



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Plenarsitzungsdokument*

---

**A7-0097/2014**

7.2.2014

**\*\*\***

## **EMPFEHLUNG**

zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (10697/2012 – C7-0029/2014 – 2012/0122(NLE))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Renate Sommer

***Erklärung der benutzten Zeichen***

- \* Verfahren der Konsultation
- \*\*\* Verfahren der Zustimmung
- \*\*\*I Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (erste Lesung)
- \*\*\*II Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (zweite Lesung)
- \*\*\*III Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (dritte Lesung)

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der im Rahmen des Entwurfs eines Rechtsakts vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

## INHALT

|  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN<br>PARLAMENTS ..... | 5            |
| BEGRÜNDUNG.....  | 6            |
| MINDERHEITENANSICHT .....  | 9            |
| STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN<br>.....        | 10           |
| ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS .....                            | 13           |



## **ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

**zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (COM(2012)0239 – C7-0000/2013 – 2012/0122(NLE))**

**(Zustimmung)**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis des Entwurfs eines Beschlusses des Rates (10697/2012),
  - in Kenntnis des Entwurfs des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (10693/2012),
  - in Kenntnis des vom Rat gemäß Artikel 79 Absatz 3 und Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz 2 Buchstabe a Ziffer v des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterbreiteten Ersuchens um Zustimmung (C7-0029/2014),
  - gestützt auf Artikel 81 und Artikel 90 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis der Empfehlung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (A7-0097/2014),
1. gibt seine Zustimmung zu dem Abschluss des Abkommens;
  2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Republik Türkei zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

### *Hintergrund*

Der Landweg über die Türkei nach Griechenland ist derzeit die von Migranten und Flüchtlingen aus aller Welt meistgenutzte Route auf ihrem Weg in die Europäische Union. Die Türkei ist damit das Haupttransitland für die illegale Einwanderung in die Europäische Union. Um die Rückführung illegal in die Europäische Union eingereister Migranten zu ermöglichen, hatten die Europäische Union und die Türkei sich daher im November 2002 auf die Eröffnung von Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen geeinigt. Dieses Abkommen soll die Vertragsparteien zur Rückübernahme ihrer jeweiligen Staatsangehörigen sowie gegebenenfalls von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel und von Staatenlosen verpflichten; gleichzeitig werden prozedurale und technische Kriterien für die Rückübernahme festgelegt.

Die erste Verhandlungsrunde fand im Mai 2005 statt. Am 14. Januar 2011 wurden die Verhandlungen abgeschlossen. Das Ergebnis der Verhandlungen wurde vom Rat der Justiz- und Innenminister am 24. Februar 2011 gebilligt. Die Kommission legte dem Rat daraufhin einen Vorschlag über den Abschluss und die Unterzeichnung des Abkommens vor. Daraufhin erteilte der Rat der Kommission die Vollmacht, das Abkommen im Namen der Europäischen Union zu unterzeichnen. Nach Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV ist für den Abschluss des Abkommens die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Auch die Türkei hat das Abkommen bislang lediglich paraphiert, denn die türkische Seite machte plötzlich die Unterzeichnung des Abkommens von der Ausarbeitung eines Fahrplans zur Visa-Liberalisierung seitens der Europäischen Union abhängig. Der daraufhin von der Kommission ausgearbeitete Aktionsplan zu einer schrittweisen Visa-Liberalisierung knüpft diese an legislative und administrative Reformen in der Türkei hinsichtlich der Sicherheit von Ausweispapieren, der Zusammenarbeit mit den Grenzschutzbehörden der Europäischen Union sowie der Wahrung der Grundrechte. Der Aktionsplan wurde am 30. November 2012 vom Rat angenommen.

### *Standpunkt der Berichterstatterin*

Das Rückübernahmeabkommen würde einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der illegalen Zuwanderung in die Europäische Union über das Hoheitsgebiet der Türkei leisten. Gleichzeitig würde es zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, insbesondere des Menschenhandels, beitragen sowie zu einer deutlichen Entlastung Griechenlands und damit der gesamten Europäischen Union führen.

Nachdem die Europäische Union der Türkei mit einem Visa-Aktionsplan entgegengekommen ist, muss die Türkei nun ihre Zusagen einhalten und das Abkommen umgehend unterzeichnen. Die neue Haltung des Landes, die Ratifizierung des Rückübernahmeabkommens so lange auszusetzen, bis die Europäische Union konkrete Visa-Erleichterungen für türkische Staatsbürger einführt, ist nicht akzeptabel. Es kann nicht sein, dass die Türkei die illegale Massenzuwanderung über ihr Hoheitsgebiet nach Griechenland instrumentalisiert, um die Europäische Union unter Druck zu setzen.

Allerdings ist insgesamt festzustellen, dass die Türkei die Integrität der Europäischen Union in keiner Weise akzeptiert. Dies zeigte sich unter anderem mehr als deutlich in der Verweigerungshaltung der Türkei gegenüber der zyprischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2012. Damit verletzte das Kandidatenland einen Grundpfeiler des institutionellen Verhandlungsrahmens, welcher auf den Grundsätzen einer ernsthaften Zusammenarbeit und gegenseitiger Solidarität fußt.

Ebenso nachhaltig weigert sich die Türkei, ihrer Verpflichtung nachzukommen, das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen EWG - Türkei umfassend und in nicht diskriminierender Weise gegenüber allen Mitgliedstaaten umzusetzen. Die Türkei ist nach wie vor nicht bereit, die Republik Zypern als eigenständigen Staat anzuerkennen. Damit erkennt sie aber auch die Europäische Union in ihrer Gesamtheit und Integrität nicht an. Diese Haltung wird die Beitrittsverhandlungen weiterhin blockieren.

Der jüngste Fortschrittsbericht der Kommission zur Türkei zeigt wiederholt deutliche Defizite auf, unter anderem bei der Meinungs- und Pressefreiheit, der Unabhängigkeit der Justiz und der Religionsfreiheit. Im weltweiten Vergleich ist die Türkei mittlerweile das Land mit der höchsten Anzahl inhaftierter Journalisten. Neben diesen werden auch Studenten, Gewerkschafter und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen wegen regierungskritischer Äußerungen inhaftiert und nach dem Anti-Terrorgesetz angeklagt und verurteilt. Diese massive Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit verstößt ebenso wie weitere Defizite gegen die politischen Kriterien von Kopenhagen für die Vorbeitrittsphase, die die Türkei bereits vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen erfüllt haben sollte, bis heute aber in keinem einzigen Punkt erfüllt. Damit wird ein konstruktiver Dialog mit der Europäischen Union konterkariert, denn die Kopenhagener Kriterien beschreiben das grundlegende Wertegefüge der Europäischen Union.

Angesichts dieser Situation begrüßt Ihre Berichterstatterin die Entscheidung der Kommission, die Ausarbeitung eines Aktionsplans für die Visa-Liberalisierung an strenge Kriterien zu knüpfen. Die Betonung der Tatsache, dass es sich um einen „allmählichen Prozess“ mit „einer langfristigen Perspektive“ handelt, entspricht auch dem Geist der offenen Perspektive der Beitrittsverhandlungen. Mit dem Visa-Aktionsplan kommt die Europäische Union der Türkei einen bedeutenden Schritt entgegen, ohne einen Automatismus in Kauf zu nehmen.

Es ist zu bedauern, dass die türkische Seite trotz dieses Zugeständnisses seitens der Europäischen Union die Ratifizierung des Rückübernahmeabkommens weiter hinauszögert, indem sie nun darauf beharrt, dass der Aktionsplan und damit Visa-Erleichterungen zuerst umgesetzt werden müssten. Angesichts der beschriebenen Defizite der Türkei ist diese neue Forderung unverhältnismäßig. Es ist unabdingbar, dass sich die Türkei an die getroffenen Absprachen hält und mit der Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens ein positives Signal an die Europäische Union sendet. Zudem müssen bis zum Inkrafttreten und der effektiven Umsetzung des Rückübernahmeabkommens die bestehenden bilateralen Abkommen gegenüber sämtlichen Mitgliedstaaten uneingeschränkt umgesetzt werden.

Die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei der Bewältigung der Migrationsströme, der Bekämpfung des Menschenhandels und bei den Grenzkontrollen sollte intensiviert und die effektive Zusammenarbeit der Türkei mit sämtlichen Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der

Politikbereiche Justiz und Inneres gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang wird die türkische Regierung aufgefordert, dem Parlament das angekündigte Gesetzespaket zur Grenzsicherung im Zusammenhang mit Frontex vorzulegen.

Nicht nur die Europäische Union, sondern auch die Türkei dürfte aus der Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens Nutzen ziehen. Das Abkommen ebnet letztendlich den Weg zu einer Visa-Liberalisierung und ist ein wichtiger Meilenstein in der Annäherung des Landes an die Europäische Union. Darüber hinaus wird die Türkei durch das Abkommen in den Genuss finanzieller und technischer Unterstützung durch die Europäische Union für den Aufbau der Grenzpolizei und die Ausrüstung für die Grenzüberwachung kommen. Diese Kapazitäten werden der Türkei helfen, ihre Grenzen zu fragilen Nachbarstaaten wie Syrien, Iran und Irak zu sichern.

In Anbetracht dieser Überlegungen empfiehlt die Berichterstatterin dem Europäischen Parlament dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei über die Rückübernahme von Personen ohne Aufenthaltstitel zuzustimmen. Auch der Rat sollte deutlich Stellung gegenüber der Türkei beziehen und die türkische Seite anhalten, das Abkommen ohne weitere Verzögerungen durch immer neue Zusatzforderungen umgehend zu unterzeichnen.



## MINDERHEITENANSICHT

gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Geschäftsordnung von  
Judith Sargentini, H el ene Flautre, Franziska Keller, Jean Lambert and Tatjana Zdanoka  
im Namen der Verts/ALE

Die Verts/ALE-Fraktion lehnt R ck ubernahmeabkommen konsequent ab, da eine vollständige Einhaltung der EU-Verträge und der europäischen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Bestimmungen über Grundrechte und Asyl nicht gewährleistet ist, besonders, wenn man die jüngsten Berichte über die Zurückweisung von Asylsuchenden an den Land- und Meeresgrenzen der EU bedenkt.

R ck ubernahmeabkommen dürfen keine Klausel zu Drittstaatsangehörigen enthalten, besonders im Falle der Türkei, da dieses Land eines der wichtigsten Transitländer bei der Einreise in die EU ist. Eine unabhängige und konkrete Überwachung der Umsetzung des R ck ubernahmeabkommens ist entscheidend, damit gewährleistet ist, dass Personen, die internationalen Schutz benötigen, insbesondere syrische Staatsangehörige, nicht in Länder zurückgeführt werden, in denen ihnen kein Schutz gewährt wird und in denen ihnen Verfolgung droht; das Recht auf Zugang zum Hoheitsgebiet der EU und zu fairen und effizienten Verfahren für Asylsuchende muss geachtet werden. Solche konkreten  berwachungsvorkehrungen erfordern die Einführung von Mechanismen zum Austausch von Informationen über diejenigen, die zurückgekehrt sind.

Die Türkei nimmt zwar viele syrische Flüchtlinge auf, halt jedoch einen geografischen Vorbehalt in Bezug auf die Fl chtlingkonvention von 1951 aufrecht, wonach der UNHCR rechtlich verantwortlich ist für die Feststellung des Flüchtlingsstatus nichteurop ischer Antragsteller sowie dafür, dauerhafte Lösungen für die als Flüchtlinge anerkannten Personen zu finden.

Darüber hinaus darf der Abschluss eines R ck ubernahmeabkommens keine Voraussetzung für die Einleitung der Visaliberalisierung sein.

23.4.2013

## **STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN**

für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates vom  
über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union  
und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt  
(COM(2012)0239 – C7-0000/2013 – 2012/0122(NLE))

Verfasserin der Stellungnahme: Ria Oomen-Ruijten

### **KURZE BEGRÜNDUNG**

Nach achtjährigen Verhandlungen gelangten die Kommission und die Türkei im Juni 2012 zu einer Einigung über den Text eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt, das noch unterzeichnet und geschlossen werden muss. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) ist der federführende Ausschuss. Wegen seiner Zuständigkeit für Beitrittsverhandlungen (Anlage VII der Geschäftsordnung) und seines langjährigen Interesses an der Türkei hat der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) die Genehmigung zur Ausarbeitung einer Stellungnahme beantragt.

Der vorgeschlagene Beschluss über den Abschluss des Abkommens enthält die notwendigen internen Regelungen für dessen praktische Anwendung. In der dem Vorschlag beigefügten Begründung weist die Kommission darauf hin, dass die Rückübernahmepflichten auf uneingeschränkter Gegenseitigkeit beruhen und sowohl eigene Staatsangehörige als auch Drittstaatsangehörige und Staatenlose betreffen. Man einigte sich auf eine Ausnahme von dem Beschluss für Dänemark.

Angesichts der großen Zahl irregulärer Einwanderer, die über die Türkei in das Gebiet der EU einreisen, ist es wichtig, die Zusammenarbeit bei Migrationssteuerung, Bekämpfung des Menschenhandels und Grenzkontrollen zu verstärken. Das Abkommen sollte auch Auswirkungen auf den Prozess der schrittweisen Visaliberalisierung in einer langfristigen Perspektive haben und wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Befreiung von der Visumpflicht. Die Türkei ist das einzige Kandidatenland, für das keine Befreiung von der Visumpflicht gilt. Der Ausschuss fordert die türkischen Behörden nachdrücklich auf sicherzustellen, dass bestehende bilaterale Abkommen bis zum Inkrafttreten dieses

Abkommens umfassend umgesetzt werden. Man sollte auch darauf hinweisen, dass das Parlament in seiner Entschließung vom 29. März 2012 zu dem Fortschrittsbericht 2011 der Kommission über die Türkei (P7\_TA(2012)0116) „die Türkei [aufforderte], das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei ... zu unterzeichnen und umzusetzen“, und seine „Auffassung [äußerte], dass der Rat der Kommission nach der Unterzeichnung des Rückübernahmeabkommens das Mandat erteilen sollte, einen Dialog über Visafragen einzuleiten und den Fahrplan für die Visaliberalisierung festzulegen“. In dem Entschließungsantrag zu dem Fortschrittsbericht 2012 der Kommission über die Türkei, der derzeit im AFET erörtert wird, wird diese politische Linie bekräftigt.

Deshalb ist der Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt weiterhin von entscheidender Bedeutung.

\*\*\*\*\*

Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, dem Parlament die Zustimmung vorzuschlagen.

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

|  |   |    |    |    |   |    |   |
|--|---|----|----|----|---|----|---|
| <b>Datum der Annahme</b>   | 23.4.2013   |    |    |    |   |    |   |
| <b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>  | <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 100px;">+:</td> <td style="text-align: right;">34</td> </tr> <tr> <td>-:</td> <td style="text-align: right;">5</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table>   | +: | 34 | -: | 5 | 0: | 0 |
| +:   | 34  |    |    |    |   |    |   |
| -:   | 5   |    |    |    |   |    |   |
| 0:   | 0   |    |    |    |   |    |   |
| <b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>                | Sir Robert Atkins, Bastiaan Belder, Elmar Brok, Arnaud Danjean, Andrzej Grzyb, Anna Ibrisagic, Liisa Jaakonsaari, Jelko Kacin, Tunne Kelam, Maria Eleni Koppa, Andrey Kovatchev, Paweł Robert Kowal, Eduard Kukan, Vytautas Landsbergis, Sabine Lösing, Ulrike Lunacek, Francisco José Millán Mon, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Ria Oomen-Ruijten, Ioan Mircea Pașcu, Mirosław Piotrowski, Hans-Gert Pöttering, Cristian Dan Preda, György Schöpflin, Geoffrey Van Orden, Sir Graham Watson, Boris Zala |    |    |    |   |    |   |
| <b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b>     | Charalampos Angourakis, Reinhard Bütikofer, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Elisabeth Jeggle, Carmen Romero López, Sampo Terho, Ivo Vajgl   |    |    |    |   |    |   |
| <b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 187 Abs. 2)</b> | Maria Badia i Cutchet, María Auxiliadora Correa Zamora, Cornelia Ernst, Peter Šťastný   |    |    |    |   |    |   |

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

|  |   |
|--|---|
| <b>Datum der Annahme</b>   | 22.1.2014   |
| <b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>                                      | + :                 34<br>- :                 7<br>0 :                 1  |
| <b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>            | Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Philip Claeys, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Tanja Fajon, Monika Flašíková Beňová, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Ágnes Hankiss, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Véronique Mathieu Houillon, Anthea McIntyre, Roberta Metsola, Louis Michel, Claude Moraes, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Kyriacos Triantaphyllides, Axel Voss, Renate Weber, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra |
| <b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b> | Michael Cashman, Jean Lambert, Antonio Masip Hidalgo, Raül Romeva i Rueda, Salvador Sedó i Alabart, Marie-Christine Vergiat   |