die fünf Themenblöcke, wobei jeweils angegeben wird, welche Vorgaben noch nicht vollständig erfüllt wurden, und Maßnahmen empfohlen werden, die den türkischen Behörden ermöglichen würden, das betreffende Ziel zu erreichen.

2. THEMENBLOCK 1: DOKUMENTENSICHERHEIT

Im Ersten Bericht wurde festgestellt, dass die Türkei bereits große Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben für den Themenblock Dokumentensicherheit erzielt hat.

Weitere positive Entwicklungen, die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen näher erläutert werden, waren kürzlich zu verzeichnen: Insbesondere wurden die wenigen noch verbliebenen nicht biometrischen Pässe aus dem Verkehr gezogen, ein sichereres Verfahren zur Ungültigmachung abgelaufener Pässe wurde eingeführt, um deren etwaige Weiterverwendung für Fälschungen zu verhindern, und es wurden rechtliche und technische Maßnahmen beschlossen, dank deren bald mit der Ausstellung neuer, verlässlicherer Personalausweise mit biometrischen Daten und einer Gültigkeitsdauer von zehn Jahren begonnen werden kann.

Trotz dieser Fortschritte muss die Türkei weitere wichtige Maßnahmen treffen, um die Vorgaben im Rahmen dieses Themenblocks vollständig zu erfüllen:

- Die Sicherheitsmerkmale türkischer Pässe sollten an die EU-Normen der Verordnung 2252/2004 des Rates angeglichen werden sollten, d. h. die Türkei sollte beginnen, Pässe mit einem kontaktlosen Chip auszugeben, die nicht nur ein Gesichtsbild, sondern auch die Fingerabdrücke des Passinhabers enthalten.⁷
- Die türkischen Strafverfolgungsbehörden sollten beginnen, zeitnah Informationen über gefälschte oder falsche Dokumente im Besitz von in die EU reisenden Personen mit den entsprechenden Behörden in den Mitgliedstaaten auszutauschen.

⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Zweiten Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung, SWD(2016) 97.

⁶ Die Auswirkungen der Visaliberalisierung mit der Türkei auf die Sicherheit werden anlässlich der Veröffentlichung des nächsten Berichts beurteilt.

⁷ Wie im Fahrplan vermerkt, wird das Recht auf visumfreies Reisen nach seiner Gewährung nur für türkische Staatsbürger mit einem biometrischen Pass gelten, der den Vorgaben der Verordnung Nr. 2252/2004 des Rates entspricht.

- Die Fähigkeit von Angehörigen der türkischen Polizei und des Bodenpersonals von Fluggesellschaften, die in den wichtigsten internationalen Flughäfen der Türkei tätig sind, zur Erkennung gefälschter oder falscher Reisedokumente, Visa und Aufenthaltsgenehmigungen im Besitz von in die EU reisenden Personen sollte ausgebaut werden, indem insbesondere ihre Ausbildung und die Zusammenarbeit mit den für Einwanderungsfragen zuständigen Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten in der Türkei verbessert werden.

3. THEMENBLOCK 2: MIGRATIONSSTEUERUNG

Im Ersten Bericht wurde anerkannt, dass die Türkei bereits große Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgaben für den zweiten Themenblock des Fahrplans erzielt hat.

Seit Oktober 2014 haben die türkischen Behörden zusätzliche bedeutende Schritte zur weiteren Verstärkung der operativen Kapazitäten der Generaldirektion für Migrationssteuerung (DGMM) eingeleitet. Außerdem verabschiedete die Türkei mehrere Rechtsakte im Bereich des internationalen Schutzes, darunter die Verordnung vom 22. Oktober 2014 zur Gewährung vorübergehenden Schutzes für alle Flüchtlinge aus Syrien und die Verordnung vom 15. Januar 2016, die diesen Flüchtlingen die Beantragung einer Arbeitsgenehmigung ermöglicht.

Die türkischen Behörden intensivierten ihre Zusammenarbeit beim Grenzmanagement entlang der gemeinsamen Landgrenzen mit den entsprechenden griechischen und bulgarischen Behörden. Außerdem wurden mehrere wichtige Maßnahmen zur Verbesserung des Visa- und Grenzmanagementsystems ergriffen. Am 8. Januar führte die Türkei die Visumpflicht für Syrer ein, die auf dem Luft- oder Seeweg aus Drittstaaten in die Türkei einreisen. Seit dem 5. Februar ist es nicht mehr möglich, dass irakische Staatsbürger an der Grenze ein Visum erlangen. Die Türkei schlug 14 Ländern die Aufnahme von Verhandlungen über bilaterale Rückübernahmeabkommen vor und begann, an der Einführung von Transitvisa für Staatsangehörige von 18 Ländern, die als potenzielle Herkunftsländer irregulärer Migranten gelten, zu arbeiten.

Darüber hinaus verstärkten die türkischen Strafverfolgungsbehörden ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten, einschließlich der gemeinsamen Landeinsätze, und errichtete innerhalb der türkischen Staatspolizei und Gendarmerie Sondereinheiten für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels.

Detaillierte Angaben zu allen ergriffenen Maßnahmen sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Dennoch wurden mehrere Vorgaben für den Themenblock 2 bisher nur teilweise erfüllt.

In einem Fall ist dies darauf zurückzuführen, dass die Türkei weiterhin eine diskriminierende Visumregelung auf die Mitgliedstaaten anwendet.⁸

Die wichtigste Vorgabe, die noch erfüllt werden muss, betrifft folgende von der Türkei umzusetzende Maßnahme: **„Durchführung bedarfsgerechter Grenzkontrollen und Grenzüberwachung ... in einer Weise, die zu einer deutlichen und nachhaltigen Senkung der Zahl von Personen führt, denen es gelingt, illegal in die Türkei ein- oder aus ihr auszureisen“**. 2015 belief sich die Zahl der Migranten und Flüchtlinge, die das türkische

⁸ Wegen Angaben zu den Visumvorschriften, die für die Mitgliedstaaten gelten, siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Hoheitsgebiet irregulär verlassen hatten und über die Land- und Seegrenzen in die EU gelangt waren, auf 888 457 Migranten. Das sind etwa 17-mal so viele Personen, wie im Laufe des Jahres 2014 registriert worden waren. Das Problem besteht leider fort; im Januar 2016 wurden 68 650 Personen registriert.⁹

Die zunehmenden irregulären Grenzübertritte hängen auch mit der weitreichenden Flüchtlingskrise zusammen, die der anhaltende Konflikt in Syrien und anderen Ländern ausgelöst hat. Die türkischen Behörden, die diese irregulären Grenzübertritte verhindern sollen, sehen sich mit über 2,5 Millionen Flüchtlingen aus Syrien und über 200 000 Migranten und Flüchtlingen aus anderen Ländern, die sich im türkischen Hoheitsgebiet aufhalten, einer enormen Herausforderung gegenüber. Es ist anzuerkennen, dass die türkische Küstenwache im Jahr 2015 91 612 Migranten und Flüchtlinge (siebenmal mehr Personen als 2014), die versucht haben, irregulär in die EU zu gelangen, aufgegriffen und gerettet hat. Aber allein schon angesichts der gewaltigen Zahl irregulär eintreffender Migranten sind die von den türkischen Behörden ergriffenen Maßnahmen immer noch unzureichend.

Um dieser Herausforderung erfolgreicher zu begegnen, ist es dringend erforderlich, dass die türkischen Behörden weitere Maßnahmen treffen, mit denen die verschiedenen Aspekte des Problems umfassend angegangen werden. In dieser Hinsicht empfiehlt die Kommission der Türkei, die nachstehenden Maßnahmen zu erwägen:

- Zunächst sollten die Überwachungs- und Abfangkapazitäten der türkischen Küstenwache in der Ägäis verstärkt werden. Dazu sollten verschiedene von der Türkei und der EU finanzierte Projekte, die zum einen auf die Entwicklung eines Radarsystems zur Küstenüberwachung und zum anderen auf die Erhöhung der Anzahl, Qualität und Präsenz der Patrouillenschiffe entlang der Küste sowie die Verstärkung der operativen Kapazitäten dieser Schiffe abzielen, beschleunigt durchgeführt werden. Bis zur Errichtung des Küstenradarsystems könnte erwogen werden, das Radarsystem der Marine zu nutzen, um Migranten an der irregulären Weiterreise zu hindern.
- Zur Verringerung der Belastung der Küstenwache sollte die Fähigkeit von Polizei und Gendarmerie zum Aufspüren von noch an Land oder in größerer Entfernung zur Landgrenze befindlichen Migranten und zur Verhinderung von deren irregulärer Weiterreise verbessert werden, indem Patrouillen und Überwachungsmaßnahmen, unter anderem durch verstärkte Nutzung von Luftraumüberwachungssystemen, durchgeführt werden.
- Alle Behörden, die für den Schutz der Grenzen und die Bekämpfung der irregulären Migration verantwortlich sind¹⁰, sollten angewiesen werden, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren und unter anderem ihre Maßnahmen systematisch abzustimmen, Erkenntnisse, Informationen und Ressourcen auszutauschen und die Zahl gemeinsamer Einsätze zu erhöhen. Die Zentralstelle für nationale Koordinierung und gemeinsame Risikoanalyse (NACORAC), bei deren Schaffung die EU behilflich ist, sollte umgehend eingerichtet werden.

⁹ Die Zahlenangaben auf dieser Seite wurden von den Kommissionsdienststellen auf der Grundlage von Informationen von Frontex und der türkischen Behörden zusammengestellt. Alle Angaben haben lediglich indikativen Charakter und können sich noch ändern.

¹⁰ Die türkischen Behörden haben der Kommission mitgeteilt, dass sie angesichts der aktuellen geopolitischen Lage von ihrer ursprünglichen Absicht abgekommen sind, eine zentrale, nichtmilitärische spezialisierte Behörde einzurichten und dieser alle Zuständigkeiten und Ressourcen für das Grenzmanagement zu übertragen, wie dies in dem 2006 verabschiedeten nationalen Aktionsplan zur Umsetzung des integrierten Grenzmanagements der Türkei vorgesehen war.

- Alle Behörden, die Migranten an der irregulären Weiterreise hindern und mehr oder weniger zufällig Schleuser abfangen, sollten zudem ihre Tätigkeit gezielt darauf ausrichten, mittel- und hochrangige Mitglieder von Schlepperorganisationen zu identifizieren und festzunehmen sowie ihre Vermögenswerte zu beschlagnahmen.
- Damit weniger Personen irregulär in die Türkei gelangen, sollten die Landgrenzen im Südosten und Osten des Landes besser überwacht werden. Dazu sollte die Türkei ihre Landstreitkräfte weiter modernisieren. So sollten zunehmend gut ausgebildete Vertragsbedienstete anstelle von Wehrpflichtigen eingesetzt, moderne Überwachungsgeräte verwendet und flexible Patrouillen beschlossen werden.
- Sofern möglich sollten die türkischen Behörden bei Grenzüberwachungsmaßnahmen und beim Austausch von Informationen über Schlepperorganisationen eine Zusammenarbeit mit den Behörden der Herkunfts- und Transitländer irregulärer Migranten aufbauen.

Gleichzeitig sollten die Arbeiten zur Umsetzung anderer Vorgaben und Empfehlungen im Rahmen dieses Themenblocks, deren Erfüllung ebenfalls zu einer wirksameren Verhinderung irregulärer Migration beitragen wird, fortgesetzt werden.

Im Bereich der **Grenzkooperation mit den angrenzenden Mitgliedstaaten** empfiehlt die Kommission den türkischen Behörden, folgende Maßnahmen zu erwägen:

- Die im Mai 2015 unterzeichnete Vereinbarung zur Einrichtung eines trilateralen Zentrums am Grenzübergang „Capitan Andreevo“ sollte unverzüglich in Kraft treten.
- Es sollte ein gesicherter Kommunikationskanal für den zeitnahen Austausch von Informationen über Schleuseraktivitäten zwischen der türkischen und der griechischen Küstenwache eingerichtet werden.
- Die Türkei sollte ihre operative Zusammenarbeit mit Frontex ausbauen, um auf das Fachwissen der Agentur in Bezug auf die Befragung aufgegriffener Migranten und den Erhalt von dabei über die Vorgehensweise von Schleusernetzen zusammengetragenen Informationen zurückgreifen zu können.

Das türkische **Visumsystem** sollte ebenfalls überarbeitet werden, damit besser verhindert werden kann, dass Drittstaatsangehörige mit der Absicht in die Türkei gelangen, dieses Land zu durchqueren und durch irreguläres Überschreiten der EU-Außengrenzen in die EU zu kommen.

Auf der Grundlage der Maßnahmen, die am 8. Januar und 5. Februar 2016 in Bezug auf außerhalb Syriens befindliche syrische Staatsangehörige bzw. irakische Staatsbürger bereits getroffen wurden, sollten die türkischen Behörden daher nun vorrangig die Visumregelung für Staatsangehörige anderer Länder verschärfen, die 2015 der Grund dafür war, dass die meisten Migranten (Afghanen, Pakistaner, Iraner, Marokkaner, Palästinenser, Somalier, Bangladescher, Libanesen, Algerier usw.) über die Türkei irregulär in die EU gelangt sind.¹¹ Darüber hinaus sollte das Potenzial für die irreguläre Migration aus anderen Ländern, deren Staatsbürger die Türkei von der Visumpflicht befreit hat oder denen sie die Möglichkeit

¹¹ Statistische Angaben zu den Staatsangehörigkeiten der Personen, die über die Türkei irregulär in das Hoheitsgebiet der EU gelangt sind, enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

einräumt, e-Visa zu beantragen, genau geprüft werden. Bezugspunkte sollten die EU-Listen der visumpflichtigen Länder und der von der Visumpflicht befreiten Länder sein.¹²

In Abhängigkeit von der derzeit für verschiedene Länder geltenden Visumregelung sowie den für die Staatsangehörigen dieser Länder beobachteten Migrationsmustern und Schleuserpraktiken sollte die Türkei folgende Maßnahmen ergreifen:

- Für die derzeit visumbefreiten Staatsangehörigen bestimmter Länder, von denen ein hohes Migrationsrisiko ausgeht, sollte die Visumpflicht eingeführt werden.
- Sollten die türkischen Behörden beschließen, die Befreiung von der Visumpflicht für Staatangehörige von Drittländern, die potenzielle Herkunftsländer irregulärer Migranten sind, beizubehalten, so sollte diese Visumbefreiung davon abhängig gemacht werden, dass rasch Rückübernahmeabkommen mit den betreffenden Ländern unterzeichnet und effektiv durchgeführt werden.
- Bei Staatsangehörigen bestimmter Länder mit hohem Migrationsrisiko, die derzeit mit e-Visa in die Türkei einreisen dürfen, sollte diese Möglichkeit unterbunden und vorgeschrieben werden, dass sie stattdessen in einer diplomatischen Vertretung der Türkei, in der die migrations- und sicherheitspolitischen Risiken angemessen überprüft werden können, ein Visum beantragen.
- Sollten die türkischen Behörden beschließen, Staatangehörigen von Drittländern, die potenzielle Herkunftsländer irregulärer Migranten sind, weiterhin zu ermöglichen, mit e-Visa in die Türkei einzureisen, so sollten diese Inhaber von e-Visa beim Grenzübertritt gründlicher kontrolliert werden, um zu überprüfen, ob sie die Voraussetzungen für den Erhalt eines e-Visums tatsächlich erfüllen.
- Die Kenntnisse und Kompetenzen der für die Erteilung von Visa zuständigen konsularischen Bediensteten der Türkei sollten verbessert werden, damit diese sich vergewissern, dass Visumantragsteller aus berechtigten Gründen in die Türkei kommen und die Absicht haben, in ihre Heimatländer zurückzukehren; gleichzeitig sollten die Standards für die interne Kontrolle der Integrität des gesamten Visumerteilungssystems, vor allem in Botschaften in Risikoländern, verbessert werden.
- Es sollte damit begonnen werden, von Staatsangehörigen von Ländern, die als die wichtigsten Herkunftsländer irregulärer Migranten ermittelt worden sind, Visa für den Flughafentransit zu verlangen.

Die Türkei sollte weitere Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben dieses Themenblocks im Zusammenhang mit dem **internationalen Schutz** erzielen, die auf den bereits unternommenen erheblichen Anstrengungen aufbauen.¹³ Insbesondere sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Die türkischen Behörden sollten weiter daran arbeiten, Personen, die internationalen Schutz genießen, den effektiven Zugang zu Sozialdienstleistungen (insbesondere zur Schulbildung für ihre Kinder), zu legalen Beschäftigungsmöglichkeiten,

¹² Angaben zu der Visumregelung der Türkei für die Länder, aus denen die meisten irregulären Migranten kommen, im Vergleich zum Visumsystem der EU für diese Länder enthält die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹³ Zu den Fortschritten, die die Türkei während des Berichtszeitraums bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans in Bezug auf den internationalen Schutz erzielt hat, siehe die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

angemessenem Wohnraum, zur Berufs- und Sprachausbildung und zu Initiativen, die zu ihrer sozialen Inklusion und wirtschaftlichen Eigenständigkeit in der türkischen Gesellschaft beitragen, zu erleichtern.

- Außerdem sollten die türkischen Behörden dafür sorgen, dass die Anträge von Personen auf internationalen Schutz so rasch wie möglich geprüft werden und den Betroffenen sodann entweder ein nach türkischem Recht vorgesehener Schutzstatus zuerkannt oder – bei Ablehnung des Antrags – ihre Ausreise aus der Türkei angeordnet wird. In diesem Zusammenhang ist es von maßgeblicher Bedeutung, dass die DGMM konkrete Maßnahmen ergreift, um
 - den Rückstau bei den seit Langem anhängigen Anträgen abzubauen;¹⁴
 - sicherzustellen, dass Migranten, die irregulär in die Türkei gelangt sind und Anträge auf internationalen Schutz gestellt haben, die sich anschließend als unbegründet erwiesen haben, rasch in ihr Herkunftsland rückgeführt werden;
 - Asylbewerber, deren Anträge anhängig sind oder abgelehnt wurden, daran zu hindern, vor ihrer Ausreise aus der Türkei unterzutauchen oder sich durch Sekundärmigration in Richtung EU zu bewegen.

Um diese Ziele zu erreichen, sollten die Verfahren gestrafft werden. Dazu sollte insbesondere die Verordnung mit besonderen Durchführungsvorschriften zum Gesetz über Ausländer und internationalen Schutz erlassen werden.

4. THEMENBLOCK 3: ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT

Im Ersten Bericht wurden sowohl die Stärken als auch die Schwächen des türkischen Systems im Zusammenhang mit der Erfüllung der Vorgaben für diesen Themenblock erläutert.

Seit Oktober 2014 haben die türkischen Behörden weitere Maßnahmen ergriffen, darunter am 19. Februar 2016 die Ratifizierung der Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Vorgaben bei Themenblock 3 trotz dieser Entwicklungen erheblich schlechter vorangekommen ist als bei den Themenblöcken 1 und 2. Im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben wird die Türkei ermutigt, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Ersuchen der Mitgliedstaaten um justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sollten häufiger positiv beschieden sowie schneller beantwortet und erledigt werden. Außerdem könnte erwogen werden, ein einziges umfassendes Gesetz zur Straffung der Verfahren zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Türkei im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu erlassen.
- Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in

¹⁴ Nähere Erläuterungen zu diesem Rückstau sind dem entsprechenden Absatz der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Strafsachen sollte ein aktiver Austausch mit den zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten stattfinden.

- Mit der Durchführung des Übereinkommens des Europarates von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten sollte begonnen und das zugehörige Zusatzprotokoll (SEV-Nr. 181) sollte ratifiziert werden. Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, die den Standards der EU und des Europarates entsprechen, sollten erlassen werden.
- Sobald ein angemessener Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten in Kraft ist, sollte ein Abkommen über die operative Zusammenarbeit mit Europol und ein Kooperationsabkommen mit Eurojust geschlossen werden. Bis dahin sollten die türkischen Behörden alle erdenklichen Anstrengungen unternehmen, um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit diesen beiden Agenturen auszubauen.
- Ein neuer Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, aufgrund dessen die Maßnahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität jeglicher Art, insbesondere des Handels mit Drogen, Menschen, Schusswaffen und gefälschten Waren, verstärkt werden können, sollte für den Zeitraum 2016-2018 angenommen werden.
- Der EU sollten Informationen über derzeit von der Türkei aus agierende nationale und transnationale kriminelle Vereinigungen bereitgestellt werden, die Angaben zu deren Vorgehensweise und zum Konzept der türkischen Behörden für die Bekämpfung der kriminellen Aktivitäten dieser Vereinigungen enthalten.
- Mit der Durchführung des kürzlich ratifizierten Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels sollte begonnen und der einschlägige nationale Rechtsrahmen der Türkei sollte an die Standards dieses Übereinkommens und der EU-Rechtsvorschriften angeglichen werden.
- Die Fähigkeit der DGMM zur Erkennung und zum Schutz von Opfern des Menschenhandels sollte verbessert werden.
- Mit der Durchführung der kürzlich ratifizierten Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (SEV-Nr. 198) sollte begonnen und der einschlägige nationale Rechtsrahmen der Türkei sollte an die Standards dieser Konvention angeglichen werden.
- Die Fähigkeit der türkischen Ermittlungsbehörde für Finanzkriminalität (MASAK) zur Untersuchung verdächtiger Finanzvorgänge und zur Aufdeckung von Fällen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte weiter verbessert werden.
- Der Rechtsrahmen der Türkei sollte vollständig an die Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates über Computerkriminalität angeglichen werden.
- Es sollten Rechtsvorschriften erlassen werden, die eine effektive Umsetzung aller Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) gewährleisten. Außerdem sollte ein – in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft ausgearbeiteter – neuer nationaler Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung angenommen werden und eine Stelle, die mit der gebotenen Unabhängigkeit und Transparenz tätig werden kann, damit betraut werden, die Umsetzung dieses Aktionsplans zu überwachen.
- Die Anstrengungen zur systematischen strafrechtlichen Verfolgung von Delikten der

Bestechung von Amtsträgern sollten verstärkt werden; dazu sollten Schulungsprogramme eingeführt und Ehrenkodizes zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet werden, die sich an mit dem Grenzmanagement und der Verhinderung irregulärer Migration befasste Beamte richten.

- Die drei Zusatzprotokolle von 1975, 2010 und 2012 zum Auslieferungsübereinkommen des Europarates (SEV-Nr. 24 von 1957) sowie das Zusatzprotokoll von 2001 zum Übereinkommen des Europarates über die Rechtshilfe in Strafsachen (SEV-Nr. 30 von 1959) sollten unterzeichnet und ratifiziert werden, und es sollte mit der Durchführung des Zusatzprotokolls von 1997 zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen (SEV-Nr. 112 von 1983) begonnen werden.
- Das Haager Übereinkommen von 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern sowie das Haager Übereinkommen von 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen sollten unterzeichnet und ratifiziert werden.
- Die Verzögerungen bei der Abwicklung von Gerichtsverfahren nach dem Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung sollten reduziert werden.

5. THEMENBLOCK 4: GRUNDRECHTE

Im Ersten Bericht wurde festgestellt, dass viele Vorgaben für diesen Themenblock bereits erfüllt worden sind. Allerdings wurden auch einige sehr wichtige Bereiche genannt, in denen es weiterer Fortschritte bedarf.

Seitdem ist in diesen Bereichen wenig geschehen, so dass die im Ersten Bericht erteilten einschlägigen Empfehlungen im Wesentlichen nach wie vor gültig sind. Daher wird die Türkei ersucht,

- die türkischen Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung zu überarbeiten, um sie an die Rechtsvorschriften der EU, die Standards des Europarates und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Terrorismusbekämpfung anzugleichen;
- Antidiskriminierungsgesetze zu erlassen, die sich an den Rechtsvorschriften der EU zur Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft orientieren;
- einen nationalen Aktionsplan zur Verbesserung der Situation der Roma in der Türkei zu verabschieden, der sicherstellt, dass zivilgesellschaftliche Roma-Organisationen daran beteiligt sein werden, seine Umsetzung zu überwachen;
- die Protokolle Nr. 4 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ratifizieren oder ersatzweise sicherzustellen oder nachzuweisen, dass entsprechende Bestimmungen in das türkische Recht aufgenommen werden;

- den Aktionsplan zur Verhinderung von Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) weiter umzusetzen und der Rechtsprechung des EGMR in den „*Incal*“-Rechtssachen Folge zu leisten;
- weiterhin Schulungen, Unterstützungsmaßnahmen und Anweisungen für Strafverfolgungsbeamte, Richter und Staatsanwälte bereitzustellen, damit diese in der Lage sind, die geltenden Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR auszulegen;
- das Gesetz zur Einsetzung einer unabhängigen Kommission für die Überwachung etwaiger Verstöße von Strafverfolgungsbehörden gegen die Rechte von Personen zu erlassen.

6. THEMENBLOCK 5: RÜCKÜBERNAHME IRREGULÄRER MIGRANTEN

Im Ersten Bericht wurde festgestellt, dass die Vorgaben für diesen Themenblock sehr unzureichend umgesetzt worden sind. Wie der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen ist, sind aber seitdem einige positive Entwicklungen zu verzeichnen.

Insbesondere seit dem November-Gipfel hat die Türkei ihre Kontakte zu den griechischen Behörden im Hinblick auf eine bessere Durchführung des bestehenden bilateralen Protokolls intensiviert. Es fanden einige Fachsitzungen statt, die dazu führten, dass die Türkei alle 864 anhängigen Rückübernahmeanträge, die Griechenland 2016 gestellt hat, einer zügigeren Prüfung unterzieht. Außerdem hat die Türkei im Februar 2016 Bulgarien den Abschluss eines bilateralen Protokolls im Rahmen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei vorgeschlagen.

Die Türkei sollte jedoch mehrere wichtige Maßnahmen ergreifen. Insbesondere muss sie

- mit der Anwendung und effektiven Durchführung der Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei betreffend Drittstaatsangehörige in Bezug auf alle Mitgliedstaaten beginnen, was sie für die Zeit ab dem 1. Juni 2016 zugesagt hat;
- bis dahin die bestehenden bilateralen Rückübernahmeverpflichtungen erheblich besser erfüllen; vor allem im Rahmen der Vereinbarung mit Griechenland sollte die Türkei
 - sich verstärkt bemühen, Rückübernahmeersuchen fristgerecht zu beantworten, insbesondere durch Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach Maßgabe des bilateralen Protokolls,
 - mehr Ersuchen positiv beantworten und Ablehnungen systematisch begründen,
 - zusätzliche Seehäfen eröffnen, um die Entgegennahme der rückübernommenen Personen zu erleichtern,
 - Verbindungsbeamte austauschen, um die Identifizierung und Rückübernahme illegaler Migranten zu erleichtern;
- die Durchführung der bereits geltenden Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei betreffend die Rückführung und Rückübernahme von eigenen Staatsangehörigen und Staatenlosen, die derzeit nicht von allen diplomatischen Vertretungen der Türkei systematisch angewandt werden, verbessern.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Nach einer Phase im Jahr 2015, in der die Türkei nur begrenzte Fortschritte bei der Umsetzung des Fahrplans erzielt hatte, änderte sich die Lage mit dem EU-Türkei-Gipfel vom 29. November 2015. Seitdem haben die türkischen Behörden ihre diesbezüglichen Anstrengungen intensiviert.

Die Kommission begrüßt das von den türkischen Behörden unter Beweis gestellte neue Maß an Engagement und Entschlossenheit, nimmt zur Kenntnis, dass die türkischen Behörden bereits einige bedeutende Fortschritte erzielt haben, und ermutigt sie, den Reformprozess weiter zu beschleunigen, indem sie die in diesem Bericht genannten offenen Fragen vordringlich im Hinblick darauf angehen, dass die Türkei das von ihr angestrebte ehrgeizige Ziel, alle Vorgaben des Fahrplans bis Oktober 2016 zu erfüllen, erreicht.

Die Kommission wird die Türkei weiterhin bei der Umsetzung des Fahrplans unterstützen und – im Hinblick auf die Vorlage eines weiteren Fortschrittsberichts im Herbst 2016 – die Entwicklungen in diesem Zusammenhang aktiv verfolgen.