



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHER VERTRETER
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 20.3.2021
JOIN(2021) 8 final

GEMEINSAME MITTEILUNG AN DEN EUROPÄISCHEN RAT

**Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen
der EU und der Türkei**

1. EINLEITUNG

Im Dezember 2020 stellte der Europäische Rat¹ fest, dass die Türkei einseitige Maßnahmen und Provokationen unternommen und ihre gegen die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten und Führungsspitzen gerichtete Rhetorik verschärft hat. Er bekräftigte das strategische Interesse der Europäischen Union an der Entwicklung einer kooperativen und für beide Seiten nutzbringenden Beziehung zur Türkei. Ferner betonte er, dass das Angebot einer positiven EU-Türkei-Agenda nach wie vor besteht, sofern die Türkei Bereitschaft zeigt, eine echte Partnerschaft mit der Union und ihren Mitgliedstaaten zu fördern und Streitigkeiten durch Dialog und im Einklang mit dem Völkerrecht beizulegen. Er hob außerdem hervor, dass die Europäische Union sich weiterhin für die Verteidigung ihrer Interessen und der Interessen ihrer Mitgliedstaaten sowie für die Aufrechterhaltung der regionalen Stabilität einsetzt.

In diesem Zusammenhang ersuchte der Europäische Rat den Hohen Vertreter und die Kommission, spätestens auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2021 einen Bericht über den aktuellen Stand hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sowie der Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei und über Instrumente und Optionen für das weitere Vorgehen, einschließlich der Ausweitung des Geltungsbereichs des Beschlusses des Rates vom 11. November 2019², vorzulegen. Mit der vorliegenden gemeinsamen Mitteilung wird dieser Aufforderung entsprochen. Das nächste Erweiterungspaket der Kommission mit dem Länderbericht über die Türkei wird dadurch weder ersetzt noch vorweggenommen.

II. POLITISCHE BEZIEHUNGEN

Der politische Kontext der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei hat sich in den letzten Jahren immer weiter verschlechtert, wodurch bei den verschiedenen Instrumenten und Prozessen der bilateralen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Engagements de facto Stillstand eingetreten ist. Ursachen waren vor allem die türkischen Aktionen im **östlichen Mittelmeer**, durch die die Rechte der Republik **Zypern** in ihren Seegebieten direkt infrage gestellt wurden, und die starke Zunahme der Provokationen der Türkei gegenüber **Griechenland**, die ausgebliebenen Fortschritte in der **Zypernfrage** in Verbindung mit Drohungen und Verunglimpfungen vonseiten der Türkei sowie das offensive Vorgehen der Türkei in den meisten **regionalen Konflikten** in ihrer Nachbarschaft, das häufig im Widerspruch zu den allgemeinen Interessen der EU stand. Darüber hinaus hatte die sich weiter verschlechternde **innenpolitische Lage** in der Türkei, insbesondere im Bereich der Grundrechte und der Wirtschaftspolitik, eindeutig negative Auswirkungen auf die Beziehungen der Türkei zu den EU-Mitgliedstaaten und auf die bilaterale EU-Türkei-Agenda.

1. *Östliches Mittelmeer*

In den letzten Jahren nahmen die Spannungen im östlichen Mittelmeerraum zu. Ende Februar 2020 erreichten sie ihren Höhepunkt, als die Türkei entgegen der Erklärung EU-Türkei vom

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/47346/1011-12-20-euco-conclusions-de.pdf>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1894&from=GA>

März 2016 Migranten und Flüchtlinge aktiv ermutigte, ihren Weg in die EU zu erzwingen. Dies führte mitunter zu Gewalt an **griechischen** Land- und Seegrenzen. Eine schwere Krise konnte durch intensive diplomatische Bemühungen abgewendet werden, u. a. durch den Besuch des Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten in Ankara und einen gemeinsamen Besuch des Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Präsidenten des Europäischen Rates und der Präsidentin der Europäischen Kommission an der griechischen Grenze. Anfang März folgte ein Gegenbesuch von Präsident Erdogan in Brüssel.

Das ganze Jahr über entsandten die türkischen Behörden immer wieder Bohr- oder Erkundungsschiffe ohne Genehmigung in die Seegebiete der Republik **Zypern**.

Der Streit der Türkei mit **Griechenland** über die Seegrenzen in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer sorgte weiterhin für erhebliche Unstimmigkeiten. Im August und im Oktober setzte die Türkei ein Schiff für seismische Forschung in der Nähe der griechischen Insel Kastellórizo ein, wodurch die Spannungen so eskalierten, dass es fast zu einem Zusammenstoß zwischen den beiden NATO-Verbündeten gekommen wäre. Diese Maßnahmen gingen mit zahlreichen feindseligen Äußerungen einher, die die Rechte sowohl der Republik Zypern als auch Griechenlands infrage stellten. Die türkische Marine begleitete die Bohrschiffe während ihres Einsatzes. Zu den Aktionen auf See gehörten auch Militärmanöver, die zu Zwischenfällen mit Mitgliedstaaten führten.

Was **Griechenland** anbelangt, so hat die Unterzeichnung einer bilateralen Vereinbarung zwischen der Türkei und der Regierung der nationalen Einheit Libyens über die Abgrenzung der seerechtlichen Zuständigkeitsgebiete im November 2019 die Spannungen weiter verschärft. In der Vereinbarung wurden die Rechte der griechischen Inseln in den betreffenden Gebieten missachtet. Auch andere Provokationen der Türkei gegenüber Griechenland nahmen während des Jahres ganz erheblich zu, vor allem das Überfliegen bewohnter Gebiete Griechenlands durch die Türkei und bedrohliche Marineübungen und die damit einhergehende Rhetorik. Der Dialog, den Griechenland und die Türkei zuvor über die seit Langem bestehenden Streitfragen im Mittelmeer geführt hatten, wurde 2016 ausgesetzt. Angesichts der häufigen Zwischenfälle und anhaltenden Spannungen im Jahr 2020 bemühte sich die NATO um weitere Gespräche zwischen Griechenland und der Türkei zur Entschärfung des Konflikts.

Im Dezember 2020 verurteilte der Europäische Rat zwar erneut die jüngsten provozierenden Handlungen der Türkei, hob aber gleichzeitig die Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei hervor und stellte die **Rückkehr zu einer positiven Agenda** in Aussicht, falls die Türkei ihren antagonistischen Kurs verlässt. Er wies allerdings auch darauf hin, dass **andere Optionen** in Betracht gezogen würden, sollte dies nicht der Fall sein.

Gegen Jahresende zeichnete sich eine Änderung der Lage ab. Die Türkei begrüßte die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember weitgehend und sendete erste Signale, mit denen sie die Bedeutung der Beziehungen zur Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten anerkannte. Seither gab es keine weiteren konflikträchtigen Einsätze türkischer Schiffe mehr und es wurden weitere Botschaften der Annäherung gesendet. Es entstand eine positive Dynamik für Dialog und Verhandlungen und die ersten Schritte für die Wiederaufnahme der beiden wichtigsten Verhandlungsprozesse wurden eingeleitet: Die Sondierungsgespräche über die Seestreitigkeiten zwischen Griechenland und der Türkei

wurden am 25. Januar wiederaufgenommen und im Rahmen des Dialogs über die Zypernfrage sind von 27. bis 29. April informelle Gespräche in Genf geplant.

Die Abgrenzung des Festlandssockels und der ausschließlichen Wirtschaftszonen sollte durch Dialog und Verhandlungen nach Treu und Glauben im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, angegangen werden, wobei erforderlichenfalls der Internationale Gerichtshof anzurufen ist. In diesem Zusammenhang ist das unmissverständliche Bekenntnis zu gutnachbarlichen Beziehungen und zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten weiterhin von entscheidender Bedeutung.

Der Hohe Vertreter hat sich kontinuierlich um förderliche Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Deeskalation in der Region bemüht. Der Rückzug des türkischen Erkundungsschiffs „Oruç Reis“ ermöglichte die Wiederaufnahme direkter Sondierungsgespräche zwischen Griechenland und der Türkei am 25. Januar 2021. Die jüngste (62.) Gesprächsrunde fand am 16. März 2021 in Athen statt, direkt gefolgt von politischen Konsultationen auf hoher Beamtenebene am 17. März. Die Türkei muss in Bezug auf den östlichen Mittelmeerraum eine glaubwürdige Haltung – ohne Rückschritte – einnehmen, um zu beweisen, dass die erklärten Absichten echt sind, und um für Gewissheit zu sorgen, dass an einer allgemeinen Deeskalation in der Region festgehalten wird. Kleinere Zwischenfälle in jüngster Zeit erinnern daran, dass die Deeskalation nach wie vor nicht gesichert ist und konsolidiert werden muss.

2. Zypernfrage

Die Zypernfrage ist ein Hauptgegenstand der erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Türkei und der EU im östlichen Mittelmeerraum. Im Laufe des Jahres 2020 zerschlug sich die Hoffnung, dass in der Zypernfrage vor den Wahlen in der türkisch-zyprischen Gemeinschaft im Oktober/November 2020 Fortschritte erzielt werden könnten. Vor dem Hintergrund der Wahlen nahmen polarisierende Rhetorik und Provokationen zu, worauf die EU scharf reagierte, wie den Schlussfolgerungen des Rates und des Europäischen Rates zu entnehmen ist.

Der Hohe Vertreter/Vizepräsident hat seit Beginn seiner Amtszeit und insbesondere bei seinen Besuchen in Zypern im Juni 2020 und im März 2021 seine uneingeschränkte Unterstützung für den Generalsekretär der Vereinten Nationen bekundet, der eine rasche Wiederaufnahme der **Gespräche zur Lösung der Zypernfrage** anstrebt. Das Büro des VN-Generalsekretärs setzte seine Bemühungen unvermindert fort, obwohl es zu einseitigen Maßnahmen in der Sperrzone **Varosha** und zu wiederholten Erklärungen kam, in denen die vereinbarte Grundlage für die Lösung des Zypernproblems, wie sie in den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen – zuletzt am 29. Januar 2021 (Resolution 2561) – dargelegt wurde, unmittelbar infrage gestellt wurde. Sowohl die EU als auch die Vereinten Nationen forderten die Türkei auf, ihre einseitigen Maßnahmen in Varosha vom November 2020 (Öffnung des Strandes in der Sperrzone) rückgängig zu machen.

Seit den Friedensgesprächen von Crans Montana im Jahr 2017 setzten die Vereinten Nationen ihren Dialog mit der EU in ihrer Eigenschaft als Beobachterin der Zypern-Konferenz fort und die EU stand in sehr engem Kontakt mit den Vertretern des 5+1-Formats. Im Einklang mit den Grundsätzen, auf denen die EU beruht, setzt sie sich für eine faire, umfassende und tragfähige Lösung des Zypernproblems, einschließlich seiner externen

Aspekte, im VN-Rahmen und nach Maßgabe der einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates ein. Gespräche zwischen den beiden Gemeinschaften, die letztendlich zu einer Einigung führen, sind für den Abbau der Spannungen im östlichen Mittelmeerraum von entscheidender Bedeutung. Zwischen den Parteien wurden eine Reihe von Vorschlägen für **vertrauensbildende Maßnahmen** ausgetauscht, unter anderem über die **Aufteilung der Einnahmen aus der Gewinnung von Kohlenwasserstoffen**, und die EU ist weiterhin bereit, bei der hierfür erforderlichen technischen Arbeit zu helfen. Positive Ergebnisse im Zusammenhang mit praktischen Fragen, die für die türkisch-zyprische Gemeinschaft wichtig sind, wie die Erleichterung der Ausfuhr von Halloumi/Hellim-Käse oder die Verteilung von COVID-19-Impfstoffen, könnten ein für die Vertrauensbildung günstiges Umfeld schaffen.³ Das Engagement und die Unterstützung der EU in der Zypernfrage sind unabdingbare Voraussetzungen für einen Abbau der Spannungen in der Region. Die Nichtanerkennung der Republik Zypern durch die Türkei blockiert eindeutig weiterhin verschiedene Wege der Zusammenarbeit. Die Normalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wird ohne Lösung der Zypernfrage äußerst schwierig bleiben.

3. Konferenz über den östlichen Mittelmeerraum

Der Europäische Rat beauftragte den Hohen Vertreter/Vizepräsidenten ferner, als Teil einer umfassenderen vertrauensbildenden Maßnahme eine multilaterale regionale Konferenz unter Einbeziehung der Türkei zu veranstalten. Der Hohe Vertreter/Vizepräsident führte im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für eine **Konferenz über den östlichen Mittelmeerraum** erste Gespräche, um deren Modalitäten (Umfang, Beteiligung, Ablauf und Zeitplan) und mögliche Themen zu sondieren, ohne jedoch der Entscheidung der EU, ob eine Konferenz abgehalten werden sollte oder nicht, vorzugreifen. Eine Einigung hierüber steht noch aus. Deutliche Reaktionen anderer potenzieller Teilnehmer zeigen, dass – sofern sich die Umstände in der Region nicht wesentlich ändern – eine solche Konferenz kurzfristig wahrscheinlich nicht stattfinden kann.

4. Die Region insgesamt

Die zunehmend offensive Außenpolitik der Türkei stand im Widerspruch zu den Prioritäten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Obwohl der institutionelle Rahmen für die Beteiligung der Türkei an der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bereits vorhanden ist, schloss sich die Türkei im Jahr 2020 nur in sehr wenigen Fällen (rund 11 %) der EU an. Die Türkei hat sich weiterhin den meisten Ratsbeschlüssen (restriktiven Maßnahmen) nicht angeschlossen, so auch nicht den gegen Russland, Venezuela, Syrien und Libyen verhängten Maßnahmen, und auch nicht den Erklärungen der EU wie etwa derjenigen zu Bergkarabach.

Der letzte hochrangige politische Dialog zwischen der EU und der Türkei, unter anderem über GASP/GSVP-Fragen, fand im November 2018 in Ankara statt, der letzte Dialog auf Ebene der politischen Direktoren im September 2019. Viele Mitgliedstaaten sind durch enge bilaterale Beziehungen in den Bereichen Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung mit der

³Die Kommission hat mit der Annahme der Rechtsvorschriften für die Eintragung von Halloumi/Hellim als geschützte Ursprungsbezeichnung begonnen, wodurch der Handel mit Halloumi/Hellim, der in der türkisch-zyprischen Gemeinschaft hergestellt wird, über die Trennungslinie hinweg ermöglicht wird, sofern der Käse den Vorgaben des einschlägigen EU-Besitzstands entspricht. Die Beschlüsse werden zur Verbesserung der Gesundheits- und Hygienestandards in der türkisch-zyprischen Gemeinschaft führen, für beide Gemeinschaften erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen und eine engere Zusammenarbeit und die Vertrauensbildung zwischen ihnen fördern.

Türkei verbunden. Angesichts einer immer aktiveren und offensiveren Außenpolitik der Türkei muss gemeinsam mit Nachdruck daran gearbeitet werden, in der **gesamten Region** weitere Spannungen abzubauen und vertrauensbildende Maßnahmen einzuleiten. Von Januar bis März 2021 haben die EU und die Türkei einen diplomatischen Dialog geführt, um ein tieferes Verständnis der jeweiligen Interessen und möglicher für beide Seiten vorteilhafter und nachhaltiger Lösungen zu erreichen, insbesondere in Bezug auf Libyen und Syrien – zwei Schauplätze, wo direkte EU-Interessen auf dem Spiel stehen.

Die Türkei hat seit ihrem aktiven **militärischen** Eingreifen in Syrien und Libyen ganz klar nur ihre eigenen außenpolitischen Ziele verfolgt, ohne die allgemeinen Interessen der Europäischen Union, auch nicht deren Sicherheitsbedenken, zu berücksichtigen.

Die militärische Unterstützung der Türkei in **Libyen**, unter anderem durch die Entsendung ausländischer Kämpfer vor Ort, sowie ihre anhaltende Kritik an und mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Operation IRINI, stehen einem wirksamen Beitrag der EU zur Umsetzung des VN-Waffenembargos entgegen und haben zu widersprüchlichen Ansätzen beim Vorgehen in Libyen geführt. Nach der Bildung einer neuen, inklusiven Regierung, der das Repräsentantenhaus am 10. März das Vertrauen ausgesprochen hat und die am 15. März 2021 vereidigt wurde, ist es nun wichtig, mit den neuen Behörden zusammenzuarbeiten und die nächsten Schritte konstruktiv zu unterstützen. Dazu gehören insbesondere eine rasche Übertragung von Befugnissen auf die neuen Behörden, die Wiedervereinigung der Institutionen, die Vorbereitung der für den 24. Dezember 2021 geplanten Wahlen, die vollständige Umsetzung der Waffenstillstandsvereinbarung vom Oktober 2020 und ein echter nationaler Aussöhnungsprozess. Um Fortschritte zu erzielen, wird die Zusammenarbeit der Türkei, die in Libyen ein einflussreicher Akteur ist, mit den Vereinten Nationen und den anderen regionalen und internationalen Akteuren in allen Bereichen dieses schwierigen Prozesses, insbesondere in politischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht, von entscheidender Bedeutung sein.

In **Syrien** hat die Türkei als direkter Nachbar Interesse an Stabilität und Wohlstand im Land – ein Interesse, das die EU mit ihr teilt. Maßgebliche Voraussetzungen dafür sind die Wahrung der territorialen Integrität Syriens und die Förderung einer friedlichen Lösung des Konflikts durch den von den Vereinten Nationen geleiteten politischen Prozess.

Die EU und die Türkei sind sich darin einig, dass die Arbeit des Verfassungsausschusses und andere Elemente der Resolution 2254 des VN-Sicherheitsrates, wie die Freilassung von Häftlingen und die Bemühungen um eine stärkere Rechenschaftspflicht für Kriegsverbrechen in Syrien, beschleunigt werden müssen. Die EU fordert die Türkei auf, sich dafür einzusetzen, dass die Opposition im Syrischen Nationalrat das gesamte politische Spektrum repräsentiert. Die Türkei hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Waffenruhe im Nordwesten Syriens (Idlib) aufrechtzuerhalten und die Bereitstellung umfangreicher grenzüberschreitender humanitärer Hilfe für den Nordwesten Syriens über die Türkei zu erleichtern. Sie beherbergt weiterhin mindestens 3,6 Millionen Flüchtlinge aus Syrien.

Allerdings haben Militäraktionen der Türkei, unter anderem durch von der Türkei unterstützte Milizen, im Norden Syriens, insbesondere im Nordosten, zu massiven Vertreibungen der Zivilbevölkerung geführt; auch von Menschenrechtsverletzungen wird berichtet. Der Zugang internationaler Hilfsorganisationen ist nach wie vor eingeschränkt, während der türkische Rote Halbmond weiterhin eine dominierende Rolle spielt.

Die Neuansiedlung syrischer Flüchtlinge in ehemaligen Kurdengebieten stellt nach wie vor ein Problem dar. Jede Rückkehr von Flüchtlingen in das Land muss sicher, freiwillig und würdevoll, in Abstimmung mit dem UNHCR und gemäß den vom UNHCR festgelegten Parametern und Grundsätzen erfolgen.

Die Türkei ist militärisch auch im **Nordirak** aktiv und führt Militäroperationen gegen die Kurdische Arbeiterpartei (PKK) durch.

Da die EU die PKK als terroristische Organisation betrachtet, werden die Länder in der Region ermutigt, ihre Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung bilateral zu koordinieren und verhältnismäßig und unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu handeln.

Die jüngste Unterstützung der Türkei für militärische Aktionen im Kaukasus während der Auseinandersetzungen im Konflikt um **Bergkarabach** hat weitere Fragen in Bezug auf die Rolle der Türkei in der Region aufgeworfen. Sie war von der Förderung einer friedlichen Lösung abgerückt und unterstützte die von Aserbaidschan angestrebte militärische Lösung. Die Grenze zwischen der Türkei und Armenien ist seit April 1993 geschlossen. Die EU drängt die Türkei zur Öffnung dieser Grenze.

Im Dezember 2020 schlug die Türkei die Einsetzung einer Gruppe für regionale Kooperation vor, der Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Iran, Russland und die Türkei angehören sollen. Die EU unterstützt weiterhin uneingeschränkt die Bemühungen des internationalen Formats der Minsk-Gruppe der OSZE unter Leitung ihrer Co-Vorsitzenden und erwartet, dass die Türkei sich diesbezüglich anschließt.

5. Zusammenarbeit bei der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Terrorismusbekämpfung

Die Türkei spielt im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine wichtige Rolle. Die Nichtanerkennung der Republik Zypern, die weite Auslegung des vereinbarten Rahmens von 2003 (Berlin-Plus-Vereinbarungen) durch die Türkei und ihre enge Auslegung des Kooperationsrahmens zwischen der EU und der NATO verursachen jedoch praktische und operative Schwierigkeiten, unter anderem beim Aufbau echter Beziehungen zwischen den beiden Organisationen. Die Türkei fordert weiterhin eine Beteiligung an den Verteidigungsinitiativen der EU (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) und Europäischer Verteidigungsfonds (EVF)). Bei der Terrorismusbekämpfung funktioniert die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsdiensten der Türkei und der EU-Mitgliedstaaten gut. Nach der Verurteilung der Militäroperation der Türkei im Nordosten Syriens und der Annahme eines Rahmens für restriktive Maßnahmen als Reaktion auf ihre Tätigkeiten im östlichen Mittelmeer, beantragte die Türkei jedoch im Herbst 2019, den regelmäßigen Dialog mit der EU über die Terrorismusbekämpfung zu verschieben.

III. BILATERALE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND DER TÜRKEI

1. Assoziierungsabkommen

Das **Assoziierungsabkommen** von 1963 bildet den übergeordneten Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Es zielt darauf ab, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei zu stärken und schrittweise eine Zollunion aufzubauen.

Zwar ist es gelungen, durch das Assoziierungsabkommen eine solide Grundlage für unsere bilateralen Beziehungen und einen starken und zunehmenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austausch zu schaffen, jedoch kam es im Laufe der Jahre zu einer Reihe ernster Probleme. Seit dem Beitritt der Republik Zypern zur EU im Jahr 2004 litten die Beziehungen unter den Auswirkungen der ungelösten Zypernfrage. Die Türkei beschloss im Juli 2005, das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen, das die Ausdehnung der Zollunion mit der EU auf die Republik Zypern vorsieht, nicht umzusetzen. Diese einseitige Entscheidung führte 2006 zu dem Beschluss des Rates, die Eröffnung von acht Kapiteln der Beitrittsverhandlungen und den Abschluss aller Kapitel zu blockieren, und 2009 zu der Blockierung von sechs Verhandlungskapiteln durch die Republik Zypern. Die Türkei gestattet keinen direkten Handel zwischen der Republik Zypern und der Türkei, keine direkten Flug- und Seeverkehrsverbindungen und keine sonstigen direkten Verbindungen.

Darüber hinaus blockiert die Türkei den Beitritt der Republik Zypern zu mehreren internationalen Organisationen, darunter der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Nichtanerkennung Zyperns durch die Türkei verhindert auch den direkten Informationsaustausch mit der Türkei (z. B. im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit oder der Bekämpfung von Steuervermeidung) und das reibungslose Funktionieren der Zollunion.

Angesichts der nicht genehmigten Bohrtätigkeiten der Türkei im östlichen Mittelmeer beschloss der Rat im Juli 2019, *vorerst* keine Tagung des Assoziationsrates EU-Türkei abzuhalten. Auch vorbereitende Ausschuss-Sitzungen unter dem Vorsitz hoher Beamter fanden nicht statt. Die technische Zusammenarbeit im Rahmen der acht sektoralen Unterausschüsse wird jedoch fortgesetzt.

2. Beitrittsverhandlungen, Kriterien und Heranführungshilfe

Die Türkei ist seit 1999 Beitrittskandidat. Die **Beitrittsverhandlungen** wurden 2005 aufgenommen. Bislang wurden 16 von 35 Kapiteln eröffnet (das letzte im Jahr 2016); eines davon ist abgeschlossen. Angesichts der anhaltenden gravierenden Rückschritte bei zentralen Grundsätzen und Werten der EU stellte der Rat im Juni 2018 und im Juni 2019 fest, dass sich die Türkei immer weiter von der Europäischen Union entfernt hat und die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei daher *„praktisch zum Stillstand gekommen sind und die Öffnung bzw. der Abschluss weiterer Kapitel nicht in Betracht gezogen werden kann“*.

An den dieser Bewertung zugrunde liegenden Fakten hat sich nichts geändert. In den Schlüsselbereichen des Beitrittsprozesses sind weiterhin **erhebliche Rückschritte bei Reformen** zu verzeichnen. Insbesondere nach dem Putschversuch im Jahr 2016 hat sich die Situation in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Unabhängigkeit der Justiz angesichts einer zunehmenden Zentralisierung der Macht kontinuierlich verschlechtert. Diese Entwicklung hat sich nach dem Inkrafttreten eines neuen

Präsidialsystems im Jahr 2018 weiter beschleunigt. Das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung ist erheblich beeinträchtigt. Die Regierung hat Staat und öffentliche Institutionen umgestaltet und deren Unabhängigkeit untergraben. Die Rolle des Parlaments wurde erheblich geschwächt.

Darüber hinaus wurden 59 der 65 demokratisch gewählten Bürgermeister der pro-kurdischen Demokratischen Partei der Völker (HDP) abgesetzt und durch von der Regierung ernannte Treuhänder ersetzt. Am 17. März beantragte die Staatsanwaltschaft beim Kassationsgerichtshof förmlich die Auflösung der HDP.

Die meisten Rechtsvorschriften werden in Dringlichkeitsverfahren ohne angemessene Einbeziehung und Konsultation der Interessenträger verabschiedet. Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden wurde durch die Einführung des Präsidialsystems beeinträchtigt.

Der politische Druck auf Richter und Staatsanwälte wirkt sich sehr negativ auf die Unabhängigkeit der **Justiz** aus. Einzelpersonen (darunter Journalisten, Studenten, Rechtsanwälte, Oppositionspolitiker und Aktivisten) werden meist aufgrund zu weit gefasster Anschuldigungen im Zusammenhang mit Terrorismus von den Behörden festgenommen, strafrechtlich verfolgt und verurteilt. Die türkischen Behörden weigern sich auch trotz der Entschließungen des Ministerkomitees des Europarates, die endgültigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (u. a. in Bezug auf die Freilassung von Osman Kavala und Selahattin Demirtaş) umzusetzen. Am 2. März nahm die Türkei einen neuen Aktionsplan für Menschenrechte an. Die wichtigsten Mängel, die in Bezug auf die Menschenrechte, die Unabhängigkeit der Justiz und die allgemeine Lage der Rechtsstaatlichkeit festgestellt wurden, werden jedoch nicht behoben.

Die bilateralen Beziehungen zu mehreren EU-Mitgliedstaaten sind nach wie vor angespannt, auch aufgrund der mitunter aggressiven Rhetorik der türkischen Behörden und der **Versuche**, sich in innenpolitische Entscheidungen **einzumischen**.

Ursprünglich wurden im Rahmen des **Instruments für Heranführungshilfe** für den Zeitraum 2014-2020 Mittel in Höhe von fast 4,5 Mrd. EUR für das Türkei-Programm bereitgestellt. Ab 2017 wurde die Mittelzuweisung angesichts der geringen Ausschöpfung und der gravierenden Rückschritte der Türkei in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Reform der öffentlichen Verwaltung sowie der illegalen Bohrtätigkeiten im östlichen Mittelmeer nach und nach gekürzt. Insgesamt belief sich diese Kürzung auf 30 % des 2014 ursprünglich vorgesehenen Betrags. Ab 2017 konzentrierte die Kommission die finanzielle Unterstützung der EU auf Bereiche, die die wichtigsten Grundsätze und Prioritäten der EU widerspiegeln, z. B. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung der Zivilgesellschaft (34 Mio. EUR im Jahr 2020) und Menschenrechte, Austausch zwischen den Menschen und andere Bereiche von EU-Interesse (Energie, Klimawandel, Migration). Die Kommission reduzierte auch den Anteil der direkt von den türkischen Behörden verwalteten Mittel.

Vorbehaltlich des Inkrafttretens der Rechtsgrundlagen des **Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027** wurde für die Jahre 2021 und 2022 mit der vorläufigen Programmplanung **im Rahmen des neuen Instruments (IPA III) begonnen**. Der Schwerpunkt dieser neu ausgerichteten Hilfe wird entsprechend den Ausführungen der Kommission in ihren jährlichen Berichten zur Türkei auf der Unterstützung wichtiger Reformen und Werte liegen.

3. Migration und die Erklärung EU-Türkei von 2016

Die **Erklärung EU-Türkei vom März 2016**⁴ bildet den allgemeinen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei im Bereich Migration. Die Erklärung baut auf dem gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei vom 29. November 2015 auf und resultiert aus Maßnahmen der EU zur Einführung eines Systems für ein wirksames Migrationsmanagement und zur Vermeidung einer humanitären Krise. Ziel war es, ein legales und geordnetes Aufnahmesystem wiederherzustellen, die irreguläre Migration aus der Türkei in die EU zu beenden, den Verlust von Menschenleben zu verhindern, Maßnahmen gegen Schleusernetze zu ergreifen und die Lebensbedingungen syrischer Flüchtlinge in der Türkei durch eine umfassende Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei zu verbessern.

Seit Beginn der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei ist die Zahl der **irregulären Grenzübertritte** von der Türkei nach Griechenland erheblich zurückgegangen⁵. Obwohl es nach wie vor tragische Zwischenfälle gab, ist die Zahl der Todesopfer in der Ägäis stark gesunken.

Ende Februar 2020 wurden Migranten von türkischer Seite ermutigt, die Landroute über Griechenland nach Europa zu nehmen. Dies führte zur Einrichtung eines informellen Lagers an der griechisch-türkischen Grenze, in dem zahlreiche Migranten und Flüchtlinge unter katastrophalen Bedingungen untergebracht sind. Auf den außerordentlichen Tagungen des Rates der EU-Innenminister vom 4. März 2020 und der EU-Außenminister vom 6. März 2020 bekräftigte die EU, dass die Türkei die Erklärung EU-Türkei uneingeschränkt einhalten muss. Der Rat appellierte ferner an die türkische Regierung und alle Akteure und Organisationen vor Ort, die Botschaft zu vermitteln, dass Migranten nicht dazu angehalten werden sollten, illegale Grenzübertritte auf dem Land- oder Seeweg zu versuchen, und der Verbreitung falscher Informationen entgegenzuwirken. Die EU erkannte zwar die verstärkte Migrationslast und die erhöhten Risiken, denen die Türkei auf ihrem Hoheitsgebiet ausgesetzt ist, sowie die erheblichen Anstrengungen, die sie bei der Aufnahme von fast vier Millionen Flüchtlingen unternommen hat, an, lehnte jedoch entschieden ab, dass die Türkei den Migrationsdruck für politische Zwecke nutzt. Seither hat sich die Lage an den See- und Landgrenzen zu Griechenland stabilisiert und ist insgesamt ruhig geblieben. Allerdings wurde eine Verlagerung auf einige der alternativen Migrationsrouten beobachtet⁶.

Das langsame Tempo des **Rückkehrprozesses** war während der gesamten Umsetzung der Erklärung ein Problem. Die türkischen Behörden setzten den Rückkehrprozess im Rahmen der Erklärung vom März 2020 unter Berufung auf COVID-19-Beschränkungen aus. Trotz wiederholter Aufforderungen seitens der griechischen Behörden und der Kommission konnte das Problem nicht gelöst werden. Die Kommission hat darauf bestanden, dass die Türkei ihren Verpflichtungen im Rahmen der Erklärung EU-Türkei uneingeschränkt nachkommen

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁵ In den fünf Monaten, bevor mit der Umsetzung der Erklärung begonnen wurde, überquerten täglich durchschnittlich 3262 Migranten und Asylsuchende die Ägäis, um auf die griechischen Inseln zu gelangen. Dagegen lag die durchschnittliche tägliche Zahl der auf dem Seeweg ankommenden Menschen im Jahr 2019 bei 165; 2020 – auch infolge der COVID-19-Beschränkungen – betrug sie nur noch 25.

⁶ So stiegen beispielsweise die irregulären Einreisen aus der Türkei nach Italien im Vergleich zu 2019 um mehr als 120 %. Auch der Migrationsdruck auf die Republik Zypern hat erheblich zugenommen.

muss. Am 14. Januar 2021 stellte Griechenland einen offiziellen Antrag auf Rückübernahme von 1450 Personen, den die Türkei jedoch nicht akzeptierte.

Nach wie vor werden mehr Personen in der EU **neu angesiedelt** als in die Türkei rückgeführt. Nur 2140 irreguläre Migranten und Asylbewerber, deren Anträge für unzulässig erklärt wurden und die von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangt waren, wurden in die Türkei rückgeführt, während 28300 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in der EU neu angesiedelt wurden. 20 Mitgliedstaaten erklärten sich zur Aufnahme von Flüchtlingen bereit. Um ein zügiges Tempo des Neuansiedlungsprozesses zu gewährleisten, stellt die Kommission Mittel für die Mitgliedstaaten bereit, in denen die Neuansiedlungen stattfinden, während das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen operative Unterstützung leistet und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten fördert.

In der Erklärung EU-Türkei ist die Aktivierung einer Regelung über die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen vorgesehen, sobald die irregulären Grenzübertritte beendet oder zumindest erheblich und nachhaltig reduziert wurden. Im Dezember 2017 billigten die Mitgliedstaaten die mit der Türkei vereinbarten Standardverfahren, doch die Mitgliedstaaten haben noch nicht beschlossen, die Regelung in Anspruch zu nehmen.

Im Rahmen der Erklärung von 2016 hat die EU 6 Mrd. EUR für die **Unterstützung von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften in der Türkei** bereitgestellt. Bis Ende 2020 wurden die operationellen Mittel dieser Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei vollständig gebunden und vergeben, 65 % wurden entsprechend den jeweiligen Projektfortschritten bereits ausgezahlt. Damit hat die EU eine wichtige Investition in Stabilität geleistet.

Die Unterstützung im Rahmen der Fazilität wurde eng mit den Mitgliedstaaten, anderen Gebern und den türkischen Behörden abgestimmt. Sie ist nach wie vor entscheidend, um Grundbedürfnisse zu decken und Schutz, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie sozioökonomische Unterstützung zu gewährleisten. Über 1,8 Millionen Flüchtlinge profitieren vom sozialen Sicherheitsnetz für Notsituationen (ESSN), und dank der Unterstützung durch das Programm „Conditional Cash Transfer for Education“ (CCTE), das an bestimmte Bedingungen geknüpfte Geldzuweisungen für Bildungsleistungen vorsieht, besuchen fast 670 000 Flüchtlingskinder die Schule.

Die EU hat für die Zeit nach der Fazilität bereits zusätzliche **Mittel** in Höhe von 585 Mio. EUR **für die humanitäre Brücke** bereitgestellt, um einige wichtige Schutz- und Gesundheitsprojekte fortzuführen und die Fortsetzung der beiden Leitprogramme der EU, des ESSN und des CCTE bis Anfang 2022 sicherzustellen. Die Lage der Flüchtlinge in der Türkei verschlechtert sich jedoch weiter und wurde durch die COVID-19-Pandemie und den Wirtschaftsabschwung noch verschärft. Daher wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2020 betont, dass die EU in den kommenden Jahren weiterhin Unterstützung leisten muss. Die Kommission wird hierzu in Kürze konkrete Vorschläge vorlegen. Die künftige EU-Finanzierung zielt überdies darauf ab, die Nachhaltigkeit der Ergebnisse und den Übergang der Finanzierung auf die türkischen Behörden zu gewährleisten.

Die Türkei hat wiederholt eine beschleunigte Umsetzung der Erklärung von 2016 gefordert, insbesondere in Bezug auf ihre nicht-migrationsbezogenen Elemente: die baldige Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen, die rasche Modernisierung der Zollunion und die Visaliberalisierung. In der Erklärung EU-Türkei sind jedoch alle diese Elemente nach wie

vor von bekannten und vereinbarten Bedingungen, Benchmarks und Beschlussfassungsverfahren abhängig. Die Türkei muss die entsprechenden Bedingungen erst noch erfüllen.

4. Gipfeltreffen und Dialoge auf hoher Ebene

Die EU und die Türkei haben vereinbart, bei dem Treffen der Staats- und Regierungschefs mit der Türkei im November 2015 politische und sektorale Dialoge auf hoher Ebene zu führen. Ferner wurde vereinbart, zweimal jährlich regelmäßige Gipfeltreffen in geeigneter Form abzuhalten. Sektorale Dialoge auf hoher Ebene wurden zu politischen Themen, Wirtschaft, Verkehr und Energie organisiert.

Angesichts der nicht genehmigten Bohrtätigkeiten der Türkei im östlichen Mittelmeer beschloss der Rat im Juli 2019, vorerst keine Dialoge auf hoher Ebene und keine Tagung des Assoziationsrates EU-Türkei zu planen. Daraufhin beschloss die Türkei, die geografischen außenpolitischen Dialoge mit der EU auszusetzen. Dennoch fand im September 2019 ein Treffen der politischen Direktoren statt, und die Türkei bekundet nun erneut ihr Interesse an einer Wiederaufnahme der Gespräche mit der EU über außenpolitische Fragen. Die Ad-hoc-Kontakte auf Ebene des Präsidenten und der Minister wurden fortgesetzt.

Regelmäßige Dialoge auf hoher Ebene sind ein wichtiger Teil der vom Europäischen Rat im Oktober 2020 vereinbarten positiven Agenda, die unter der Voraussetzung eingeleitet werden soll, dass die Türkei ihre Bereitschaft zeigt, eine echte Partnerschaft mit der Union und ihren Mitgliedstaaten zu fördern und Differenzen im Wege des Dialogs und im Einklang mit dem Völkerrecht beizulegen.

5. Direkte Kontakte zwischen den Menschen und Teilnahme der Türkei an EU-Programmen

Die Teilnahme an den Programmen und Agenturen der Union ist ein wichtiges Element der Integration der Türkei in die Politik und die Instrumente der EU, wenn dies im beiderseitigen Interesse liegt. Im Zeitraum 2014-2020 beteiligte sich die Türkei an neun Programmen und zwei Agenturen, darunter Erasmus + und Horizont 2020. Die Türkei hat ihr Interesse an einer weiteren Teilnahme an diesen und anderen Programmen und Agenturen der EU im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 bekundet und kürzlich darum ersucht, ihre Teilnahme am Programm „Kreatives Europa“ wieder aufnehmen zu dürfen.

6. Visaliberalisierung

Am 16. Dezember 2013 leiteten die EU und die Türkei parallel zur Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei einen Dialog über die Visaliberalisierung ein. Der Dialog über die Visaliberalisierung stützt sich auf den Fahrplan für eine Regelung für visumfreies Reisen mit der Türkei, in dem 72 Zielvorgaben festgelegt sind, die die Türkei erfüllen muss.

Die Erklärung EU-Türkei sah vor, die Erfüllung des Fahrplans im Hinblick auf die spätestens für Ende Juni 2016 geplante Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige zu beschleunigen, selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass die Türkei alle Vorgaben

erfüllt hat. Sechs Benchmarks des Fahrplans wurden jedoch noch nicht erfüllt⁷, und diejenigen, die als vorläufig erfüllt gelten, bedürfen ebenfalls einer kontinuierlichen Überwachung. Sachverständige der Kommission bieten der Türkei gemeinsam mit Sachverständigen des Europarats weiterhin technische Hilfe bei der Erfüllung der verbleibenden Bedingungen an.

7. Restriktive Maßnahmen der EU

Im Jahr 2019 verstärkte die Türkei ihre illegalen Bohrtätigkeiten in den Gewässern um Zypern. Obwohl die anhaltenden rechtswidrigen Handlungen der Türkei von der EU eindeutig und wiederholt verurteilt wurden, unternahm die Türkei keine Anstrengungen, sie zu stoppen. Daher beschloss der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) im Oktober 2019, einen Rahmen für restriktive Maßnahmen zu schaffen, der am 11. November 2019 angenommen wurde.

Dieser Rahmen ermöglicht es, Sanktionen gegen Personen oder Einrichtungen zu verhängen, die für nicht von Zypern genehmigte Bohrungen (in seinen Hoheitsgewässern, seiner ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf seinem Festlandsockel) verantwortlich oder daran beteiligt sind. Bei den anwendbaren Sanktionen handelt es sich um ein Reiseverbot und das Einfrieren von Vermögenswerten. Die ersten Benennungen im Rahmen der Sanktionsregelung wurden am 27. Februar 2020 angenommen⁸.

Nach der Militäroperation der Türkei in Nordostsyrien haben sich die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2019 auf der Grundlage der Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP⁹ auch zu einer strengen nationalen Haltung in Bezug auf ihre Waffenexportpolitik gegenüber der Türkei verpflichtet, aber kein Waffenembargo beschlossen. Ein solcher Beschluss kann vom Rat einstimmig gefasst werden.

IV. WIRTSCHAFT UND HANDEL

1. Handelsrahmen EU-Türkei

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei sind in drei Präferenzhandelsabkommen geregelt¹⁰. Die 1995 errichtete Zollunion EU-Türkei deckt den Handel mit Industriegütern und somit den Großteil der Handelsströme ab. Die Integration im Rahmen der Zollunion geht viel tiefer als es bei einem Freihandelsabkommen der Fall wäre. Sie verpflichtet die Türkei zur Einhaltung des Gemeinsamen Zollltarifs der EU und der EU-Regeln für Einfuhren aus Drittländern, zur Angleichung innerstaatlicher Rechtsvorschriften

⁷ Die sechs noch nicht erfüllten Benchmarks: 1) Abschluss einer Vereinbarung über die operative Zusammenarbeit mit Europol; 2) Angleichung der Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten an die EU-Standards, 3) Annahme von Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption, 4) Angebot zur wirksamen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen an alle EU-Mitgliedstaaten; 5) Überarbeitung der Rechtsvorschriften und praktischen Verfahren zur Terrorismusbekämpfung gemäß den europäischen Standards; 6) Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei mit all seinen Bestimmungen, einschließlich der Bestimmungen über die Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen.

⁸ Sie betreffen einen Vizepräsidenten und einen stellvertretenden Direktor der türkischen Erdölgesellschaft TPAO, da die TPAO die nicht genehmigten Bohrungen plant, leitet und durchführt.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/>

¹⁰ Einzelheiten siehe *Individual reports and info sheets on implementation of EU Free Trade Agreements* (Länderberichte und Informationsblätter über die Umsetzung der EU-Freihandelsabkommen) von 2020, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159048.pdf.

an den EU-Besitzstand über Waren und zur Anpassung an EU-Vorschriften über Handelspolitik, Wettbewerbspolitik und Rechte an geistigem Eigentum.

Abgesehen von der Zollunion billigte der Assoziationsrat 1998 ein Freihandelsabkommen für Agrarerzeugnisse. 1996 schlossen die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Türkei ein Freihandelsabkommen über Kohle-, Eisen- und Stahlerzeugnisse.

Der Wert des bilateralen Warenhandels betrug 2020 knapp 132,5 Mrd. EUR. Etwa 41 % aller aus der Türkei ausgeführten Waren gehen in die EU, und knapp ein Drittel der Einfuhren in die Türkei kommt aus der EU. Außerdem ist die EU die bei weitem größte Quelle ausländischer Direktinvestitionen in der Türkei mit einem Bestand von 58,5 Mrd. EUR im Jahr 2018.

Nachdem sich die Türkei anfänglich durchaus an die Bestimmungen der Zollunion gehalten hatte, ist sie in jüngerer Zeit immer systematischer davon abgewichen. Das Hauptproblem sind zusätzliche Zölle, die auf Importe aus Drittländern erhoben werden (selbst wenn sie aus der EU eingeführt werden). Daneben gibt es noch zahlreiche andere Marktzugangsprobleme, die einzelnen EU-Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Mitgliedstaaten zunehmend Sorge bereiten, wie z. B. Überwachungsmaßnahmen, in deren Rahmen die Offenlegung sensibler Daten verlangt wird, Diskriminierung von EU-Traktorherstellern oder übermäßige Prüfungs- und Zertifizierungsanforderungen. Außerdem hat die Türkei Handelsabkommen geschlossen, die nicht mit jenen der EU im Einklang stehen, obwohl das Land damit gegen seine entsprechende Verpflichtung im Rahmen der Zollunion verstößt.

2. Modernisierung der Zollunion

Die Kommission legte dem Rat im Dezember 2016 einen Entwurf für Verhandlungsrichtlinien über „ein neues Abkommen zur Modernisierung der Zollunion und zur Ausweitung der bilateralen präferenziellen Handelsbeziehungen“ mit der Türkei vor. Vorgesehen sind eine verstärkte gegenseitige Liberalisierung des Agrar- und Dienstleistungshandels, eine Marktöffnung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe und strengere Pflichten in den Bereichen Wettbewerb, Rechte an geistigem Eigentum und nachhaltige Entwicklung. Der Vorschlag geht auch auf die ernstesten Probleme mit der Funktionsweise der aktuellen Strukturen ein. In ihrer Folgenabschätzung gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Modernisierung sich sehr positiv auf die Türkei auswirken und eindeutig wirtschaftliche Vorteile für die EU bringen würde.

Aber vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Beziehungen zwischen der EU und der Türkei wurden die Beratungen des Rates über diesen Kommissionsvorschlag 2017 ausgesetzt. Der Rat zog am 26. Juni 2018 offiziell den Schluss, dass *„keine weiteren Arbeiten im Hinblick auf die Modernisierung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei vorgesehen“* sind, was er am 18. Juni 2019 noch einmal bekräftigte.

3. Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Wirtschaftsreformprogramm, Dialog, IFI/DFI-Unterstützung

Seit 2015 legen alle Kandidatenländer und potenziellen Kandidaten, einschließlich der Türkei, der Kommission jährliche Wirtschaftsreformprogramme (ERP) vor als Teil ihrer Bemühungen um die Stärkung ihrer wirtschaftspolitischen Steuerung und zur Vorbereitung auf ihre spätere Beteiligung am Mechanismus der EU für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Das ERP beinhaltet mittelfristige gesamtwirtschaftliche Projektionen,

Haushaltspläne für die nächsten drei Jahre und Strukturreformpläne. Ausgehend vom ERP und der Bewertung durch die Kommission werden anlässlich des jährlichen wirtschafts- und finanzpolitischen Dialogs zwischen der EU und dem Westbalkan und der Türkei auf Ministerebene für jedes Land gezielte wirtschaftspolitische Empfehlungen abgegeben und deren Umsetzung überprüft.

Separat dazu haben die EU und die Türkei 2015 einen **hochrangigen Wirtschaftsdialog** eingerichtet und 2016 zum ersten Mal abgehalten, um die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu fördern. Wegen der türkischen Bohrtätigkeiten im östlichen Mittelmeer setzte der Rat im Juli 2019 aber auch diesen Dialog aus.

Die **Europäische Investitionsbank-Gruppe**¹¹ und die **Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)** konzentrieren ihre Tätigkeit in der Türkei zurzeit auf den Privatsektor¹².

4. Sonstige Sektoren von grundlegender Bedeutung

Der **Energie**-Sektor ist von geostrategischer Bedeutung in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Der Austausch über Themen wie nukleare Sicherheit oder Erneuerbare findet auf den im Assoziierungsabkommen vorgesehenen sektorspezifischen Sitzungen statt. Im März 2015 wurden die Voraussetzungen für einen Energiedialog auf hoher Ebene geschaffen, aber es fanden nur zwei Treffen statt, vor allem weil die Türkei Zusammenkünfte auf Ministerebene ablehnte. Dieser Dialog wurde wegen der nicht genehmigten Bohrtätigkeiten der Türkei im östlichen Mittelmeerraum ausgesetzt. 2018 wurde der Beobachterstatus des türkischen Übertragungsnetzbetreibers TEİAŞ im Europäischen Netz der Übertragungsnetzbetreiber (Strom) ausgesetzt. Der Grund dafür waren Bedenken angesichts der mangelnden Kooperationsbereitschaft von TEİAŞ bei Elektrizitätsvorhaben für die türkisch-zyprische Gemeinschaft und der möglichen negativen Folgen für das Stromnetz der gesamten Insel. 2019 übermittelte die Türkei den überarbeiteten nationalen Bericht über Stresstests für das Kernkraftwerkprojekt Akkuyu, und Sachverständige tauschten sich über die Organisation der Peer-Review durch die ENSREG aus, in der die Türkei Beobachterstatus hat. **EU-Finanzhilfen** wurden extensiv in Anspruch genommen, um zahlreiche Energieprojekte zu finanzieren, wobei sich der Schwerpunkt zunehmend in Richtung Erneuerbare und Energieeffizienz verlagerte.

Die Beziehungen im Bereich **Verkehr** zwischen der Türkei und der EU sind trotz gemeinsamer Interessen in den Bereichen Sicherheit im Straßenverkehr, nachhaltige urbane Mobilität oder umweltverträgliche Seeschifffahrt nach wie vor schwierig. Die Verhandlungen über ein **umfassendes Luftverkehrsabkommen** mit der Türkei wurden gemäß den Schlussfolgerungen des Rates vom Juli 2019 ausgesetzt, und das Verhandlungsmandat der Kommission lief im Juli 2020 aus. Die Türkei hat unlängst Interesse an einer

¹¹ inkl. Europäischem Investitionsfonds. In seinen Schlussfolgerungen vom Juli 2019 ersuchte der Rat die Europäische Investitionsbank, ihre Darlehensstätigkeit in der Türkei zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf staatlich besicherte Darlehen.

¹² Ende 2019 belief sich das Gesamtrisiko der Europäischen Investitionsbank (EIB) aus den Auszahlungen in der Türkei auf 12,3 Mrd. EUR. Die EIB hat der Türkei seit 2016 deutlich weniger Darlehen und infolge der 2019 verhängten restriktiven Maßnahmen der EU im Jahr 2020 keine Darlehen mehr gewährt. Die EBWE setzte ihre Unterstützung für Tätigkeiten des Privatsektors in der Türkei 2020 fort und vergab außerdem nach strengsten Auswahlkriterien Darlehen an den öffentlichen Sektor zur Finanzierung des Erwerbs kritischer Ausrüstung, die öffentliche Krankenhäuser in der Türkei im Kampf gegen die COVID-19-Pandemie benötigten. Insgesamt beliefen sich die EBWE-Investitionen in der Türkei 2020 auf 1,8 Mrd. EUR.

Wiederaufnahme der Verhandlungen bekundet. Allerdings erkennt die Türkei nicht das Recht von EU-Luftfahrtunternehmen an, Flüge aus einem anderen als dem EU-Mitgliedstaat, der dem Unternehmen die Betriebsgenehmigung erteilt hat, in die Türkei durchzuführen.

Die Ausweitung des **TEN-T-Kernnetzes** auf die Türkei ist ein weiterer Bereich, in dem die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei stockt. Da die Türkei sich nicht an das Zusatzprotokoll zum Abkommen von Ankara über den Zugang zu Häfen und Flughäfen hält, kann die Ausweitung des TEN-T-Netzes nicht abgeschlossen werden. Dass die Ausweitung abgeschlossen wird, ist auch für die Durchführung des Bahnstreckenprojekts Halkalı – Kapıkule wichtig.

Im Interesse der **Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen** hat die EU die Türkei aufgefordert, den einschlägigen internationalen Übereinkommen im Bereich der Ziviljustiz beizutreten. Die Türkei ist bereits Vertragspartei der Haager Übereinkommen über Familienrechtssachen mit Auslandsbezug. Die Türkei sollte wirksame Maßnahmen ergreifen, um Verzögerungen bei Verfahren, die sich aus dem Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung ergeben, auf ein akzeptables Maß zu verringern und die Anwendung der internationalen Mediation in solchen Fällen zu fördern.

Was die **Zusammenarbeit in Strafsachen** angeht, so hat die Türkei 2019 sechs Kontaktstellen eingerichtet, um den Austausch nicht sensibler Informationen mit Eurojust zu erleichtern. 2020 war die Türkei an 20 operativen Fällen von Eurojust beteiligt. Außerdem band Eurojust die Türkei in ihre vierjährige Kooperationsstrategie (2020-2024) ein. Ein Beschluss zur Ermächtigung der Kommission, ein Abkommen zwischen Eurojust und der Türkei über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen auszuhandeln, liegt dem Rat derzeit zur Annahme vor.

Der Rat verabschiedete am 22. Februar 2021 Schlussfolgerungen¹³ zur überarbeiteten EU-Liste **nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke**. Die Türkei wurde aufgefordert, alle offenen Fragen im Hinblick auf den wirksamen Informationsaustausch mit allen Mitgliedstaaten zu regeln, wie in den Schlussfolgerungen des Rates dargelegt. Von der Türkei wird erwartet, dass sie sich bis 31. Mai 2021 auf hoher politischer Ebene verpflichtet, ihre Austauschbeziehung für den automatischen Informationsaustausch mit allen Mitgliedstaaten bis 30. Juni 2021 wirksam zu aktivieren.

Die Türkei beteiligt sich seit 2016 am **Katastrophenschutzverfahren** der Union. Sie hat auch aktiv an den regionalen IPA-Katastrophenschutzprogrammen teilgenommen und wird Mittel aus dem nächsten regionalen IPA-Programm für Hochwasserschutz und Waldbrandrisikomanagement erhalten, das am 15. November 2020 offiziell angelaufen ist.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit Dezember letzten Jahres hat die Türkei in verschiedenen Fragen, auch in ihren bilateralen Beziehungen zu mehreren EU-Mitgliedstaaten, eine besonnenere und konstruktivere Haltung gezeigt. Dies ist ein positiver und begrüßenswerter Fortschritt. Die

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/de/pdf>

COVID-19-Pandemie hat zusätzlich verdeutlicht, dass kooperative Beziehungen für beide Seiten von Nutzen sind. Der Deeskalationsprozess ist jedoch nach wie vor fragil. Es ist mehr Zeit nötig, um zu beurteilen, ob er nachhaltig und glaubwürdig ist und langanhaltende Ergebnisse liefert, auch vor dem Hintergrund der sich verschlechternden innenpolitischen Lage in der Türkei.

Um die derzeitige Dynamik zu verstärken und Anreize für insgesamt engere Beziehungen zwischen der EU und der Türkei zu schaffen, sollte die Union unserer Auffassung nach eine Reihe möglicher Bereiche der Zusammenarbeit zur Sprache bringen, um einen stufenweisen, verhältnismäßigen und reversiblen Ansatz zu ermöglichen. Dies liegt in unserem gemeinsamen Interesse und könnte schrittweise vorangetrieben werden – natürlich unter der Voraussetzung, dass die Türkei ihre konstruktiven Bemühungen in den kommenden Monaten fortsetzt und verstärkt.

Diese Maßnahmen könnten Folgendes umfassen:

1. Eine wirksamere und für beide Seiten vorteilhafte Umsetzung der Schlüsselemente der Erklärung EU-Türkei von 2016, insbesondere in Bezug auf das **Migrationsmanagement**, was insbesondere bedeuten würde, dass die Türkei den Prozess der **Rückübernahme** von den griechischen Inseln unverzüglich wieder einleiten würde, beginnend mit den 1450 Rückkehrern, deren Rechtsmittel ausgeschöpft sind.
2. Umgekehrt sollten die EU-Mitgliedstaaten die **Neuansiedlungen** von Migranten, die über die Türkei in die Union gelangt sind, auf der Grundlage der bisherigen Fortschritte verstärken. Dies sollte insbesondere für die schutzbedürftigsten Gruppen syrischer Flüchtlinge in der Türkei gelten.
3. Die Stärkung unserer bereits umfassenden **wirtschaftlichen Beziehungen** bietet ebenfalls Vorteile für beide Seiten, insbesondere angesichts des derzeit schwierigen Wirtschaftsklimas. Im Mittelpunkt stünden dabei die Modernisierung und Ausweitung des Anwendungsbereichs der derzeitigen **Zollunion** zwischen der EU und der Türkei, wie bereits von der Kommission vorgeschlagen. Dies würde auch einen Orientierungsrahmen für die Wirtschaftsreformen in der Türkei bieten. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich auf entsprechende Verhandlungsrichtlinien einigen und die Kommission ermächtigen, Verhandlungen über diese Modernisierung aufzunehmen, sofern die Türkei konkrete Schritte zur Beilegung der derzeitigen Handelsstreitigkeiten unternimmt.
4. Es ist sinnvoll, die Kommunikationskanäle offen zu halten – nicht zuletzt, um die wirtschaftlichen und sektorbezogenen Reformzusagen der Türkei zu unterstützen. Zuvor ausgesetzte **Dialoge auf hoher Ebene** in den Bereichen Wirtschaft, Energie, Verkehr, politische Entwicklungen, Außen- und Sicherheitspolitik könnten dann weitergeführt und Dialoge zu neuen Themen wie Grüner Deal/Klimaschutz, innere Sicherheit, Beziehungen zwischen den Religionen und Kultur eingeleitet werden.
5. Die Intensivierung der **Kontakte zwischen den Menschen** ist eine weitere vertrauensbildende Maßnahme. Die Kommission beabsichtigt, die Teilnahme der Türkei an der nächsten Generation von EU-Programmen wie Erasmus+, Horizont Europa usw. auch im Rahmen des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens zu erleichtern. Die Kommission ist nach wie vor bereit, die Türkei zu den Einzelheiten der im

Fahrplan für die Visaliberalisierung festgelegten, noch nicht erreichten Benchmarks zu beraten.

Sollte die Türkei den Aufbau einer echten Partnerschaft mit der EU jedoch nicht konstruktiv vorantreiben, sondern zu erneuten einseitigen Handlungen oder Provokationen unter Verstoß gegen das Völkerrecht zurückkehren, die darauf abzielen, den Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, insbesondere im östlichen Mittelmeerraum, zu schaden, sollte klargestellt werden, dass dies, wie im Bericht dargelegt, **politische und wirtschaftliche Konsequenzen** nach sich ziehen würde. Weitere EU-Maßnahmen sollten fokussiert, verhältnismäßig und reversibel sein, damit sie bestmöglich an die Situation und das Ausmaß der Bedrohung oder Herausforderung angepasst werden können, Anreize für die Rückkehr zu einem Kooperationskurs schaffen und eine negative Eskalationsdynamik verhindern.

Neben der Aussetzung der oben dargelegten Elemente des Angebots der konstruktiven Kooperation sollten wir intelligente, anpassbare und reversible **restriktive Maßnahmen** vorsehen, die auf den bereits bestehenden Maßnahmen aufbauen. Diese könnten schrittweise Folgendes einschließen:

1. Annahme der **zusätzlichen Benennungen**, auf die sich der Europäische Rat im Dezember bereits geeinigt hat;
2. mögliche **Verstärkung** der restriktiven Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Sanktionsregelungen und Erwägung der Einbeziehung juristischer Personen;
3. weitere Beschränkungen der **wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei**, einschließlich der Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank und anderer Finanzinstitutionen;
4. **zielgerichtete Maßnahmen in anderen Sektoren**, die für die türkische Wirtschaft von Bedeutung sind, wie ein Verbot der Erbringung von Tourismusdienstleistungen, Reisewarnungen der Mitgliedstaaten usw.;
5. zusätzliche EU-Maßnahmen im **Energiesektor und in verwandten Sektoren**, wie Ein- und Ausfuhrverbote für bestimmte Güter und Technologien.

Nicht zuletzt wird die Kommission im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2020 rasch Optionen für die weitere **Bereitstellung von Finanzmitteln für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften** in der Türkei ausarbeiten. Angesichts des erheblichen Bedarfs vor Ort und der hohen Belastung, die die Türkei in dieser Hinsicht weiterhin trägt, handelt es sich um eine europäische Investition in Stabilität und Solidarität. Es liegt in unserem ureigensten Interesse, auf den Erfolgen der letzten Jahre aufzubauen.