



Brüssel, den 4.5.2016
COM(2016) 278 final

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

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

{SWD(2016) 161 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“), der die Vorgaben enthält, die von der Türkei zu erfüllen sind, damit das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 ändern können, so dass türkische Staatsbürger, die in Besitz eines biometrischen Passes sind, der den Normen der EU entspricht, für Kurzaufenthalte (also 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen) ohne Visum in den Schengen-Raum reisen können. Die im Fahrplan aufgeführten 72 Vorgaben sind in fünf Themenblöcke unterteilt: 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.

Am 29. November 2015 fand ein Gipfel zwischen der EU und der Türkei statt, auf dem sich beide Seiten über die Modalitäten für eine Vertiefung ihrer Zusammenarbeit insbesondere im Hinblick auf die Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise und das Vorgehen gegen die irreguläre Migration geeinigt haben. 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 bis Oktober 2016 erreicht werden kann.³ Diese Zusage wurde von der EU begrüßt.

Am 4. März 2016 legte die Kommission ihren *Zweiten Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung* („Zweiter Bericht“) vor, dem eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt ist.⁴ In der Arbeitsunterlage werden die Fortschritte beschrieben, die die Türkei seit dem Ersten Bericht bei der Erfüllung der einzelnen Vorgaben erzielt hat, während im Zweiten Bericht Empfehlungen für weitere Fortschritte im Hinblick auf sämtliche Vorgaben ausgesprochen werden. Die Arbeitsunterlage enthält ferner eine Bewertung der möglichen Auswirkungen einer Visaliberalisierung mit der Türkei auf die Migrationssituation in der EU.

Am 7. und 18. März 2016 fanden Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der Türkei statt. Zum Abschluss des zweiten Treffens gaben die EU und die Türkei eine Erklärung⁵ („Erklärung“) ab, in der es heißt: „Der Fahrplan für die Visaliberalisierung wird hinsichtlich aller beteiligten Mitgliedstaaten beschleunigt vollzogen, damit die Visumpflicht

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 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/>.

⁴ 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0140&from=EN>.

⁵ 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/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

für türkische Staatsangehörige spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann, sofern alle Benchmarks erfüllt wurden. Im Hinblick darauf wird die Türkei die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die verbleibenden Anforderungen zu erfüllen, damit die Kommission im Anschluss an die erforderliche Bewertung der Einhaltung der Benchmarks bis Ende April einen geeigneten Vorschlag unterbreiten kann, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament und der Rat einen endgültigen Beschluss fassen können.“

Der vorliegende Dritte Bericht stellt die in der Erklärung geforderte Bewertung der Einhaltung der Benchmarks vor. Darin werden die wichtigsten Fortschritte beschrieben, die die Türkei seit dem Zweiten Bericht bei der Erfüllung der im Fahrplan aufgeführten Vorgaben erzielt hat. Ferner werden darin ausführliche Empfehlungen zu den Maßnahmen gegeben, die die Türkei bis zum 4. Mai 2016 noch ergreifen muss, um die letzten noch ausstehenden Zielvorgaben des Fahrplans zu erfüllen, damit das Europäische Parlament und der Rat den von der Kommission unterbreiteten Legislativvorschlag annehmen können.

Dem Dritten Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt, in der anhand von Sachinformationen erläutert wird, inwieweit die einzelnen Vorgaben erfüllt wurden. Die Arbeitsunterlage umfasst zudem eine Bewertung der möglichen Auswirkungen der Visaliberalisierung mit der Türkei auf die Sicherheitslage in der EU.

Der Dritte Bericht folgt der Gliederung des Fahrplans und behandelt daher nacheinander die fünf Themenblöcke, wobei jeweils angegeben wird, welche Vorgaben noch nicht vollständig erfüllt wurden und welche Maßnahmen von der Türkei eingeleitet werden sollten, um die letzten noch ausstehenden Vorgaben zu erfüllen.

2. THEMENBLOCK 1: DOKUMENTENSICHERHEIT

Seit Veröffentlichung des Zweiten Berichts konnte die Türkei weitere Fortschritte bei der Erfüllung der Vorgaben für diesen Themenblock erzielen.

So haben die türkischen Behörden im Rahmen eines Pilotprojekts insbesondere mit der Ausstellung neuer und sichererer Personalausweise mit biometrischen Daten für türkische Staatsbürger begonnen. Der Austausch der alten gegen neue Ausweise für alle Staatsbürger der Türkei wird etwa drei Jahre dauern. Dieser Prozess ist nunmehr in vollem Gange.

Darüber hinaus haben die türkischen Behörden begonnen, mit den Mitgliedstaaten der EU beim Austausch von Informationen über gefälschte und falsche Reisedokumente zusammenzuarbeiten. Inzwischen speist die türkische Staatspolizei regelmäßig aktuelle Informationen über in der Türkei bei Grenzkontrollen festgestellte gefälschte und falsche Reisedokumente in die Interpol-Datenbank „Dial-Doc“ ein, auf die alle Mitgliedstaaten Zugriff haben. Parallel dazu wurden von der türkischen Staatspolizei an den wichtigsten Flughäfen der Türkei (dem Flughafen „Atatürk“ in Istanbul und dem Flughafen in Antalya) spezielle Dienststellen eingerichtet, deren Aufgabe darin besteht, mit den für Einwanderungsfragen zuständigen Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten Informationen über verdächtige Reisedokumente auszutauschen, die bei in die EU reisenden Personen festgestellt werden, und sich gegenseitig zu beraten. Ferner bietet die türkische Staatspolizei ihren an Grenzübergangsstellen eingesetzten Beamten seit Kurzem mehr Schulungsmöglichkeiten an, um sie besser in die Lage zu versetzen, gefälschte Dokumente zu erkennen, wobei der Schwerpunkt auf Dokumenten liegt, die von Mitgliedstaaten der EU ausgestellt wurden.

Ausgehend davon kann festgestellt werden, dass die Türkei lediglich eine Zielvorgabe in Themenblock 1 noch nicht vollständig erfüllt hat, und zwar betrifft dies die geforderte

Ausstellung biometrischer Pässe, die den in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates festgelegten EU-Normen entsprechen, also Pässe mit einem kontaktlosen Chip, der nicht nur das Gesichtsbild, sondern auch die Fingerabdrücke des Passinhabers enthält und durch eine „Supplementary Access Control“-Verschlüsselung gesichert ist.⁶

Die türkischen Behörden bemühen sich seit Monaten auf technischer Ebene u. a. mit Unterstützung durch ein von der EU gefördertes Projekt um die Erfüllung dieser Zielvorgabe. Von den türkischen Behörden wurde jedoch mitgeteilt, dass sie aus technischen Gründen nicht in der Lage sein werden, diese Zielvorgabe bis Oktober 2016 vollständig zu erfüllen. In Anbetracht der von den Staats- und Regierungschefs der EU und der Türkei beschlossenen Beschleunigung der Visaliberalisierung ist es für die türkischen Behörden aus objektiven Gründen nicht möglich, diese Zielvorgabe fristgerecht zu erfüllen.

Die türkischen Behörden haben sich jedoch bereit erklärt, als vorläufige Lösung, die von Juni 2016 bis Ende des Jahres gelten soll, für ihre Bürger Pässe auszustellen, die ein Gesichtsbild und die Fingerabdrücke des Passinhabers enthalten, damit der Passinhaber die Visumfreiheit in Anspruch nehmen kann, sofern und sobald sie gewährt wird. Diese vorläufigen Pässe, die nur bis Ende 2016 mit einer kurzen Geltungsdauer ausgestellt werden sollen, werden sich nur insofern von den gemäß der Zielvorgabe auszustellenden Pässen unterscheiden, als ihr Chip durch eine „Extended Access Control“-Verschlüsselung gesichert sein wird. Diese Verschlüsselung steht mit den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Einklang und entsprach bis Ende 2014 auch den Normen der Europäischen Union.

Die türkischen Behörden werden darauf hingewiesen, dass die Visumpflicht erst aufgehoben werden kann, wenn sie allen Mitgliedstaaten die Zertifikate zur Verfügung gestellt haben, die die Überprüfung der Echtheit der türkischen Reisepässe und das Lesen der auf den Chips gespeicherten Informationen ermöglichen.

3. THEMENBLOCK 2: MIGRATIONSSTEUERUNG

Dank einer Reihe von Initiativen, die die türkischen Behörden in den Bereichen Grenzmanagement, Migrationssteuerung, internationaler Schutz und Visumpolitik schrittweise eingeleitet haben, konnten sämtliche in diesem Themenblock enthaltenen Vorgaben erfüllt werden.

Durch Maßnahmen im Bereich des **Grenzmanagements** konnte die Türkei die Zahl der Personen, die irregulär von türkischem Hoheitsgebiet aus auf die griechischen Inseln gelangen, deutlich senken. Trafen im Januar und Februar 2016 im Durchschnitt täglich noch 1987 bzw. 1942 Personen ein, war deren Zahl im März und April auf 852 bzw. 140 zurückgegangen. Dieses Ergebnis wurde zum einen durch verstärkte Patrouillen in den Küstengewässern und in der Ägäis erzielt und zum anderen durch strengere Maßnahmen, mit denen die interne Mobilität von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Türkei eingeschränkt wurde. Die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 trug ebenfalls maßgeblich dazu bei, die Zahl der irregulär ausreisenden Migranten zu senken.

In den nächsten Monaten wird es darauf ankommen, dass sich die türkischen Behörden auch weiterhin bemühen, die irreguläre Ausreise zu verhindern, indem sie u. a. gegen

⁶ 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.

Schleuserorganisationen vorgehen, und dass sie wachsam verfolgen, ob neue und alternative Routen für die Migration in die EU entstehen.

Die türkischen Behörden ratifizierten die Vereinbarung zur Einrichtung eines trilateralen Zentrums für die Grenzzusammenarbeit am Grenzübergang „Capitan Andreevo“. Die Vereinbarung sollte schnellstmöglich umgesetzt werden. Die türkischen Behörden haben ihre griechischen Amtskollegen offiziell von ihrer Bereitschaft zur Einrichtung eines sicheren Kommunikationskanals in Kenntnis gesetzt, der die Küstenwachen der beiden Länder verbinden soll. Die Gespräche auf technischer Ebene sind angelaufen. Die Einrichtung eines solchen Kommunikationskanals dürfte den Austausch von Informationen über Schleuseraktivitäten und die Koordinierung von Patrouilleneinsätzen auf See erleichtern.

Ferner beschlossen die türkischen Behörden, die Zentralstelle für nationale Koordinierung und gemeinsame Risikoanalyse (NACORAC) einzurichten, deren Aufbau durch ein aus EU-Mitteln finanziertes Projekt gefördert wird. Weitere von der EU finanzierte und bereits geplante Projekte sollen zur Stärkung der Grenzüberwachung an den Grenzen im Osten der Türkei beitragen und unbeobachtete Grenzübertritte verhindern. Außerdem haben die türkischen Behörden einen gemeinsamen Verhaltenskodex sowie Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung beschlossen, die für die Mitarbeiter von Grenzschutzdienststellen gelten.

Auch im Bereich **Asyl** wurden von der Türkei wichtige Maßnahmen ergriffen.

Erstens werden inzwischen sämtliche Neuanträge auf internationalen Schutz von der für die Verwaltung des türkischen Asylsystems zuständigen Generaldirektion für Migrationssteuerung (DGMM) zügig bearbeitet. Ferner hat die DGMM begonnen, den Bearbeitungsrückstand bei den alten Asylanträgen, für die eine Prüfung noch ausstand und deren Zahl Ende Februar ca. 140 000 betrug, abzubauen. Dank des neuen proaktiven Vorgehens der DGMM und der Mobilisierung personeller Ressourcen konnte der Rückstand bis Ende April bereits auf etwa 100 000 noch anhängige Asylanträge reduziert werden. Obwohl die DGMM die Asylanträge inzwischen sehr zügig bearbeitet, ist es objektiv nicht möglich, sämtliche noch anhängigen Asylanträge bis Ende Juni 2016 zu bearbeiten, also innerhalb der Frist, die in der Erklärung EU-Türkei vom 18. März für den Abschluss des Visaliberalisierungsprozesses gesetzt worden war. Die DGMM erarbeitete jedoch einen Fahrplan, mit dessen Umsetzung bereits begonnen wurde und auf dessen Grundlage sie beabsichtigt, ihre Arbeit bis Ende 2016 abzuschließen.

Weitere Fortschritte konnten die türkischen Behörden zudem in Bezug auf die soziale Unterstützung von Flüchtlingen erzielen, die sich in der Türkei aufhalten. Am 27. April 2015 verabschiedete die türkische Regierung eine Verordnung, mit der sie Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, Zugang zu Arbeitsgenehmigungen gewährt, die mit den Arbeitsgenehmigungen vergleichbar sind, die sie im Januar 2015 bereits Flüchtlingen aus Syrien, die vorübergehenden Schutz genießen, gewährt hatte.

In nächster Zeit wird es darauf ankommen, dass die türkischen Behörden unter Nutzung der von der EU und ihren Mitgliedstaaten bereitgestellten finanziellen Hilfe, die seit der Operationalisierung der Flüchtlingsfazilität für die Türkei aufgestockt wurde, auch weiterhin Maßnahmen ergreifen, die Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder genießen, den Zugang zu Sozialdienstleistungen, angemessenem Wohnraum sowie Berufsausbildung und Sprachunterricht erleichtern und Initiativen unterstützen, die zu ihrer sozialen Inklusion und wirtschaftlichen Eigenständigkeit in der türkischen Gesellschaft beitragen.

Darüber hinaus konnten die türkischen Behörden im Berichtszeitraum auch weitere Fortschritte im Bereich der **Migrationssteuerung** erzielen.

Am 26. April 2016 wurden Durchführungsverfahren und -grundsätze beschlossen, die die freiwillige Rückkehr von Ausländern regeln. Das Rückübernahmeabkommen mit Pakistan wurde ratifiziert und trat am 20. April 2016 in Kraft. Die türkischen Behörden schlugen vierzehn weiteren Herkunftsländern irregulärer Migranten, einschließlich Afghanistan, Algerien, Bangladesch, Eritrea, Ghana, Iran, Irak, Kamerun, Kongo, Marokko, Myanmar, Somalia, Sudan und Tunesien, den Abschluss von Rückübernahmeabkommen vor. Mit einigen dieser Länder wurden Verhandlungen aufgenommen.

Im Bereich der **Visumpolitik** erließ die türkische Regierung am 2. Mai 2016 ein Dekret, demzufolge ab dem Zeitpunkt der Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger die Bürger aller Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, in die Türkei einzureisen. Damit würde die diskriminierende Visumregelung, die nach wie vor für die Bürger von elf Mitgliedstaaten gilt, endgültig aufgehoben.

Die türkischen Behörden leiteten ferner mehrere Maßnahmen zur Stärkung ihres Visumsystems gegenüber Ländern ein, bei denen von einem hohen Migrationsrisiko ausgegangen wird.

Mit der Verabschiedung einer Richtlinie über die Grundsätze und Verfahren zur Prüfung von Visumanträgen am 26. April 2016 wurden die Verfahren und Anforderungen für die Ausstellung von Visa durch die türkischen Botschaften verschärft.

Mit einer Bestimmung, die am 1. September 2016 in Kraft treten wird, beschlossen die türkischen Behörden, dass die Staatsangehörigen von 18 Ländern (Afghanistan, Bangladesch, Côte d'Ivoire, Eritrea, Ghana, Kamerun, Kongo, Demokratische Republik Kongo, Mali, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Südafrika, Sudan, Uganda) über Visa für den Flughafentransit verfügen müssen.

Die Sicherheit des türkischen e-Visum-Systems wurde ebenfalls deutlich erhöht. Die Möglichkeit zur Inanspruchnahme dieses Systems wurde beschränkt auf Staatsangehörige von Ländern, die keine Herkunftsländer irregulärer Migranten sind, bzw. auf Staatsangehörige von Herkunftsländern, die über ein gültiges Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen, das bzw. die von einem Schengen-Land oder von den USA, dem Vereinigten Königreich oder Irland ausgestellt wurde. Zudem richteten die türkischen Behörden an den meisten Grenzübergangsstellen des Landes spezielle Schalter ein, an denen entsprechend geschulte Polizeibeamte überprüfen, ob die Pässe der e-Visum-Inhaber tatsächlich solche Visa oder Aufenthaltsgenehmigungen enthalten.

Es ist dringend geboten, dass die Türkei ihr Visumsystem in nächster Zukunft schrittweise an die EU-Normen anpasst.

Auf kürzere Sicht müssen die türkischen Behörden auch weiterhin die praktischen Auswirkungen im Auge behalten, die daher rühren, dass sich die Liste der Länder, die nach dem türkischen System als visumfrei gelten, von der Liste der Länder unterscheidet, deren Bürger ungehindert in die EU einreisen können, und sie müssen in Fällen, in denen dieser Unterschied die Einreise irregulärer Migranten über die Türkei in die EU zu erleichtern scheint, rechtzeitig reagieren.

Die türkischen Behörden erkannten, dass dies bei syrischen und irakischen Staatsangehörigen der Fall war, und führten im Januar und Februar 2016 eine wirksamere Visumpflicht für Staatsangehörige dieser beiden Länder ein. Dieses Vorgehen trug zur Beendigung der hohen irregulären Migration in Richtung EU bei. Die türkischen Behörden sollten darauf vorbereitet

sein, dieses Vorgehen zu wiederholen und unverzüglich die Visumpflicht für weitere von der Visumpflicht befreite Länder einzuführen, sobald sich abzeichnet, dass viele Bürger solcher Länder die Möglichkeit der visumfreien Einreise in die Türkei missbrauchen. Dies ist dann umso wichtiger, wenn das Risiko einer anschließenden irregulären Migration in Richtung EU besteht. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Iran, Marokko und Libanon, drei von der Visumpflicht befreite Länder, aus denen im Jahr 2015 23 087, 7419 bzw. 2044 irreguläre Migranten über die Türkei die EU erreichten.

4. THEMENBLOCK 3: ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT

Seit Verabschiedung des Zweiten Berichts haben die türkischen Behörden im Rahmen von Themenblock 3 zahlreiche Maßnahmen ergriffen, mit denen wichtige Fortschritte erzielt werden konnten.

So nahm die Türkei insbesondere eine neue Strategie und einen Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität an, die es jetzt vollständig umzusetzen gilt, vor allem im Hinblick auf Maßnahmen, mit denen die grenzüberschreitende Kriminalität wie der Handel mit Schusswaffen verringert werden soll. Ferner nahm die Türkei am 18. April 2016 eine neue Strategie und einen mehrjährigen Aktionsplan zur Bekämpfung des Drogenhandels an, der den Zeitraum von 2016 bis 2018 umfasst. Am 30. April 2016 verabschiedeten die türkischen Behörden zudem einen nationalen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung.

Darüber hinaus ratifizierte die Türkei das Übereinkommen des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und verabschiedete nationale Rechtsvorschriften, um ihren nationalen Rahmen an die Bestimmungen dieses Übereinkommens anzugleichen. Die Umsetzung dieser neuen Rechtsvorschriften im Einklang mit dem überarbeiteten Standard der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ ist von entscheidender Bedeutung. Ebenfalls mit Unterstützung eines von der EU finanzierten Projekts konnten die türkischen Behörden die Kapazitäten der türkischen Ermittlungsbehörde für Finanzkriminalität MASAK im Hinblick auf deren Zusammenarbeit mit den türkischen Strafverfolgungsbehörden bei der Aufdeckung und Analyse von Straftaten im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sowie die Zusammenarbeit mit den Finanzermittlungsstellen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich stärken.

Außerdem ratifizierte die Türkei das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen, die drei Protokolle zum Auslieferungsübereinkommen des Europarates und ein Protokoll zum Übereinkommen des Europarates über die Rechtshilfe in Strafsachen, denen sie noch nicht beigetreten war.

Ferner ratifizierte die Türkei das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels und verabschiedete eine Verordnung zum Menschenhandel. Darüber hinaus ratifizierte die Türkei das Übereinkommen des Europarates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und dessen Zusatzprotokoll und verabschiedete ein Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten, das allerdings noch nicht vollständig mit dem Besitzstand der EU im Einklang steht.

Die Türkei erließ ein umfassendes Gesetz zur Festlegung der Verfahren, die von allen einschlägigen türkischen Behörden bei der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Türkei im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einzuhalten sind. Obwohl in diesem Gesetz keine strengen Fristen für den Abschluss der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren vorgesehen sind und obwohl es keine objektiven und transparenten Kriterien für die Annahme oder Ablehnung eines Ersuchens um

Zusammenarbeit enthält, stellt es dennoch eine deutliche Verbesserung dar und dürfte die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten erleichtern.

Zudem leitete die Türkei konkrete Schritte ein, um ihre Arbeitsbeziehungen mit Eurojust auszubauen, und bekundete offiziell ihre feste Absicht, baldmöglichst ein Kooperationsabkommen abzuschließen. Wichtig ist, dass die als Verbindungsbeamte der Agentur benannten türkischen Beamten bis zum Abschluss eines solchen Abkommens die von anderen Parteien eingehenden Informationsanfragen und Kooperationsersuchen effektiv bearbeiten.

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ratifizierte die Türkei am 25. April 2016 sowohl 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 als auch das Haager Übereinkommen von 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen.

Die Türkei hat die Ratifikationsurkunden zu sämtlichen von ihr ratifizierten Übereinkommen und Protokollen hinterlegt; eine Ausnahme bilden die beiden vorstehend genannten Haager Übereinkommen und das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über den Schutz personenbezogener Daten, für das dieses Verfahren noch läuft und baldmöglichst abgeschlossen werden sollte.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Türkei Maßnahmen eingeleitet hat, um die Verzögerungen bei der Umsetzung des Haager Übereinkommens von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung in den Griff zu bekommen. Der Hohe Rat der Richter und Staatsanwälte erkannte, dass es vor allem in der Berufungsinstanz zu diesen Verzögerungen kommt, und zwar insbesondere deshalb, weil sich im bestehenden System sämtliche Berufungsverfahren beim Obersten Gericht in Ankara konzentrieren; er erließ daher am 25. März 2016 ein Dekret zur Einsetzung regionaler Gerichte für Zivilsachen in Ankara, Antalya, Erzurum, Gaziantep, Istanbul, Izmir und Samsun. Die Gerichte werden die Berufungsverfahren durchführen und bis 20. Juli 2016 ihre Arbeit aufnehmen.

Trotz dieser beträchtlichen Entwicklungen bleibt die Umsetzung der Vorgaben bei Themenblock 3 noch immer hinter der Umsetzung bei den Themenblöcken 1 und 2 zurück. Einige wichtige Vorgaben von Themenblock 3 wurden nach wie vor nicht erfüllt. Im Hinblick auf die noch ausstehenden Vorgaben wird die Türkei aufgefordert, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Angleichung der neuen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten an den Besitzstand der EU, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass die Datenschutzbehörde unabhängig handeln kann und dass die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts fällt;
- ausgehend davon werden die neuen Rechtsvorschriften die Türkei in die Lage versetzen, die Verhandlungen über ein Abkommen über die operative Zusammenarbeit mit Europol abzuschließen;
- Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die eine wirksame Umsetzung der in allen Evaluierungsrunden von der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) ausgesprochenen Empfehlungen gewährleisten; dies betrifft insbesondere Rechtsvorschriften in Bezug auf die Finanzierung politischer Parteien, Immunitäten, Bestechung und die Unabhängigkeit der Justiz;

- Gewährleistung der justiziellen Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten, einschließlich der Entwicklung von Arbeitsbeziehungen mit deren Verbindungsbeamten in der Türkei, um so das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Verfahren sowie deren Durchführung zu fördern; stehen keine Verbindungsbeamten zur Verfügung, sind andere für beide Seiten geeignete Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit zu wählen.

5. THEMENBLOCK 4: GRUNDRECHTE

Bei Themenblock 4 kann die Lage ähnlich bewertet werden wie bei Themenblock 3: Bei der Erfüllung mehrerer Zielvorgaben ist die Türkei gut vorangekommen, während bei einigen noch ausstehenden Vorgaben weitere Fortschritte notwendig sind.

So ist insbesondere auf die Verabschiedung des Gesetzes über die Agentur für Menschenrechte und Gleichbehandlung durch das Parlament am 6. April 2016 zu verweisen, mit dem u. a. die Diskriminierung von Personen aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft bekämpft werden soll.

Am 26. April 2016 beschloss die Regierung eine nationale Strategie und einen Aktionsplan zur Überwindung der Haupthindernisse bei der sozialen Inklusion der türkischen Bevölkerung mit Roma- oder ähnlichem Hintergrund.

Die türkischen Behörden ratifizierten das Protokoll Nr. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention und übermittelten Informationen, aus denen hervorgeht, dass die nationalen Rechtsvorschriften der Türkei bereits Bestimmungen enthalten, die denen von Protokoll Nr. 4 entsprechen, dass von der Türkei unterzeichnet, aber nicht ratifiziert wurde.

Die Erfüllung der wichtigsten Vorgabe im Rahmen von Themenblock 4 durch die Türkei steht nach wie vor aus, und zwar die *„Überarbeitung – im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), mit dem EU-Besitzstand und mit den Gepflogenheiten der EU-Mitgliedstaaten – des rechtlichen Rahmens im Bereich organisierte Kriminalität und Terrorismus sowie seiner Auslegung durch die Gerichte, die Sicherheitskräfte und die Strafverfolgungsbehörden, um das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf ein faires Verfahren und auf freie Meinungsäußerung, auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in der Praxis sicherzustellen“*.

Diese Zielvorgabe ist von den türkischen Behörden vordringlich anzugehen. Sie werden in diesem Zusammenhang aufgefordert, die türkischen Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung besser auf die Standards der EU, des Europarates und des EGMR abzustimmen und ferner Leitlinien zu beschließen, die eine Auslegung durch die Gerichte, die Sicherheitskräfte und Strafverfolgungsbehörden im Einklang mit diesen Standards sicherstellen, und zwar insbesondere durch eine stärkere Angleichung der Definition von Terrorismus an die Definition in der geänderten Fassung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI, um die Definition enger zu fassen, und durch die Einführung eines Verhältnismäßigkeitskriteriums.

6. THEMENBLOCK 5: RÜCKÜBERNAHME IRREGULÄRER MIGRANTEN

Themenblock 5 ist ein Bereich des Fahrplans, in dem die Türkei seit dem Zweiten Bericht signifikante Fortschritte verbuchen kann.

Dies ist eindeutig ein Ergebnis der Zusagen, die die Türkei auf dem Gipfel am 18. März 2016 gegeben hat. Ausgehend davon erklärt sich die Türkei bereit, alle irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei aus auf die griechischen Inseln gelangen, rückzuübernehmen. Die Bedeutung dieses Schrittes ist nicht zu unterschätzen, da er maßgeblich zur Reduzierung der von türkischem Hoheitsgebiet ausgehenden irregulären Migrationsströme in Richtung EU beigetragen hat.

Eine weitere wichtige Entwicklung war die Entscheidung, das Inkrafttreten der Drittstaatsangehörige betreffenden Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei, das ursprünglich für den 1. Oktober 2017 geplant war, auf den 1. Juni 2016 vorzuziehen.

Die Türkei bereitete die Einrichtung eines elektronischen Systems für die gemeinsame Übermittlung und Verwaltung von Rückübernahmeersuchen mit den Mitgliedstaaten vor. Am 2. Mai 2016 fand ein Probelauf des Systems statt.

Im Einklang mit den Empfehlungen des Fahrplans nahmen die türkischen Behörden ferner ein Dokument an, in dem die internen Verfahren festgelegt sind, die bei der Beantwortung von Rückübernahmeersuchen eingehalten werden müssen.

Dennoch stand zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts die Erfüllung einer Zielvorgabe im Rahmen dieses Themenblocks durch die Türkei noch aus, und zwar betrifft dies die *„vollständige und wirksame Anwendung sämtlicher Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens EU-Türkei mit einer soliden Erfolgsbilanz, die deutlich macht, dass die Rückübernahmeverfahren in Bezug auf alle Mitgliedstaaten ordnungsgemäß funktionieren“*.

Für die Nichterfüllung dieser Vorgabe gibt es zwei Gründe.

Die Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei, die die Rückübernahme von Staatsangehörigen beider Seiten betreffen und die bereits seit dem 1. Oktober 2014 in Kraft sind, werden nicht von allen diplomatischen Vertretungen der Türkei in der EU systematisch und einheitlich angewendet. Am 27. April 2016 übermittelten die türkischen Behörden ihren diplomatischen Vertretungen Leitlinien, um sicherzustellen, dass bei der Bearbeitung von Rückübernahmeersuchen künftig die im Abkommen vorgesehenen Fristen und Verfahren eingehalten und zuverlässige statistische Angaben zu den bearbeiteten Fällen bereitgestellt werden.

Was andererseits die Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei im Hinblick auf die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen betrifft, so kann die Kommission diese Vorgabe im vorliegenden Bericht deshalb nicht für erfüllt erklären, weil diese Bestimmungen erst am 1. Juni 2016 in Kraft treten werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Wurde auf dem Gipfel zwischen der EU und der Türkei am 29. November 2015 bereits eine ehrgeizige Agenda für die türkischen Behörden beschlossen, die eine Visaliberalisierung bis Herbst 2016 anstreben, sorgte die Erklärung EU-Türkei vom 18. März für eine weitere Beschleunigung des Prozesses: *„Der Fahrplan für die Visaliberalisierung wird hinsichtlich aller beteiligten Mitgliedstaaten beschleunigt vollzogen, damit die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann, sofern alle Benchmarks erfüllt wurden. Im Hinblick darauf wird die Türkei die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die verbleibenden Anforderungen zu erfüllen, damit die Kommission im Anschluss an die erforderliche Bewertung der Einhaltung der Benchmarks bis Ende April*

einen geeigneten Vorschlag unterbreiten kann, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament und der Rat einen endgültigen Beschluss fassen können.“

Die türkischen Behörden haben in den letzten Monaten infolge des stärkeren Engagements und der größeren Entschlossenheit der Türkei seit dem Gipfeltreffen zwischen der EU und der Türkei vom 29. November 2015 ihre Anstrengungen zur Erfüllung dieser Bedingung intensiviert. Die Kommission erkennt die Fortschritte an, die die türkischen Behörden bislang erzielt haben, und ermutigt sie, diese Bemühungen noch weiter zu verstärken, damit alle Vorgaben erfüllt werden und die Visaliberalisierung bis Ende Juni erreicht werden kann.

Wie in diesem Bericht dargelegt, ist es den türkischen Behörden bislang jedoch nicht gelungen, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, da sieben der 72 Vorgaben noch nicht erfüllt sind. Einige dieser Vorgaben sind von besonderer Bedeutung.

Zwei der sieben noch ausstehenden Vorgaben erfordern aus praktischen und verfahrenstechnischen Gründen mehr Zeit für die Umsetzung, weshalb sie bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts nicht vollständig erfüllt werden konnten. Dies gilt für die beiden folgenden Zielvorgaben:

- Aufrüstung der vorhandenen biometrischen Reisepässe durch Einbindung von Sicherheitsmerkmalen, die den neuesten EU-Normen entsprechen;
- vollständige Umsetzung der Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei, einschließlich der Bestimmungen für die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen.

Die Kommission und die türkischen Behörden haben praktische Modalitäten für die Umsetzung dieser Zielvorgaben vor ihrer vollständigen Erfüllung vereinbart.

Die Kommission fordert die türkischen Behörden auf, nach der Veröffentlichung dieses Berichts dringend die Maßnahmen zu ergreifen, die für die Erfüllung der übrigen noch nicht erreichten Zielvorgaben des Fahrplans erforderlich sind, nämlich:

- die Verabschiedung der im Fahrplan vorgesehenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention, d. h. die Gewährleistung wirksamer Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO);
- die Angleichung der Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten an die EU-Standards, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass die Datenschutzbehörde unabhängig handeln kann und dass die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts fällt;
- die Aushandlung eines Abkommens über die operative Zusammenarbeit mit Europol. Dies hängt auch von den vorstehend genannten Änderungen der Datenschutzvorschriften ab;
- das Angebot der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen an alle EU-Mitgliedstaaten;
- die Überarbeitung der Rechtsvorschriften und praktischen Verfahren zur Terrorismusbekämpfung gemäß den europäischen Standards, insbesondere durch eine stärkere Angleichung der Definition von Terrorismus an die Definition in der geänderten Fassung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI, um die Definition enger zu fassen, und durch die Einführung eines Verhältnismäßigkeitskriteriums.

Da die Kommission davon ausgeht, dass die türkischen Behörden ihre Zusagen vom 18. März einhalten, die Angelegenheit mit größter Dringlichkeit behandeln und die noch fehlenden Zielvorgaben des Fahrplans erfüllen werden, legt sie zusammen mit diesem Bericht den

Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger, die Inhaber eines den EU-Standards entsprechenden biometrischen Reisepasses sind, vor.

Um die beiden gesetzgebenden Organe bei deren Arbeit zu unterstützen, wird die Kommission weiterhin beobachten, welche Schritte die türkischen Behörden unternehmen, um die noch ausstehenden Zielvorgaben des Fahrplans zu erfüllen.