



Rat der
Europäischen Union

**Brüssel, den 8. Dezember 2016
(OR. en)**

15399/16

**ASIM 166
RELEX 1054
NT 28
CO EUR-PREP 51**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	8. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 792 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, AN DEN EUROPÄISCHE RAT UND AN DEN RAT Vierter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2016) 792 final**.

Anl.: **COM(2016) 792 final**



Brüssel, den 8.12.2016
COM(2016) 792 final

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

Vierter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei

Vierter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei

Einleitung

In dem von diesem vierten Bericht¹ abgedeckten Zeitraum hat sich der Trend zu stetigen Fortschritten bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei² trotz der vielen Herausforderungen bestätigt.

Bereits seit Beginn der Umsetzung der Erklärung war ein erheblicher Rückgang der Zahl der Grenzübertreite zu verzeichnen, der sich im jüngsten Berichtszeitraum fortgesetzt hat. Der Verlust von Menschenleben wurde eingedämmt. Die durchschnittliche Zahl der täglich aus der Türkei auf den griechischen Inseln neu eintreffenden Personen lag weiterhin bei rund 81 und damit weit unter den im Vorjahreszeitraum verzeichneten Spitzenzahlen. Die Rückführungen aus Griechenland in die Türkei gehen jedoch zu schleppend vorstatten. Dadurch erhöht sich der Druck auf die bereits stark belasteten Aufnahmeeinrichtungen auf den griechischen Inseln. Dies hat in jüngster Zeit zu Störungen der öffentlichen Ordnung beigetragen. Wenngleich der Umfang der Migrationsströme nach Griechenland weiterhin insgesamt viel geringer ist als in der Zeit vor der Erklärung, muss nicht nur die Lage aufmerksam beobachtet werden, sondern – was noch wichtiger ist – es müssen auch zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um die Situation auf den griechischen Inseln zu verbessern.

Auch in Bezug auf andere in der Erklärung behandelte Aspekte sind Fortschritte erzielt worden. So wurde beispielsweise die Neuansiedlung von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei beschleunigt. Von den Mitteln der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (3 Mrd. EUR) hat die EU inzwischen mehr als 2,2 Mrd. EUR zugewiesen und 677 Mio. EUR ausgezahlt.

In diesem vierten Bericht werden neben den weiteren Fortschritten auch die Maßnahmen dargelegt, die noch erforderlich sind, damit die Umsetzung der Erklärung zu einem stabilen und tragfähigen Pfeiler der EU-Politik wird. Der Europäische Rat vom 20. Oktober³ hat darauf hingewiesen, dass die dauerhafte Stabilisierung der Lage auf der östlichen Mittelmeerroute von der weiteren Umsetzung der Erklärung EU-Türkei abhängt. In seinen Schlussfolgerungen forderte er insbesondere eine schnellere Rückführung von Personen von den griechischen Inseln in die Türkei, die rasche Ernennung von ständigen Koordinatoren in den griechischen Hotspots und weitere Fortschritte bei sämtlichen in der Erklärung EU-Türkei enthaltenen Verpflichtungen gegenüber allen Mitgliedstaaten, einschließlich der Visaliberalisierung, und rief die Mitgliedstaaten auf, den Aufrufen zur Bereitstellung der Ressourcen, die nach Angaben der einschlägigen EU-Agenturen zur Unterstützung Griechenlands notwendig sind, in vollem Umfang zu entsprechen. Dieser Bericht bestätigt die dringende Notwendigkeit von Fortschritten in all diesen Fragen.

1. Gegenwärtiger Stand

Seit Vorlage des dritten Berichts am 28. September 2016 sind insgesamt 5 687 Menschen aus der Türkei auf den griechischen Inseln eingetroffen⁴, durchschnittlich also etwa 81 Personen pro Tag⁵. Auch wenn die Zahl der täglich neu eintreffenden Personen höher liegt als noch vor dem Sommer, ist sie nach wie vor viel niedriger als die Zahl, die im Vorjahreszeitraum (rund 390 000 zwischen dem 28. September und dem 4. Dezember 2015) bzw. im Monat vor der Unterzeichnung der Erklärung (im Schnitt mehr als 1 700 Neuankömmlinge pro Tag) verzeichnet wurde. Seit Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei wurden in der Ägäis 63 Tote und Vermisste verzeichnet. Wenngleich jeder Verlust von Menschenleben äußert bedauerlich

¹ Nach COM(2016) 231 final vom 20. April 2016 („erster Bericht“), COM(2016) 349 final vom 15. Juni 2016 („zweiter Bericht“), COM(2016) 634 vom 28. September 2016 („dritter Bericht“).

² <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>

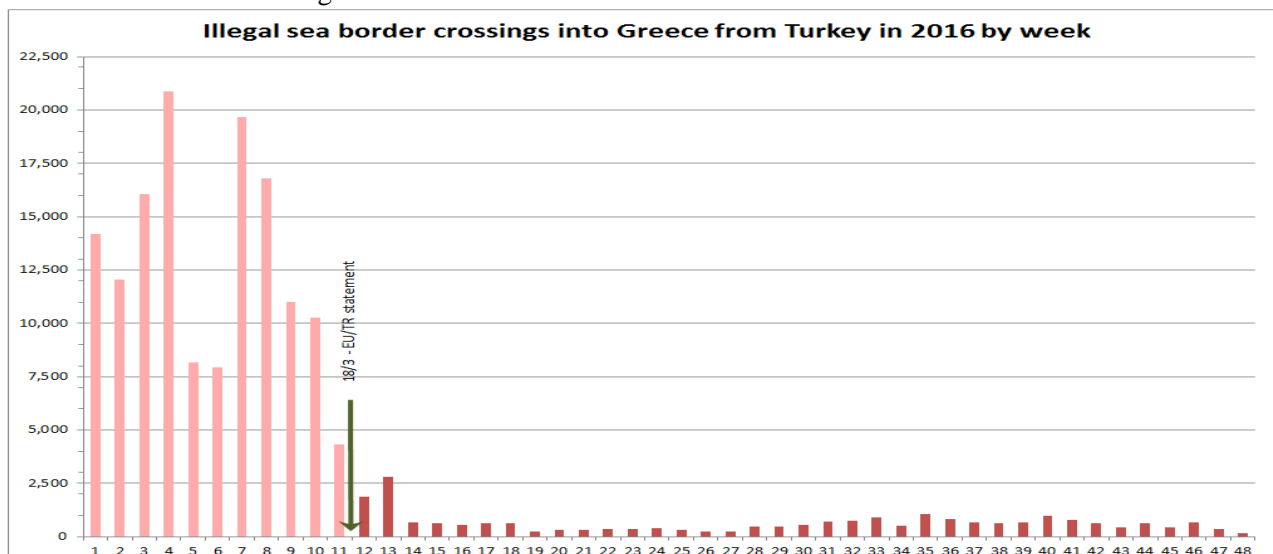
³ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/>

⁴ Daten der Europäischen Grenz- und Küstenwache für den Zeitraum vom 26. September bis zum 4. Dezember 2016.

⁵ Insgesamt wurden in den acht Monaten vor der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei 865 425 Neuankünfte und in den acht Monate danach 22 838 Neuankünfte verzeichnet.

ist, stellt dies einen erheblichen Rückgang der Zahl der Todesopfer dar – im gleichen Zeitraum des Jahres 2015 kamen mehr als 592 Personen ums Leben⁶.

Wöchentliche Zahl der illegalen Grenzübertritte zu See aus der Türkei nach Griechenland im Jahr 2016.



Verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit

Der EU-Koordinator für die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei⁷ hat in Zusammenarbeit mit den griechischen und türkischen Behörden, EU-Agenturen, internationalen Organisationen und anderen Mitgliedstaaten für die tägliche Arbeit an der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei gesorgt. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Beschleunigung der Asylverfahren, der Erhöhung der Zahl der aus Griechenland in die Türkei zurückkehrenden Migranten sowie auf Einführung geeigneter Sicherheitsmaßnahmen in den Hotspots. Zur Gewährleistung der vollständigen Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und zur Entlastung der griechischen Inseln muss die Umsetzung verstärkt und beschleunigt werden. Zu diesem Zweck – und im Hinblick auf Maßnahmen seitens der EU – hat der EU-Koordinator in Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden einen gemeinsamen Aktionsplan erarbeitet, den er heute veröffentlicht. Dieser Aktionsplan wurde erstellt, um den zusätzlichen Anstrengungen Rechnung zu tragen, die auf Seiten aller Beteiligten – Griechenlands, der Mitgliedstaaten, der Europäischen Grenz- und Küstenwache, des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, der Kommission und der betreffenden internationalen Organisationen (Internationale Organisation für Migration, Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge) – notwendig sind, um die vollständige Umsetzung der Erklärung EU-Türkei sicherzustellen und insbesondere die griechischen Inseln zu entlasten. Ziel ist es vor allem, auf dieser Grundlage zusammenzuarbeiten, um den Rückstau anhängiger Asylanträge auf den griechischen Inseln bis April 2017 zu beseitigen. Die Kommission unterstützt die wichtigsten Punkte des im Anhang 1 beigefügten gemeinsamen Aktionsplans.

Die Beteiligung der Mitgliedstaaten ist unerlässlich, um die Wirksamkeit der Unterstützung durch EU-Agenturen bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zu gewährleisten. Der Europäische Rat vom 20. Oktober hob hervor, wie wichtig es ist, den Personalbedarf der EU-Agenturen im vollen Umfang zu decken und sicherzustellen, dass der Asyl-Einsatzpool des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen jederzeit mit ausreichendem Personal unterstützen kann. Um der Forderung des Europäischen Rates nach zusätzlichem Personal zügig nachzukommen, hat das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen ein umfassendes Pilot-Schulungsprogramm entwickelt, mit dem

⁶ Die Daten über Zahl der Todesopfer stammen von der Internationalen Organisation für Migration; der Zeitraum erstreckt sich vom April bis Ende November. Während der dritte Bericht nur die griechische Ägäis abdeckte, wird in den vorliegenden Bericht die gesamte Ägäis behandelt.

⁷ Der EU-Koordinator wurde im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2016 (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>) vom Präsidenten der Europäischen Kommission ernannt (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-942_en.htm).

gewährleistet werden soll, dass auch Sachbearbeiter mit begrenzter nationaler Erfahrung nach Griechenland entsandt werden können, um die dortigen Behörden zu unterstützen. Trotzdem wurden die in den vorhergehenden Berichten aufgezeigten Engpässe noch nicht ganz beseitigt.

Bis zum 5. Dezember hat das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen 93 Dolmetscher sowie 74 Experten aus den Mitgliedstaaten nach Griechenland entsandt. Von den Experten sind 52 in den Hotspots im Einsatz, 39 davon als Sachbearbeiter. Derzeit fehlen noch 61 Sachbearbeiter. Angesichts der Notwendigkeit zur Entsendung weiteren Personals hat das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen am 11. November einen zusätzlichen Aufruf zur Bereitstellung von 150 Asylexperten (einschließlich 100 Sachbearbeiter für den Einsatz auf den Inseln) an die Mitgliedstaaten gerichtet. Ausgehend von den bis zum 5. Dezember eingegangenen Kandidatenlisten ist allerdings bis Ende des Jahres eher mit einem Rückgang der Gesamtzahl der im Einsatz befindlichen Experten zu rechnen. Wird hier nicht dringend für Abhilfe gesorgt, so wird dieser Personalengpass erhebliche negative Auswirkungen auf das Tempo der Fallbearbeitung haben. Damit steigt die Gefahr einer zunehmenden Überbelegung der Aufnahmeeinrichtungen auf den Inseln.

Was die Unterstützung an den Grenzen betrifft, so waren am 5. Dezember 682 Beamte der Europäischen Grenz- und Küstenwache im Einsatz, darunter insgesamt 54 zur Unterstützung der Umsetzung der Erklärung. Dies bedeutet ein Personaldefizit von 13 abgestellten Beamten bis zum 14. Dezember und von 57 danach. Was Europol angeht, so hat sich die Zahl der abgestellten Beamten, die derzeit in den Hotspots zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen in der zweiten Kontrolllinie eingesetzt werden, auf 24 (einschließlich 21 abgestellter Beamter und drei Europol-Mitarbeiter). Neben den auf den fünf Inseln im Rahmen der sekundären Sicherheitskontrollen tätigen Europol-Mitarbeitern werden derzeit vier zusätzliche Beamte zu Koordinierungszwecken in der regionalen EU-Taskforce in Piräus eingesetzt. Zwar erscheint die Zahl der von Europol entsandten Beamten nach wie vor ausreichend, doch wird die Notwendigkeit zur Anpassung an die künftige Entwicklung der Migrationsströme genau überwacht werden müssen.

Vor diesem Hintergrund, und insbesondere angesichts der Gefahr einer zunehmenden Überbelegung der Aufnahmekapazitäten auf den Inseln und der damit verbundenen Risiken für die öffentliche Ordnung (siehe unten), sollten die Mitgliedstaaten dringend ihre Zusagen für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen erhöhen. Ferner sollten die Mitgliedstaaten ihre Zusagen hinsichtlich der Abstellung von Beamten an die Europäische Grenz- und Küstenwache einhalten und der angeforderten Zahl und dem gewünschten Profil anpassen. Die Sicherstellung der ständigen Einsatzbereitschaft der abgestellten Beamten und der technischen Ausrüstung, die für die wirksame Durchführung der von der Europäischen Grenz- und Küstenwache koordinierten Maßnahmen erforderlich sind, ist eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieser Agentur und der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten, die sich mit den irregulären Migrationsströmen über die östliche Mittelmeerroute befassen.

Die türkischen Verbindungsbeamten, die im Anschluss an den Putschversuch abgezogen worden waren, sind seit dem 25. Oktober erneut auf den griechischen Inseln im Einsatz. Die türkische Küstenwache führt Patrouillen in der östlichen Ägäis durch und greift wöchentlich rund 450-500 Personen auf, die von der Türkei aus nach Griechenland übersetzen wollen.

Durch die Entsendung eines Verbindungsbeamten der Europäischen Grenz- und Küstenwache auf das NATO-Flaggschiff im April 2016 und die Unterzeichnung einer Vereinbarung über Standardverfahren zwischen der Europäischen Grenz- und Küstenwache und der NATO-Führung der Seestreitkräfte im Juli hat sich die Zusammenarbeit in der Ägäis im Hinblick auf die gemeinsame Lageanalyse, Frühwarnung, Überwachung und den Austausch operativer Informationen mit der griechischen und der türkischen Küstenwache intensiviert. Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, die bereits hohe Entdeckungsquote kontinuierlich zu steigern und den Informationsaustausch über Schleuseraktivitäten zu beschleunigen. Zu diesem Zweck hat die NATO vor kurzem der Europäischen Grenz- und Küstenwache Ausrüstungen zur Verfügung gestellt, um ihr den Zugang zu ihrem gesicherten regionalen Netz zu ermöglichen und die Plattformen für den Informationsaustausch zwischen den beiden Operationen weiter auszubauen.

Informationsmaßnahmen

Auf der Grundlage der Arbeiten der Task Force für eine Informationsstrategie zur Migration ist ein profiliertes Medienkonsortium derzeit dabei, in Zusammenarbeit mit der Kommission ein Online-

Informationsportal „Migration“ einzurichten. Über das Portal, das Anfang 2017 in Betrieb genommen werden soll, sollen Millionen potenzieller Migranten weltweit über die Gefahren und rechtlichen Hürden informiert werden, die mit dem Versuch, illegal in die EU zu gelangen, verbunden sind.

Im Nachgang zu einer Informationskampagne, die im Juli/August auf allen Hotspot-Inseln zur Aufklärung der Migranten über ihre Rechte und Optionen durchgeführt wurde, unterstützt die Kommission die griechischen Behörden bei der Einrichtung ständiger Informationsstellen in allen Hotspots. Aufgabe der Informationsstellen, die mit Fachpersonal der griechischen Behörden und Sachverständigen europäischer und internationaler Organisationen besetzt werden sollen, ist die Versorgung der Migranten mit verlässlichen Informationen. Die Informationsstelle auf Chios wurde bereits eingerichtet, die Stelle auf Lesbos ist im Aufbau. Hintergrunddokumente und Informationsmaterial werden von der Kommission in Zusammenarbeit mit den griechischen Behörden, EU-Agenturen, der Internationalen Organisation für Migration und dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge ausgearbeitet.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Angesichts der Gefahr einer zunehmenden Überbelegung der Aufnahmekapazitäten und der damit verbundenen Risiken für die öffentliche Ordnung müssen die Mitgliedstaaten gemäß den Zusagen des Europäischen Rates auf seiner Tagung im Oktober die für das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen benötigte Fachpersonal bereitstellen. Dabei kann ggf. das umfassende Schulungsangebot, das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen für die Entsendung von Nachwuchsbeamten entwickelt wurde, in Anspruch genommen werden.
- Die Mitgliedstaaten müssen weiterhin Experten mit dem erforderlichen Berufsprofil in der benötigten Zahl an die Europäische Grenz- und Küstenwache abstellen.
- Das Informationsportal „Migration“ wird Anfang 2017 vom zuständigen Medienkonsortium in Betrieb genommen.
- Es werden baldmöglichst Informationsstellen auf allen Hotspot-Inseln eingerichtet, um Migranten direkt mit verlässlichen Informationen zu versorgen.

2. Rückführung aller neuen irregulären Migranten aus Griechenland in die Türkei

Die Erklärung sieht die Rückführung aller neuen irregulären Migranten und Asylsuchenden vor, die nach dem 20. März aus der Türkei auf den griechischen Inseln ankommen und deren Asylanträge für unzulässig oder unbegründet erklärt wurden. Die Maßnahmen werden unter vollständiger Einhaltung der Bestimmungen des EU-Rechts und des Völkerrechts und unter uneingeschränkter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung durchgeführt.

Sachstand in Bezug auf die Rückführung

Seit Vorlage des dritten Berichts am 28. September 2016 konnten durch die Rückkehr der türkischen Verbindungsbeamten auf die Inseln und die Wiederaufnahme der Rückführungsmaßnahmen Anfang September 170 Personen (darunter 42 Syrer), die über die Türkei nach Griechenland gelangt waren, auf der Grundlage der Erklärung EU-Türkei in die Türkei rückgeführt werden. Damit erhöht sich die Gesamtzahl der seit der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei in die Türkei rückgeführten Migranten auf 748. Zu den weiteren Herkunftsländern der rückgeführten Personen zählten Pakistan (394), Afghanistan (61), Algerien (68), Irak (17), Bangladesch (26), Iran (18), Sri Lanka (16) und Marokko (15). Die rückgeführten Personen hatten entweder abschlägige Asylentscheidungen (darunter auch negative Entscheidungen in zweiter Instanz) erhalten, ihren Asylantrag zurückgezogen oder sich nicht um Asyl beworben. Im Laufe des Jahres 2016 wurden insgesamt 1 187 irreguläre Migranten entweder im Rahmen der Erklärung EU-Türkei oder gemäß dem bilateralen Rückübernahmeabkommen zwischen Griechenland und der Türkei aus Griechenland in die Türkei rückgeführt, darunter 95 Syrer.

Insgesamt war die Zahl der Rückführungen gering und lag auch unter der Zahl der Neuankünfte. Die Zahl der Rückkehrer ist im Oktober, als jede Woche Rückführungen durchgeführt wurden, leicht gestiegen. Dagegen haben die türkischen Behörden in der ersten Novemberhälfte nicht oder nur mit Verzug auf

Ersuchen der griechischen Behörden um Rückführungen gemäß der Erklärung EU-Türkei reagiert⁸. Obwohl der griechische Asyldienst die Zahl ihrer auf den Inseln eingesetzten Fachkräfte verdoppelt hat und bis Ende dieses Jahres weiteres Fachpersonal eingestellt werden soll, sind weitere Anstrengungen, einschließlich der Entsendung von Experten aus den Mitgliedstaaten über das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen, erforderlich, um die Bearbeitung von Asylanträgen in erster Instanz zu beschleunigen und die Zahl der Rückführungen nachhaltig zu erhöhen⁹.

Nicht-syrische Migranten werden auf dem Seeweg in die Türkei rückgeführt und anschließend in das Abschiebezentrum in Kirkklareli gebracht, wo sie über ihre Rechte, einschließlich der Möglichkeit, in der Türkei Schutz zu beantragen, aufgeklärt werden. Berichten zufolge haben bislang 47 Menschen einen Antrag bei den türkischen Behörden eingereicht: einer Person wurde der Flüchtlingsstatus zuerkannt, während die restlichen 46 Personen bis zur Bescheidung ihrer Anträge das Abschiebezentrum verlassen durften. Bislang wurden rund 417 Personen, die in der Türkei keinen Antrag auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt hatten, in ihre Herkunftsländer rückgeführt. Syrische Migranten werden auf dem Luftweg von den griechischen in die Türkei rückgeführt und dort in einem Flüchtlingslager in Duzici untergebracht. Sie dürfen vorübergehenden Schutz beantragen und haben nach einer zügigen Erstregistrierung zwecks vorübergehenden Schutzes die Möglichkeit, im Lager zu bleiben oder das Lager zu verlassen und sich in einer Provinz ihrer Wahl niederzulassen. Bislang haben alle rückgeführten Syrer die Erstregistrierung durchlaufen, bis auf zehn, die sich für die freiwillige Rückkehr nach Syrien entschieden. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und die EU-Delegation in der Türkei haben vor kurzem sowohl das Abschiebezentrum in Kirkklareli als auch das Flüchtlingslager in Duzici besichtigt.

In der Türkei erhielten im Jahr 2016 bislang 11 102 syrische Staatsangehörige eine Arbeitserlaubnis (Stand 15. November).

Im Rahmen des **Programms für die begleitete freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung** sind seit Vorlage des dritten Berichts am 28. September 869 Personen vom griechischen Festland und 163 von den griechischen Inseln aus freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Seit 1. Januar 2016 haben insgesamt 5 710 Migranten dieses Programm zur Rückkehr aus Griechenland in Anspruch genommen. Zur Intensivierung dieser Bemühungen wurde das Programm weiter angepasst. Von nun an sollen alle Teilnehmer, die von den Inseln aus zurückkehren, die Unterstützung bei der Wiedereingliederung in vollem Umfang in Anspruch nehmen können. Die volle Beteiligung Griechenlands an den von der EU finanzierten Rückkehrprogrammen (insbesondere am Europäischen Netz zur Wiedereingliederung) und die möglichst volle Inanspruchnahme der im Rahmen dieser Programme angebotenen finanziellen und technischen Unterstützung durch Griechenland würden ebenfalls zu den verstärkten Bemühungen um Rückkehr der Migranten beitragen.

Rechtliche Schritte

Die neu eingerichtete Rechtsbehelfsbehörde hat inzwischen ihre Arbeit aufgenommen. Sie verfügt über sechs ständige **Rechtsbehelfsausschüsse** (und einen Ausschuss, der stellvertretend die Aufgaben eines ständigen Ausschusses übernehmen kann). Diese Ausschüsse entscheiden über seit dem 20. Juli eingelegte Rechtsbehelfe gegen erstinstanzliche Entscheidungen des griechischen Asyldiensts über die Zulässigkeit und Begründetheit von Asylanträgen (im Falle von Staatsangehörigkeiten mit einer niedrigen Anerkennungsquote). Zur Erhöhung sowohl der Effizienz der neuen Rechtsbehelfsbehörde als auch der Zahl der zweitinstanzlichen Entscheidungen hat die griechische Regierung am 25. Oktober¹⁰ beschlossen, die Zahl

⁸ Laut der griechischen Polizei führte der Personalmangel dazu, dass eine geplante Rückführung von 69 Personen nicht durchgeführt werden konnte und zwei weitere Rückführungsoperationen betreffend insgesamt 68 Personen aufgeschoben werden mussten.

⁹ Zu diesen Anstrengungen zählen u. a. eine bessere Koordinierung der Verwaltungsverfahren, eine Intensivierung der praktischen Zusammenarbeit zwischen dem griechischen Asyldienst (zuständig für Asyl) und der griechischen Polizei (zuständig für die Rückführung) durch einen verbesserten Informationsaustausch während der gesamten Dauer des Verfahrens sowie einen besseren Verzahnung der Asyl- und der Rückführungs-/Rückübernahmeverfahren. Insbesondere sollten Maßnahmen ergriffen werden, um das Rückführungsverfahren zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzuleiten.

¹⁰ Gemeinsamer Ministerialbeschluss 6373/2016.

der Rechtsbehelfsausschüsse um sieben auf 13 zu erhöhen. Bis Ende 2017 soll diese Zahl auf insgesamt 20 steigen. Ziel ist die Erhöhung der Zahl der monatlich gefällten Entscheidungen. Das Justizministerium und der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge haben die Mitglieder der sieben zusätzlichen Ausschüsse bereits ausgewählt. Diese Ausschüsse werden voraussichtlich bis Ende Dezember ihre Arbeit aufnehmen. Die Kommission leistet den griechischen Behörden weiterhin Unterstützung bei der Beschleunigung der Asylverfahren in erster und zweiter Instanz und bei der Erhöhung der Produktivität der Asyldienststelle und der Rechtsbehelfsbehörde.

Was die auf den griechischen Inseln bearbeiteten Fälle betrifft, so wurden gegen insgesamt 2 014¹¹ der 6 040¹² bisherigen erstinstanzlichen Entscheidungen des Asyldiensts über Zulässigkeit und Begründetheit **Rechtsmittel** eingelegt. Bei 838 (d.h. 44 %) dieser 2 014 Rechtsbehelfsverfahren erging inzwischen eine zweitinstanzliche Entscheidung. Von den 407 bisherigen Rechtsbehelfsentscheidungen zur Zulässigkeit haben 17 die erstinstanzliche Unzulässigkeitsentscheidung bestätigt. In 390 Fällen wurde die erstinstanzliche Unzulässigkeitsentscheidung in zweiter Instanz aufgehoben¹³. Von den 431 Rechtsbehelfsentscheidungen zur Begründetheit haben 369 der Entscheidungen in zweiter Instanz die abschlägigen erstinstanzlichen Entscheidungen bestätigt; in 62 Fällen wurde die negative erstinstanzliche Entscheidung aufgehoben.

Die neuen Rechtsbehelfsausschüsse spielen eine unverzichtbare Rolle, indem sie jeder Person die Möglichkeit zur Ausübung ihrer verbrieften Rechte bieten. Allerdings verlief die Entscheidungsfindung eher schleppend – mit direkten Auswirkungen auf die Umsetzung der Erklärung. Bisher haben die neuen Rechtsbehelfsausschüsse 366 Entscheidungen im Zusammenhang mit der Erklärung EU-Türkei gefällt – 14 zur Zulässigkeit und 352¹⁴ zur Begründetheit. Am 29. November fand eine Anhörung vor dem griechischen Staatsrat zur Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der neuen Rechtsbehelfsausschüsse statt. Die Entscheidung des Staatsrats wird bis Ende dieses Jahres erwartet. Diese Entscheidung ist von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die Fortschritte in vielen anderen Fällen.

Operative Schritte

Die zunehmende Überbelegung der Aufnahmekapazitäten in den Hotspots und die jüngsten von Migranten und der lokalen Bevölkerung auf den Inseln initiierten Vorfälle¹⁵ haben dazu beigetragen, die bereits schwierigen Arbeits- und Lebensbedingungen weiter zu verschärfen. Für die insgesamt 16 295¹⁶ auf den Inseln anwesenden Migranten stehen nur 7 450 Plätze in den offiziellen Aufnahmezentren und weitere 754 Plätze im Rahmen des Mietprogramms des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zur Verfügung. Die Bewältigung der Situation in den Hotspots wird durch die hohe Arbeitsbelastung der griechischen Behörden auf dem Festland erschwert – laut Angaben der griechischen Behörden waren am 6. Dezember insgesamt run 62 000 Migranten auf dem Festland und den Inseln anwesend.

Zusätzlich zu ihren Bemühungen um Beschleunigung der Bearbeitung von Asylanträgen und der Rückführung irregulärer Migranten in die Türkei hat Griechenland eine Reihe von Maßnahmen zur Entlastung der Hotspots ergriffen. Besonders schutzbedürftige Migranten und Familien wurden in das Mietprogramm des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge aufgenommen und in Hotels auf den Inseln untergebracht. Auch Personen, die nicht im Rahmen der Erklärung EU-Türkei in die Türkei rückgeführt werden können, sowie unbegleitete Minderjährige und schutzbedürftige Gruppen werden auf das Festland gebracht. Bislang wurden 2 675 solche Personen auf das Festland gebracht (Stand: 1.

¹¹ Stand: 27. November 2016.

¹² Seit Unterzeichnung der Erklärung wurden auf den griechischen Inseln insgesamt 9 304 Asylanträge eingereicht (Stand: 27. November). Seit 20. März hat der griechische Asyldienst zu 6 040 von diesen 9 304 Anträgen gemäß den auf den Inseln geltenden Verfahren Entscheidungen gefällt, davon 4 506 zur Zulässigkeit und 1 534 zur Begründetheit.

¹³ Diese Gesamtzahl schließt zweitinstanzliche Entscheidung zur Aufhebung erstinstanzlicher Unzulässigkeitsentscheidungen und zur Gewährung des Flüchtlingsstatus ein.

¹⁴ In 350 Fällen wurden die negativen erstinstanzlichen Entscheidungen bestätigt, in zwei Fällen wurde die erstinstanzliche Entscheidung aufgehoben.

¹⁵ Auf Lesbos beispielsweise wurden die als Arbeitsräume des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen dienenden Container durch Brandanschlag beschädigt. Mitte November wurden im Lager Souda auf Chios Flüchtlingsunterkünfte in Brand gesteckt.

¹⁶ Stand 5. Dezember.

Dezember). Diese Personen wurden in das Mietprogramm des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge aufgenommen oder in Unterkünften auf dem Festland untergebracht. Einige haben sich selber um eine Unterkunft gekümmert. Die Bereitstellung geeigneter Unterkünfte für unbegleitete Minderjährige ist nach wie vor von höchster Priorität für die Kommission, die Mittel für zusätzliche Aufnahmekapazitäten bereitgestellt und die Mitgliedstaaten zu angehalten hat, die Umsiedlung unbegleiteter Minderjähriger aus Griechenland und Italien zu verstärken.

Auf Lesbos wurde für Migranten aus den Ländern des Maghreb, Pakistan und Bangladesch ein beschleunigtes Verfahren eingeführt, damit alle Verfahrensschritte – Registrierung¹⁷, Befragung und Bescheid – innerhalb nur weniger Tage erfolgen können. Ferner arbeiten die griechischen Behörden mit den Kommunalbehörden zusammen, um zusätzliche Gewahrsamskapazitäten zu schaffen oder bestehende Einrichtungen auf den Inseln zwecks Erhöhung der geschlossenen Abschiebekapazitäten auszubauen. Es ist weiterhin notwendig, die Verfügbarkeit ausreichender winterfester Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten. Maßnahmen zur Verbesserung der Unterbringungseinrichtungen wurden eingeleitet. Zur Vorbereitung auf den Winter haben humanitäre Partnerorganisationen – mit Unterstützung der EU – Kleidung und andere Gebrauchsgegenstände auf den Inseln verteilt.

Um einige Sicherheitsbedenken anzugehen und die öffentliche Ordnung auf den Inseln zu verbessern, hat die griechische Polizei Sicherheits- und Evakuierungspläne für alle Personen und Organisationen in den Hotspots erstellt. Notfallleitlinien für die Evakuierung von Mitarbeitern von EU-Agenturen und Experten aus den Mitgliedstaaten, die in den Hotspots im Einsatz sind, würden erstellt und die griechische Polizei hat ihre Präsenz auf den Inseln verstärkt, u. a. durch Stationierung in der Bekämpfung von Unruhen geschulter Sondereinheiten in der Nähe der Asylbearbeitungsstellen. Sie plant eine weitere Verstärkung dieser Polizeikräfte. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen hat ebenfalls die Sicherheitsvorkehrungen rund um die Asylbearbeitungsstellen in den Hotspots verstärkt.

Trotz der bisherigen Maßnahmen bleibt noch viel zu tun, um die Situation auf den Inseln zu verbessern. Um die Verfahren zu verbessern, sollte der Registrierungs- und Identifizierungsdienst als prioritäre Aufgabe die neuen Standardverfahren für die Hotspots unter voller Berücksichtigung der Erklärung EU-Türkei fertigstellen und annehmen. Die Frist zwischen Antragstellung und förmlicher Antragstellung sollte im Einklang Artikel 6 Absatz 2 der Asylverfahrensrichtlinie, wonach sichergestellt werden muss, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich förmlich zu stellen, verkürzt werden. Die griechischen Ständigen Koordinatoren für die Hotspots haben noch immer nicht ihre Arbeit aufgenommen, obwohl seit sechs Monaten wiederholt angekündigt wird, ihre Ernennung stehe unmittelbar bevor. Ihre Anwesenheit ist dringend notwendig, um eine wirksame allgemeine Verwaltung der Hotspots, auch unter Sicherheitsgesichtspunkten, zu gewährleisten. Auch die Polizeikräfte vor Ort sollten wesentlich verstärkt werden¹⁸. Es wird geschätzt, dass die derzeit vor Ort eingesetzten Polizeikräfte um das Drei- oder sogar das Vierfache (der genaue Bedarf ist von Insel zu Insel unterschiedlich) aufgestockt werden müssten, um den Anforderungen in Bezug auf Sicherheit und öffentliche Ordnung in den Hotspots, sowie sie derzeit gestaltet sind, in zufrieden stellender Weise Rechnung zu tragen.

Finanzielle Unterstützung der EU für Griechenland

Die EU hat sich zwar bei ihrer finanziellen Unterstützung Griechenlands auf die Hotspots, in denen der dringendste Bedarf besteht, konzentriert, doch auch die Unterstützung auf dem Festland wirkt sich positiv auf die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei aus. Maßnahmen werden ergriffen, um sicherzustellen, dass die Mittel in Höhe von 509 Mio. EUR, die im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und den Fonds für die innere Sicherheit für die nationalen Programme Griechenlands im Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung stehen, so bald wie möglich in vollem Umfang in Anspruch genommen werden. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Verwaltung der nationalen Programme auf das Ministerium für Wirtschaft,

¹⁷ Personen, die einen Antrag gestellt haben, sollten im Einklang mit Artikel 6 Absatz 2 der Asylverfahrensrichtlinie die Möglichkeit haben, ihn so bald wie möglich auch förmlich zu stellen.

¹⁸ Derzeit sind mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Grenz- und Küstenwache 180 Polizeibeamte auf folgenden Inseln im Einsatz: Lesbos: 40, Chios: 40, Samos: 40, Leros: 30, Kos: 30. Sie zählen zu den 247 insgesamt auf den Inseln eingesetzten Polizeibeamten.

Entwicklung und Tourismus wurde im Oktober abgeschlossen. Die Überarbeitung der nationalen Programme wurde für notwendig erachtet, um sie besser auf den gegenwärtigen Bedarf anzupassen. Das Programm im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds wurde vor kurzem genehmigt, das Programm im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit wird derzeit fertiggestellt und dürfte in Kürze genehmigt werden. Die Kommission hält die griechischen Behörden weiter dazu an, ihre nationalen Programme auf effiziente und wirksame Weise durchzuführen. Sie arbeitet eng mit ihnen zusammen, um die Durchführungsmechanismen so zu verbessern, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des dringendsten Bedarfs, vor allem im Bereich der Aufnahme und Grenzkontrolle (z. B. Registrierung, Identifizierung und Abnahme von Fingerabdrücken), eingesetzt werden können. Von den 352,8 Mio. EUR an Soforthilfe, die im Rahmen der beiden oben genannten Fonds für Griechenland bereitgestellt wurden, sind etwa 70 Mio. EUR entweder auf direktem Wege an die griechischen Behörden oder indirekt über internationale Organisationen und EU-Agenturen in die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei geflossen¹⁹.

Darüber hinaus wurden 199 Mio. EUR im Rahmen des am 15. März 2016 vom Rat gebilligten Soforthilfeinstruments bereitgestellt. Im Dezember werden aus dem EU-Haushalt weitere 50 Mio. EUR bereitgestellt, um bestehende Lücken bei der Bereitstellung von Nahrungsmitteln und Unterkünften in Griechenland zu schließen und eine rasche Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse zu ermöglichen. Die über das Soforthilfeinstrument finanzierten humanitären Partnerorganisationen sind um die gezielte Deckung des jeweiligen Bedarfs auf dem Festland und auf den Inseln bemüht. Insbesondere auf den Inseln erstreckt sich diese Unterstützung auf Mehrzweck-Bargeldzuwendungen, den Bau zusätzlicher informeller Aufnahmeeinrichtungen und die Bereitstellung von Gesundheitsfürsorge, Nahrungsmitteln, Wasser, sanitären Einrichtungen und anderen grundlegenden Dienstleistungen.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Dringende Beschleunigung der Bearbeitung von Asylanträgen (insbesondere auf den Inseln) von der Antragsstellung über das Rechtmittelverfahren bis hin zur endgültigen Entscheidung im Einklang mit dem europäischen Recht und dem Völkerrecht;
- Erhöhung der Zahl der Rechtsbehelfsausschüsse und der von jedem Rechtsbehelfsausschuss gefällten Entscheidungen, mit Schwerpunkt auf den Inseln;
- dringende Beschleunigung des Tempos bei den Rückführungen in die Türkei im Rahmen der Erklärung EU-Türkei;
- Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen auf den Inseln, insbesondere durch die Ernennung von ständigen Koordinatoren in den Hotspots und durch einen verstärkten Einsatz von griechischen Polizeibeamten;
- Vorbereitung der Aufnahmeeinrichtungen auf den Inseln auf den Winter;
- Gewährleistung des Transfers unbegleiteter Minderjähriger in für sie vorgesehene Einrichtungen;
- Gewährleistung der vollen Funktionsfähigkeit der neu benannten für die Verwaltung der nationalen Programme im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit zuständigen Behörde, um dringend die wirksame und effiziente Verwendung der im Rahmen dieser Programme verfügbaren Mittel zu gewährleisten.

3. „Eins-zu-eins“-Neuansiedlung von Syrern aus der Türkei in der EU

Aktueller Stand

¹⁹ Durch ihre umfangreiche Finanzhilfe hat die EU dazu beigetragen, Maßnahmen u. a. in den Bereichen Unterkunft, Gesundheitsfürsorge und Transport in den Hotspots und an anderen Orten auf den Inseln zu finanzieren (über das Verteidigungsministerium und den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge), die Kapazitäten des Ministeriums für Inneres und Verwaltungsreform für die Bearbeitung von Asylanträgen und die Bereitstellung von Dienstleistungen für Drittstaatsangehörige auszubauen, das Personal der Erstaufnahmezentren aufzustocken, die Kapazitäten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen im Hinblick auf die Bearbeitung von Asylanträgen und die Abnahme von Fingerabdrücken zu stärken und ein Pilotprojekt für die unterstützte freiwillige Rückkehr in die Türkei zu finanzieren.

Bis zum 5. Dezember wurden im Rahmen der 1:1-Regelung 2 761 Syrer aus der Türkei in der EU und Norwegen neu angesiedelt. Seit der Vorlage des dritten Berichts am 28. September 2016 wurden (bis zum 5. Dezember) 1 147 Syrer in acht EU Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Niederlande und Schweden) neu angesiedelt. Derzeit warten insgesamt 340 Personen mit positivem Bescheid auf ihre Neuansiedlung. Somit hat sich wie im vorausgegangen Zeitraum das Tempo der Neuansiedlung gegenüber den Rückführungen von den griechischen Inseln beträchtlich erhöht. Und dieses Tempo muss beibehalten werden.

Die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei über die geplante Entsendung von Auswahlmissionen nach Ankara und die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus der Türkei hat sich verbessert, und zu einer effizienteren Koordinierung und Planung der Neuansiedlungsmaßnahmen und Nutzung der Ressourcen beigetragen. Daher schreitet die Neuansiedlung nun kontinuierlich voran²⁰. Einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden vor kurzem vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zusätzliche Neuansiedlungskandidaten empfohlen, andere haben bereits weitere Auswahlmissionen und Maßnahmen für die Neuansiedlung in den kommenden Monaten geplant.

Zusätzlich zu der am 2. September vorgelegten Liste mit 5 700 syrischen Flüchtlingen, deren Neuansiedlung empfohlen wird, haben die türkischen Behörden dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge am 7. Oktober und 18. November neue Listen mit jeweils 5 000 bzw. 2 000 Personen vorgelegt. Im Dezember soll eine weitere Liste mit etwa 2 000 Syrern vorgelegt werden. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge geht zudem davon aus, dass die türkischen Behörden auch ältere Listen mit etwa 4 000 syrischen Flüchtlingen überprüfen werden. Wie der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge festgestellt hat, würde in diesem Fall eine ausreichende Zahl von Kandidaten für Neuansiedlungsmaßnahmen in den ersten Monaten des Jahres 2017 zur Verfügung stehen. Nach Schätzungen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge müssen allerdings in den ersten drei Monaten des Jahres 2017 monatlich 10 000 Dossiers von den türkischen Behörden übermittelt werden (nur für europäische Neuansiedlungsprogramme). Die Mitgliedstaaten haben damit begonnen, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge ihre Neuansiedlungsquoten für das nächste Jahr mitzuteilen.

Operative Schritte

Das EU-Neuansiedlungs-Team übernimmt weiterhin Koordinierungsaufgaben, um die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und die Abstimmung mit der Internationalen Organisation für Migration, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der türkischen Generaldirektion für Migrationssteuerung zu gewährleisten. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge hat sich in enger Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden für die Verbesserung der Qualität der Registrierung bei der Erstellung der Kandidatenlisten eingesetzt und unterstützt die türkischen Behörden bei der Einrichtung eines Mechanismus für die systematische Erfassung aller unter vorübergehendem Schutz stehenden Syrer im Land. Das Projekt, das Ende Oktober angelaufen ist, erstreckt sich zunächst auf 30 (von 81) Provinzen mit einer nur geringen Anzahl von syrischen Flüchtlingen und dürfte durch die konkrete Bereitstellung von Kandidaten sofort zu Ergebnissen führen.

Entsprechend den Zusagen leistet die Kommission derzeit zu den nationalen Programme der betroffenen Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Beitrag von rund 213 Mio. EUR aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds für die Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen aus der Türkei.²¹

²⁰ COM(2016) 791 final.

²¹ Der Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates vom 28. September gestattet den Mitgliedstaaten, für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Beschluss (EU) 2015/1601 die nicht zugewiesenen 54 000 Plätze entweder für die Umverteilung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, aus Italien und Griechenland in ihr Hoheitsgebiet oder für die Neuansiedlung oder andere Formen der legalen Aufnahme syrischer Staatsangehöriger, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, aus der Türkei in ihr Hoheitsgebiet zu nutzen.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Aufrechterhaltung des Tempos bei der Neuansiedlung
- Bereitstellung von Mitteln durch die Kommission für einschlägige nationale Programme im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds zur Unterstützung der Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen, die sich in der Türkei aufhalten.

4. Verhinderung neuer Ausweichrouten für die irreguläre Migration

Die Maßnahmen zur Regulierung der Migrationsströme auf der östlichen Mittelmeerroute haben nicht zur Entstehung neuer Routen von der Türkei ausgeführt, wobei im Rahmen einer allerdings deutlich verringerten Schleusertätigkeit Flüchtlinge nach Italien und Zypern gelangten. So wurden im Berichtszeitraum insgesamt 1 500 Migranten mit 18 Booten von der Türkei aus nach Italien gebracht. In Zypern kamen zwei Boote mit insgesamt 212 syrischen Migranten²² an Bord an.

An Land wurden regelmäßig irreguläre Grenzübertritte an den Grenzen der Türkei mit Bulgarien und Griechenland festgestellt, wobei die Zahl dieser Fälle seit dem dritten Bericht vom 28. September 2016 offensichtlich zurückgegangen ist. Derzeit beläuft sich die Zahl der festgestellten irregulären Überschreitungen der Landgrenze von der Türkei nach Griechenland auf zehn täglich und bei der Grenze zu Bulgarien auf weniger als vier²³. Die Kommission hat Soforthilfe in Höhe von 160 Millionen EUR zur Unterstützung des Grenzmanagements und der Migrationssteuerung in Bulgarien bereit gestellt. 101 Mio. EUR wurden bereits im Rahmen der Vorschüsse ausgezahlt und auch für die verbleibenden 59 Millionen EUR wurden unlängst Finanzierungsanträge für die Deckung des Soforthilfebedarfs gestellt. Am 6. Oktober hat die neue Europäische Grenz- und Küstenwache an der bulgarisch-türkischen Grenze offiziell ihre Tätigkeit aufgenommen. Seit dem 5. Dezember sind 68 Beamte der Europäischen Grenz- und Küstenwache an dieser Grenze im Einsatz.

5. Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen

Wie bereits dargelegt, wird derzeit im Rat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration über die Festlegung der Standardverfahren der Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen beraten. Sobald diese Verfahren vereinbart wurden sollte geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Regelung erfüllt sind. Die Erklärung EU-Türkei sieht vor, dass die Regelung aktiviert wird, sobald die irregulären Grenzübertritte zwischen der Türkei und der EU enden oder zumindest ihre Zahl erheblich und nachhaltig zurückgegangen ist. Die Anwendung dieser Regelung würde die Umsetzung der Erklärung beschleunigen, da sie Syrern eine sichere und legale Alternative zur irregulären Migration in die EU bietet.

6. Visaliberalisierung

Hinsichtlich der Umsetzung des Fahrplans für die Visaliberalisierung zeigt der dritte Bericht vom 28. September 2016 sieben Vorgaben auf, die noch zu erfüllen sind:

- Ausstellung *biometrischer Reisedokumente*, die in vollem Umfang den geltenden EU-Vorschriften entsprechen,
- Verabschiedung der im Fahrplan vorgesehenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention,
- Abschluss einer Vereinbarung über die operative Zusammenarbeit mit Europol,
- Überarbeitung der Rechtsvorschriften und praktischen Verfahren zur Terrorismusbekämpfung gemäß den europäischen Standards,
- Angleichung der Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten an die EU-Standards,
- Übermittlung eines Angebots zur wirksamen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen an alle EU-Mitgliedstaaten,

²² Seit der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei sind insgesamt 324 irreguläre Migranten aus der Türkei in Zypern angekommen.

²³ Gegenüber 13 bzw 14 im Vorjahreszeitraum.

- Umsetzung sämtlicher Bestimmungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei.

Wie bereits erwähnt hat die Kommission die Türkei darin bestärkt, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um alle noch ausstehenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung so bald wie möglich zu erfüllen²⁴. Die Kommission und die Türkei haben ihren intensiven Dialog fortgeführt, um Lösungen zu finden und u. a. die zur Erfüllung aller noch ausstehenden Vorgaben erforderlichen gesetzlichen und verfahrenstechnischen Änderungen vorzunehmen.

Was die Vorgabe betreffend biometrische Reisedokumente anbetrifft, hat die Türkei am 1. November mit der Ausstellung von Pässen der zweiten Generation begonnen, die sowohl ein Gesichtsbild als auch die Fingerabdrücke des Passinhabers enthalten. Diese Pässe werden unter Nutzung des Verschlüsselungssystems Extended Access Control (EAC) im Einklang mit den geltenden ICAO-Normen und EU-Standards von 2014 ausgestellt und sind befristet gültig, bis die Reisepässe der dritten Generation vollständig mit den EU-Standards und den Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung im Einklang stehen und ausgestellt werden können. Die Reisepässe der dritten Generation werden durch die EU kofinanziert und sollen gegen Ende des ersten Quartals 2017 ausgegeben werden.

Die Kommission hat die Türkei wiederholt aufgefordert, die bilateralen Rückübernahmeabkommens mit Griechenland, Bulgarien und Rumänien weiter umzusetzen. Im September schlossen die türkischen Behörden eine bilaterale Vereinbarung mit Bulgarien über die praktischen Modalitäten der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen aus Bulgarien. Im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung hat Bulgarien die Rückübernahme von 543 Personen verlangt, von denen die Türkei bislang 19 Personen aufgenommen hat. Was die Rückübernahme türkischer Staatsangehöriger anbetrifft, hat die Türkei im Januar und Oktober 2016 148 von 301 Rückübernahmeersuchen bewilligt und 117 türkische Staatsangehörige im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und der Türkei. rückübernommen. Bei der praktischen Zusammenarbeit gibt es weiterhin Probleme, z. B. hinsichtlich der Einhaltung der im Abkommen vorgesehenen Fristen²⁵.

Mit dem Ziel eine Kompromisslösung zu finden, beraten parallel dazu die gesetzgebenden Organe weiterhin über den Vorschlag der Kommission²⁶ zum Ausbau des bestehenden Aussetzungsmechanismus, wonach die Visumbefreiung für die Bürger einzelner Länder unter bestimmten Umständen ausgesetzt werden kann.

7. Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

Seit dem dritten Bericht vom 28. September 2016 hat die Kommission ihre Bemühungen fortgesetzt, dem dringenden Bedarf der Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Fazilität wurden für humanitäre und nichthumanitäre Hilfe insgesamt 2,2 Mrd. EUR für 2016-2017 und damit ein Großteil des Gesamtbetrags von 3 Mrd. EUR bereitgestellt. Der Betrag der vertraglich gebundenen Mittelzuweisungen erhöhte sich auf 1,3 Milliarden EUR. Davon wurden bislang 677 Mio. EUR ausgezahlt.²⁷ Diese Mittel werden sich weiterhin direkt auf die Lage vor Ort auswirken, weil eine Weiterreise in die EU für die Hilfeempfänger weniger attraktiv ist.

Humanitäre Hilfe

²⁴ Insbesondere bei verschiedenen hochrangigen Treffen, u. a. am 30. Juni mit dem ersten Vizepräsidenten Timmermans, am 1. September mit Kommissar Avramopoulos und am 9. September im Rahmen des politischen Dialogs EU-Türkei auf hoher Ebene unter der Federführung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin Mogherini und Kommissar Hahn, am 30. November und am 6. Dezember mit dem ersten Vizepräsidenten Timmermans und Kommissar Avramopoulos.

²⁵ Gemäß den Angaben der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rückübernahme von türkischen Staatsangehörigen.

²⁶ COM(2016) 279 final vom 4. Mai 2016.

²⁷ Um einen besseren Überblick über die Maßnahmen der Fazilität zu bieten, können Standort und erwartete Ergebnisse der jeweiligen Projekte über eine interaktive Landkarte abgerufen werden: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/migration/index_en.htm.

Die Kommission hat ihre humanitäre Strategie im Rahmen der Fazilität²⁸ weiter umgesetzt, und dafür bislang 595 Mio. EUR bereitgestellt. Davon wurden 512 Millionen EUR für 26 Projekte mit 19 humanitären Partnern gebunden, mit denen die Deckung der Grundbedürfnisse, Schutzmaßnahmen, Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung, Nahrungsmittel und Unterkunft finanziert werden. Von diesen 512 Mio. EUR wurden bis jetzt 407 Mio. EUR ausbezahlt.

Die Kommission hat am 26. September gemeinsam mit den türkischen Behörden und den für die Umsetzung zuständigen Partnerorganisationen die wichtigste Initiative dieser humanitären Strategie – „das soziale Sicherheitsnetz für Notfallsituationen“ – eingeleitet. Die Registrierung der Begünstigten hat am 28. November begonnen. Es ist mit einer Mittelausstattung von 348 Mio. EUR das größte humanitäre Hilfsprogramm²⁹, das es je gab und wird die bedürftigsten Flüchtlinge mit monatlichen Bargeldtransfers, die auf eine elektronische Debitkarte geladen werden, unterstützen, um einen Beitrag zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse wie Nahrung, Unterkunft und Bildung leisten. Die ersten Bargeldtransfers sollen Ende Dezember 2016 erfolgen und bis Mitte 2017 wird dieses soziale Sicherheitsnetz für Notfälle schrittweise auf eine Million besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge ausgeweitet werden.

Für den Bereich des Schutzes von Flüchtlingen wird ein umfassender Maßnahmenplan ausgearbeitet. Eine Vielzahl von Schutzmaßnahmen ist bereits angelaufen, einschließlich eines mit 9 Mio. EUR ausgestatteten Projekts, das im Juli 2016 unterzeichnet wurde und vom Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen umgesetzt wird. Mit dem Projekt sollen bereits von der Kommission finanzierte Maßnahmen des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen durch die Bereitstellung von 20 sicheren Räumen für Frauen und Mädchen sowie von Maßnahmen im Bereich der reproduktiven Gesundheit und zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt ergänzt werden. Das Projekt zielt ferner auf die Förderung des Zugangs zu den Gesundheitsdiensten für die schutzbedürftigsten weiblichen Flüchtlinge ab.

Nicht humanitäre Hilfe

Die im Rahmen des nicht humanitären Bereichs der Fazilität mobilisierten Mittel (rund 1,6 Mrd. EUR) wurden fast vollständig zugewiesen. 790 Mio. EUR davon sind bislang vertraglich gebunden, 270 Mio. EUR wurden bereits ausgezahlt.

Im Rahmen der Sondermaßnahme vom Juli 2016 in den Bereichen Bildung, Gesundheit, kommunale Infrastrukturen und sozioökonomische Unterstützung für Flüchtlinge in der Türkei wurden im September zwei wichtige Vereinbarungen über Direktzuschüsse mit einer Laufzeit von zwei Jahren unterzeichnet. Die erste Zuschussvereinbarung über 300 Millionen EUR mit dem türkischen Ministerium für nationale Bildung soll für fast eine halbe Million syrische Kinder den Zugang zur formalen Bildung gewährleisten und 15 000 Lehrkräfte und 2 000 sonstige Mitarbeiter des Ministeriums einbinden. Die zweite Vereinbarung – ebenfalls in Höhe von 300 Mio. EUR – wurde mit dem Gesundheitsministerium geschlossen und soll durch die Schaffung von mehr als 500 Gesundheitseinrichtungen rund zwei Millionen Flüchtlingen Zugang zur medizinischen Grundversorgung und bis zu einer Million Flüchtlingen in der Türkei Zugang zu rehabilitativer psychischer Behandlung bieten. Außerdem sind Maßnahmen für Familienplanung, Schutz vor übertragbaren Krankheiten, Einstellung und Schulung von medizinischem Personal sowie Sensibilisierungsmaßnahmen vorgesehen.

Darüber hinaus wurde am 28. November ein Vertrag im Wert von 50 Mio. EUR über den Bau und die Ausstattung 15 neuer Schulen in Provinzen mit einem hohen Anteil syrischer Flüchtlinge unterzeichnet. Es handelt sich um Standard-Schulgebäude mit jeweils 24 Klassenzimmern, einschließlich Räumen für das Lehrpersonal und zehn separaten Räumen für behinderte und traumatisierte Kinder. Diese Maßnahme wird

²⁸ Die humanitäre Hilfe im Rahmen der Fazilität erfolgt im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften über humanitäre Hilfe und den im Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe festgelegten Grundsätzen.

²⁹ Durchführung über das Welternährungsprogramm und seinen Durchführungspartner, den Türkischen Roten Halbmond, in enger Abstimmung mit dem Ministerium für Soziales und Familie und der türkischen Katastrophenschutzbehörde (AFAD), die dem Ministerpräsidenten direkt unterstellt ist und die Reaktion der Türkei auf die Flüchtlingskrise koordiniert.

11 000 syrischen Kindern zugutekommen. Ferner wird sie die Umsetzungs- und die Verwaltungskapazitäten des Ministeriums für nationale Bildung stärken³⁰.

In den kommenden Monaten werden Verträge über weitere Projekte für die Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur, Krankenhäusern und Versorgungseinrichtungen mit den internationalen Finanzinstitutionen geschlossen

Im Rahmen des regionalen Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise sollen bis Jahresende zwei Verträge unterzeichnet werden. Das erste Projekt in Höhe von 33 Mio. EUR, an dem das dänische Rote Kreuz und der Türkische Rote Halbmond beteiligt sind, wird den Zugang zu inklusiven und hochwertigen Gesundheitsdiensten für syrische Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaften verbessern. Das zweite Projekt im Wert von 5 Mio. EUR wird von der niederländischen NRO Spark durchgeführt und soll bedürftigen syrischen Jugendlichen, die ihre Ausbildung abbrechen mussten, die Teilhabe und den gleichberechtigten Zugang zur weiterführenden und höheren Bildung ermöglichen. Weitere Bottom-up-Projekte werden im Rahmen des regionalen EU-Treuhandfonds als Reaktion auf die Syrien-Krise vorbereitet

Der Ergebnisrahmen der Fazilität³¹ wird derzeit für die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses im Januar 2017 fertiggestellt. Als Teil des Monitoring- und Evaluierungssystems soll der Rahmen Outputs und Ergebnisse der Fazilität aufzeigen und die konkrete Wirkung ihrer Erfolge bestätigen. Eine Kommunikationsstrategie für die Fazilität steht kurz vor dem Abschluss.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Gewährleistung einer zügigen Auftragsvergabe für alle geplanten Maßnahmen und ihrer wirksamen und den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechenden Umsetzung in enger Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden;
- für weitere humanitäre Projekte im Bereich Gesundheit und Bildung müssen in den kommenden Monaten Verträge mit internationalen Finanzinstrumenten und im Rahmen des regionalen Treuhandfonds der EU als Reaktion auf die Krise in Syrien unterzeichnet werden;
- Ausarbeitung des Humanitären Durchführungsplans 2017 für die Türkei;
- Fertigstellung des Ergebnisrahmens und praktischer Einsatz des Monitoring- und Evaluierungssystems;
- Fertigstellung der Kommunikationsstrategie für die Fazilität;
- die nächste Sitzung des Lenkungsausschusses soll am 12. Januar 2017 stattfinden.

8. Ausbau der Zollunion

Auf dem Gipfeltreffen EU-Türkei im November 2015 wurde ein Ausbau der Zollunion verbindlich zugesagt. Aufbauend auf dem Erfolg der bestehenden Zollunion EU-Türkei und dem ersten Wirtschaftsdialog auf hoher Ebene vom April 2016 hat die Kommission im Anschluss an eine öffentliche Konsultation und eine externe Studie eine Folgenabschätzung zur Eröffnung der Verhandlungen mit der Türkei über den Ausbau der Zollunion und die Ausweitung der bilateralen präferenziellen Handelsbeziehungen auf die Bereiche Dienstleistungen, öffentliches Auftragswesen und Landwirtschaft durchgeführt. In dieser Folgenabschätzung wird betont, dass eine ausgeweitete Zollunion sowohl für die EU als auch für die Türkei wirtschaftliche und soziale Vorteile mit sich bringen würde. Im Anschluss an die Vorarbeiten der Kommission wird dem Rat der Entwurf von Verhandlungsrichtlinien vorgelegt.

9. Beitrittsprozess

³⁰ Dieses Projekt wird zusätzlich zu einer ähnlichen Maßnahme in Höhe von 70 Mio. EUR finanziert, die den Bau und die Ausstattung von 26 weiteren Schulen fördert, allerdings nicht im Rahmen der Fazilität.

³¹ Der Rahmen sollte als dynamisches Dokument konzipiert sein, das eine kontinuierliche Überprüfung der Relevanz und der Ergebnisse der Maßnahmen ermöglicht. Das Monitoring- und Evaluierungssystem der Fazilität würde daher ein dreifaches Ziel verfolgen: Der Rahmen sollte gleichzeitig als Mechanismus für die Rechenschaftspflicht sowie als Instrument für die Leistungsüberwachung und als Instrument für das Informationsmanagement dienen.

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen wurden bislang 16 Kapitel eröffnet und eines davon vorläufig abgeschlossen.

Die Vorarbeiten in den Schlüsselbereichen Justiz und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 23 und 24) wurden fortgesetzt. Die Kommission aktualisiert derzeit die Unterlagen, um den jüngsten Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Kapitel decken eine Reihe zentraler Themen ab, dazu gehören Grundrechte wie die Redefreiheit, das Justizwesen, die Antikorruptionspolitik, Migration und Asyl, Visumsbestimmungen, Grenzmanagement, polizeiliche Zusammenarbeit und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Die EU erwartet, dass die Türkei in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte, einschließlich der freien Meinungsäußerung, höchste Standards erfüllt.

Unbeschadet der Standpunkte der Mitgliedstaaten wurden dem Rat im Einklang mit den geltenden Bestimmungen die vorbereitenden Dokumente zu den Kapiteln Energie (Kapitel 15), Bildung und Kultur (Kapitel 26), sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kapitel 31) vorgelegt

Die Kommission fasste die allgemeine Situation in der Türkei in ihrem Bericht vom 9. November 2016³² zusammen.

10. Die humanitäre Lage in Syrien

Die humanitäre Lage in Syrien ist nach wie vor äußerst besorgniserregend, insbesondere im Osten von Aleppo, wo zwischen 250 000 und 300 000 Menschen seit Juli ohne jegliche Unterstützung eingeschlossen sind. Die Gesundheitsversorgung steht hier kurz vor dem Zusammenbruch, Lebensmittel werden drastisch knapper und die Preise für die wenigen verbleibenden Waren schießen in unerschwingliche Höhen. Ob effizient und rasch auf den humanitären Bedarf der Menschen im Osten von Aleppo und andernorts in Nordsyrien reagiert werden kann, hängt maßgeblich davon ab, dass die EU und die Türkei zusammenarbeiten, auch bei der Erleichterung des Zugangs über alle möglichen Routen, nicht zuletzt für grenzüberschreitende Unterstützung aus Nachbarländern wie der Türkei und Jordanien.

2016 wurden 140 Mio. EUR für lebensrettende grenzüberschreitende Maßnahmen bereitgestellt, mit denen von der Türkei aus die in den belagerten oder schwer zugänglichen Gebieten im Norden Syriens tätigen Partnerorganisationen unterstützt wurden³³. Angesichts der angespannten Lage im Osten von Aleppo leitete die EU am 2. Oktober eine humanitäre Initiative ein, um medizinische Evakuierungen aus dem Osten von Aleppo und Lebensmittel- und Arzneimittellieferungen in den Osten von Aleppo zu unterstützen, sobald der Zugang und die Sicherheit gewährleistet sind. Im Rahmen dieser Initiative hat die Kommission Unterstützung in Höhe von 25 Mio. EUR für humanitäre Partnerorganisationen geleistet. Aber die Mittel sind auch für andere in Syrien plötzlich eintretende Notsituation bestimmt und sollen Partnern einen raschen Zugriff auf Lagerbestände ermöglichen, um in erneut zugänglichen Gebieten Hilfe zu leisten oder beispielsweise über Hilfskonvois auf plötzliche Vertreibungen zu reagieren.

Angesichts der eskalierenden Gewalt und des zunehmenden humanitären Bedarfs fordert die EU alle Parteien nachdrücklich auf, ihren Verpflichtungen im Rahmen des humanitären Völkerrechts nachzukommen und dafür zu sorgen, dass der Schutz der Zivilbevölkerung oberste Priorität hat.

11. Schlussfolgerung

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen wurde die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei seit der Vorlage des dritten Berichts am 28. September 2016 mit Nachdruck vorangetrieben. Der kontinuierliche Rückgang der Versuche, die Ägäis zu überqueren, und der Todesfälle auf See seit der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei bestätigt, dass die ihr zugrunde liegende Strategie Erfolg hat.

³² SWD(2016) 366 final.

³³ In Bereichen wie Gesundheit, Sozialschutz, Bildung und Soforthilfe, liegt der Schwerpunkt auf den am meisten benachteiligten Gebieten.

Auch in anderer Hinsicht wurden Fortschritte erzielt, insbesondere durch die Beschleunigung der Vertragsvergabe im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei und der Umsetzung von Projekten zur Unterstützung von Flüchtlingen vor Ort sowie bei der Neuansiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei.

Obwohl sich die EU und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor für die Stärkung der Migrationssteuerung und den Ausbau der für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständigen Kapazitäten der griechischen Verwaltung einsetzen, sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die im vorherigen Bericht aufgedeckten Mängel zu beheben. Wie im ersten Bericht festgestellt, können wir uns mit dem Erreichten nicht zufrieden geben, zumal eine der größten Herausforderungen – nämlich die tägliche Umsetzung des eigentlichen Rückführungs- und Neuansiedlungsprozesses in vollem Einklang mit den Vorschriften der EU und den internationalen Bestimmungen – noch nicht als vollumfänglich gemeistert angesehen werden kann. Die erfolgreiche Umsetzung der Erklärung hängt vor allem vom politischen Willen aller Seiten ab, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die Bedingungen auf den griechischen Inseln verschlechtern sich immer weiter, weil Tempo und Zahl der Rückführungen mit der Zahl der auf die Inseln strömenden Neuankömmlinge nicht Schritt halten können. Hier ist eine konzertierte Aktion der griechischen Behörden, der EU-Agenturen und der Mitgliedstaaten erforderlich, um die relevanten Teile der Erklärung EU-Türkei rascher umzusetzen und konkrete Ergebnisse auf den Inseln vor Ort zu erzielen. Daher müssen dringend Ressourcen bereitgestellt werden, um die wirksame Bearbeitung von Asylanträgen auf den griechischen Inseln zu gewährleisten, wobei die Mitgliedstaaten in vollem Umfang den Aufforderungen des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen Folge leisten und die griechischen Behörden sicherstellen müssen, dass Asylentscheidungen rasch getroffen werden können und Rückführungen beschleunigt erfolgen.

Die Türkei sollte die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die verbleibenden Vorgaben für die Visaliberalisierung so bald wie möglich zu erfüllen, damit die EU die Visumpflicht für türkische Staatsbürger rasch aufheben kann.

Die Kommission wird die Arbeit weiter voranbringen und ihren fünften Bericht über die erzielten Fortschritte Anfang März 2017 vorlegen.