



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 14/2016

Die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU in der Flüchtlingskrise

Eine türkische Perspektive

von *Ufuk Gezer und Mustafa Songür*

Beim Management der gegenwärtigen Flüchtlingskrise kommt der Türkei eine Schlüsselrolle zu. Vor diesem Hintergrund haben die EU und die Türkei ihre Zusammenarbeit im Migrationsbereich seit Ende 2015 intensiviert: Das menschliche Leid in der Ägäisregion soll gemindert, das Geschäftsmodell der Schleuser zerschlagen und die irreguläre Migration nach Europa sukzessive in regulierte Bahnen gelenkt werden. Dabei gilt es, die jeweiligen Interessen der EU und der Türkei zu berücksichtigen. Aus türkischer Sicht kommt hier der Visumfreiheit für türkische Bürgerinnen und Bürger, die in die EU reisen, zentrale Bedeutung zu. Mittlerweile sind beide Seiten bei ihrer Kooperation von der Krisenphase zur lösungsorientierten Phase übergegangen. Dieser Impuls sollte beibehalten werden um der europäisch-türkische Zusammenarbeit eine langfristige und nachhaltige Grundlage zu geben.

Der unkontrollierte Strom von Flüchtlingen, der als die größte humanitäre Krise in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs gilt, hat tiefliegende Meinungsverschiedenheiten in Europa zutage gefördert. Bei einer nüchternen Betrachtung lässt sich schwerlich behaupten, dass die EU im Hinblick auf die Bewältigung dieser Krise, die mittlerweile von einigen Kommentatoren als existenzielle Bedrohung betrachtet wird, die Prüfung erfolgreich bestanden hätte.

Darüber hinaus hat man sich in dieser Krise auch an die besondere Bedeutung der Türkei als Schüsselndland erinnert. In der Tat nimmt die Türkei, von der sich Europa lange Zeit abgewendet hatte, bei der Lösung der Krise eine aktive Rolle ein. Infolge des Türkei-EU-Abkommens vom 18. März 2016 kamen die illegalen Überquerungen in der Ägäis quasi zum Stillstand, und die Debatte zur Zukunft des Schengen-Raums fand weitgehend ein Ende. Am 4. Mai wurde der von der EU-Kommission erarbeitete dritte Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Visaliberalisierung veröffentlicht. Es wird erwartet, dass dieser Bericht, der einen überwiegend positiven Grundtenor enthält und in dem der Abschluss des Visaliberalisierungsprozesses empfohlen wird, den Beziehungen einen neuen Impuls verleiht. Die Visumfreiheit könnte zu einem der wichtigsten Meilensteine in den Türkei-EU-Beziehungen werden. In diesem Zusammenhang kann die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU zur Bewältigung der Flüchtlingskrise gemäß den folgenden fünf Punkten bewertet werden.

1. Die Bedeutung der Türkei-EU-Zusammenarbeit zur Bewältigung der Flüchtlingskrise

Derzeit sind 12 Millionen Syrer auf der Flucht, was im Umkehrschluss heißt, dass mittlerweile mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung Syriens im Verlauf des andauernden Bürgerkriegs vertrieben worden ist. Vier Millionen Syrer haben Zuflucht in den Nachbarländern gefunden, wobei die Türkei mit 2,7 Millionen den

größten Anteil aufnahm. Die humanitäre Tragödie hat die vitale Bedeutung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU noch einmal vor Augen geführt. Der Flüchtlingsstrom und die irreguläre Migration nach Europa haben grundlegende gesellschaftliche Parameter im gesamten europäischen Raum verschoben und wurden damit zu Hauptthemen auf der politischen Tagesordnung.

Insgesamt betrachtet stellt die Flüchtlingskrise eine multidimensionale Herausforderung für die EU dar. Erstens hat die Flüchtlingskrise zu einer ernsthaften Polarisierung innerhalb der EU-Staaten geführt. In der EU wurde zwar die Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedsstaaten nach bestimmten Kontingenten beschlossen. Diese Vereinbarungen wurden jedoch bisher kaum umgesetzt. Dies hat die Glaubwürdigkeit der EU als internationaler Akteur erschüttert.

Zweitens hat die Flüchtlingskrise zu Zweifeln am Schengen-System geführt. An der deutsch-österreichischen Grenze wurden am 13. September 2015 Kontrollen eingeführt. Andere Schengen-Staaten wie Schweden und Dänemark zogen nach. Doch die Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums bedrohen mit der Reisefreiheit eine der größten Errungenschaften für die EU-Bürger, und sie stellen laut Studien der Bertelsmann Stiftung und des Ifo-Instituts ein erhebliches Kostenrisiko für die Wirtschaft Europas dar.

Drittens befeuerte die Flüchtlingskrise europaweit sowohl den Zulauf zu rechtspopulistischen Parteien als auch die Islamfeindlichkeit. So konnte beispielweise die Alternative für Deutschland (AfD), welche den Islam als unvereinbar mit dem deutschen Grundgesetz ansieht, bei den Landtagswahlen in Deutschland im März 2016 aus dem Stand zweistellige Ergebnisse erzielen. Mit ihrer populistischen Haltung greift die Partei gezielt Bedenken innerhalb der deutschen Bevölkerung auf, dass die mehrheitlich aus Ländern wie Syrien, dem Irak und Afghanistan stammenden Flüchtlinge und Migranten überwiegend Muslime sind und sich daher nur schwerlich oder gar nicht in die deutsche Gesellschaft integrieren lassen würden. Als Ausdruck zunehmender Feindseligkeit gegenüber Migranten stieg in 2015 die Zahl von Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte und Übergriffen auf Flüchtlinge in Deutschland erheblich an und erreichte mit über 1.000 gezählten Vorfällen ein Allzeithoch.

Viertens wird die Flüchtlingskrise in Europa vorwiegend aus sicherheitspolitischer Perspektive betrachtet. Mit anderen Worten: Die humanitären, rechtlichen und sogar wirtschaftlichen Aspekte dieses Themas sind weit in den Hintergrund gerückt.

2. Die von der Türkei unternommenen Schritte zur Bewältigung der Krise

Die durch den andauernden Bürgerkrieg hervorgerufene Instabilität Syriens griff in Form von irregulärer Migration auf die Türkei und die EU über. Spätestens im Sommer 2015, als die illegalen Überquerungen von Migranten in der Ägäis ihren Höhepunkt erreichten, erkannte die EU, dass der Türkei bei einer Lösung der Krise eine Schlüsselrolle zukommt und konzentrierte sich daraufhin auf den Ausbau der bestehenden Kooperationsbeziehungen. Die mit der Flüchtlingskrise verbundenen Herausforderungen wurden als Chance gesehen und stießen konkrete Schritte auch im Hinblick auf den allgemeinen Charakter der Türkei-EU-Beziehungen an. In diesem Sinne wurden im Oktober 2015 die Verhandlungen über den Gemeinsamen Aktionsplan zwischen der Türkei und der EU aufgenommen und über fünf Treffen auf Ebene der Regierungschefs in den folgenden sechs Monaten fortgeführt:

- Aktionsplan vom 14. Oktober 2015 („ad referendum“ vereinbart)
- Erster Türkei-EU-Gipfel am 29. November 2015
- Erstes Treffen der „Koalition der Willigen“ am 17. Dezember 2015
- Zweiter Türkei-EU-Gipfel am 7. März 2016
- Dritter Türkei-EU-Gipfel am 18. März 2016

Auf dem ersten Türkei-EU-Gipfel am 29. November 2015 beschlossen beide Seiten die Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans. Auf dem zweiten Türkei-EU-Gipfel am 7. März 2016 unterbreitete die Türkei ihre Vorschläge in Bezug auf die irregulären Überquerungen in der Ägäis. Auf dem bislang letzten Gipfel am 18. März 2016 wurde eine Einigung zur Verhinderung der irregulären Migration in der Ägäis erzielt. Diese Vereinbarung sieht die Rücknahme aller irregulären Migranten, die nach dem 20. März 2016 auf die Ägäis-Inseln gelangen, ab dem 4. April vor. In diesem Zusammenhang wurden bislang 325 Personen von der Türkei zurückgenommen.

Dabei verfolgen die EU und die Türkei drei wesentliche Ziele:

- (1) Das Sterben in der Ägäis beenden.
- (2) Das Geschäftsmodell der Schleuser zerschlagen.
- (3) Ersetzen der irregulären Migration durch reguläre Migration mithilfe des Neuansiedlungsprogramms.

Das Türkei-EU-Abkommen vom 18. März 2016 war weitgehend ein Erfolg. In einer Zeit, in der die EU mit inneren Differenzen kämpft, hat die Türkei mit einem konstruktiven Vorschlag bei der Lösung der Flüchtlingskrise eine Schlüsselrolle eingenommen und gezeigt, dass sie die Werte der EU weitaus mehr als viele ihrer Mitgliedsländer verinnerlicht hat.

3. Die Eindämmung der Überquerungen in der Ägäis infolge des Abkommens vom 18. März

Im Rahmen des auf dem ersten Türkei-EU-Gipfel am 29. November 2015 aktivierten Gemeinsamen Aktionsplans zur Migration und des Abkommens mit der EU vom 18. März zur Bekämpfung der irregulären Migration insbesondere in der Ägäis hat sich die Migrationszusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU mehr denn je vertieft. Die Türkei hat ihren Teil aus dem Aktionsplan und dem Abkommen vom 18. März seitdem mehr als erfüllt.

Dies wird am deutlichsten an der Zahl der irregulären Überquerungen in der Ägäis sichtbar, die gegenwärtig in den zweistelligen Bereich gesunken ist. Im April 2016 gab es insgesamt rund 2.000 Überquerungen, während im Oktober 2015 diese Zahl alle acht Stunden zu verzeichnen war. Auch ist im April kein einziger Flüchtling in der Ägäis ertrunken. Noch bis vor kurzem kamen bis zu 100 Menschen im Monat bei den Überquerungsversuchen ums Leben. Die Ziele der Beendigung des Sterbens in der Ägäis und der Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser wurden somit weitgehend erreicht.

4. Bewertung des Visaliberalisierungsprozesses und türkische Erwartungen

Auf dem dritten Türkei-EU-Gipfel am 18. März wurde die Aufhebung der Visumpflicht für den Schengen-Raum ab Ende Juni 2016 vereinbart. Am 4. Mai wurde der dritte Bericht der EU-Kommission über die Fortschritte der Türkei bei der Visaliberalisierung veröffentlicht. Er weist darauf hin, dass seitens der Türkei innerhalb kurzer Zeit vor allem in Hinblick auf Gesetzgebung und operative Maßnahmen beachtliche Fortschritte erzielt worden sind und schlägt die Aufnahme der Türkei in die Liste der *von der Visumpflicht befreiten Länder* vor. In ihrem Vorschlag teilte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union mit, dass die Türkei die Vorgaben des Fahrplans größtenteils erfüllt, und empfiehlt, die visumfreie Einreise für türkische Staatsbürger in den Schengen-Raum ab Ende Juni 2016 zu gewährleisten.

Visumfreiheit für türkische Bürger ist keine Nullsummenrechnung, sondern vielmehr eine *Win-win-Situation* für beide Seiten. Während aus Sicht der Türkei bei ihrer Integration in den Westen der Sicherheitsaspekt durch die NATO, der wirtschaftliche Aspekt durch die Zollunion und der rechtliche Aspekt durch den Europarat abgedeckt wird, würde der noch ausstehende menschliche Aspekt durch die Visumfreiheit abgedeckt werden. Zweifellos wird die visumfreie Einreise für türkische Staatsbürger in den Schengen-Raum die zwischenmenschlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bindungen mit der EU noch

weiter verstärken. Die 50-jährigen facettenreichen Beziehungen zwischen der Türkei und der EU, die durch die Visumfreiheit eine neue Dimension erreichen würden, könnten ebenso die Interaktion und Kommunikation zwischen den Völkern verstärken.

Erstens ist allerdings bei der Abstimmung über die Visumfreiheit im Europäischen Parlament eine einfache Mehrheit und im Rat der Europäischen Union gar eine qualifizierte Mehrheit nötig. Es ist im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der EU als Partner von großer Bedeutung, dass die EU-Mitgliedstaaten in diesem Prozess zu ihren politischen Zusagen stehen.

Zweitens wird mit dem am 1. Juni in Kraft tretenden Rückübernahmeabkommen zwischen Türkei und EU sowie der Visumfreiheit eine starke gegenseitige Abhängigkeit entstehen. So werden sich die türkischen Menschen der EU annähern, während die EU ihre Identität als normative Macht, derer sie dringend bedarf, festigen kann.

Drittens ist die Befürchtung, dass die Zahl der illegal nach Europa kommenden türkischen Migranten mit der Visumfreiheit erheblich steigen könnte, größtenteils unbegründet. Visumfreiheit bedeutet nicht unkontrollierte Einreise. Zudem sollte auch nicht vergessen werden, dass es sich bei den türkischen Staatsbürgern, die in den vergangenen Jahren in Europa Asyl beantragt haben oder sich illegal hier aufhalten, lediglich um ein paar tausend handelt. Ebenso sollte nicht vergessen werden, dass das Pro-Kopf-Einkommen in der Türkei höher ist als in vielen Ländern, denen die EU bereits Visumfreiheit gewährt. Darüber hinaus nimmt die Türkei gemäß ihrer Verpflichtung aus dem Rückübernahmeabkommen mit der EU ihre Staatsbürger zurück, die sich illegal in den Ländern der EU aufhalten. Jedenfalls sind im EU-Recht die erforderlichen Instrumente vorhanden, um den Missbrauch der Visumfreiheit zu verhindern und sie notfalls auch auszusetzen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU basiert allerdings nicht nur auf der Flüchtlingskrise. Die Türkei und die EU brauchten einander in der Vergangenheit, sie brauchen einander heute noch mehr als in der Vergangenheit, und sie werden einander in Zukunft mehr denn je brauchen. Aus diesem Grund sollte auch die Europäische Union ihre Beziehungen zur Türkei aus einer strategischen Perspektive betrachten. In diesem Zusammenhang ist die Visumfreiheit als ein strategischer Hebel, der eine gegenseitige Abhängigkeit schafft, von großer Bedeutung.

5. Die Leistungen der Türkei für die Flüchtlinge

Die Türkei gewährt den Flüchtlingen, die vor der Gewalt in Syrien fliehen, im Rahmen des Völkerrechts „vorübergehenden Schutz“ und verfolgt seit April 2011 eine Politik der „offenen Türen“ für Syrer. Gemäß den Verpflichtungen der Türkei aus der Genfer Flüchtlingskonvention wird der Grundsatz der Nicht-zurückweisung sorgfältig eingehalten. Die freiwillige Rückkehr der Syrer nach Syrien erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen.

Die „Verordnung über den vorübergehenden Schutz“, die am 22. Oktober 2014 in Kraft trat und den Syrern einen legalen Status ermöglicht, sieht für die Menschen mit vorübergehendem Schutz Leistungen für Gesundheit, Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sozialhilfe und -dienstleistungen sowie zu Übersetzern vor. Bei der Einreise werden sie registriert und erhalten einen Gesundheitscheck. Die Verordnung über die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Syrer mit vorübergehendem Schutz trat am 15. Januar 2016 in Kraft.

In den 26 vorläufigen Unterkünften in zehn türkischen Provinzen sind derzeit rund 270.000 Syrer untergebracht. Die Gesamtzahl der Syrer in der Türkei beläuft sich auf rund 2,75 Millionen. Die 26. vorläufige Unterkunft Hatay Güveççi nimmt seit dem 1. Februar 2016 Flüchtlinge auf. Die Syrer, die nicht in den vorläufigen Unterkünften leben, halten sich mehrheitlich in zehn Provinzen – Şanlıurfa, Hatay, İstanbul, Gaziantep, Adana, Mersin, Kilis, Mardin, İzmir und Bursa – auf. Für Syrer mit vorübergehendem Schutz, die außerhalb der Unterkünfte leben, werden die Gesundheitskosten in den staatlichen Krankenhäusern ebenso übernommen.

Die Zahl der schulpflichtigen Kinder unter den Flüchtlingen beläuft sich auf rund 750.000. In den Unterkünften werden etwa 80.000 Kinder unterrichtet und außerhalb der Unterkünfte besuchen etwa 200.000 Kinder eine Schule. Die restlichen rund 470.000 Kinder jedoch können nicht unterrichtet werden.

6. Ergebnis

Es ist davon auszugehen, dass die Migrationsbewegungen auch in der kommenden Zeit anhalten werden. Offensichtlich ist, dass die bestehenden Einrichtungen und Organisationen beim Management der Flüchtlingswelle, die infolge des tragischen Zerfalls Syriens entstanden ist, im Allgemeinen nicht effektiv genug sind. Die Zahl der gescheiterten Staaten, in der Region um Europa nimmt zu. Die wachsende Gefahr von Auseinandersetzungen im subsaharischen Afrika, wirtschaftliche Probleme und verbesserte Fähigkeiten der Schleuserbanden deuten darauf hin, dass die unkontrollierte Migration eines der wichtigsten Probleme der kommenden Zeit werden wird.

Allein dieses Beispiel stellt einen ausreichenden Grund dafür dar, dass die EU ihre Beziehungen zur Türkei aus einer langfristigen strategischen Perspektive betrachten sollte. Eine taktische Vorgehensweise, die sich lediglich auf ein einzelnes Problem fokussiert, ist für die Türkei nur bedingt attraktiv. In diesem Zusammenhang werden mit der Visaliberalisierung für türkische Bürger in der Tat die Karten neu gemischt. In der Flüchtlingsfrage sind Europa und die Türkei nun von der „Krisen-Phase“ in die „Phase der Lösungssuche“ übergegangen, und dieser Impuls sollte beibehalten werden. In die Beziehungen, die aufgrund politischer Entwicklungen von einer negativen Tagesordnung bestimmt werden, sollte unbedingt eine positive Energie gebracht werden. Insofern liegt eine Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU, die auf Werten basiert, die von einem humanitären Ansatz dominiert werden, im gemeinsamen Interesse aller Seiten.

Ufuk Gezer ist Gesandter der Botschaft, Mustafa Songür ist Botschaftsrat an der Botschaft der Republik Türkei in Berlin. Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.