



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 3. März 2017
(OR. en)

6925/17

ASIM 21
RELEX 205
NT 1
CO EUR-PREP 13

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. März 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 204 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Fünfter Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 204 final.

Anl.: COM(2017) 204 final



Brüssel, den 2.3.2017
COM(2017) 204 final

BERICHT DER KOMMISSION

**AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN
RAT**

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

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

Einleitung

Nach fast einem Jahr der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016¹ zeigt der fünfte Bericht² erneut, dass die Erklärung trotz der schwierigen Rahmenbedingungen zu greifbaren Ergebnissen führt. Die Zahl der Grenzübertritte seit der Verabschiedung der Erklärung bleibt erheblich geringer als in der Zeit davor und der Verlust von Menschenleben wurde eingedämmt.

Während sich die EU und ihre Mitgliedstaaten einerseits weiterhin um Stärkung der Kapazitäten der griechischen Verwaltung in Bezug auf Migrationssteuerung und Bearbeitung von Asylanträgen bemühen, ist andererseits die Zahl der Ankünfte auf den griechischen Inseln seit Vorlage des vierten Berichts auf weniger als 50 pro Tag zurückgegangen. Trotzdem kommen nach wie vor mehr Menschen auf den Inseln an als von dort aus in die Türkei zurückkehren. In den überlasteten Aufnahmeeinrichtungen auf den Inseln herrschten weiterhin schwierige Lebensbedingungen, vor allem während des ungewöhnlich harten Winters.

Auch in Bezug auf andere Elemente der Erklärung waren weitere Fortschritte zu verzeichnen. Dazu zählten u. a. das stetige Tempo der Neuansiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei und die Intensivierung der Maßnahmen im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei. Die Auszahlungen sind von 677 Mio. EUR auf 750 Mio. EUR gestiegen. Von den für den Zeitraum 2016-2017 bereits zur Verfügung gestellten Mitteln in Höhe von 2,2 Mrd. EUR wurde inzwischen ein erhöhter Betrag von 1,5 Mrd. EUR (die Hälfte der zugesagten Gesamtsumme von 3 Mrd.) für 39 Projekte vertraglich vergeben, die alle bereits angelaufen sind. Im Dezember 2016 legte die Kommission dem Rat außerdem den Entwurf von Verhandlungsrichtlinien für die Modernisierung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei vor. Dadurch sollen die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei weiter vertieft werden.

Auf seiner Tagung vom 15. Dezember 2016 bekräftigte der Europäische Rat sein Festhalten an der Erklärung EU-Türkei, betonte, wie wichtig es ist, dass alle Elemente der Erklärung vollständig und in nicht diskriminierender Weise umgesetzt werden, und billigte den von Griechenland und der Kommission gemeinsam ausgearbeiteten Aktionsplan für die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei³. In diesem fünften Bericht werden sowohl die weiteren Fortschritte seit dem 8. Dezember 2016 als auch die Maßnahmen beschrieben, die zur vollständigen Umsetzung der Erklärung noch erforderlich sind.

1. Derzeitige Lage

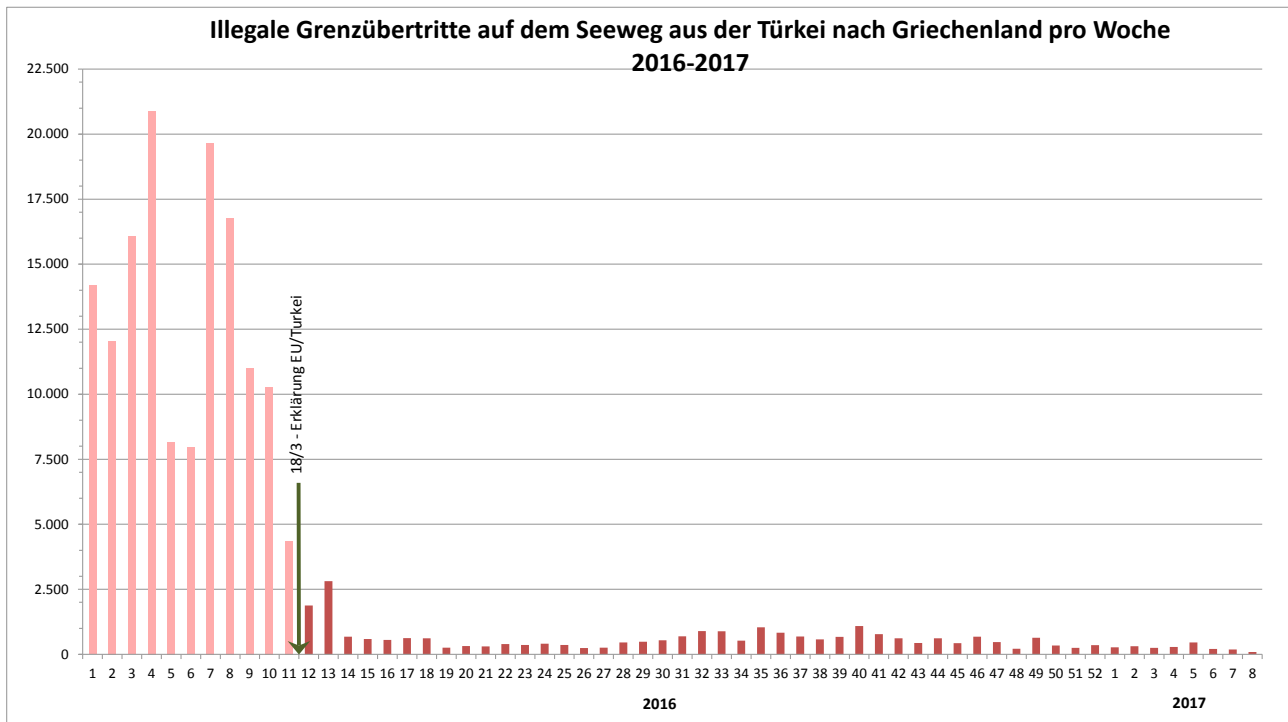
Seit Vorlage des vierten Berichts sind insgesamt 3 449 Menschen aus der Türkei kommend auf den griechischen Inseln eingetroffen, durchschnittlich also etwa 43 Personen pro Tag (vom 8. Dezember 2016 bis zum 26. Februar 2017). Diese Zahlen sind weiterhin sehr viel niedriger als im gleichen Zeitraum des Vorjahres (fast 200 000 Neuankünfte in den beiden Monaten vom 8. Dezember 2015 bis zum 26. Februar 2016) oder im Monat vor der Annahme der Erklärung, als durchschnittlich mehr als 1 700 Neuankünfte pro Tag verzeichnet wurden. Seit Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei wurden in der Ägäis 70 Tote und Vermisste verzeichnet⁴. Dies ist nach wie vor eine menschliche Tragödie, doch handelt es sich dabei um einen erheblichen Rückgang gegenüber dem gleichen Zeitraum in den Jahren 2015-2016, als noch rund 1 100 Menschen ums Leben kamen.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

² Nach COM(2016) 231 final vom 20. April 2016 („erster Bericht“), COM(2016) 349 final vom 15. Juni 2016 („zweiter Bericht“), COM(2016) 634 final vom 28. September 2016 („dritter Bericht“) und COM(2016) 792 vom 8. Dezember 2016 („vierter Bericht“).

³ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>

⁴ Angaben der Internationalen Organisation für Migration. Sie betreffen die Monate April 2016 bis 16. Februar 2017.



Verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit

Der EU-Koordinator arbeitete eng mit den griechischen Behörden, EU-Agenturen, internationalen Organisationen und Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Gemeinsamen Aktionsplans⁵ zur Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zusammen. Außerdem pflegte der EU-Koordinator laufende Kontakte zu den griechischen und türkischen Behörden, EU-Agenturen, internationalen Organisationen und anderen Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Zahl der von den griechischen Inseln in die Türkei zurückkehrenden Migranten zu erhöhen und geeignete Sicherheitsmaßnahmen in den Hotspots zu treffen. Besonderes Augenmerk galt der Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge, der Schaffung angemessener Unterkünfte, einschließlich geschlossener Einrichtungen auf den Inseln, sowie der Erhöhung der Produktivität der Rechtsbehelfsausschüsse⁶.

⁵ Zu den operativen Schritten, die in dem von Griechenland und der Kommission vereinbarten Gemeinsamen Aktionsplan aufgeführt sind, zählen u. a. folgende Maßnahmen: Beschleunigung der Bearbeitung von Asylanträgen, auch im Rechtsmittelstadium, Verbesserung der Koordinierung, der Verwaltung und der Sicherheit auf den Inseln, Erhöhung der Quote der unzulässigen und abgelehnten Asylbewerber, die in die Türkei oder ihre Herkunftsländer zurückkehren, durch bessere Anreize für die begleitete freiwillige Rückkehr, Schaffung zusätzlicher Aufnahme- und Gewahrsamskapazitäten auf den Inseln und Verbesserung ihrer Infrastruktur sowie Verlegung von Migranten, die in das ordentliche Asylverfahren übernommen werden (einschließlich gefährdeter Gruppen), in besondere Einrichtungen auf dem griechischen Festland. Zu den wichtigsten Partnern bei der Umsetzung des Aktionsplans zählen u. a. der griechische Asyldienst, der Aufnahme- und Identifizierungsdienst, die Rechtsbehelfsbehörde, die griechische Polizei, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Der EU-Koordinator überwacht die Umsetzung genau, erstellt einen zweiwöchentlichen Überwachungsbericht (siehe Anhang 1) und leistet dort Unterstützung, wo sie benötigt wird, um die Umsetzung des Aktionsplans innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu gewährleisten.

⁶ Die Koordinierung der entsprechenden Maßnahmen erfolgt nach wie vor im Rahmen zweiwöchentlicher Sitzungen des Lenkungsausschusses, zweiwöchentlicher agenturübergreifender Treffen und wöchentlicher Sitzungen der regionalen Task-Force der EU. Die regionale Task-Force der EU verstärkt ihre operative Koordinierungsrolle und wird damit zur wichtigsten Plattform für die Erörterung sowohl ausgewählter wichtiger Themen der Migration und Sicherheit als auch der operativen Herausforderungen in den Hotspots. Künftig sollen agenturübergreifende Treffen

Wie der Europäische Rat wiederholt festgestellt hat, ist die Beteiligung der Mitgliedstaaten unerlässlich, um die Wirksamkeit der Unterstützung durch EU-Agenturen bei der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zu gewährleisten. Angesichts der humanitären Risiken und der Gefahren für die öffentliche Ordnung, die mit der Anwesenheit vieler irregulärer Migranten und Asylsuchender auf den Inseln mit ihren begrenzten Aufnahmekapazitäten verbunden sind, ist es umso wichtiger, dass die Mitgliedstaaten dringend den vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ermittelten Bedarf decken. Außerdem kann die Wirksamkeit des abgestellten Personals weiter optimiert werden, indem Mitarbeiter mit dem im jeweiligen Aufruf geforderten Profil zur Verfügung gestellt und die Einsätze längerfristig angelegt werden.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, Experten für den Asyl-Einsatzpool bereitzustellen, damit die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen jederzeit mit ausreichendem Personal unterstützt werden können. Darüber hinaus hat das Unterstützungsbüro ein umfassendes Pilot-Schulungsprogramm entwickelt, damit auch Beamte mit begrenzten Erfahrungen auf nationaler Ebene zur Unterstützung der griechischen Behörden eingesetzt werden können. Trotzdem wurden die in den vorhergehenden Berichten aufgezeigten Engpässe noch nicht ganz beseitigt. Bis zum 27. Februar hatte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen 118 Dolmetscher sowie 89 Experten aus den Mitgliedstaaten nach Griechenland entsandt. Von den Experten sind 73 in den Hotspots im Einsatz, 59 davon als Sachbearbeiter. Es fehlen also derzeit 77 Experten.

Was die Unterstützung an den Grenzen betrifft, so waren am 5. Dezember 790 Beamte der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache in Griechenland im Einsatz; davon leisteten 70 Beamte Unterstützung bei der Rückübernahme im Rahmen der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei. Hinsichtlich der Begleitung und Rückübernahme ist die Zahl der verfügbaren Beamten ausreichend; im Bereich der Grenzüberwachung hingegen fehlt es sowohl an Beamten als auch an technischer Ausrüstung. Was Europol betrifft, so wurde ein Pool von 116 von den Mitgliedstaaten abgestellten und von Europol geschulten Beamten eingerichtet, der Unterstützung leisten soll, wo immer dies erforderlich ist. Diese Beamten werden seit September 2016 im Drei-Monats-Rhythmus in den fünf griechischen Hotspots eingesetzt. Im Anschluss an einen zweiten Aufruf zur Interessenbekundung führt Europol zurzeit ein Auswahlverfahren mit Blick auf eine Erhöhung der im Rahmen des Pools verfügbaren abgestellten Beamten auf rund 250 durch. Die Zahl der abgestellten Beamten unterliegt wöchentlichen Schwankungen: Derzeit befinden sich 12 in den griechischen Hotspots im Einsatz und führen dort Sicherheitsüberprüfungen in der zweiten Kontrolllinie durch. Darüber hinaus nehmen drei Beamte Koordinierungsaufgaben innerhalb der regionalen Task-Force der EU in Piräus wahr. Die Entsendung eines europäischen Verbindungsbeamten für Migration in die Türkei ab dem 1. Februar trägt zur weiteren Verbesserung der Koordinierung bei.

Die NATO leistet durch nachrichtendienstliche Tätigkeiten, Überwachung und Aufklärung in der Ägäis einen Beitrag zu den internationalen Anstrengungen zur Eindämmung der Schleusertätigkeit und der irregulären Migration. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und die NATO führen u. a. Frühwarn- und Überwachungsmaßnahmen durch und tauschen operative Informationen mit der griechischen und der türkischen Küstenwache aus. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und die NATO-Führung der Seestreitkräfte arbeiten weiterhin bei der Entwicklung eines gemeinsamen Lagebilds zusammen. Das Ziel besteht darin, Kenntnisse über Schleuseraktivitäten und -routen zu gewinnen, den Informationsaustausch zu verbessern und schließlich auch Schleuser verstärkt aufzuspüren und festzunehmen. Die NATO hat der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache die für den Zugang zu ihrem gesicherten regionalen Netz erforderliche Ausrüstung zur Verfügung stellt. Ihrerseits hat die Agentur ihre Meldeanwendung für den Informationsaustausch geöffnet, und ein an die NATO abgestellter Verbindungsbeamter sorgt für die ständige operative Koordinierung⁷.

auf Ad-hoc-Basis einberufen werden, damit einschlägige Maßnahmen unter Beteiligung spezifischer Interessenträger erörtert werden können.

⁷ Darüber hinaus organisieren die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache und die NATO-Führung der Seestreitkräfte in regelmäßigen Abständen strategische Operationstreffen.

Informationsmaßnahmen

Die Task-Force, die von der Kommission zur Entwicklung einer an Migranten gerichteten Informationsstrategie eingerichtet wurde, hat die Voraussetzungen für den Aufbau eines mehrsprachigen Online-Informationsportals „InfoMigrants.net“ durch ein profiliertes Medienkonsortium geschaffen. Ziel ist es, Millionen von potenziellen Migranten weltweit zu erreichen und sie über die Gefahren und die rechtlichen Gegebenheiten aufzuklären. Eine zweite Version des Portals soll im März 2017 in Betrieb genommen werden.

Auf den Inseln Chios und Lesbos haben die griechischen Behörden Informationsstellen eingerichtet, die den Migranten eine einheitliche Botschaft vermitteln sollen. Sie beabsichtigen, ähnliche Maßnahmen in den übrigen Hotspots zu ergreifen. Informationsmaterialien und Broschüren, die ebenfalls eine deutliche einheitliche Botschaft vermitteln sollen, werden derzeit in Zusammenarbeit zwischen den griechischen Behörden, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, der Internationalen Organisation für Migration und dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge erstellt. Sie sollen systematisch an die Migranten gleich bei deren Ankunft verteilt werden.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Die Mitgliedstaaten müssen dringend das Personal, das zur Deckung des vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ermittelten Bedarfs benötigt wird, zur Verfügung stellen und dabei sowohl die geforderten Profile als auch die Notwendigkeit längerfristiger Einsätze berücksichtigen.

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 durchgeführt⁸.

Stand

Seit Vorlage des vierten Berichts wurden bis zum 24. Februar 151 Personen, die über die Türkei nach Griechenland gelangt waren, auf der Grundlage der Erklärung EU-Türkei in die Türkei rückgeführt, darunter 64 Syrer. Zu den weiteren Herkunftsländern der rückgeführten Personen zählten Pakistan (35), Algerien (17), Marokko (10), Bangladesch (7), Iran (6), Nigeria (5), Irak (3), Afghanistan (2), Ägypten (1) und Palästina (1). Seit der Verabschiedung der Erklärung EU-Türkei wurden insgesamt 1 487 Migranten in die Türkei rückgeführt. Die rückgeführten Personen hatten entweder abschlägige Asylentscheidungen (darunter auch negative Entscheidungen in zweiter Instanz) erhalten, ihren Asylantrag bzw. ihren Antrag auf internationalen Schutz zurückgezogen oder sich gar nicht um Asyl beworben.

Trotz der Rückführungen von den griechischen Inseln in die Türkei liegt die Zahl der rückgeführten Personen nach wie vor deutlich unter der Zahl der Neuankömmlinge. Damit steigt der Druck auf die Hotspots auf den Inseln. Grund dafür sind neben dem Rückstand in allen Phasen der Bearbeitung von

⁸ Jede Person, die seit dem 20. März auf den griechischen Inseln angekommen ist, hat das Recht, Asyl zu beantragen. Jeder Antrag wird auf Einzelfallbasis unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Antragstellers gemäß der Asylverfahrensrichtlinie bearbeitet. Damit ist jegliche Art von Kollektivausweisung ausgeschlossen. Die Antragsteller haben das Recht auf Rechtsmittel und das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine ablehnende Entscheidung zu ihrem Asylantrag. Sowohl Griechenland als die Türkei unternehmen geeignete rechtliche Schritte, um die uneingeschränkte Achtung des EU- und des Völkerrechts zu gewährleisten.

Asylanträgen auf den griechischen Inseln Schwierigkeiten bei der Lokalisierung der Migranten in den verschiedenen Stadien der Asyl- und Rückführungsverfahren. Zur Bewältigung dieses Problems sieht der Gemeinsame Aktionsplan u. a. folgende Maßnahmen vor: Einrichtung eines effizienten Systems zur Verfolgung von Fällen, weiteres Verhängen geografischer Beschränkungen für Migranten auf den Inseln sowie die Schaffung ausreichender Aufnahmekapazitäten auf den Inseln, einschließlich geschlossener Einrichtungen. Die bereits laufenden Arbeiten zur Umsetzung dieser Maßnahmen sollten verstärkt werden, um Fortschritte bei der Rückführung zu erzielen.

Zur Intensivierung der Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Rückführungsmaßnahmen fand am 20. Januar 2017 in Istanbul ein erstes trilaterales Treffen zwischen Vertretern der Kommission, Griechenlands und der Türkei statt. Dabei wurden die bisherigen Rückführungsmaßnahmen eingehend erörtert, um etwaige Probleme zu ermitteln und dafür Lösungen zu finden. Die Türkei und Griechenland haben Kontaktstellen benannt, um eine direkte Kommunikation insbesondere zu spezifischen Rückführungsmaßnahmen zu ermöglichen und etwa festgestellte Probleme durch Folgemaßnahmen angehen zu können. Außerdem wurde vereinbart, trilaterale Treffen künftig alle zwei Monate abzuhalten.

Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um den Migranten die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr – entweder in die Türkei oder in ihre Herkunftsländer – zu bieten. Die Bemühungen um eine verstärkte freiwillige Rückkehr von den griechischen Inseln gehen weiter. So wurde vor Kurzem das Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration durch die Aufnahme von Wiedereingliederungspakete für alle Teilnehmer verbessert. In den 12 Wochen seit Vorlage des vierten Berichts sind im Rahmen dieses Programms mit Unterstützung durch Griechenland rund 283 Migranten freiwillig von den Inseln (sowie 900 vom Festland) aus in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Damit ist die Zahl der Migranten, die seit Anfang 2016 das Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration in Anspruch genommen haben, auf rund 7 000 gestiegen. Griechenland wird weiter dazu angehalten, sich durch enge und proaktive Zusammenarbeit mit den wichtigsten Durchführungsstellen und größtmögliche Inanspruchnahme der verfügbaren finanziellen und technischen Unterstützung in vollem Umfang an den von der EU finanzierten gemeinsamen Rückkehrprogrammen (insbesondere am Europäischen Netz zur Wiedereingliederung) zu beteiligen.

Nicht-syrische Migranten werden auf dem Seeweg von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführt und anschließend in das Abschiebezentrum in Kırklareli gebracht, wo sie über ihre Rechte, einschließlich der Möglichkeit, in der Türkei Schutz zu beantragen, aufgeklärt werden. Bislang⁹ haben 55 Menschen einen Antrag bei den türkischen Behörden eingereicht: Einer Person wurde der Flüchtlingsstatus zuerkannt, 43 Anträge werden noch bearbeitet und vier Personen haben einen abschlägigen Bescheid erhalten¹⁰. 529 Personen, die in der Türkei keinen Antrag auf Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt hatten, wurden in ihre Herkunftsländer rückgeführt. Bei einem kürzlichen Besuch in der Türkei stellten Vertreter der EU-Behörden fest, dass die Verhältnisse im Abschiebezentrum den erforderlichen Standards entsprechen. Syrische Migranten werden auf dem Luftweg von den griechischen Inseln 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, das Lager zu verlassen und sich in einer Provinz ihrer Wahl niederzulassen oder, wenn sie es bevorzugen, im Lager zu bleiben. Bis auf zehn Personen, die sich für die freiwillige Rückkehr nach Syrien entschieden, haben bislang alle rückgeführten Syrer die Erstregistrierung durchlaufen; davon haben sich 133 außerhalb des Lagers niedergelassen, während 16 im Lager geblieben sind.

Rechtliche Schritte

Die griechische Rechtsbehelfsbehörde hat inzwischen 13 Rechtsbehelfsausschüsse eingerichtet, sieben davon seit Vorlage des vierten Berichts. Insgesamt 12 Ausschüsse haben bereits ihre Arbeit aufgenommen. Sie entscheiden über Rechtsbehelfe gegen erstinstanzliche Entscheidungen des griechischen Asyldienstes, die seit dem 20. Juli im Rahmen der Verfahren zur Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit von Asylanträgen eingelegt wurden.

⁹ Nach Angaben der türkischen Behörden.

¹⁰ Sieben weitere Anträge kamen in die Kategorie „Sonstige“ (zurückgezogen usw.).

Was die auf den griechischen Inseln bearbeiteten Fälle betrifft, so wurden gegen insgesamt 2 846¹¹ der 11 752¹² bisherigen erstinstanzlichen Entscheidungen des Asyl diensts über Zulässigkeit und Begründetheit Rechtsbehelfe eingelegt. Bei 1 319 (d.h. 46 %) dieser 2 846 Rechtsbehelfsverfahren erging inzwischen eine zweitinstanzliche Entscheidung. Von den 439 bisherigen Rechtsbehelfsentscheidungen zur Zulässigkeit haben 24 die erstinstanzliche Unzulässigkeitsentscheidung bestätigt. In 415 Fällen wurde die erstinstanzliche Unzulässigkeitsentscheidung in zweiter Instanz aufgehoben¹³. Von den 880 Rechtsbehelfsentscheidungen zur Begründetheit haben 876 der Entscheidungen in zweiter Instanz die abschlägigen erstinstanzlichen Entscheidungen bestätigt; in vier¹⁴ Fällen wurde die abschlägige erstinstanzliche Entscheidung aufgehoben.

Die Entscheidungsfindung der neuen Rechtsbehelfsausschüsse verläuft nach wie vor schleppend. Bisher haben die neuen Rechtsbehelfsausschüsse 880 Entscheidungen im Zusammenhang mit der Erklärung EU-Türkei gefällt – 21 zur Zulässigkeit und 859 zur Begründetheit¹⁵. In ihrem Urteil vom 15. Februar 2017 in einem von zwei syrischen Staatsangehörigen und einer griechischen Nichtregierungsorganisation eingeleiteten Verfahren hat die vierte Kammer des griechischen Staatsrates entschieden, das Plenum des Staatsrates mit der Frage zu befassen, ob die Entscheidung des Rechtsbehelfsausschusses, den Asylantrag der Rechtsmittelführer auf der Grundlage des Konzepts des sicheren Drittstaats für unzulässig zu erklären, mit dem griechischen und dem EU-Recht vereinbar sei. Dabei geht es auch um die Frage, ob der Antragsteller Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf hatte. Die Entscheidung des Plenums des Staatsrats steht noch aus. Die Plenarsitzung wurde für den 10. März 2017 angesetzt.

Operative Schritte

Die griechischen Behörden haben mit Unterstützung der Kommission Maßnahmen ergriffen, um die Lage in den Hotspots und die schwierigen Bedingungen für die Migranten, die örtliche Bevölkerung und die Personen, die auf den Inseln arbeiten, anzugehen. Nach Angaben der griechischen Behörden stehen für die insgesamt 14 371¹⁶ auf den Inseln anwesenden Migranten nur 7 450 Plätze in den offiziellen Aufnahmezentren und weitere 1 564 Plätze im Rahmen des Mietprogramms des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zur Verfügung. Aufgrund der starken Belastung der griechischen Behörden durch die Präsenz von insgesamt rund 62 300 Migranten auf dem Festland und den Inseln gestaltet sich auch die Beherrschung der Lage in den Hotspots schwierig.

Griechenland hat einige Schritte unternommen, um durch Modernisierung der Einrichtungen und Gewährleistung effizienterer Verfahren die Situation zu verbessern. Mit Unterstützung der Kommission wurden Maßnahmen ergriffen, um für alle Migranten die Aufnahmeeinrichtungen winterfest zu machen und humanitäre Hilfe in Form von Nahrungsmitteln, Kleidung, medizinischer Versorgung und einer angemessenen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu leisten. Auf Lesbos sind inzwischen alle Migranten, die bislang in provisorischen Zelten untergebracht waren, in winterfestere Unterkünfte umgezogen. Darüber hinaus werden durch weitere Bauarbeiten die Lebensbedingungen im Lager Moria verbessert und die Aufnahmekapazitäten im Lager Kara Tepe ausgebaut. Migranten wurden vor allem in Hotels und Wohnungen, ins Lager Kara Tepe, in winterfestere Zelten sowie in ein Rub-Hall-Riesenzelt in

¹¹ Seit Unterzeichnung der Erklärung wurden auf den griechischen Inseln insgesamt 14 259 Asylanträge eingereicht (Stand: 19. Februar 2017). Zu 11 752 von diesen 14 259 Anträgen hat der griechische Asyl dienst seit dem 20. März gemäß den auf den Inseln geltenden Verfahren Entscheidungen gefällt, davon 8 378 zur Zulässigkeit und 3 374 zur Begründetheit

¹² Stand: 19. Februar 2017.

¹³ Diese Gesamtzahl schließt zweitinstanzliche Entscheidungen zur Aufhebung erstinstanzlicher Unzulässigkeitsentscheidungen und zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ein.

¹⁴ Diese Gesamtzahl schließt keine zweitinstanzlichen Entscheidungen zur Aufhebung erstinstanzlicher Unzulässigkeitsentscheidungen oder zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ein. Diese Angaben stützen sich auf eine andere Berechnungsmethode als im vierten Bericht.

¹⁵ In 876 Fällen wurden die negativen erstinstanzlichen Entscheidungen bestätigt, in vier Fällen wurde die erstinstanzliche Entscheidung aufgehoben.

¹⁶ Stand: 27. Februar 2017.

der Nähe des Lagers Moria verlegt. Auch auf Samos laufen weitere Bauarbeiten. Dort entstehen neue Notunterkünfte im bereits bestehenden Hotspot.

Zu den weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Verringerung der Zahl der Migranten in den Hotspots zählt auch die Verlegung besonders schutzbedürftiger Migranten und Familien in Hotels oder Mietunterkünfte im Rahmen des Mietprogramms des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Auch Flüchtlinge und Migranten, die nicht in die Türkei rückgeführt werden dürfen, wie etwa schutzbedürftige Gruppen und unbegleitete Minderjährige, werden auf das Festland verlegt¹⁷. Inzwischen wurden rund 5 400 solche Personen auf das Festland verbracht¹⁸.

Die ständigen griechischen Koordinatoren, die bis zum 20. Februar in allen Hotspots ihren Dienst angetreten haben, sind für die allgemeine Verwaltung der Hotspots zuständig und befassen sich insbesondere mit Fragen der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung. Notfall-Leitlinien, einschließlich einer Evakuierungsanleitung, wurden in Zusammenarbeit mit der regionalen Task-Force der Europäischen Union – und unter Beteiligung des griechischen Aufnahme- und Identifizierungsdiensts – erstellt. Die griechische Polizei entwickelt derzeit Sicherheitspläne für jeden einzelnen Hotspot, die die Sicherheit sowohl des Personals als auch der Migranten abdecken und auch offizielle Evakuierungspläne für beide Personengruppen umfassen.

Was die Effizienz der Verfahren betrifft, so sieht der Gemeinsame Aktionsplan zur Umsetzung der Erklärung EU-Türkei eine Beschleunigung der Asylverfahren in erster und zweiter Instanz vor. Darüber hinaus baut der griechische Asyldienst seine Kapazitäten aus und es wird mehr Personal in den Hotspots auf den Inseln eingesetzt.

Trotz der Maßnahmen, die bereits im Rahmen der Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans ergriffen wurden, muss noch mehr getan werden, um die Lage auf den Inseln zu verbessern. So 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 mit 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. Der Einsatz von 280 griechischen Polizeibeamten in den Hotspots wird von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache kofinanziert, doch die Verwendung dieser Beamten muss besser und wirksamer koordiniert und geplant werden, um für ein Höchstmaß an Sicherheit an diesen Standorten zu sorgen.

Finanzielle Unterstützung der EU für Griechenland

Die Überarbeitung der nationalen Programme Griechenlands für den Zeitraum 2014-2020 im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds ist inzwischen abgeschlossen; bei den Programmen in Rahmen des Fonds für innere Sicherheit befindet sie sich noch in der Abschlussphase. Die griechischen Behörden haben zwar endlich damit begonnen, die Mittel dieser Programme in Anspruch zu nehmen, doch die Kommission hält die griechischen Behörden weiter dazu an, ihre nationalen Programme¹⁹ auf effiziente und wirksame Weise durchzuführen. Die griechischen Behörden sollten alle einschlägigen legislativen, administrativen und operativen Maßnahmen ergreifen, die Koordinierung der beteiligten Interessenträger verbessern, die operativen Kapazitäten ausbauen und die Durchführungsmechanismen u. a. durch Straffung der

¹⁷ Zu einer solchen Verlegung kommt es nur in bestimmten Fällen, d. h. wenn der Asylantrag bereits in erster Instanz geprüft wurde und zur weiteren Bearbeitung in das ordentliche Asylverfahren übernommen werden musste.

¹⁸ Stand: 10. Februar 2017. 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 dazu angehalten hat, die Umverteilung unbegleiteter Minderjähriger aus Griechenland und Italien zu verstärken.

¹⁹ Im Rahmen dieser nationalen Programme stehen 509 Mio. EUR für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung.

Vergabeverfahren optimieren. Die Soforthilfe für Griechenland im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Fonds für die innere Sicherheit wurde auf 356,8 Mio. EUR aufgestockt. Davon fließen schätzungsweise rund 70 Mio. EUR in die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei – entweder direkt über die griechischen Behörden oder indirekt über EU-Agenturen und internationale Organisationen²⁰.

Im Jahr 2016 hat die Kommission außerdem 192 Mio. EUR aus Mitteln des neuen Soforthilfeinstruments für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NRO zur Deckung der humanitären Bedürfnisse von Flüchtlingen in Griechenland vertraglich vergeben. Weitere 253,6 Mio. EUR werden im Jahr 2017 im Rahmen dieses Instruments zur Fortsetzung der Hilfemaßnahmen bereitgestellt werden. Diese Mittel kommen zwar größtenteils Zielgruppen auf dem Festland zugute, fließen aber auch in Maßnahmen auf den Inseln wie die Bereitstellung von Mehrzweck-Bargeldzuwendungen, Gesundheitsfürsorge, Nahrungsmitteln, Sanitärversorgung und anderen grundlegenden Dienstleistungen.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Dringende Beschleunigung der Bearbeitung der Asylanträge und Erhöhung der Zahl der von den einzelnen Rechtsbehelfsausschüssen gefällten Entscheidungen, Priorisierung der Inseln und verstärkte Rückführung in die Türkei im Rahmen der Erklärung EU-Türkei;
- Bereitstellung der benötigten Aufnahmekapazitäten, einschließlich geschlossener Einrichtungen auf den Inseln;
- Fertigstellung und Annahme der Standardverfahren für die Hotspots unter vollständiger Berücksichtigung der Erklärung EU-Türkei;
- Durchführung aller erforderlichen legislativen, administrativen und operativen Maßnahmen, um dringend die wirksame und effiziente Verwendung der im Rahmen der nationalen Programme Griechenlands verfügbaren EU-Mitteln zu gewährleisten.

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

Stand

Bis zum 27. Februar 2017 wurden im Rahmen der 1:1-Regelung insgesamt 3 565 Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt. Seit Vorlage des vierten Berichts wurde 954 Syrer in neun Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Lettland, Luxemburg, die Niederlande) neu angesiedelt²¹. Derzeit warten insgesamt 965 Personen mit positivem Bescheid auf ihre Neuansiedlung. Wie bereits im vorhergehenden Berichtszeitraum geht die Neuansiedlung erheblich zügiger vonstatten als die Rückführung von den griechischen Inseln. Nun gilt es, das stetige Tempo bei der Neuansiedlung²² weiter zu verstärken.

Die Mitgliedstaaten kommen bei der Vorbereitung weiterer Neuansiedlungen gut voran. Zu den Vorbereitungen gehören auch Missionen in die Türkei, um Gespräche mit Neuansiedlungskandidaten zu

²⁰ 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 und die Kapazitäten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen im Hinblick auf die Bearbeitung von Asylanträgen und die Abnahme von Fingerabdrücken zu stärken.

²¹ Stand: 27. Februar 2017. Darüber hinaus wurden seit dem 4. April 150 Syrer in der Türkei neu angesiedelt. Obwohl Norwegen die Standardverfahren für die mit der Türkei vereinbarte Neuansiedlung im Rahmen der 1: 1-Regelung anwendet, wird die Zahl der Neuansiedlungen in Norwegen im Rahmen der 1: 1-Regelung nicht mit der Zahl der aus Griechenland rückgeführten Syrer verrechnet.

²² COM(2017) 74 final vom 8. Februar 2017 und COM(2017) 202 final vom 2. März 2017.

führen. Die türkischen Behörden sind auch ihrer Zusage zur Vorlage umfangreicherer Kandidatenlisten nachgekommen. Seit Beginn des Jahres haben sie dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) Listen mit den Namen von über 11 000 Personen vorgelegt. Parallel dazu haben die Mitgliedstaaten dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge ihre Neuansiedlungsquoten für dieses Jahr mitgeteilt. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass die jüngsten Entscheidungen der Vereinigten Staaten für die EU Folgen haben könnten, weil dadurch die rechtlichen Möglichkeiten für fast 300 000 Nicht-Syrer, die mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge in der Türkei registriert und an einer Neuansiedlung interessiert sind, erheblich eingeschränkt werden.

Operative Schritte

Unmittelbar nach der Annahme des Beschlusses (EU) 2016/1754 des Rates²³ erhielt die Kommission erste Angaben der Mitgliedstaaten zu der Zahl der in der Türkei aufhältigen Syrer, die die Mitgliedstaaten legal aufzunehmen gedenken. Demnach planen die Mitgliedstaaten die Aufnahme von mehr als 34 000 Syrern aus der Türkei, u. a. über die „Eins-zu-Eins“-Regelung für die Neuansiedlung von Syrern aus der Türkei in der EU. Auf der Grundlage dieser Zusagen hat die Kommission die nationalen Programme der betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds geändert, um einen Betrag von insgesamt rund 213 Mio. EUR für die Aufnahme syrischer Staatsangehöriger aus der Türkei aufzunehmen. Die Hälfte dieser Mittel wurde bereits als Vorfinanzierung ausgezahlt.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Aufrechterhaltung des Tempos bei der Neuansiedlung

4. Verhinderung der Entstehung von Ausweichrouten für die irreguläre Migration

Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass die Bemühungen zur Regulierung der Migrationsströme auf der östlichen Mittelmeerroute zur Entstehung neuer Routen von der Türkei aus geführt haben. Allerdings gelangten im Berichtszeitraum trotz der kontinuierlichen Beteiligung der Türkei an der Operation „Safe Med“²⁴ von der Türkei aus sieben Boote mit insgesamt 580 Migranten an Bord nach Italien und drei Boote mit insgesamt 123 Migranten²⁵, nahezu ausschließlich Syrer, nach Zypern.

Die Zahl der festgestellten irregulären Grenzübertritte an den Landgrenzen der Türkei mit Bulgarien und Griechenland blieb in den vergangenen sechs Monaten offenbar niedrig: Im Tagesdurchschnitt wurden rund acht irreguläre Grenzübertritte nach Griechenland und fünf nach Bulgarien registriert. Im Rahmen einer im Oktober 2016 eingeleiteten Operation der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sind derzeit an der bulgarisch-türkischen Grenze 114 Beamte im Einsatz.

5. Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen

Die Kommission hofft, dass im Anschluss an die kürzlich durchgeführte Sachverständigenmission in der Türkei nun die Arbeiten hinsichtlich der Standarddurchführungsverfahren für die Regelung über freiwillige

²³ Der Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates vom 29. 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.

²⁴ Nach Angaben der türkischen Behörden sind 1 100 Mitarbeiter, 21 Schiffe der türkischen Küstenwache und vier Hubschrauber/Flugzeuge der türkische Küstenwache an der Operation „Safe Med“ beteiligt; zudem setzt die Türkei Landfahrzeuge mit mobilen Radarsystemen ein.

²⁵ Seit der Unterzeichnung der Erklärung EU-Türkei sind insgesamt 447 irreguläre Migranten aus der Türkei in Zypern angekommen.

Aufnahme aus humanitären Gründen mit dem Rat und mit der Türkei zügig zum Abschluss gebracht werden können. 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 baldmöglichste 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 wurde in den vorherigen Berichten festgestellt, dass sieben Vorgaben 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,
- Umsetzung sämtlicher Bestimmungen des *Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei*.

Wie bisher hat die Kommission die Türkei weiterhin darin bestärkt, ihre Anstrengungen fortzusetzen, um alle noch ausstehenden Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung so bald wie möglich zu erfüllen. 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 anbelangt, so werden seit November 2016 befristete Pässe der zweiten Generation ausgestellt. Mit der von der EU kofinanzierten Ausstellung der Pässe der dritten Generation, die vollständig mit den EU-Standards und den Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung im Einklang stehen, soll im zweiten Quartal 2017 begonnen werden.

Die Kommission hat die Türkei weiterhin aufgefordert, die bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Griechenland, Bulgarien und Rumänien weiter umzusetzen. Im September 2016 hatten sich Bulgarien und die Türkei auf die praktischen Modalitäten der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen geeinigt. Bisher hat Bulgarien Anträge auf Rückübernahme von insgesamt 735 Personen gestellt. Allerdings wurden nur 19 dieser Anträge von der Türkei akzeptiert, was sechs Rückführungen zu Folge hatte. Im Rahmen des bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen Griechenland und der Türkei konzentrierten beide Seiten ihre Ressourcen auf die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei und die Rückkehr/Rückführungen von den Inseln.

Am 7. Dezember 2016 erzielten die gesetzgebenden Organe eine Einigung über den Vorschlag der Kommission²⁶, den Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung auszubauen, wonach die Visumbefreiung für die Bürger einzelner Länder unter bestimmten Umständen ausgesetzt werden kann. Die Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001²⁷ soll bis Ende März 2017 Kraft treten.

²⁶ COM(2016) 290 final vom 4. Mai 2016.

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

7. Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

Seit dem vierten Bericht hat die Kommission ihre Bemühungen fortgesetzt, dem dringenden Bedarf der Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei Rechnung zu tragen. Der Gesamtbetrag²⁸, der im Rahmen der Fazilität für humanitäre und nicht humanitäre Hilfe ausgezahlt wurde, ist auf 750 Mio. EUR gestiegen. Von den für den Zeitraum 2016-2017 bereits zugewiesenen Mitteln in Höhe von 2,2 Mrd. EUR konnten durch 39 Projekte in Rekordzeit 1,5 Mrd. EUR vertraglich gebunden werden, was ebenfalls einer Steigerung entspricht. Damit wurde die Hälfte des für 2016-2017 veranschlagten Gesamtbetrags von 3 Mrd. EUR bereitgestellt. Mit den humanitären Maßnahmen, deren Genehmigung auf der nächsten Sitzung des Lenkungsausschusses im März vorgesehen ist, werden sich die Mittelzuweisungen auf fast 3 Mrd. EUR erhöhen.

Auf der letzten Sitzung des Lenkungsausschusses vom 12. Januar 2017 wurde anerkannt, dass die im Rahmen der Fazilität zusammengelegten Mittel weiterhin eine erhebliche unmittelbare Wirkung vor Ort erzielen. Die positiven Auswirkungen der Projekte lassen sich anhand verschiedener bislang erzielter Ergebnisse verdeutlichen: Über 250 000 Flüchtlinge haben bereits über das soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen Hilfeleistungen erhalten, 5 200 Türkisch-Sprachlehrer wurden eingestellt und geschult und für 1 800 Schulleiter wurden Fortbildungsmaßnahmen zu Fragen der Integration syrischer Schüler durchgeführt²⁹. Die Kommission arbeitet eng mit den türkischen Behörden und anderen Partnern zusammen, um Auftragsvergabe, Durchführung und Auszahlungen weiter zu beschleunigen.

Humanitäre Hilfe

Die Kommission hat ihre humanitäre Strategie im Rahmen der Fazilität weiter umgesetzt³⁰. Die Summe der vertraglich gebundenen Mittel erhöhte sich auf 551 Mio. EUR (die aus dem bislang für Maßnahmen zugewiesenen Betrag von 595 Mio. EUR bereitgestellt werden). Diese Mittel werden für 28 humanitäre Projekte eingesetzt, die mit 19 Partnern durchgeführt werden und mit denen die Deckung der Grundbedürfnisse, Schutzmaßnahmen, Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung, Nahrungsmittel und Unterkünfte finanziert werden. Von den vertraglich gebundenen 551 Mio. EUR wurden bis jetzt 411 Mio. EUR ausgezahlt.

Seit dem vierten Bericht hat sich die Umsetzung des sozialen Sicherheitsnetzes für Notsituationen erheblich beschleunigt. Eingegangen sind rund 200 000 Anträge, was fast einer Million bedürftiger Flüchtlinge entspricht, die um die monatliche Bargeldzahlung von 100 Türkische Lira pro Person ersucht haben. Von diesen Fällen wurde rund ein Drittel nach den Kriterien des sozialen Sicherheitsnetzes für Notsituationen für förderfähig befunden. Bis Ende Februar 2017 hatten bereits mehr als 250 000 Flüchtlinge Unterstützung aus diesem Programm erhalten. Mit dem Welternährungsprogramm, dem Türkischen Roten Halbmond und den zuständigen türkischen Ministerien laufen Gespräche über die Anpassung der Auswahlkriterien und eventuell auch der Höhe der Zuwendung, damit möglichst viele Hilfebedürftige in dieses bislang größte humanitäre Hilfsprogramm der EU einbezogen werden können und das Programm eine maximale Wirkung erreichen kann.

Im Bereich des Schutzes von Flüchtlingen wurde die Ausarbeitung des umfassenden Maßnahmenplans abgeschlossen und bereits eine breite Palette von Maßnahmen eingeleitet. So wurde Ende Dezember 2016 ein Vertrag im Wert von 5 Mio. EUR mit der NRO Mercy Corps geschlossen. Das Projekt zielt darauf ab, für 50 000 Flüchtlinge durch Stärkung ihrer Kapazitäten (Verbesserung der Fähigkeit zum Eigenschutz) ein

²⁸ Im Einklang mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung werden die Mittel in Tranchen und nur bei Abschluss der Projekte vollständig ausgezahlt. 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.

²⁹ Die ersten Schulungen im Rahmen des Direktzuschusses in Höhe von 300 Mio. EUR für das türkische Ministerium für nationale Bildung sind im Oktober 2016 angelaufen.

³⁰ 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.

schützendes Umfeld zu schaffen und gemeinschaftliche Sicherheitsnetze aufzubauen, die den Zugang zu Diensten in den Bereichen Gesundheit, Dokumente, Einkommensbeihilfen (z. B. über das soziale Sicherheitsnetz für Notsituationen), Rechtsberatung, Bildung, Übersetzung und Beförderungsmöglichkeiten erleichtern.

Mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen wurde kürzlich ein Vertrag im Wert von 34 Mio. EUR unterzeichnet, aus dem an bestimmte Bedingungen geknüpfte Bargeldzuweisungen für Bildungsleistungen finanziert werden. Das Projekt soll mit dem sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen verknüpft werden und dazu beitragen, dass die bedürftigsten Kinder verstärkt eingeschult werden und die Schule regelmäßig besuchen.

Nicht humanitäre Hilfe

Die im Rahmen der nicht humanitären Komponente der Fazilität vertraglich gebundenen Mittel haben sich auf 944 Mio. EUR erhöht. Die Auszahlungen an die Durchführungspartner haben mittlerweile einen Stand von 339 Mio. EUR erreicht. Die im Rahmen der nicht humanitären Komponente der Fazilität mobilisierten Mittel (rund 1,6 Mrd. EUR) wurden fast vollständig zugewiesen.

Zudem wurden im Dezember 2016 zwei Verträge im Gesamtwert von 200 Mio. EUR mit der deutschen Entwicklungsbank KfW und der Weltbank unterzeichnet. Sie betreffen den Bau und die Ausrüstung von 70 neuen Schulen in Provinzen mit einem hohen Anteil syrischer Flüchtlinge. Von den Maßnahmen sollen 50 000 syrische Kinder profitieren. Zudem sollen sie die Umsetzungs- und Verwaltungskapazitäten des Ministeriums für nationale Bildung stärken³¹.

Am 2. Februar 2017 wurde ein weiterer Vertrag im Rahmen des regionalen Treuhandfonds der Europäischen Union als Reaktion auf die Syrien-Krise unterzeichnet. Er betrifft ein Projekt im Wert von 5,9 Mio. EUR, das von der niederländischen NRO Spark durchgeführt wird und bedürftigen syrischen Jugendlichen Bildungschancen und den gleichberechtigten Zugang zur weiterführenden und höheren Bildung ermöglichen soll. Zu den konkreten Maßnahmen gehört, dass 484 syrische Studierende Vollstipendien für ein Bachelor-Studium erhalten werden, die auch die Transportkosten und die Grundsicherung abdecken.

Im Rahmen der aus der Fazilität finanzierten Bildungsprojekte wurde für 60 000 schulpflichtige Flüchtlinge in der Türkei Schulmaterial erworben, und für fast 8 000 freiwillig tätige syrische Lehrkräfte, Schulberater und sonstige Bedienstete im Bildungswesen wurden Anreize geschaffen. Ziel der Projekte ist es, 500 000 Kindern den Zugang zur formalen Bildung zu ermöglichen und für 40 000 Kinder den Transport zur Schule zu gewährleisten.

Die Kommission arbeitet derzeit weitere Maßnahmen im Rahmen der Fazilität in den Bereichen sozioökonomische Unterstützung, kommunale und Gesundheitsinfrastrukturen aus, für die die Verträge im ersten Halbjahr 2017 unterzeichnet werden sollen. An der Umsetzung bestimmter Verträge sollen auch internationale Finanzinstitutionen beteiligt werden.

Die im Juli 2016 beschlossene dritte Sondermaßnahme umfasst auch eine Projektvorbereitungsfazilität, die mit maximal 25 Mio. EUR ausgestattet ist. Mithilfe der Projektvorbereitungsfazilität sollen weitere Investitionsprojekte in prioritären Bereichen (Gesundheit, Bildung und kommunale Infrastruktur) in als Zielgebiete ausgewählten Provinzen der Türkei ermittelt werden. Mit dem Ziel, die Verträge im Frühjahr 2017 zu unterzeichnen, prüft die Kommission gegenwärtig die der Projektvorbereitungsfazilität vorgelegten Anträge. Im Anschluss daran wird sie in Absprache mit den türkischen Behörden gemeinsam mit den beteiligten internationalen Finanzinstitutionen die nötigen Folgemaßnahmen gewährleisten.

³¹ Diese Projekte werden zusätzlich zu einem ähnlichen, nicht aus der Fazilität finanzierten Projekt im Wert von 70 Mio. EUR durchgeführt, das den Bau und die Ausstattung von 26 weiteren Schulen betrifft.

Fortgesetzt wurden auch die Arbeiten hinsichtlich des Ergebnisrahmens der Fazilität³², der nach seiner Erörterung auf der letzten Sitzung des Lenkungsausschusses nun fertiggestellt wird. Als Teil des Monitoring- und Evaluierungssystems zeigt er die Outputs und Ergebnisse der Fazilität auf und dokumentiert die konkrete Wirkung ihrer Erfolge. Eine Kommunikationsstrategie für die Fazilität liegt nun ebenfalls vor.

Weitere Informationen hierzu enthält der erste Jahresbericht über die Fazilität, der parallel zu diesem fünften Bericht vorgelegt wird³³.

Wichtigste Herausforderungen und nächste Schritte

- Weitere Beschleunigung der Auftragsvergabe für alle bereits programmierten Maßnahmen – einschließlich des Restbetrags im Rahmen des humanitären Durchführungsplans 2016 – und wirksame Umsetzung der Maßnahmen im Einklang mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung;
- Durchführung der Projektvorbereitungsfazilität im Frühjahr 2017;
- Veröffentlichung des humanitären Durchführungsplans 2017 und Abschluss der ersten Verträge über humanitäre Hilfsmaßnahmen für 2017 im zweiten Quartal 2017;
- Beginn des praktischen Einsatzes des Monitoring- und Evaluierungssystems bis Sommer 2017;
- Einleitung der Kommunikationsmaßnahmen im Rahmen der Fazilität.

8. Ausbau der Zollunion

Die Kommission hat ihre internen Vorbereitungen im Dezember 2016 abgeschlossen und die Folgenabschätzung³⁴ sowie die einschlägige externe Studie³⁵ veröffentlicht, in denen darauf hingewiesen wurde, dass eine ausgeweitete und modernisierte Zollunion sowohl für die EU als auch für die Türkei mit erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen verbunden wäre. Beim Warenhandel ist die Türkei der fünftwichtigste Partner der EU. Der bilaterale Warenhandel ist seit 1996 wertmäßig um mehr als das Vierfache gestiegen und beläuft sich derzeit auf 140 Mrd. EUR jährlich, wobei die Handelsbilanz einen positiven Saldo von 17 Mrd. EUR zugunsten der EU aufweist. Das Potenzial der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei ist jedoch keineswegs ausgeschöpft.

Im Dezember 2016³⁶ nahm die Kommission einen Vorschlag an den Rat zur Eröffnung von Verhandlungen mit der Türkei über einen erweiterten bilateralen Handelsrahmen an. Der Vorschlag zielt in erster Linie auf Folgendes ab: Ausweitung der bilateralen präferenziellen Handelsbeziehungen mit der Türkei durch Einbeziehung neuer Bereiche, insbesondere durch eine weitere Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen, eine umfassende Abdeckung von Dienstleistungen und öffentlichem Beschaffungswesen und Regeln für die Unterstützung von Unternehmen und Investitionen, auch im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Ein weiteres Ziel der Modernisierungsbemühungen ist die Verbesserung der Funktionsweise der Zollunion. Hierzu sollen wirkungsvollere Konsultationsverfahren geschaffen werden, die es der Türkei erlauben, ihre Schwierigkeiten bei der Angleichung ihrer für die Zollunion relevanten Handelspolitik und technischen Vorschriften an die EU-Vorgaben zu überwinden. Darüber hinaus soll die Zollunion durch moderne Streitbeilegungsmechanismen besser dafür gerüstet werden, bestehende Handelsschranken anzugehen und neuen Hindernissen vorzubeugen. Der Rat hat die

³² Der Rahmen ist als dynamisches Dokument konzipiert, das eine kontinuierliche Überprüfung der Relevanz und der Ergebnisse der Maßnahmen ermöglicht. Mit dem Monitoring- und Evaluierungssystem der Fazilität wird daher ein dreifaches Ziel verfolgt: Es dient als Mechanismus für die Rechenschaftspflicht, als Instrument für die Leistungsüberwachung und als Instrument für das Informationsmanagement.

³³ COM(2017) 130 final vom 2. März 2017.

³⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/swd_2016_0475_en.pdf

³⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2016/turkey_anx6_en.pdf

³⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4468_de.htm

Prüfung des Vorschlags eingeleitet und sobald Verhandlungsrichtlinien angenommen wurden, können die Verhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden.

9. Beitrittsprozess

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

Die technischen Arbeiten in den Schlüsselbereichen Justiz und Grundrechte sowie Justiz, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 23 und 24) wurden fortgesetzt. 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 2016 zusammen.³⁷

10. Die humanitäre Lage in Syrien

Die in Aleppo in Kraft getretene Waffenstillstandsvereinbarung scheint weitgehend zu halten, doch liegen auch Berichte über ein Wiederaufflammen der Kämpfe in Ost-Ghouta, Idleb, Al Waer, Hama, Wadi Barada und Daraa vor, während in Nordsyrien die Militäroperationen gegen ISIS fortgesetzt werden.

Die EU begrüßt die Einstellung der Kampfhandlungen, die Zusage der Garantiemächte des Waffenstillstandes, den Zugang für humanitäre Hilfe zu erleichtern, die Verlängerung der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die grenzüberschreitende Hilfemaßnahmen ermöglicht, einschließlich von der Türkei aus, sowie alle Bemühungen um die Wiederherstellung des Friedens in Syrien. In humanitärer Hinsicht könnten diese Schritte den Zugang zu belagerten und umkämpften Gebieten erleichtern. Allerdings haben die Einstellung der Kampfhandlungen und die Verlängerung der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bislang noch nicht dazu geführt, dass humanitäre Hilfe und humanitäre Helfer wesentlich leichter in diese Gebiete gelangen. Dies ist jedoch äußerst wichtig, um die Notlage der Bevölkerung lindern zu können, deren Lebensbedingungen sich sowohl in den von der Regierung als auch den von der Opposition kontrollierten Gebieten erheblich verschlechtert haben. Alle Teile Syriens leiden unter der katastrophalen humanitären Lage und den massiven Zerstörungen, und sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten besteht in den Bereichen grundlegende Dienstleistungen, Schutz und Infrastrukturen enormer Bedarf. Oberste Priorität haben die Bereitstellung von medizinischer Unterstützung, Nahrungsmittelhilfe, Wasser- und Sanitärversorgung, Unterkünften, Treibstoff und für winterliche Temperaturen nötigen Hilfsgütern. Es muss weiterhin alles dafür getan werden, dass die humanitären Akteure (Organisationen der Vereinten Nationen, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen) Zugang zu den notleidenden Menschen erhalten.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zusammen die Hauptgeber im Rahmen der internationalen Hilfe für die Opfer der Syrien-Krise. Unter Nutzung aller sich bietenden Zugangswege wurden für die syrische Bevölkerung in Syrien selbst sowie für syrische Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaften in den Nachbarstaaten Jordanien, Libanon, Irak, Türkei und Ägypten Hilfeleistungen und Wiederaufbauhilfen im Wert von 9,4 Mrd. EUR erbracht. Insgesamt stellte die EU 2016 im Rahmen der Syrien-Krise zur Deckung des Bedarfs in Syrien selbst und des Bedarfs der syrischen Flüchtlinge und ihrer Aufnahmegemeinschaften

³⁷ SWD(2016) 366 final.

humanitäre Hilfe im Wert von 445 Mio. EUR bereit; für 2017 sind weitere 425 Mio. EUR veranschlagt. Mit diesen Mitteln werden lebensrettende Hilfsmaßnahmen der humanitären Partnerorganisationen unterstützt, wie etwa die Versorgung mit Nahrungsmitteln, sauberem Trinkwasser und sonstigen Hilfsgütern sowie Unterkünfte, medizinische Soforthilfe und der Schutz der am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen.

Die EU wird sich weiterhin für den ungehinderten und nicht an Bedingungen geknüpften Zugang zu allen Hilfebedürftigen, die Achtung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Zivilbevölkerung in allen Teilen des Landes einsetzen.

11. Schlussfolgerung

Seit Beginn der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei ist nahezu ein Jahr vergangen. In diesem Zeitraum haben sich die Ergebnisse der Erklärung konsolidiert und der Trend zu einem deutlichen Rückgang der irregulären und gefährlichen Grenzübertritte wie auch der Todesfälle in der Ägäis hat sich bestätigt.

Fortschritte wurden in Bezug auf alle Aspekte der Erklärung EU-Türkei erzielt, doch erfordert ihre Fortsetzung weiterhin kontinuierliche Anstrengungen und ein dauerhaftes Engagement. Die erfolgreiche Umsetzung der Erklärung hängt vor allem vom politischen Willen aller Seiten ab, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Projekte zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge und ihrer Aufnahmegemeinschaften im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei haben bereits spürbare Auswirkungen vor Ort. Allerdings kann das Tempo der Auftragsvergabe und der Projektdurchführung noch weiter erhöht werden. Auch die bereits laufende Neuansiedlung von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei in Europa kann weiter beschleunigt werden, indem rasch eine Einigung über die Verfahren für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen und die Aktivierung dieser Regelung erzielt wird.

Die Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten um Stärkung der Kapazitäten der griechischen Verwaltung in Bezug auf Migrationssteuerung und Bearbeitung von Asylanträgen werden auch künftig unerlässlich sein, insbesondere um sicherzustellen, dass die tägliche praktische Umsetzung der Rückführungen in vollem Einklang mit den Vorschriften der EU und den internationalen Bestimmungen vollumfänglich gemeistert wird und dass die Rückführungen beschleunigt erfolgen. Erforderlich ist in diesem Rahmen auch ein kontinuierliches Engagement seitens der griechischen Behörden, der EU-Agenturen und der Mitgliedstaaten, die dringend dafür sorgen müssen, dass sich die Situation auf den griechischen Inseln verbessert. Der Gemeinsame Aktionsplan der Kommission und der griechischen Behörden in der vom Europäischen Rat gebilligten Fassung bildet die Grundlage für diese Arbeit.

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 sechsten Bericht über die erzielten Fortschritte im Juni 2017 vorlegen.