



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 17. März 2016  
(OR. en)

7183/16

ASIM 39  
RELEX 194  
NT 7  
CO EUR-PREP 15

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	17. März 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 166 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION NÄCHSTE OPERATIVE SCHRITTE IN DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EU UND DER TÜRKEI IM BEREICH DER MIGRATION

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 166 final.

---

Anl.: COM(2016) 166 final



Brüssel, den 16.3.2016  
COM(2016) 166 final

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

**NÄCHSTE OPERATIVE SCHRITTE IN DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN  
DER EU UND DER TÜRKEI IM BEREICH DER MIGRATION**

## **1. EINLEITUNG**

Am 7. März 2016 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und der Ministerpräsident der Türkei die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sowie die Fortschritte bei der Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans erörtert.<sup>1</sup>

Sie stellten einvernehmlich fest, dass ein entschlossenes Vorgehen notwendig sei, um die Schleuser Routen zu schließen, das Geschäftsmodell der Schmuggler zu zerschlagen, die Außengrenzen der EU zu schützen und der Migrationskrise in Europa ein Ende zu bereiten. Ein Boot zu besteigen, dürfe nicht gleichbedeutend sein mit der Ansiedlung in Europa.

Die NATO-Operation in der Ägäis, die u. a. zur Aufgabe hat, mögliche Schleuseraktivitäten aufzudecken und die türkischen Behörden in Echtzeit darüber zu informieren, ist ein wichtiger Bestandteil dieser Bemühungen. Die Zusammenarbeit zwischen dieser NATO-Operation und Frontex wird eine entscheidende Rolle bei der Eindämmung des Zustroms irregulärer Migranten spielen.

Im Hinblick auf die angestrebte Begrenzung des Stroms irregulärer Migranten aus der Türkei in die EU begrüßten die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich die zusätzlichen Vorschläge der Türkei und vereinbarten, auf Grundlage von sechs Grundsätzen mit der Türkei zusammenzuarbeiten. Der Präsident des Europäischen Rates wurde beauftragt, diese Vorschläge weiter voranzubringen und vor der Tagung des Europäischen Rates im März die Einzelheiten mit der türkischen Seite auszuarbeiten. In dieser Mitteilung wird dargelegt, wie die sechs Grundsätze weiter vorangebracht werden sollten, damit das Potenzial der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei unter Achtung des Europa- und des Völkerrechts voll ausgeschöpft werden kann.

Neben den gemeinsamen europäischen Lösungen und der umfassenden Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda stellt die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei eine entscheidende Voraussetzung für eine wirksame Reaktion auf die mit dem Zustrom von Flüchtlingen und Migranten verbundenen Herausforderungen dar.

Diese gemeinsamen Bemühungen im Umgang mit den Flüchtlingen sind Teil unseres umfassenden Engagements gegenüber der Türkei als Kandidatenland und strategischem Partner.

## **2. SECHS GRUNDSÄTZE FÜR DEN WEITEREN AUSBAU DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DER EU UND DER TÜRKEI BEI DER BEWÄLTIGUNG DER MIGRATIONSKRISE**

### **2.1 Rückkehr/Rückführung aller neuen irregulären Migranten, die von der Türkei aus auf den griechischen Inseln ankommen**

Die Rückkehr/Rückführung aller neuen irregulären Migranten und Asylbewerber aus Griechenland in die Türkei ist ein wesentliches Element der Bemühungen, die bisherige Logik, nach der Flüchtlinge und Migranten Schleuser bezahlen und ihr Leben riskieren, zu durchbrechen. Es versteht sich von selbst, dass Regelungen für eine solche

---

<sup>1</sup> Erklärung der Staats- und Regierungschefs (Brüssel, 7. März 2016).

Rückkehr/Rückführung – unabhängig davon, ob die betreffenden Personen internationalen Schutz benötigen oder nicht – nur im Einklang mit den im Europa- und Völkerrecht verankerten Bestimmungen über den Schutz von Flüchtlingen getroffen werden können. Außerdem sollten derartige Regelungen angesichts des derzeitigen Umfangs der Migrantenströme zwischen der Türkei und Griechenland als eine vorübergehende außerordentliche Maßnahme betrachtet werden, die einerseits erforderlich ist, um das menschliche Leid zu beenden und die öffentliche Ordnung wiederherzustellen, und die sich andererseits auf einen angemessenen operativen Rahmen stützen muss.

In letzter Zeit waren hinsichtlich der Rückübernahme von irregulären Migranten und Asylbewerbern, die keinen internationalen Schutz benötigen, durch die Türkei auf der Grundlage des bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen Griechenland und der Türkei<sup>2</sup> Fortschritte zu verzeichnen. Die neuen Regelungen für die Rückführung sollten auf diesen Fortschritten aufbauen. Alle Seiten sollten zusammenarbeiten, um eine zügige und effektive Rückführung zu ermöglichen.

#### *Rechtsgarantien bei der Rückführung von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die Türkei*

Die Rückführung aller neu in Griechenland ankommenden irregulären Migranten und Asylbewerber in die Türkei muss unter Achtung des Europa- und des Völkerrechts erfolgen. Nach der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union muss jeder Fall grundsätzlich als Einzelfall behandelt werden. Die besonderen rechtlichen und verfahrenstechnischen Parameter, die dabei zu beachten sind, sind in der Asylverfahrensrichtlinie festgelegt. Eine „pauschale“ Rückkehr- bzw. Rückführungspolitik kommt daher nicht in Frage, denn sie würde im Widerspruch zu diesen rechtlichen Erfordernissen stehen.

In der Richtlinie wird anerkannt, dass unter bestimmten Umständen ein Eilverfahren angewendet werden kann, ohne dass die Begründetheit eines Antrags geprüft werden muss. In diesen Fällen können Asylanträge als unzulässig betrachtet werden, insbesondere wenn davon ausgegangen werden kann, dass ein anderes Land die entsprechende Prüfung durchführt oder einen ausreichenden Schutz bietet. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn eine Person bereits als Flüchtling anerkannt wurde oder anderweitig ausreichenden Schutz in einem „ersten Asylstaat“ genießen würde oder wenn eine Person aus einem „sicheren Drittstaat“, der – auch wenn der Person kein Schutz gewährt wurde – den effektiven Zugang zum Schutz gewährleisten kann, in die EU einreist.<sup>3</sup>

Die Asylverfahrensrichtlinie enthält eine Reihe von Schutzbestimmungen, die beachtet werden müssen. Nach der ordnungsgemäßen Registrierung und Identifizierung im Einklang mit den EU-Vorschriften sollte eine Person, die in Griechenland einen Asylantrag gestellt hat, der nach Ansicht der zuständigen Behörde aus einem der obengenannten Gründe unzulässig ist, Gelegenheit zu einer persönlichen Anhörung bekommen. Bei dieser Anhörung kann geprüft werden, ob besondere Umstände vorliegen. Gegen die Entscheidung, einen Antrag als

---

<sup>2</sup> Ab dem 1. Juni 2016 wird dieses Abkommen durch das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei ersetzt, vorausgesetzt, dass der Beschluss über das vorzeitige Inkrafttreten der Bestimmungen über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen vor diesem Datum vom Gemischten Ausschuss für die Rückübernahme angenommen und vom türkischen Parlament gebilligt wird.

<sup>3</sup> Die Bestimmungen über den „ersten Asylstaat“ sind in Artikel 35, die Bestimmungen über den „sicheren Drittstaat“ in Artikel 38 der Asylverfahrensrichtlinie enthalten.

unzulässig abzulehnen, kann auch ein Rechtsbehelf eingelegt werden.<sup>4</sup> Im Falle „erster Asylstaat“ gilt dies unter Umständen nicht nur für anerkannte Flüchtlinge, sondern auch dann, wenn die Person „ausreichenden Schutz“ genießt. Im Falle „sicherer Drittstaat“ sieht die Richtlinie eine Reihe von Bedingungen sowohl hinsichtlich der Verhältnisse in dem betreffenden Drittland als auch hinsichtlich der betreffenden Person vor. Vor der Rückführung einer Person, die internationalen Schutz benötigt, müssen sich die Mitgliedstaaten davon überzeugen, dass der Drittstaat eine Reihe von Standards in Bezug auf Grundrechte, Nichtdiskriminierung und Achtung des Völkerrechts einhalten wird.

Zur Anwendung dieser Bestimmungen wären anscheinend sowohl in Griechenland als auch in der Türkei Änderungen des nationalen Rechts erforderlich. Im Falle Griechenlands betrifft dies den Status der Türkei als „sicherer Drittstaat“ und hat eine Reihe detaillierter Verfahrensregeln in Bereichen wie Rechtsbehelfe zur Folge. Im Fall der Türkei gilt dies z. B. im Hinblick auf die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes für Syrer, die die Türkei verlassen hatten, sowie in Bezug auf den Zugang zu wirksamen Asylverfahren für Personen, die internationalen Schutz benötigen, entsprechend den Verpflichtungen, die die Türkei im Rahmen des Gemeinsamen Aktionsplans zwischen der EU und der Türkei eingegangen ist, außerdem muss nicht-syrischen Staatsangehörigen, insbesondere rückgeführten Personen, ein der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechender Schutz gewährleistet werden.

Sobald die Unzulässigkeit oder Unbegründetheit eines Asylantrags festgestellt wurde, kann eine Person auf der Grundlage des jeweils geltenden Rückübernahmeabkommens rückgeführt werden. In jedem Fall sollte die Türkei im Einklang mit ihren bestehenden internationalen Verpflichtungen den Grundsatz der Nichtzurückweisung achten.

Sofern diese Schutzbestimmungen von Griechenland und der Türkei eingehalten werden, steht das Verfahren mit dem Europa- und dem Völkerrecht im Einklang.

### *Praktische Aspekte*

Griechenland und die Türkei können operative Eilverfahren einführen, die mit den Erfordernissen des Europa- und des Völkerrechts (insbesondere im Hinblick auf die Einzelprüfung von Anträgen auf internationalen Schutz) im Einklang stehen und sich besser für die Bewältigung einer großangelegten Rückführung von Migrant\*innen eignen. Mit ihrer gemeinsamen Erklärung zum Thema Rückführung vom 8. März haben beide Länder erste Schritte zur Verwirklichung dieses Ziels unternommen. So haben sie sich beispielsweise auf den Einsatz delegierter Rückführungsbeamter geeinigt, um die Rückübernahme irregulärer Migrant\*innen zu beschleunigen. Die Zahl dieser Verbindungsbeamten wird erhöht werden müssen; hinsichtlich dieser Erhöhung konnten Griechenland und die Türkei allerdings noch keine Einigung erzielen.

Die EU wird Griechenland dabei unterstützen, die zur Durchführung derartiger Rückführungen notwendige Infrastruktur zu schaffen. Insbesondere wird im Hinblick auf die Hotspots auf den griechischen Inseln eine Anpassung vorgenommen werden müssen, indem die derzeitige Fokussierung auf Registrierung und Kontrolle vor dem raschen Transfer auf das Festland durch das Ziel der Rückführung in die Türkei ersetzt wird. So müsste z. B. die

---

<sup>4</sup> Siehe Artikel 46 der Asylverfahrensrichtlinie. Bei Einlegen eines Rechtsmittels darf ein Antragsteller automatisch in dem Hoheitsgebiet verbleiben, wenn die Entscheidung auf dem Vorhandensein eines „sicheren Drittstaats“ basiert. Bei Einlegen eines Rechtsmittels gegen eine Entscheidung, die auf dem Prinzip des „ersten Asylstaats“ basiert, ist es hingegen ausreichend, dass das Gericht entscheiden kann, ob der Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben darf.

Infrastruktur an den Hotspots neu gestaltet werden, damit die Rückübernahme- und Asylbüros untergebracht und schutzbedürftige Gruppen angemessen behandelt werden können.

Ein weiteres wichtiges Element wäre eine deutliche Erhöhung der Aufnahmekapazitäten auf den Inseln. Dabei könnten u. a. separate Räumlichkeiten für irreguläre Migranten einerseits und für Personen, bei denen ein längeres Asylverfahren ansteht, andererseits vorgesehen werden. Auch ausreichende Inhaftierungskapazitäten müssten für Personen geschaffen werden, bei denen Fluchtgefahr besteht.

Bisher haben von den Personen, die in Griechenland ankommen, nur relativ wenige Asyl beantragt. Die Aussicht auf eine rasche Rückführung als Person, die keinen internationalen Schutz benötigt, dürfte allerdings zu einer steigenden Zahl von Asylanträgen führen. Daher wäre zunächst die Einführung beschleunigter Verfahren in allen Phasen des Asylverfahrens – von der ersten Anhörung bis hin zum möglichen Rechtsbehelf – erforderlich. Die Kapazitäten des griechischen Asyldiensts sollten ausgebaut werden, um die Rückübernahme durch die Türkei und die Bearbeitung von Asylanträgen zu beschleunigen. Darüber hinaus sollten die Rechtsbehelfsausschüsse in der Lage sein, innerhalb kurzer Zeit Entscheidungen über eine hohe Zahl von Rechtsbehelfen zu treffen. In diesem Zusammenhang sollte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) dazu aufgefordert werden, die griechischen Behörden bei der raschen und effektiven Bearbeitung der Anträge und Rückführungen zu unterstützen, erforderlichenfalls durch ein zusätzliches und gezieltes Hilfeersuchen an die Mitgliedstaaten.

Schließlich müssten Vorkehrungen für die großangelegte Beförderung von Personen von den griechischen Inseln in die Türkei getroffen werden.

All diese Maßnahmen sind mit Kosten verbunden: Ausgehend von 2000 irregulär ankommenden Personen pro Tag wird geschätzt, dass für diese Unterstützung monatlich rund 20 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt bereitgestellt werden müssten.

## **2.2 Für jeden von der Türkei von den griechischen Inseln rückübernommenen Syrer Neuansiedlung eines weiteren Syrers aus der Türkei in den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Verpflichtungen**

Durch die Koppelung der Zahl der Syrer, die die Türkei von den griechischen Inseln rückübernimmt, an die Zahl der Syrer aus der Türkei, die in den Mitgliedstaaten neu angesiedelt werden, soll der irreguläre Zustrom von Migranten, die die Ägäis überqueren und dabei große Gefahren in Kauf nehmen, rasch durch einen geordneten und legalen Neuansiedlungsprozess ersetzt werden.

Die 1:1-Neuansiedlungsregelung, mit der diese Wende erreicht werden soll, setzt einen soliden logistischen Rahmen und ausreichende Zusagen für die Neuansiedlung voraus.

Die 1:1-Neuansiedlung funktioniert nur, wenn die Mitgliedstaaten eine ausreichende Zahl von Neuansiedlungsplätzen zusagen. In dieser Hinsicht wird in der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 7. März 2016 spezifiziert, dass die 1:1-Neuansiedlung „im Rahmen der bestehenden Verpflichtungen“ erfolgen sollte.

Eine europäische Neuansiedlungsregelung ist bereits vorhanden, die die Hauptgrundlage für die bestehenden Neuansiedlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Rückführung aller neu eintreffenden irregulären Migranten und Asylbewerbern von den griechischen Inseln

in die Türkei sein sollte. Noch etwa 18 000 Plätze<sup>5</sup> stehen zur Verfügung, von denen allerdings ein Teil für Neuansiedlungen aus Jordanien und Libanon benötigt wird.

Sollte sich im Zuge der 1:1-Neuansiedlung zusätzlicher Bedarf ergeben, könnten die notwendigen Schritte unternommen werden, um einen Teil der Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Umsiedlungsbeschlüsse – insbesondere alle derzeit noch nicht zugewiesenen 54 000 Plätze oder einen Teil davon – für die 1:1-Regelung bereitzustellen.<sup>6</sup> Dies stünde in Einklang mit der Politik der Kommission, die die Neuansiedlung und die Aufnahme aus humanitären Gründen mit der Umsiedlung gleichsetzt, da alle diese Maßnahmen konkreter Ausdruck der Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern sind, die mit einem massiven Zustrom von Migranten konfrontiert sind.<sup>7</sup>

Durch die 1:1-Neuansiedlung dürfte sich die Zahl derer, die irregulär die Ägäis überqueren, rasch verringern. Die Wirksamkeit dieser Regelung hängt von der vollständigen Umsetzung der in der Mitteilung dargelegten Schritte ab. Die EU und die Türkei sollten vereinbaren, dass die im Rahmen der Regelung erzielten Fortschritte jede Woche gemeinsam überprüft werden. Hierbei müsste festgestellt werden, ob Anpassungen der Regelung erforderlich sind.

Die Aufnahme von Personen auf der Grundlage der Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen<sup>8</sup> wird anlaufen, sobald es keine irregulären Grenzübertritte zwischen der Türkei und der EU mehr gibt oder ihre Zahl zumindest drastisch reduziert wurde. Auf diese Weise können schutzbedürftige Personen, die durch den syrischen Konflikt vertrieben wurden, rasch und effizient aufgenommen werden. Die Kommission geht davon aus, dass die Zahl der Mitgliedstaaten, die sich daran beteiligen wollen, steigen wird, wenn der irreguläre Zustrom aus der Türkei in die EU abgeebbt ist.

Wenn diese Bemühungen erfolgreich sind, könnte die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen auch auf Jordanien und Libanon ausgedehnt werden.

Der logistische Rahmen für diese von der Kommission im Dezember 2015 vorgeschlagene Regelung mit der Türkei könnte generell für die Zwecke der 1:1-Neuansiedlung genutzt werden. Die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen stützt sich auf die weltweit anerkannte Fachkompetenz des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Bezug auf die Förderung verschiedener Formen der Aufnahme von internationalen Schutz benötigenden Personen aus Drittstaaten, in die sie vertrieben wurden, durch Staaten, die zu ihrer Aufnahme bereit sind. Auf die Erfahrung und Fachkompetenz des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sollte ebenfalls zurückgegriffen werden. Aus den gleichen Gründen sollte die 1:1-Neuansiedlung – wie die Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen – für Syrer gelten, die vor dem 29. November 2015 von den türkischen Behörden registriert wurden.

---

<sup>5</sup> Bericht über die Umverteilungs- und Neuansiedlungsmaßnahmen, COM(2016) XXX vom 16. März 2016.

<sup>6</sup> Dies würde eine Änderung des Ratsbeschlusses hinsichtlich der 54 000 Plätze, die von den insgesamt 160 000 Plätzen noch nicht zugewiesen sind, erfordern. Die Auswirkungen auf den Haushalt müssen ebenfalls thematisiert werden, da pro Umsiedlungsplatz weniger Mittel (6 500 EUR) als pro Neuansiedlungsplatz (10 000 EUR) vorgesehen sind.

<sup>7</sup> Die Neuansiedlung von Personen aus der Türkei, die von Mitgliedstaaten im Rahmen bilateraler Neuansiedlungsprogramme aufgenommen werden, sollte in die Gesamtzahl der Neuansiedlungen in der EU im Rahmen der 1:1-Regelung aufgenommen werden.

<sup>8</sup> Empfehlung der Kommission vom 15.12.2015 für eine Regelung betreffend die Türkei über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen (C(2015) 9490).

Auch die Standardverfahren der Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen können für die allgemeinen Zwecke der 1:1-Neuansiedlung angewandt werden. Sie betreffen vor allem die Auswahl der Kandidaten und entsprechen allen geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts. Für die Zwecke der 1:1-Neuansiedlung sollten diese Verfahren durch einen Abschreckungsmechanismus ergänzt werden, der Personen von der Überquerung der Ägäis abhält. Vorrang bei der Neuansiedlung sollten diejenigen Syrer erhalten, die in der Türkei geblieben sind, da sie für vorübergehenden Schutz in Betracht kommen.

Ein Verfahren zur Koppelung der Zahl der Personen, die die Türkei von den griechischen Inseln rückübernimmt, an die Zahl der Personen, die die Türkei zur Neuansiedlung in der EU verlassen, wird benötigt. Eine Möglichkeit könnte sein, dass die EU jede Woche die Gesamtzahl der Syrer ermittelt, die in den vergangenen sieben Tagen von der Türkei tatsächlich rückübernommen wurden, und direkt das Verfahren für die entsprechende Zahl der Personen einleitet, die in der EU neu angesiedelt werden sollen.

Bei Erfolg der 1:1-Neuansiedlung könnten neue Routen für die Migration in die EU entstehen. Die Türkei sollte sich verpflichten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass auf dem See- oder Landweg neue irreguläre Migrationsrouten von der Türkei in die EU entstehen. Sollte es dennoch zur Entstehung einer solchen neuen Route kommen, sollten zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat und der Türkei vereinbarte Rückführungs- und Neuansiedlungsverpflichtungen und -grundsätze zum Tragen kommen.

### **2.3 Beschleunigte Umsetzung des Fahrplans zur Visaliberalisierung mit Blick auf die Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige bis Ende Juni 2016**

Die Bedingungen für die Aufhebung der Visumpflicht sind in dem 2013 vereinbarten Fahrplan festgelegt, in dem 72 von der Türkei zu erfüllende Anforderungen in den Bereichen Dokumentensicherheit, Migrationssteuerung, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Grundrechte und Rückübernahme irregulärer Migranten aufgeführt sind. Die Kommission hat die in diesen Punkten von der Türkei erzielten Fortschritte bewertet und dem Land in ihrem jüngsten Bericht verstärkte Anstrengungen und ein höheres Maß an Einsatz und Engagement bescheinigt<sup>9</sup>. Bislang wurden 35 der 72 Anforderungen erfüllt.

Eine beschleunigte Umsetzung des Fahrplans mit dem Ziel, die Visumpflicht bis Ende Juni aufzuheben, erfordert jedoch noch nachdrücklichere Bemühungen der türkischen Behörden, um alle Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen, die Voraussetzung für die vollständige Erfüllung der Anforderungen des Fahrplans für die Visaliberalisierung sind. Das derzeit zur Beratung vorliegende Paket mit neun Gesetzgebungsvorschlägen sollte von der Türkei zeitnah auf der Grundlage des mit der EU erzielten Einvernehmens angenommen werden. Die vorgegebenen Benchmarks bleiben unverändert.

Unter der Voraussetzung, dass die Türkei die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um die verbleibenden Anforderungen zu erfüllen, wird die Kommission einen neuen Legislativvorschlag für die Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige vor Ende April 2016 vorlegen.

---

<sup>9</sup> Zweiter Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Anforderungen des Fahrplans für die Visaliberalisierung (COM (2016) 140 vom 4. März 2016).



## **2.4 Beschleunigte Auszahlung der Mittel aus der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei**

Aus der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei soll sowohl dringender humanitärer Bedarf als auch der laufende Hilfebedarf gedeckt werden. So wurde am 4. März ein Vertrag über 40 Mio. EUR mit dem Welternährungsprogramm geschlossen, der die Unterstützung von 735 000 syrischen Flüchtlingen mit Nahrungsmittelrationen über ein System elektronischer Karten vorsieht. Gegenwärtig laufen Verhandlungen mit Partnern über fünfzehn weitere Projekte in Höhe von insgesamt 50 Mio. EUR. Einschließlich dieser Projekte werden bis Mitte April 2016 rund 90 Mio. EUR vertraglich gebunden sein. Mit diesen Mitteln kann rasch mehr humanitäre Hilfe in der Türkei geleistet werden, einschließlich Nahrungsmitteln und anderen Hilfsgütern sowie Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Schutz.

Außerdem wurde beschlossen, aus der Fazilität 55 Mio. EUR an den Regionalen EU-Treuhandfonds als Reaktion auf die Syrien-Krise zuzuweisen, um im Einklang mit den Schlussfolgerungen der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses der Fazilität vom 17. Februar dringend erforderliche Unterstützung für entwicklungsorientierte Projekte, insbesondere im Bildungsbereich, zu leisten. Dies führte zur Unterzeichnung eines regionalen Vertrags mit UNICEF am 4. März, mit dem 38 Mio. EUR bereitgestellt werden, um weiteren 110 000 syrischen Kindern in der Türkei bereits im laufenden Schuljahr den Schulbesuch zu ermöglichen.

Gleichzeitig laufen nun durch den Regionalen EU-Treuhandfonds als Reaktion auf die Syrien-Krise finanzierte Projekte mit einem Gesamtvolumen von fast 140 Mio. EUR an. Dafür wurden bereits entsprechende Maßnahmen in Höhe von 76 Mio. EUR ausgewählt und festgelegt, sodass nach deren Genehmigung auf der nächsten Vorstandssitzung des Treuhandfonds am 22. März eine Vertragsunterzeichnung vor Ende April 2016 möglich wäre. Weitere Maßnahmen in Höhe von 64 Mio. EUR, für die eine Auftragsvergabe bis Juli 2016 erfolgen könnte, sind derzeit in Vorbereitung. In der Folge werden Mittelübertragungen aus der Fazilität an den Treuhandfonds entsprechend dem sich aus der Projektpipeline ergebenden Bedarf getätigt. Darüber hinaus werden von der Kommission im Rahmen des Treuhandfonds auch Projekte für Flüchtlinge in Bereichen wie Bildung, Humanressourcen und Umweltinfrastrukturen ausgearbeitet und mit einem Betrag von 164,5 Mio. EUR finanziert, der Ende 2015 aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) übertragen wurde.

Für die weitere Entwicklung von Projekten werden die Ergebnisse der umfassenden Bedarfsanalyse herangezogen, die derzeit von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Türkei durchgeführt wird. Die türkische Regierung hat ihren Beitrag am 4. März vorgelegt. Auf dieser Grundlage dürfte die Bedarfsbewertung bis Mitte April abgeschlossen sein. Gleichzeitig finden derzeit Konsultationen über technische Fragen mit den türkischen Behörden in Ankara statt, damit die Kommission in allen durch die Fazilität abgedeckten Bereichen frühzeitig als dringend eingestufte, ausgereifte Projekt ermitteln und programmieren kann. Ohne die aktive Mitwirkung der türkischen Behörden werden hier keine Fortschritte möglich sein. Außerdem bestehen Kontakte zu internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und anderen Einrichtungen, die als mögliche Durchführungspartner in Betracht kommen. Die Kommission wird sich bei Maßnahmen, die spezifisches Fachwissen erfordern, auf die Erfahrung ihrer langjährigen Partner stützen, zu denen die Vereinten Nationen, internationale Finanzinstitutionen, internationale Organisationen, die Mitgliedstaaten und NRO zählen. Daher sollte im April die zweite Sitzung des Lenkungsausschusses der Fazilität stattfinden können.

Was die Mittelausstattung anbelangt, so erhielt die Kommission bislang die betreffenden Beitragszertifikate von Deutschland und Finnland. Alle Mitgliedstaaten sind zur zügigen Bereitstellung ihrer nationalen Beiträge aufgerufen, damit die Umsetzung der Fazilität rasch Schritt für Schritt anlaufen und so ergänzend zu den eigenen Anstrengungen der Türkei ein Beitrag zur Deckung des Bedarfs der Flüchtlinge in der Türkei geleistet werden kann.

## **2.5 Vorbereitung der Entscheidungen über die möglichst baldige Eröffnung neuer Kapitel in den Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2015**

Der Stand der Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Union wurde im Erweiterungspaket vom November 2015 dargelegt.

Seither wurde auf der Regierungskonferenz vom 14. Dezember 2015 das Kapitel 17 (Wirtschafts- und Währungspolitik) eröffnet. In diesem Rahmen steht die Erörterung wichtiger Reformen an. Das Kapitel 17 befasst sich u.a. mit spezifischen Regelungen, mit denen die Unabhängigkeit der Zentralbanken, das Verbot der direkten Finanzierung des öffentlichen Sektors durch die Zentralbank und das Verbot des bevorrechtigten Zugangs des öffentlichen Sektors zu den Finanzinstituten gewährleistet werden sollen.

Zudem sind Vorbereitungen im Gange, um Fortschritte im Hinblick auf die Eröffnung von fünf weiteren Kapiteln zu erzielen: Kapitel 15 (Energie), Kapitel 23 (Justiz und Grundrechte), Kapitel 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit), Kapitel 26 (Bildung und Kultur) und Kapitel 31 (Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

Dies steht im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2015, in denen dazu aufgerufen wurde, dass die Verhandlungen „mit neuer Energie weitergeführt werden mit dem Ziel, im Einklang mit dem Verhandlungsrahmen und den einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates Fortschritte bei den Verhandlungen zu erzielen“.

Die Kommission beabsichtigt, alle damit zusammenhängenden Vorbereitungsdokumente im Frühjahr abzuschließen, damit diese dem Rat vorgelegt werden können. Dies greift nicht den Standpunkten der Mitgliedstaaten vorweg und lässt den Verhandlungsrahmen unberührt.

Die Arbeiten im Energiebereich (Kapitel 15) sind gut vorangekommen, und vom 1. bis 3. März fanden in Ankara konstruktive technische Konsultationen statt. Die Kommission wird im April einen aktualisierten Screening-Bericht vorgelegen. Gemäß dem bei den anderen Kandidatenländern verfolgten Ansatz kann davon ausgegangen werden, dass die Festlegung von Benchmarks für die Eröffnung von Verhandlungskapiteln empfohlen werden wird.

In den Schlüsselbereichen Justiz und Grundrechte sowie Recht, Freiheit und Sicherheit (Kapitel 23 und 24) werden nun technische Konsultationen organisiert, nachdem die Türkei ihre schriftlichen Stellungnahmen vorgelegt hat. Unter diese Kapitel fällt eine Reihe heikler Themen, so u. a. Grundrechte wie Meinungsfreiheit, Justiz, Korruptionsbekämpfung, Migrations- und Asylpolitik, Visavorschriften, Grenzmanagement, polizeiliche Zusammenarbeit sowie Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. Die EU erwartet, dass die Türkei in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten, einschließlich der Meinungsfreiheit, die höchsten Standards einhält. Zu den Benchmarks für die Eröffnung der Verhandlungen in diesen wichtigen Bereichen gehört

generell, dass die Kandidatenländer umfassende Aktionspläne mit genauen Fristen für die Angleichung der Rechtsvorschriften und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel aufstellen müssen. Die Kommission dürfte in der Lage sein, die aktualisierten Screening-Berichte zu diesen Kapiteln im Mai vorzulegen.

Im Bereich Bildung und Kultur (Kapitel 26) stellt die Türkei derzeit ihre aktualisierte Verhandlungsposition fertig. Die Kommission geht davon aus, dass sie dem Rat im April den aktualisierten Entwurf eines Gemeinsamen Standpunkts vorlegen kann.

Das Kapitel Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kapitel 31) wurde bereits eingehend geprüft und der Europäische Auswärtige Dienst schließt derzeit die Ausarbeitung des aktualisierten Screening-Berichts ab, der im April vorliegen wird.

## **2.6 Zusammenarbeit zur Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien**

Die Türkei hat sich der internationalen Koalition gegen Daesh angeschlossen und ist Mitglied der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien (ISSG). Sie spielt daher eine Schlüsselrolle bei den gemeinsamen Bemühungen zur Beilegung der Syrien-Krise. In diesem Zusammenhang sollten die EU und die Türkei auch ihre Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe für die syrische Bevölkerung verstärken. Der Lage der Flüchtlinge an der türkischen Grenze, insbesondere im Korridor zwischen Aleppo und der türkisch-syrischen Grenze, muss dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Wie der Europäische Rat bereits festgehalten hat, ist die EU bereit, mit der Türkei zur Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien zusammenzuarbeiten, damit die Flüchtlinge in sichereren Zonen leben können. Von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg ist, dass die Zusagen, die die ISSG am 11. und 12. Februar in München abgegeben hat, rasch in vollem Umfang von allen Parteien umgesetzt werden.

Die Kommission leistet bereits umfangreiche Hilfe in Syrien selbst und wird dies auch weiterhin tun. Seit Beginn der Krise hat die Kommission für Syrien humanitäre Hilfe im Wert von 468 Mio. EUR bereitgestellt, davon 160 Mio. EUR im Jahr 2015.

Derzeit laufen 50 Projekte mit einem Gesamtvolumen von über 200 Mio. EUR, u.a. für humanitäre Zwecke, Entwicklung und Stabilisierung. Zu einem erheblichen Teil handelt es sich dabei um grenzübergreifende humanitäre Hilfsprojekte, die von der Türkei aus durchgeführt werden – 2015 belief sich der Wert dieser Projekte auf 43,2 Mio. EUR, was 27 % der Gesamtmittel für Syrien entspricht. Für diese Projekte ist die Vor-Ort-Zusammenarbeit mit den türkischen Behörden von maßgeblicher Bedeutung.

Grenzübergreifende Maßnahmen, die von der Türkei, Jordanien, Libanon und Irak aus durchgeführt werden, werden auch 2016 einen wesentlichen Teil der humanitären Hilfsmaßnahmen ausmachen. Im März 2016 werden 15 Mio. EUR vertraglich gebunden, und im Anschluss an den kürzlich ergangenen Aufruf an die humanitären Partner sollen für weitere rund 70 Mio. EUR Anfang Mai Verträge geschlossen werden.

### **3. Schlussfolgerung**

Die Regelungen für die Rückführung aller neuen irregulären Migranten und Asylbewerber, die über die Ägäis von der Türkei nach Griechenland einreisen, und die 1:1-Neuansiedlungsregelung werden Hand in Hand gehen und sind eine vorübergehende außerordentliche Maßnahme, mit der so schnell wie möglich begonnen werden sollte. Das Ziel besteht darin, den derzeitigen massiven irregulären Zustrom von Migranten durch einen kontrollierten und legalen Prozess abzulösen. Ein weiteres Ziel besteht darin, das bisherige Muster, nach dem Flüchtlinge und Migranten Schleuser bezahlen und ihr Leben riskieren, zu durchbrechen.

Der in dieser Mitteilung abgesteckte Rahmen stellt sicher, dass dieser Prozess dem Völker- und dem Europarecht entspricht, was eine „pauschale“ Rückführungspolitik ausschließt. Die Mitteilung zeigt auch auf, welche legislativen und logistischen Schritte so schnell wie möglich vollzogen werden müssen, damit dieser Prozess in Gang kommen kann.

Diese neue Phase der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei zur Bewältigung der Migrationskrise erfordert abgestimmte Anstrengungen Griechenlands und der Türkei, die von der Kommission, EU-Agenturen und Partnerorganisationen unterstützt werden müssen. Erforderlich ist auch die Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten, sowohl in Form der Bereitstellung von Personal als auch der Bereitschaft zu Zusagen im Bereich der Neuansiedlung.

Auch wenn noch einige wichtige Schritte ausstehen, so sind doch bereits die rechtlichen und praktischen Mittel vorhanden, um die dringend benötigten neuen Regelungen auf den Weg zu bringen.