



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2017  
COM(2017) 815 final

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

**Erster Bericht im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus**

{SWD(2017) 480 final}

## I. Einleitung

Die Visaliberalisierung ist eines der wirksamsten Instrumente der Union zur Erleichterung direkter Kontakte zwischen den Menschen und zur Stärkung der Beziehungen zwischen den Bürgern von Drittländern und der Union. Mit diesem Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach, die Erfüllung der Anforderungen im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung durch Drittländer kontinuierlich zu überwachen und dem Europäischen Parlament und dem Rat mindestens einmal jährlich gemäß Artikel 1a Absatz 2b der Verordnung (EG) Nr. 539/2001<sup>1</sup> und im Einklang mit der Erklärung der Kommission vom 17. Februar 2017<sup>2</sup> Bericht zu erstatten.

Die Bewertung der Benchmarks für die Visaliberalisierung wird in Bezug auf die Länder durchgeführt, die den Dialog über die Liberalisierung der Visabestimmungen im Einklang mit den einschlägigen Aktionsplänen und Fahrplänen erfolgreich abgeschlossen haben. Die betroffenen Länder sind die Länder des westlichen Balkans und der Östlichen Partnerschaft. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf bestimmte nach Ländern aufgeschlüsselte Bereiche<sup>3</sup>, in denen eine weitere Überwachung und weitere Maßnahmen für notwendig erachtet werden, um die Kontinuität und Nachhaltigkeit der im Rahmen des Prozesses zur Liberalisierung der Visabestimmungen erzielten Fortschritte sicherzustellen. Daher befasst sich dieser Bericht nicht mit Benchmarks und Verpflichtungen, die bereits dauerhaft umgesetzt werden. Die Kommission berichtet ausführlich über die allgemeine Lage im Bereich Justiz und Inneres, die für die Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich der Visaliberalisierung im Rahmen des Erweiterungspakets für die westlichen Balkanländer<sup>4</sup> und für die Länder der Östlichen Partnerschaft im Rahmen der Umsetzung der jeweiligen Assoziierungsabkommen ebenfalls eine Rolle spielt. Der Bewertungszeitraum, auf den sich dieser Bericht bezieht, beginnt mit dem Datum der Annahme der letzten einschlägigen Berichte, d. h. für die westlichen Balkanländer mit dem im Februar 2015 angenommenen

<sup>1</sup> 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 (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) 2017/371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. März 2017 geänderten Fassung (ABl. L 61 vom 8.3.2017, S. 1).

<sup>2</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6290-2017-ADD-1/de/pdf>.

<sup>3</sup> Die einzelnen Bereiche werden entsprechend den jeweiligen Aktionsplänen für die Visaliberalisierung für die einzelnen Länder ermittelt. Die Benchmarks werden in vier Hauptthemen untergliedert, die bestimmte technische Bereiche abdecken: 1) Dokumentensicherheit, einschließlich biometrischer Daten; 2) integriertes Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Asyl; 3) öffentliche Ordnung und Sicherheit; 4) Außenbeziehungen und Grundrechte. Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen folgende konkrete Bereiche (verbunden mit den Hauptthemen 2 und 3): Albanien (irreguläre Migration, Strafverfolgung), die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (organisiertes Verbrechen, Strafverfolgung), Bosnien und Herzegowina (irreguläre Migration, organisiertes Verbrechen), Montenegro (irreguläre Migration, organisiertes Verbrechen), Serbien (irreguläre Migration, organisiertes Verbrechen), Moldau (irreguläre Migration, Bekämpfung der Korruption, Geldwäsche ), Georgien (irreguläre Migration, Asyl, organisiertes Verbrechen, Bekämpfung der Korruption, Bekämpfung von Diskriminierung), Ukraine (irreguläre Migration, Bekämpfung der Korruption, organisiertes Verbrechen). Die Kommission verfolgt auch weiterhin aufmerksam die Umsetzung der Benchmarks für die Hauptthemen 1 und 4, insbesondere in Bezug auf die Bekämpfung von Diskriminierung und die Situation gefährdeter Bevölkerungsgruppen, vornehmlich Maßnahmen zur Eingliederung von Roma.

<sup>4</sup> Zuletzt verabschiedet im November 2016.

*Fünften Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung<sup>5</sup> und für die Länder der Östlichen Partnerschaft mit den für die Republik Moldau<sup>6</sup> im Dezember 2013 und für die Ukraine und Georgien im Dezember 2015 angenommenen Schlussberichten über die Fortschritte bei der Visaliberalisierung.*

Der statistische Teil des Berichts bezieht sich auf diese Mitgliedstaaten und assoziierten Länder, d. h. die 26 Mitgliedstaaten, die die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 anwenden, und die vier assoziierten Schengen-Länder (im Folgenden „Schengenraum“)<sup>7</sup>. Die Bewertung der einzelnen Bereiche stützt sich in erster Linie auf Informationen, die Eurostat vom Schengenraum+, von den EU-Agenturen (Europol, eu-LISA, Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)) bereitgestellt werden, sowie auf den Informationsaustausch zwischen der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und den von der Visumpflicht befreiten Ländern.

Dem Bericht ist eine **Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen** beigefügt, die nähere Hintergrundinformationen zu den Entwicklungen in bestimmten Bereichen enthält.

## **II. Bewertung bestimmter Bereiche nach den Visaliberalisierungsbenchmarks**

### **II.1 Westliche Balkanländer**

#### **Albanien**

##### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, haben die Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 deutlich zugenommen und illegale Aufenthalte leicht abgenommen. Obgleich die Zahl der von albanischen Staatsangehörigen in der EU gestellten Asylanträge unter den von der Visumpflicht befreiten Ländern nach wie vor die absolut höchste darstellt, ging sie im Vergleich zur zweiten Hälfte des Vorjahres in der ersten Jahreshälfte 2017 um 28 % (von 17 165 auf 12 440) zurück. Zwischen 2015 und 2016 war bei den Einreiseverweigerungen ein Anstieg um 91 % (von 15 835 auf 30 305) und bei den illegalen Aufenthalten ein Rückgang um 30 % (von 47 755 auf 33 445) zu beobachten, während die Zahl der Asylanträge um 54 % (von 66 715 auf 30 840) zurückging. Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen ist niedrig (1,84 % im Jahr 2015 und 2,61% im Jahr 2016). Zwischen 2015 und 2016 ging die Zahl der Rückkehrentscheidungen um 19 % von 39 310 auf 31 975 zurück. Die Rückübernahme funktioniert gut; das Land kommt Rückübernahmeanträgen der Mitgliedstaaten zügig nach, und die Rückkehrquote weist eine deutliche Zunahme von 86 % im Jahr 2015 auf 129 % im Jahr 2016 auf.

<sup>5</sup> Gemäß Erklärung der Kommission vom 8. November 2010:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/d-mk/dv/1027\\_12/1027\\_12en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-mk/dv/1027_12/1027_12en.pdf)

<sup>6</sup> Im Folgenden „Moldau“.

<sup>7</sup> Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, die Slowakei, Finnland und Schweden sowie die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island.

Albanien hat in den vergangenen Monaten eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Herausforderung unbegründeter Asylanträge von albanischen Staatsangehörigen anzugehen; die Umsetzung muss jedoch unvermindert weitergeführt werden. Albanien konnte bei der Umsetzung eines Aktionsplans gegen irreguläre Migration, der sich auf die operative Zusammenarbeit bei der Steuerung der irregulären Migration, bei der Identifizierung und beim Schutz unbegleiteter Minderjähriger sowie beim Kampf gegen Dokumentenfälschung konzentriert, erste Ergebnisse erzielen. Albanien hat den Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten über Schengen-Einreiseverbote verstärkt. Ferner wurden zwar die Dokumentenkontrollen an bestimmten Grenzübergangsstellen, darunter der Flughafen Rinas, verschärft, das Land sollte jedoch die Grenzkontrollen an allen Grenzübergangsstellen verbessern.

Albanien hat darüber hinaus die operative Zusammenarbeit mit denjenigen Mitgliedstaaten verstärkt, die am meisten von irregulärer Migration betroffen sind. Albaniens jüngste Praxis, „Ausreiseinterviews“ mit Reisenden an Grenzübergangsstellen durchzuführen, stellt eine wirksame, wenn auch vorübergehende Maßnahme dar, die in einer Weise umgesetzt werden sollte, dass die Grundrechte der Reisenden geachtet werden. Albanien hat ferner Anstrengungen unternommen, seine Kapazitäten zur Aufnahme von Asylsuchenden durch den Bau eines neuen offenen Zentrums in Babru zu erweitern und darüber hinaus die Aufnahmebedingungen an der Grenze zu Griechenland zu verbessern.

## **Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Albanisch sprechende Gruppen der **organisierten Kriminalität** sind in einem breiten Spektrum krimineller Aktivitäten in der EU besonders aktiv. Diese Gruppen sind in der Regel polykriminell und betreiben Drogenhandel (insbesondere Cannabis, Kokain und Heroin) Schleuserkriminalität und Menschenhandel sowie in organisierte Eigentumskriminalität, Erpressung und Schutzgelderpressung.

Albanien hat Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Anstrengungen auf dem Gebiet der **Strafverfolgung** zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität ergriffen. Beschlagnahmungen illegaler Drogen, insbesondere von Cannabis, haben von 2015 bis 2017 erheblich zugenommen, und im gesamten Anbauzeitraum 2017 war ein Rückgang des Cannabis-Anbaus zu beobachten.

***Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet, insbesondere im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit irregulärer Migration. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:***

- Verbesserung der Grenzkontrollen, einschließlich durch „Ausreiseinterviews“ an Grenzübergangsstellen, die in einer Weise durchgeführt werden, dass die Grundrechte der Reisenden geachtet werden;
- Fortsetzung der wirksamen Umsetzung des Rückübernahmeabkommens, gegebenenfalls durch den Abschluss von Durchführungsprotokollen mit zusätzlichen Mitgliedstaaten;

- weitere Umsetzung von bilateral mit den Mitgliedstaaten vereinbarten Maßnahmen zur Verringerung irregulärer Migrationsströme;
- Organisation einer öffentlichkeitswirksamen Informationskampagne über Rechte und Pflichten innerhalb des visafreien Reiseverkehrs, mit Schwerpunkt auf Bereichen, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind;
- verstärkte Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, die das Land häufiger irregulär verlassen, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer langfristigen sozioökonomischen Integration, unter anderem durch Unterstützung der Wiedereingliederung albanischer Rückkehrer;
- weitere Verbesserung der Wirksamkeit der Anstrengungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung zur Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität, Drogenhandel und organisierter Eigentumskriminalität;
- Ausweitung von Ermittlungen gegen Gruppen der organisierten Kriminalität und deren Strafverfolgung, insbesondere bei Gruppen, die im Bereich Drogenhandel und Schleuserkriminalität aktiv sind;
- die Entsendung eines Europol-Verbindungsbeamten wird weiter dazu beitragen, die Zusammenarbeit beim Kampf gegen das organisierte Verbrechen zu verstärken.

## **Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien**

### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, blieben die Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 unverändert, während sich die Zahlen für illegale Aufenthalte erhöhten. Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in der EU um 28 % (von 5 240 auf 3 755) zurück. Zwischen 2015 und 2016 war bei den Einreiseverweigerungen ein Rückgang um 2 % (von 2 555 auf 2 495) und bei den illegalen Aufenthaltan um 13 % (von 5 265 auf 4 595) zu beobachten; die Zahl der Asylanträge ging um 44 % (von 16 110 auf 9 100) zurück. Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen ist niedrig (1,34 % im Jahr 2015 und 0,80 % im Jahr 2016). Zwischen 2015 und 2016 stieg die Zahl der Rückkehrentscheidungen um 6,8 % von 5 700 auf 6 085.

Die **Rückübernahme** funktioniert gut; das Land kommt Rückübernahmeanträgen der EU-Mitgliedstaaten zügig nach und wies 2016 eine hervorragende Rückkehrquote von 127 % auf. Durchführungsprotokolle wurden mit fünf Mitgliedstaaten geschlossen, sechs weitere solcher Instrumente sollen in Kürze umgesetzt werden. Das Land hat Verhandlungen mit der Kommission aufgenommen, um den Einsatz von Frontex-Teammitgliedern in seinem Hoheitsgebiet zu ermöglichen. Darüber hinaus hat es sein Ausländergesetz geändert, um es an die EU-Standards zur legalen Zuwanderung anzupassen.

### **Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Was die **organisierte Kriminalität** anbelangt, sind Gruppen der organisierten Kriminalität aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in Drogenhandel und -verbreitung, insbesondere Heroin, aktiv. Das Land ist weiterhin eine Quelle für den illegalen Handel mit archäologischen und religiösen Gegenständen und Kulturgütern in die EU. Einige kriminelle

Gruppen sind auch im Bereich der Sportkorruption, insbesondere Wettbetrug, aktiv. Zurückkehrende ausländische Terrorismuskämpfer, die das Staatsgebiet der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien passieren, stellen ebenfalls ein Risiko dar.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat eine eigene Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität sowie eine regionale Bewertung mit Serbien und Montenegro ausgearbeitet. Was die **Strafverfolgung** anbelangt, haben Anstrengungen im Kampf gegen den Drogenhandel zu einer vermehrten Beschlagnahmung von Drogen, insbesondere von Cannabis und synthetischen Drogen, und zur Zerschlagung mehrerer Drogenhändlerbanden geführt. Es wurde eine nationale Koordinierungsstelle zur Überwachung der Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung eingerichtet. Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung mit den Partnerländern des Westlichen Balkans, Italien und Slowenien wurde verbessert, ebenso die operative Zusammenarbeit mit Europol. Obwohl das Kooperationsabkommen mit der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) in Kraft ist, findet nur in sehr begrenztem Umfang eine Zusammenarbeit statt und es wurde keine neue Kontaktstelle benannt.

***Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:***

- Fortsetzung der wirksamen Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, gegebenenfalls durch den Abschluss von Durchführungsprotokollen mit weiteren EU-Mitgliedstaaten;
- Verstärkung der Grenzkontrollen in einer Weise, dass die Grundrechte der Reisenden vollständig geachtet werden;
- Organisation einer öffentlichkeitswirksamen Informationskampagne über Rechte und Pflichten innerhalb des visafreien Reiseverkehrs, mit Schwerpunkt auf Bereichen, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind;
- verstärkte Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer langfristigen sozioökonomischen Integration;
- Verbesserung der Wirksamkeit der Anstrengungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung zur Bekämpfung des Drogenhandels, insbesondere mit Heroin, des illegalen Handels mit archäologischen Gegenständen und der Sportkorruption sowie weiterer illegaler Tätigkeiten;
- Ausweitung von Ermittlungen gegen Gruppen der organisierten Kriminalität und deren Strafverfolgung, insbesondere bei Gruppen, die im Bereich Drogenhandel und Schleuserkriminalität aktiv sind;
- zügige Benennung einer Kontaktstelle für Eurojust und Gewährleistung der vollständigen Umsetzung des geltenden Kooperationsabkommens.

## **Bosnien und Herzegowina**

### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, hielten die Entwicklungen bei den Einreiseverweigerungen und illegalen Aufenthalten zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 unverändert an. Die Entwicklung bei den Asylanträgen von Staatsangehörigen Bosnien und Herzegowinas in der EU zwischen

der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 deutet auf einen Rückgang von 38 % (von 2 340 auf 1 440) hin. Die Zahlen für Einreiseverweigerungen waren bereits in der Zeit von 2015 bis 2016 stabil (5 185 Fälle im Jahr 2015 im Vergleich zu 5 150 im Jahr 2016). Gleichermaßen gilt für die Zahlen für illegale Aufenthalte (3 585 Fälle im Jahr 2015 im Vergleich zu 3 645 im Jahr 2016). Die Zahl der Asylanträge war zwischen 2015 und 2016 bereits um 51 % (von 9 100 auf 4 495) zurückgegangen. Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen lag 2015 bei 3,50 % und 2016 bei 4,20 %. Zwischen 2015 und 2016 ging die Zahl der Rückkehrentscheidungen um 10 % (von 5 675 auf 5 080) zurück. In diesem Zeitraum lag die Rückkehrquote unverändert bei rund 73 %. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Rückübernahme verläuft reibungslos und zufriedenstellend, die Bemühungen müssen aber fortgesetzt werden.

Im März 2016 verabschiedete Bosnien und Herzegowina für den Zeitraum 2016-2020 eine Strategie und einen Aktionsplan zu Migration und Asyl, um seinen strategischen Rahmen für die **Migrationssteuerung** zu verbessern. Im Februar 2016 trat im Hinblick auf eine weitere Harmonisierung der Asylpolitik des Landes mit internationalen Standards und dem *Besitzstand* der EU ein neues Asylgesetz in Kraft, insbesondere über die Rechte von Asylbewerbern und Personen, die internationalen Schutz genießen, auf Arbeit, Bildung, sozialen Schutz, Gesundheitsfürsorge, Familienzusammenführung und den Grundsatz der Nichtzurückweisung.

## **Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Was die **organisierte Kriminalität** anbelangt, werden Staatsangehörige Bosnien und Herzegowinas im Zusammenhang mit organisierter Eigentumskriminalität in der EU am häufigsten gemeldet. Gruppen der organisierten Kriminalität aus Bosnien und Herzegowina sind an Wohnungsdiebstahl, gewaltsamen Einbrüchen und Vorauszahlungsbetrug sowie Menschenhandel und illegalem Drogenhandel über die Westbalkanroute beteiligt. Das Land ist darüber hinaus ein Bestimmungsland für in verschiedenen Mitgliedstaaten gestohlene Fahrzeuge. In Bosnien und Herzegowina befinden sich noch immer erhebliche Waffenbestände, was im Hinblick auf den illegalen Handel mit Schusswaffen ein Risiko darstellt.

Im August 2016 wurde mit Europol ein Abkommen über operative Zusammenarbeit unterzeichnet, mit dem Ziel, das Land bei der Verhütung und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen internationaler Kriminalität zu unterstützen. Daraufhin wurde im Mai 2017 ein Abkommen über die Entsendung eines Verbindungsbeamten zum Hauptsitz von Europol unterzeichnet. Derzeit wird an der Benennung einer nationalen Europol-Kontaktstelle gearbeitet. Die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen verstärkt werden. Eine umfassende, multidisziplinäre und opferorientierte Herangehensweise an den Menschenhandel muss noch ausgearbeitet und die Ermittlung von Opfern verbessert werden.

**Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:**

- Fortsetzung der wirksamen Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU sowie Bosnien und Herzegowina, gegebenenfalls durch den Abschluss von

Durchführungsprotokollen mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten; weitere Aufmerksamkeit sollte der Einhaltung von Fristen und der Verbesserung von Identifizierungsverfahren gewidmet werden.

- Verstärkung der Grenzkontrollen in einer Weise, dass die Grundrechte der Reisenden vollständig geachtet werden;
- Organisation einer öffentlichkeitswirksamen Informationskampagne über Rechte und Pflichten innerhalb des visafreien Reiseverkehrs, mit Schwerpunkt auf Bereichen, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind;
- verstärkte Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer langfristigen sozioökonomischen Integration;
- weiterer Anstrengungen bedarf es bei der Bekämpfung des Menschenhandels;
- in Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität müssen die Finanzermittlungen ausgeweitet werden.

## **Montenegro**

### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, deuten die Zahlen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 bei den Einreiseverweigerungen auf eine leichte Zunahme und bei den illegalen Aufenthalten auf eine erhebliche Zunahme hin. In absoluten Werten sind die Zahlen jedoch nach wie vor niedrig. Die Entwicklung bei den von Staatsangehörigen Montenegros in der EU gestellten Asylanträgen deutet auf einen Rückgang um 36 % (von 795 auf 510) zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 hin. Zwischen 2015 und 2016 waren die Zahlen für Einreiseverweigerungen um 13 % von 385 auf 335 zurückgegangen. Gleiches gilt für die Zahlen für illegale Aufenthalte, bei denen ein Rückgang um 26 % von 770 auf 570 zu verzeichnen war. Die Gesamtzahl der Asylanträge ging in der Zeit von 2015 bis 2016 erheblich zurück (von 4 115 auf 1 830, was einem Rückgang von 56 % entspricht). Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen ist niedrig (1,63 % im Jahr 2015 und 1,75 % im Jahr 2016). Von 2015 bis 2016 blieb die Zahl der Rückkehrentscheidungen für montenegrinische Staatsangehörige unverändert (1 565 im Jahr 2015 und 1 500 im Jahr 2016). Die Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme wurde von den EU-Mitgliedstaaten als sehr gut bezeichnet, und die 2016 verzeichnete Quote der Rückkehr nach Montenegro ist mit 160 % die höchste von allen Drittländern, die nach Erfüllung der Benchmarks für die Visaliberalisierung von der Regelung für visumfreies Reisen profitieren. Allerdings ist die Annahmequote bei den von den EU-Mitgliedstaaten gestellten Rückübernahmeanträgen in Bezug auf Drittstaatsangehörige weiterhin niedrig.

Im Jahr 2016 wurde eine Strategie für die Wiedereingliederung von im Rahmen von Rückübernahmeabkommen zurückgeföhrten Personen für den Zeitraum von 2016 bis 2020 verabschiedet. Mit der Annahme der Strategie für integrierte Migrationssteuerung für den Zeitraum 2017-2020 wurde der strategische Gesamtrahmen geschaffen und die Angleichung an den EU-Besitzstand in diesem Bereich vorangetrieben. Eine im August 2017 eingerichtete interministerielle Arbeitsgruppe überwacht die Umsetzung dieser Strategie.

### **Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Was die **organisierte Kriminalität** anbelangt, ist Montenegro eine Drehscheibe für den Handel mit illegalen Tabakprodukten in die EU. Aus Montenegro stammende Gruppen der organisierten Kriminalität sind vor allem im Handel mit Kokain aktiv. Die montenegrinischen Gruppen der organisierten Kriminalität sind bekannt für das Waschen und die Reinvestition von Erlösen aus schwerer und organisierter Kriminalität.

Montenegro hat seine institutionelle Struktur zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität weiter gestärkt. Die Polizeisondereinheit hat inzwischen 20 Stellen, wie geplant, besetzt; allerdings ist eine weitere Personalaufstockung erforderlich, um den Bedarf zu decken. Montenegro hat in den vergangenen Jahren eine eigene Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität vorgenommen, auf deren Grundlage seine sicherheitspolitischen Prioritäten festgelegt werden. Änderungen des Strafgesetzbuches, die die Durchführung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität betreffend die Schleusung von Migranten ermöglichen, wurden verabschiedet. Im Juni trat das Kooperationsabkommen mit Eurojust in Kraft und im September wurde der Eurojust-Verbindungsstaatsanwalt benannt.

*Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:*

- Fortsetzung der wirksamen Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Montenegro, gegebenenfalls durch den Abschluss von Durchführungsprotokollen mit den EU-Mitgliedstaaten;
- Organisation einer öffentlichkeitswirksamen Informationskampagne über Rechte und Pflichten innerhalb des visafreien Reiseverkehrs, mit Schwerpunkt auf Bereichen, die besonders von irreguläre Migration betroffen sind;
- Erzielung weiterer Erfolge bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption;
- verstärkte Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer langfristigen sozioökonomischen Integration.

## **Serbien**

### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, deuten die Entwicklungen bei den Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 auf eine leichte Zunahme hin. Gleiches gilt für illegale Aufenthalte. Die Zahlen der von Staatsangehörigen Serbiens in der EU gestellten Asylanträge weisen auf einen deutlichen Rückgang um 41 % (von 7 140 auf 4 225) zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 hin. Die Zahl serbischer Staatsangehöriger, denen 2016 die Einreise verweigert wurde, lag bei 7 910, was in etwa den Zahlen für das Jahr 2015 (7 850) entspricht. Die Zahl illegaler Aufenthalte war zwischen 2015 und 2016 um 19 % (von 13 785 auf 11 180) zurückgegangen. Bei den Asylanträgen gab es von 2015 bis 2016 bereits einen erheblichen Rückgang um 55 % (von über 30 325 auf 13 515). Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen ist niedrig (1,86 % im Jahr 2015 und 1,95 % im Jahr 2016). Die Zahl der Rückkehrentscheidungen für serbische Staatsangehörige ging um

7 % von 14 985 im Jahr 2015 auf 13 870 im Jahr 2016 zurück. Serbiens Zusammenarbeit bei der Rückübernahme eigener Staatsbürger ist sehr gut – 2015 lag die Rückkehrquote bei 86,65 %, im Jahr 2016 bei 89,04 %. Die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen (insbesondere die Rückübernahme aus Bulgarien, Ungarn und Rumänien) gibt Anlass zur Sorge. Serbien hat sich im Gemischten Rückübernahmeeausschuss am 3. Oktober 2017 verpflichtet, die Bestimmungen des Rückübernahmevertrags zwischen der EU und Serbien betreffend Drittstaatsangehörige vollständig umzusetzen. In den kommenden Monaten wird eine sorgfältige Überwachung stattfinden. Der jüngste Beschluss Serbiens, die Visumpflicht für iranische Staatsbürger aufzuheben, gibt Anlass zu Besorgnis und muss sorgfältig überwacht werden.

Serbien hat seinen Reaktionsplan bezüglich der gestiegenen Migrantenzahlen Ende 2016 überarbeitet, um den Zeitraum bis Dezember 2017 abzudecken. Im Februar 2017 begann Serbien mit der Ausarbeitung einer neuen Strategie und eines neuen Aktionsplans zur Bekämpfung der irregulären Migration für den Zeitraum 2017-2020. Die Verabschiedung des neuen Asylgesetzes verzögert sich und ein neues Ausländergesetz muss noch verabschiedet werden. Serbien überwacht kontinuierlich die Entwicklung bei der Zahl der Asylbewerber und der Rückkehrer im Rahmen von Rückübernahmeverträgen, unter anderem über die Aktualisierung statistischer Daten und die Erstellung von Migrationsprofilen. Serbien ist darum bemüht, die Wiedereingliederung von Rückkehrern, unter anderem in die örtlichen Gemeinschaften, zu unterstützen. Darüber hinaus leistet Serbien finanzielle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen zur Durchführung von Informationskampagnen über Rückübernahmeverfahren und die Risiken des Missbrauchs der Regelung für visumfreies Reisen, unter anderem für bestimmte Bevölkerungsgruppen, die das Land häufiger irregulär verlassen.

## Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Was die **organisierte Kriminalität** anbelangt, werden Staatsangehörige Serbiens im Zusammenhang mit organisierter Eigentumskriminalität in der EU, insbesondere in Belgien, Frankreich, Deutschland und Italien, am häufigsten gemeldet. Serbische Staatsangehörige zählen zudem zu den häufigsten Opfern des aus den westlichen Balkanstaaten ausgehenden Menschenhandels. Meldungen zufolge sind Kriminelle aus Serbien am Handel mit Kokain über die Westbalkanroute beteiligt, und illegale Tabakprodukte werden häufig über Serbien in die EU geschmuggelt. In Serbien befinden sich noch immer erhebliche Waffenbestände, was im Hinblick auf den illegalen Handel mit Schusswaffen ein Risiko darstellt.

Um stärker gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen, sieht das Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit der nationalen Behörden zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und Korruption (das im März 2018 in Kraft tritt) die Einrichtung spezialisierter Behörden zur Ermittlung, Verfolgung und gerichtlichen Verurteilung bei Delikten in den genannten Bereichen vor. Serbien hat seine Zusammenarbeit mit Europol verstärkt; ein serbischer Verbindungsbeamter wurde im März 2017 zum Hauptsitz von Europol entsandt. Ein Frontex-Verbindungsbeamter wurde im September 2017 nach Belgrad entsandt. Im selben Monat unterzeichnete Serbien ein Arbeitsabkommen mit der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL). Eine neue Finanzermittlungsstrategie wurde noch nicht verabschiedet, und es mangelt allgemein an einer proaktiven Herangehensweise im

Bereich der Finanzermittlungen. Im Jahr 2016 wurde eine ständige Task Force zur Schleuserkriminalität eingerichtet. Im August 2017 wurde eine neue Strategie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels für den Zeitraum 2017-2022 sowie ein dazugehöriger Aktionsplan verabschiedet. Auf der Grundlage dieser Strategie muss Serbien Maßnahmen in Richtung einer proaktiven Ermittlung und eines angemessenen Schutzes von Opfern des Menschenhandels ergreifen. Serbien hat bislang noch keine Verhandlungen zu einem Kooperationsabkommen mit Eurojust aufgenommen, da das neue Datenschutzgesetz im Einklang mit dem EU-Besitzstand noch nicht verabschiedet ist.

***Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:***

- Fortsetzung der wirksamen Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Serbien, gegebenenfalls durch den Abschluss von Durchführungsprotokollen mit den EU-Mitgliedstaaten; weitere Aufmerksamkeit muss der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen gewidmet werden;
- Organisation einer öffentlichkeitswirksamen Informationskampagne über Rechte und Pflichten innerhalb des visafreien Reiseverkehrs, mit Schwerpunkt auf Bereichen, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind;
- Fortsetzung verstärkter erkenntnisgestützter Ermittlungen im Hinblick auf die Erzielung nachhaltiger Erfolge bei rechtskräftigen Verurteilungen und der Zerschlagung von Netzwerken im Bereich der organisierten Kriminalität, der Geldwäsche, der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels;
- verstärkte Unterstützung gefährdeter Bevölkerungsgruppen, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer langfristigen sozioökonomischen Integration.

## **II.2 Länder der Östlichen Partnerschaft**

### **Moldau**

#### **Irreguläre Migration, einschließlich Rückübernahme**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, nahm die Zahl der Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 leicht zu, während die Zahlen für illegale Aufenthalte zurückgingen. Der Höchststand bei den von moldauischen Staatsangehörigen in der EU gestellten Asylanträgen wurde im Frühjahr 2016 erreicht und die Entwicklung bei den Asylanträgen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 deutet auf einen deutlichen Rückgang von 58 % (von 1 730 auf 720) hin. Die Einreiseverweigerungen an den Grenzen nahmen zwischen 2015 und 2016 um 71 % (von 2 725 auf 4 660) zu, während sich die Zahl der illegalen Aufenthalte in diesem Zeitraum ebenfalls drastisch um 89 % (von 4 050 auf 7 660) erhöhte. Zwischen 2015 und 2016 stieg die Zahl der Asylanträge drastisch um 99 % (von 1 850 auf 3 675) an. Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen lag 2015 bei 10,81 %, ging jedoch 2016 auf 2,07 % zurück. Bei der Zahl der Rückkehrentscheidungen für moldauische Staatsangehörige konnte zwischen 2015 und 2016 ein beträchtlicher Anstieg um 178 % (von 1 810 auf 5 035) beobachtet werden. Die Rückkehrquote ging von 67,13 % in 2015 auf 48,16 % in 2016 zurück. Die Qualität der Zusammenarbeit im Bereich der

Rückübernahme wird von den EU-Mitgliedstaaten sehr geschätzt und wird auch durch eine hohe Quote positiver Antworten auf Rückübernahmeanträge bestätigt. Im letzten Gemischten Rückübernahmeausschuss vom 6. Oktober 2017 wurde die Zusammenarbeit mit Moldau als im Allgemeinen positiv bewertet.

Im Bereich der **Migrationssteuerung** setzt Moldau derzeit den Aktionsplan für den Zeitraum 2016-2020 zur Einführung der nationalen Strategie für Migration und Asyl für die Zeit von 2011 bis 2020 um. Über Projekte wie die Informationsplattform NEXUS, die online verfügbar ist und über Niederlassungen in mehreren Städten Moldaus sowie über eine in Paris verfügt, werden den moldauischen Staatsbürgern Informationen über den Nutzen und die Risiken verschiedener Aspekte der Migration bereitgestellt.

## Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Aus Moldau stammende Gruppen der organisierten Kriminalität sind besonders aktiv in Österreich, Frankreich, Deutschland, Lettland und Polen und in erster Linie auch weiterhin an verschiedenen Arten des **organisierten Verbrechens** beteiligt, wie z. B. organisierte Eigentumskriminalität, illegaler Tabakhandel, Drogenhandel (dabei ist vor allem Heroin besorgniserregend), Verbrauchsteuerbetrug, Zahlungskartenbetrug und Geldwäsche. Insbesondere russischsprachige Gruppen der organisierten Kriminalität nutzen Moldau als Transitland, um Geld zu waschen und es dann in die EU einzuführen. Moldau ist weiterhin ein Quellgebiet des Menschenhandels. Zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit unterzeichnete Moldau Mitte 2014 ein Abkommen mit Eurojust, das im Oktober 2016 in Kraft trat. Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung wurde durch die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens mit Europol im Dezember 2014 gestärkt.

Seit dem endgültigen Bericht über die Visaliberalisierung hat Moldau Gesetze zur Stärkung des institutionellen Rahmens zur **Bekämpfung der Korruption** (insbesondere der Korruption auf höchster Ebene) und der **Geldwäsche** verabschiedet. Allerdings verläuft die Umsetzung nur schleppend. Es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der politischen Einflussnahme beim Kampf gegen Korruption und Geldwäsche. Versuche, den Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung zu untergraben, (wie z. B. das sogenannte „Gesetz zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs“ und das sogenannte „Unternehmenspaket“, die unter anderem darauf abzielen, die institutionelle Struktur der Korruptionsbekämpfungsstellen zu ändern) haben eine negative Auswirkung auf die Glaubwürdigkeit des politischen Willens zur Bekämpfung der Korruption. Obwohl im letzten Bericht über die Visaliberalisierung die Einrichtung einer Vermögensabschöpfungsstelle vorgesehen war, wurde die Stelle erst 2017 geschaffen und ihre Befugnisse sind derzeit auf Fälle von Korruption und Geldwäsche begrenzt. Verzögerungen bei der Umsetzung des Gesetzes über die nationale Integritätsbehörde haben seit August 2016 zu einem Stillstand bei der Überprüfung von Vermögenserklärungen und Interessenkonflikten geführt. Die Fortschritte bei den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche (zur Anpassung an die vierte EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche) sind ins Stocken geraten.

*Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Allerdings könnte die Erfüllung der Benchmarks für die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche gefährdet werden, wenn nicht umgehend Maßnahmen zur Gewährleistung der*

*kontinuierlichen und dauerhaften Umsetzung ergriffen werden. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:*

- stärkeres Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität durch die Verabschließung neuer Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche;
- Gewährleistung der vollständigen Unabhängigkeit, Effizienz und Effektivität spezieller Korruptionsbekämpfungsstellen; Gewährleistung, dass der zukünftige Rechtsrahmen des sogenannten „Unternehmenspakets“ sich nicht negativ auf die Bekämpfung der Korruption und die Untersuchung von Bankenbetrugsfällen auswirkt;
- Gewährleistung der ordnungsgemäßen Arbeitsweise der nationalen Integritätsbehörde als vorrangige Angelegenheit durch die Benennung von leitenden Beamten und Inspektoren;
- Gewährleistung der ordnungsgemäßen Arbeitsweise der Agentur für die Beschlagnahme von illegal erworbenen Vermögenswerten durch Sicherstellung des Zugangs zu allen benötigten Informationen (einschließlich Datenbanken), durch ausreichende Mittel- und Personalzuweisung sowie durch Ausweitung ihrer Befugnisse auf Erlöse aus allen Arten von Straftaten;
- Verstärkung der Bemühungen, um Erfolge beim Kampf gegen Korruption auf höchster Ebene zu erzielen;
- verstärkte Durchführung gezielter Informationskampagnen zur Klärung der mit dem visumfreien Reisen verbundenen Rechte und Pflichten.

## **Georgien**

### **Integriertes Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Asyl**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, blieben die Zahlen für illegale Aufenthalte und Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 unverändert. Die Zahlen der von georgischen Staatsangehörigen in der EU gestellten Asylanträge zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 (4 750) und Mitte 2017 (4 630) weisen auf keinen weiteren Anstieg hin. Die Einreiseverweigerungen gingen um 39 % von 1 330 im Jahr 2015 auf 810 im Jahr 2016 und die illegalen Aufenthalte um 3 % von 5 405 im Jahr 2015 auf 5 240 im Jahr 2016 zurück; bei den Asylanträgen war ein Anstieg um 7,2 % (von 8 110 im Jahr 2015 auf 8 700 im Jahr 2016) zu verzeichnen. Von der ersten bis zur zweiten Jahreshälfte 2016 war eine Zunahme von 22 % (von 3 905 auf 4 750) zu verzeichnen. Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen blieb nahezu konstant (6,62 % im Jahr 2015 und 6,48 % im Jahr 2016). Die Zahl ausgewiesener georgischer Staatsangehöriger ist um 12 % von 6 415 im Jahr 2015 auf 5 635 im Jahr 2016 zurückgegangen, während die Rückkehrquote von 45,13 % im Jahr 2015 auf 55,90 % im Jahr 2016 anstieg. Während die Rückkehrquote nach wie vor relativ niedrig ist, wird die Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme von den Mitgliedstaaten als hervorragend bewertet und der überwiegenden Mehrzahl der 2016 gestellten Rückübernahmeanträge wurde von den georgischen Behörden stattgegeben.

Georgien hat bei der Umsetzung der Strategie für Migration und den zugehörigen Aktionsplan für den Zeitraum 2016-2020 weitere Fortschritte erzielt, unter anderem durch Einführung des einheitlichen Systems zur Analyse der Migration (die Testphase begann im Oktober 2016), des einheitlichen Systems zur Risiko- und Bedrohungsanalyse an den Grenzen und der

Methodik zur Analyse von Migrationsrisiken, womit eine Aktualisierung des Migrationsprofils 2015 und somit eine kontinuierliche und dauerhafte Umsetzung der Visaliberalisierungsbenchmarks erfolgt. Georgien hat drei Phasen landesweiter Kampagnen und Schulungen zu den Regelungen des visumfreien Reiseverkehrs durchgeführt und überwacht Reisen in den Schengenraum.

Was Asylverfahren anbelangt, gibt die erhebliche Zahl der in Georgien in der ersten Jahreshälfte 2017 aufgrund von nationalen Sicherheitserwägungen abgelehnten Asylanträge<sup>8</sup> Anlass zur Besorgnis, was im dritten und vierten Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch Georgien<sup>9</sup> thematisiert wurde und angegangen werden muss.

## Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Seit dem letzten Bericht über die Visaliberalisierung werden Gruppen der organisierten Kriminalität aus Georgien noch immer als eine der am häufigsten vertretenen Nicht-EU-Nationalitäten gemeldet, die an **schwerer und organisierter Kriminalität** in der EU beteiligt sind. Georgische Gruppen der organisierten Kriminalität sind äußerst mobil, vorrangig an organisierter Eigentumskriminalität beteiligt (insbesondere organisierte Einbrüche und Diebstähle) und besonders aktiv in Frankreich, Griechenland, Deutschland, Italien und Spanien. Sie stellen eine besondere Bedrohung für die EU dar, weil ihre Aktivitäten oftmals als niedrige Verbrechen abgetan werden, die Kontrolle, die sie auf kriminelle Märkte ausüben, stetig zunimmt und sie mit anderen Gruppen der organisierten Kriminalität außerhalb der EU zusammenarbeiten. Georgien ist weiterhin ein Transitland für verschiedene illegale Waren, die in die EU eingeschleust werden, insbesondere Drogen. Georgien wird zunehmend genutzt, um von verschiedenen Gruppen der organisierten Kriminalität innerhalb und außerhalb der EU erzielte illegale Erlöse zu waschen, und hat sich zu einem Transitland für gewaschene kriminelle Erlöse entwickelt.

Georgien hat für eine kontinuierliche Erfüllung gesorgt und ernsthaftes Engagement zur **Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität** an den Tag gelegt. Es hat die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene verstärkt. Bisherige Anstrengungen müssen fortgesetzt und konsolidiert werden, insbesondere im Bereich der Durchsetzung. Nationale Strategien und Aktionspläne sowie Rechtsvorschriften werden regelmäßig aktualisiert. Die neue nationale Strategie für den Zeitraum 2017-2020 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Aktionsplan für den Zeitraum 2017-2018 konzentrieren sich auf folgende Schlüsselbereiche: Gruppen der organisierten Kriminalität („Diebe im Gesetz“), Drogen, Cyberkriminalität, moderne Polizeiarbeit und internationale Zusammenarbeit. Die zeitnahe und wirksame Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans muss in den kommenden Monaten sichergestellt werden. Die 2015 eingeleiteten Polizeireformen zur erkenntnisgestützen und bürgernahen Polizeiarbeit sowie die Schaffung eines einheitlichen Systems zur Kriminalanalyse lassen Fortschritte erkennen. Beides ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis und die Analyse krimineller Aktivitäten sowie für eine gezielte

---

<sup>8</sup> Von Januar bis Juni 2017 waren 26 % aller Entscheidungen Ablehnungen aus Gründen der nationalen Sicherheit. In den Jahren 2016 und 2015 lag dieser Prozentsatz bei 5 % bzw. 4 % (Quelle: Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)).

<sup>9</sup> COM(2015) 199/SWD(2015) 103 final, angenommen am 8.5.2015, und COM(2015) 684/SWD(2015) 299 final, angenommen am 18.12.2015.

Strafverfolgung und Strafjustiz. In wichtigen Mitgliedsstaaten werden Polizeiattachés eingesetzt, und es werden neue Strafverfolgungsabkommen geschlossen. Georgien unterzeichnete im April 2017 ein Abkommen zur operativen und strategischen Zusammenarbeit mit Europol, das im Juli 2017 in Kraft trat. Derzeit laufen Vorbereitungen zur Aushandlung eines Kooperationsabkommens mit Eurojust; die Aufnahme der Verhandlungen ist für Januar 2018 vorgesehen.

Während Georgien Reformen zur **Bekämpfung der Korruption** insgesamt erfolgreich umgesetzt hat, sollte der wirksamen Umsetzung des im Januar 2017 eingeführten Mechanismus zur Überprüfung von Vermögenserklärungen besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

***Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Es werden weitere Fortschritte bei der Umsetzung erwartet. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:***

- Fortsetzung der Kampagnen zu den Regelungen des visafreien Reiseverkehrs, Fertigstellung der Systeme zur Migrations- und Risikoanalyse und Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung der ermittelten Grundursachen der Migration;
- Operationalisierung des mit Europol geschlossenen Kooperationsabkommens als vorrangige Angelegenheit und Abschluss des Kooperationsabkommens mit Eurojust;
- Abschluss der Reform zur erkenntnisgestützten Polizeiarbeit und Schaffung eines einheitlichen Systems zur Kriminalanalyse als vorrangige Angelegenheit;
- Fortsetzung und weitere Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und der justiziellen Zusammenarbeit;
- Verstärkung der Bemühungen zur Durchsetzung der Geldwäschevorschriften; Aufspüren, Einfrieren oder Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten, auch grenzüberschreitend; Benennung einer nationalen Vermögensabschöpfungsstelle; Anpassung der Rechtsvorschriften an die vierte EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche;
- Vornahme von Änderungen am Antidiskriminierungsgesetz, um dessen wirksame Umsetzung zu gewährleisten.

## **Ukraine**

### **Integriertes Grenzmanagement, Migrationssteuerung und Asyl**

Was die Herausforderungen im Bereich der irregulären Migration anbelangt, weisen die Entwicklungen bei den illegalen Aufenthalten und den Einreiseverweigerungen zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 auf einen leichten Rückgang hin. Die Zahlen der Asylanträge ukrainischer Staatsangehöriger in der EU zwischen der zweiten Jahreshälfte 2016 und der ersten Jahreshälfte 2017 lassen auf eine stabile Entwicklung (von 5 435 auf 5 380) schließen. Die Einreiseverweigerungen gingen geringfügig um 5 % von 23 795 im Jahr 2015 auf 22 495 im Jahr 2016 zurück, während bei den illegalen Aufenthalten ein Anstieg um 26 % (von 23 480 im Jahr 2015 auf 29 565 im Jahr 2016) zu verzeichnen war. Einen erheblichen Rückgang um 44 % gab es bei den Asylanträgen (von 22 100 im Jahr 2015 auf 12 460 im Jahr 2016). Die Anerkennungsquote bei Asylanträgen lag 2015 bei 30,12 % und 2016 bei 24,61 %. Die Zahl ausgewiesener ukrainischer Staatsbürger stieg von 19 200 im

Jahr 2015 auf 26 865 im Jahr 2016; gleichzeitig stieg die Rückkehrquote von 76,41 % im Jahr 2015 auf 82,58 % im Jahr 2016. Die Zusammenarbeit mit der Ukraine im Bereich der Rückübernahme ist weiterhin sehr gut, was durch qualitative Bewertungen der EU und der Mitgliedstaaten bestätigt wird.

**Was die Migrationssteuerung anbelangt**, wurde am 12. Juli 2017 die staatliche Migrationspolitik der Ukraine bis zum Jahr 2025 verabschiedet. Im Zeitraum 2015-2017 wurden gezielte nationale Vorbeugungsmaßnahmen durchgeführt, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Migration zu überwachen. Im Mai 2017 leitete die Ukraine eine landesweite Informationskampagne zur Aufklärung über die Rechte und Pflichten im Rahmen der Regelung für visumfreies Reisen ein.

## Öffentliche Ordnung und Sicherheit

**Was die organisierte Kriminalität anbelangt**, ist die Ukraine weiterhin ein Transitland für verschiedene illegale, in die EU eingeschleuste Waren. Heroin wird in großen Mengen entlang der Kaukasus-Route durch andere Länder der Östlichen Partnerschaft über die Ukraine in die EU eingeschleust. Gruppen der organisierten Kriminalität aus der Ukraine sind an Verbrauchsteuerbetrug und insbesondere an der Produktion und am Schmuggel illegaler Tabakwaren in die EU beteiligt. Cyberkriminelle in der Ukraine verwenden modernste Techniken. Was den illegalen Handel mit Schusswaffen anbelangt, ist die Ukraine – auch wenn das Ausmaß der Handelstätigkeit derzeit gering zu sein scheint – ein potentielles Herkunftsland für illegale Schusswaffen, die in die EU eingeschleust werden. Die ehemalige, für Ermittlungen in Sachen organisierte Kriminalität zuständige Einheit der nationalen Polizei wurde 2015 aufgelöst, ohne dass Pläne dafür existieren, wie sie ersetzt werden soll.

Die Ukraine hat ein Abkommen zur operativen und strategischen Zusammenarbeit mit Europol ratifiziert. Im September 2017 trat das Kooperationsabkommen mit Eurojust zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus in Kraft. In einem ersten Schritt zur Schaffung eines Systems für Cybersicherheit verabschiedete das Parlament im Oktober 2017 ein Gesetz zur Cybersicherheit, um die Gestaltung einer staatlichen Politik auf diesem Gebiet einzuleiten und Bedingungen für die Gewährleistung des Schutzes der nationalen Informationsinfrastruktur vor Cyberangriffen zu schaffen.

Seit dem Schlussbericht über die Visaliberalisierung konnten Fortschritte bei der Umsetzung der **Reform zur Bekämpfung der Korruption** verzeichnet werden, insbesondere in Bezug auf das wirksame Funktionieren des neu geschaffenen Nationalen Amtes für Korruptionsbekämpfung (NABU) und der speziellen Einheit zur Strafverfolgung im Bereich der Korruptionsbekämpfung (SAP); die Nachhaltigkeit von Reformen stellt jedoch weiterhin eine Herausforderung dar. Sowohl die Erhaltung und Stärkung der Unabhängigkeit als auch das wirksame Funktionieren des NABU, der SAP und der Nationalen Agentur für die Verhinderung der Korruption (NAPC) sollten zu den obersten Prioritäten zählen. Jüngste Entwicklungen wie die Einführung strikter Fristen für Ermittlungsverfahren sowie die Offenlegung verdeckter Ermittlungen des NABU Ende November durch die Generalstaatsanwaltschaft untergraben ernsthaft die Kompetenzen des NABU zur wirksamen Durchführung von Ermittlungsverfahren sowie das öffentliche Vertrauen in die Korruptionsbekämpfungsstellen. Ein Gesetzesentwurf, der dem Parlament Anfang Dezember 2017 vorgelegt wurde und die Entlassung von Leitern der

Korruptionsbekämpfungsstellen in unzulässigem Ausmaß vereinfachen würde, ist – obwohl er zunächst von der Tagesordnung genommen wurde – noch immer registriert. Des Weiteren gibt die Tatsache, dass es bei Fällen, die in die gerichtliche Zuständigkeit des NABU und der SAP fallen, kaum zu Verurteilungen kommt, Anlass zu ernster Besorgnis. Die Schaffung eines unabhängigen Fachgerichts höherer Instanz zur Korruptionsbekämpfung in vollständigem Einklang mit der Stellungnahme der Venedig-Kommission würde dazu beitragen, diese Mängel zu beheben.

Was die NAPC anbelangt, wird nach der erfolgreichen Einführung des Systems elektronischer Erklärungen im September 2016 die wirksame Überprüfung elektronischer Erklärungen durch Schwierigkeiten erheblich beeinträchtigt. Bedenken betreffen die Leitung der Agentur, den schwerfälligen Rechtsrahmen, das Versäumnis, eine automatisierte Überprüfungssoftware zu installieren, das Fehlen eines direkten und automatischen Zugangs zu relevanten Datenbanken und Verzeichnissen sowie den anhaltenden Mangel an Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Einrichtungen. Die jüngsten Whistle-Blower-Vorwürfe gegen die Leitung der NAPC lassen weitere Bedenken hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der Einrichtung und ihrer Handlungsfähigkeit laut werden.

Der zunehmende Druck auf die Zivilgesellschaft, unter anderem durch strafrechtliche Ermittlungen und physische Übergriffe, sind weitere besorgniserregende Entwicklungen. Im März 2017 eingeführte Gesetzesänderungen, nach denen Antikorruptionsaktivisten Vermögenserklärungen vorlegen müssen, werfen ebenfalls ernsthafte Bedenken auf.

***Insgesamt werden die Benchmarks für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt. Allerdings müssen angesichts der jüngsten Entwicklungen sofortige Maßnahmen ergriffen werden, um die vollständige Umsetzung und die Nachhaltigkeit vergangener Reformen sicherzustellen, insbesondere was den Benchmark für die Korruptionsbekämpfung betrifft. In folgenden Bereichen besteht Handlungsbedarf:***

- Verstärkung der Zusammenarbeit mit einschlägigen EU-Agenturen, um Gefahren, die sich aus irregulärer Migration ergeben, abzuwenden;
- verstärkte Durchführung gezielter Informationskampagnen zur Klärung der mit dem visumfreien Reisen verbundenen Rechte und Pflichten;
- Gewährleistung der Unabhängigkeit, Wirksamkeit und Tragfähigkeit des institutionellen Rahmens zur Bekämpfung der Korruption, insbesondere durch die Schaffung eines unabhängigen Fachgerichts höherer Instanz zur Korruptionsbekämpfung im Einklang mit der Stellungnahme der Venedig-Kommission und den ukrainischen Rechtsvorschriften. Parallel dazu müssen die Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit des NABU und der SAP sichergestellt und gestärkt und gegenwärtige Entwicklungen, die dessen/deren Tätigkeit beeinträchtigen, umgekehrt werden;
- unverzügliche Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der NAPC und Einrichtung eines wirksamen Überprüfungssystems für Vermögenserklärungen, unter anderem mittels der automatischen Überprüfungssoftware mit direktem und automatischem Zugang zu staatlichen Datenbanken und Verzeichnissen;
- Aufhebung der Änderungen, durch die der Umfang der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Vermögenserklärung für zivilgesellschaftliche Anmelder

- ausgeweitet werden soll, und Gewährleistung, dass die Zivilgesellschaft ihre Rolle ohne ungerechtfertigte Hindernisse und Einflussnahme wahrnehmen kann;
- Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, unter anderem durch Bereitstellung ausreichender Ressourcen und Fachkenntnisse für die nationale Polizei, Einführung einer eindeutigen Abgrenzung der Kompetenzen und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden.

### **III. Schlussfolgerungen**

Im Einklang mit Artikel 1a Absatz 2b der Verordnung (EG) Nr. 539/2001, dem zufolge die Kommission verpflichtet ist, die fortlaufende Erfüllung der Anforderungen im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung durch Drittländer zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, kommt die Kommission auf der Grundlage der in diesem Bericht vorgelegten Analyse und der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dem Schluss, dass die Visaliberalisierungsanforderungen für die betroffenen Länder weiterhin erfüllt werden. Im Bericht werden weitere Maßnahmen genannt, die in bestimmten Bereichen ergriffen werden sollten, um eine kontinuierliche und dauerhafte Umsetzung zu sichern. Darüber hinaus muss die kontinuierliche Umsetzung aller anderen Benchmarks sichergestellt werden.

Die westlichen Balkanländer und Länder der Östlichen Partnerschaft, insbesondere **Albanien**, haben weiterhin Maßnahmen ergriffen, um die nach wie vor bestehenden Herausforderungen im Bereich der **irregulären Migration** anzugehen. Diese Maßnahmen zeigen bereits Resultate. Die Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme verläuft für alle von der Visumpflicht befreiten Länder des westlichen Balkans und der Östlichen Partnerschaft auch weiterhin reibungslos, wobei allseits hohe Rückkehrquoten zu verzeichnen sind.

Was die **Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität** betrifft, sind Gruppen der organisierten Kriminalität aus diesen Ländern – trotz anhaltender Bemühungen – noch immer am Handel mit illegalen Schusswaffen, an der Eigentumskriminalität und am Handel mit verschiedenen illegalen Waren (insbesondere Drogen und Tabak), an der Geldwäsche, am Menschenhandel, an der Schleuserkriminalität und an der Cyberkriminalität in EU-Mitgliedstaaten beteiligt. Diesbezügliche Anstrengungen gilt es zu verstärken.

Was die **Prävention und Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche** betrifft, muss **Moldau** unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die Benchmark für die Visaliberalisierung weiterhin erfüllt wird und die bisher durchgeführten Reformen dauerhaft umgesetzt werden. Angesichts der jüngsten Entwicklungen muss auch die **Ukraine** unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die mit früheren Reformen eingeführten Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen aufrechtzuerhalten und weitere Fortschritte zu ermöglichen.

**Die Umsetzung der Benchmarks für die Visaliberalisierung ist ein kontinuierlicher und fortlaufender Prozess.** Regelmäßige Treffen von Unterausschüssen für Justiz, Freiheit und Sicherheit und Dialoge zwischen der EU und Ländern, die eine Liberalisierung der Visumbestimmungen anstreben, außerdem für die westlichen Balkanländer gegebenenfalls auch EU-Beitrittsverhandlungen, sowie Treffen zwischen hohen Beamten bilden einen angemessenen Rahmen zur weiteren Erörterung dieser Angelegenheiten. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat über die fortlaufende Erfüllung der

Anforderungen im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung durch Drittländer im Jahr 2018 erneut Bericht erstatten.