

## Wichtiges Abkommen mit einigen Fragezeichen

EU-TÜRKEI-GIPFEL VOM 29. NOVEMBER 2015

**Am 29. November einigten sich die Europäischen Staats- und Regierungschefs mit der Türkei auf einen gemeinsamen Aktionsplan zum Management der Flüchtlingsströme. Die Türkei will unter anderem die Zahl der illegalen Zuwanderer reduzieren, die Situation der Flüchtlinge im eigenen Land verbessern und auch beim Grenzschutz enger mit der EU zusammenarbeiten. Im Gegenzug sagt die EU finanzielle Unterstützung, eine Revitalisierung des EU-Beitrittsprozesses, eine Beschleunigung der Visaliberalisierung sowie eine Aufwertung der diplomatischen Beziehungen zu. Einige Detailfragen sind in den kommenden Wochen zu klären.**

### Hintergrund

Die Türkei beherbergt derzeit rund 2,2 Millionen Flüchtlinge. Die meisten der rund 1,5 Millionen in diesem Jahr in der EU eingetroffenen Migranten reisten ebenfalls über die Türkei ein. Mithin sieht die EU eine engere Zusammenarbeit mit Ankara als entscheidenden Baustein für die Bewältigung der Flüchtlingskrise an. Bereits beim Oktobergipfel der Staats- und Regierungschefs hatte die Kommission einen vorläufig vereinbarten Aktionsplan mit der Türkei vorgestellt. Allerdings hatte man sich zu jenem Zeitpunkt offenbar noch nicht endgültig über einige mit der Vereinbarung verbundene Elemente verständigt: Ankara dementierte seinerzeit umgehend eine definitive Einigung. Mithin beschlossen die Staats- und Regierungschefs bei ihrem außerordentlichen Gipfel in Valletta am 12. November ein separates Treffen mit der Türkei im Format des Europäischen Rats – d.h. unter Vorsitz des Ratspräsidenten Donald Tusk und mit Beteiligung aller Staats- und Regierungschefs. Das Ziel: Die verbindliche Einigung über den Aktionsplan.

Die Vorbereitungen im Vorfeld verliefen mitunter schwierig, erst wenige Tage vor dem Gipfel selbst gelang es, eine Einigung über den Plan und die Leistungen von EU-Seite zu erzielen.

Auffällig: Von türkischer Seite nahm nicht Präsident Erdogan, sondern Premierminister Ahmet Davutoglu am Gipfel teil.

### Der Gipfel

Auf dem Treffen verabschiedeten die europäischen Staats- und Regierungschefs und die Türkei wie erwartet den gemeinsamen Aktionsplan zum Management der Flüchtlingsströme.

Konkret verpflichtet sich die Türkei u.a. zu folgenden Punkten: Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der Flüchtlinge in der Türkei, Unterbindung illegaler Zuwanderung, Verstärkung des Kampfes gegen Schmuggler, Identifizierung und Registrierung der Flüchtlinge, Intensivierung der Zusammenarbeit mit den relevanten EU-Stellen, unter anderem mit der Grenzschutzagentur Frontex.

Eine gemeinsame hochrangige Arbeitsgruppe mit Beteiligung der EU-Kommission, der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und der türkischen Regierung soll die korrekte Umsetzung des Aktionsplans überwachen.

Im Gegenzug verpflichtet sich die EU zu folgenden Schritten:

1. Finanzielle Hilfe: Die EU wird über zwei Jahre insgesamt drei Milliarden Euro zur Finanzierung von Projekten zur Verbesserung der Lage von Flüchtlingen in der Türkei bereitstellen. Schwerpunkte: humanitäre Hilfe, Verbesserung der Gesundheitsversorgung und des Bildungsangebots der Flücht-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

Dezember 2015

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

linge. Ein gemeinsames Verfahren soll die korrekte Verwendung der Gelder sicherstellen. Die Auszahlung der drei Milliarden wird in mehreren Tranchen erfolgen und auch von Fortschritten bei der Umsetzung des Aktionsplans abhängig sein. Noch ist unklar, wie die Finanzierung auf EU-Seite erfolgen soll. Eine abschließende Regelung dieser Frage ist in den kommenden Wochen, spätestens aber beim Europäischen Ratsgipfel am 17./18. Dezember zu erwarten. Die Staats- und Regierungschefs deuteten an, dass die Summe bei Bedarf höher ausfallen könnte. Anders als von der Türkei erhofft, wird es sich bei den drei Milliarden allerdings nicht um einen jährlichen Beitrag handeln.

2. Visa-Liberalisierung: Die EU wird das Verfahren zur Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsbürger beschleunigen – ohne allerdings die technischen und rechtlichen Voraussetzungen aufzuweichen. Ein entsprechender Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission ist für März vorgesehen. Danach soll ein monatliches Monitoring durch Vertreter der Mitgliedstaaten erfolgen. Im Gegenzug verpflichtet sich die Türkei, das Rückübernahmeabkommen gegenüber Drittstaatenangehörigen anzuwenden.

Beide Prozesse (Anwendung des Rückübernahmeabkommens und Visaliberalisierung) sind eng aneinander gekoppelt. Erfüllt die Türkei ihren Teil der Abmachung, könnte – sofern die rechtlich vorgesehenen Voraussetzungen vorliegen – die Visaliberalisierung im Oktober 2016 erfolgen.

3. Revitalisierung des EU-Beitrittsprozesses der Türkei: Noch in diesem Jahr (voraussichtlich am 14.12.) will die EU eine intergouvernementale Konferenz zur Eröffnung eines neuen Verhandlungskapitels (Kapitel 17: Wirtschafts- und Währungspolitik) abhalten. Bislang wurden seit Beginn des Beitrittsprozesses erst 14 der 35 Verhandlungskapitel eröffnet, zuletzt im November 2013. Gleichzeitig wird die Kommission im 1. Quartal 2016 die mögliche Öffnung der Kapitel (Energie, Recht und Grundrechte, Bildung und Kultur, Außenpolitik und Verteidigung) vorbereiten – der Beginn der Verhandlungen kann aber nur mit Zustimmung

aller Mitgliedstaaten erfolgen. Ohne Fortschritte bei der Lösung der Zypernfrage in den kommenden Monaten ist dies allerdings kaum vorstellbar – zumal einige jener Kapitel derzeit „eingefroren“ sind, d.h. eine Eröffnung von Zypern blockiert wird. Gleichzeitig machten Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Tusk deutlich, dass mit der Revitalisierung des Prozesses nicht die Konditionen der EU-Erweiterungspolitik im Hinblick etwa auf die Menschenrechte oder die Pressefreiheit aufgeweicht werden sollen – ein Verweis auf die von der Kommission in ihrem Bericht angeprangerten schwer wiegenden Defizite der Türkei in diesen Bereichen.

4. Aufwertung der diplomatischen Beziehungen: gemeinsame Gipfel mit der Türkei zweimal jährlich. Weitere Maßnahmen: Intensivierung des Dialogs in der Energie- und Wirtschaftspolitik, engere Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung.

Ferner diskutierte der Gipfel die Ursachen der Krise, speziell den Konflikt in Syrien. Der türkische Premier machte dabei deutlich, dass sein Land bei einem Fortdauern des Krieges die mit den Flüchtlingsströmen verbundenen Belastungen nicht lange werde stemmen können.

Bei einem von Deutschland initiierten informellen Treffen unmittelbar vor dem Gipfel erörterten zudem acht Mitgliedstaaten<sup>1</sup> eine Initiative zur Umsiedlung von bereits in der Türkei befindlichen verfolgten Flüchtlingen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben. Die Europäische Kommission unterstützt diese Initiative und wird bis zum 15. Dezember konkrete Vorschläge zur Umsetzung ausarbeiten. Eine Beteiligung steht jedem Mitgliedstaat frei. Wie viele Flüchtlinge davon profitieren könnten, ist noch offen. Weder Bundeskanzlerin Merkel noch der niederländische Premier Rutte wollten beim Gipfel eine konkrete Zahl nennen. Ebenso unsicher ist noch, wie viele weitere Mitgliedstaaten sich an dieser Initiative be-

---

<sup>1</sup> Finnland, Griechenland, Österreich, Schweden, die Beneluxländer und Deutschland

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

Dezember 2015

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

teiligen werden. Voraussetzung für eine solche Initiative ist ohnehin, dass es der Türkei zunächst gelingt, den Strom illegaler Zuwanderer in die EU zu reduzieren.

Einige Vertreter der Visegrad-Länder äußerten sich skeptisch über diese - freiwillige und allen Mitgliedsstaaten offen stehende - Initiative. So äußerte die neue nationalkonservative polnische Regierung die Befürchtung, eine solche Initiativgruppe („Mini-Schengenraum“) könnte langfristig zu einer Fragmentierung des Schengenraums führen.

#### **Ausblick & Kommentar:**

Die Einigung auf den von der Kommission unter Hochdruck ausgehandelten Aktionsplan ist ein wichtiges Element zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Gleichwohl bleiben Fragen:

1. Umsetzung des Plans durch die Türkei: Zum einen gibt es bei einigen Regierungschefs Skepsis bezüglich der Bereitschaft der türkischen Regierung, ihren Verpflichtungen tatsächlich dauerhaft nachzukommen, obgleich Ankara nach dem Abschluss der Vereinbarung prompt über 1000 illegale Zuwanderer und Schmuggler festsetzte.

Hintergrund: In der Vergangenheit – unter anderem auch bei den Verhandlungen zum Aktionsplan - hat sich die Türkei als schwieriger Partner erwiesen. Entsprechend betonten vor allem Ratspräsident Tusk, Kommissionspräsident Juncker auch der französische Staatspräsident Francois Hollande die strikte Konditionalität des Plans.

2. Einigen Mitgliedstaaten gehen die gegenüber der Türkei gemachten Konzessionen bei den Erweiterungsverhandlungen und der Visaliberalisierung etwas zu weit; einige Länder sind unverändert Gegner eines EU-Beitritts der Türkei. Einige Stimmen – und nicht allein aus Zypern – verweisen darauf, dass die fehlenden Fortschritte bei Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder bei der Lösung der Zypernfrage die Eröffnung neuer Kapitel eigentlich nicht rechtfertigen.

Der Vorsitzende der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, Manfred Weber, lehnte nochmals die Vollmitgliedschaft der Türkei ab und bezeichnete auch die beschleunigte Visaliberalisierung als „bittere Pille“.

3. Auf EU-Seite ist wiederum noch die genaue Finanzierung der zugesagten drei Milliarden Euro unklar. Die Kommission hat bereits zugesagt, 500 Millionen beizusteuern, der Rest soll – abhängig vom BIP - von den Mitgliedstaaten kommen. Auf Deutschland würden wohl rund 500 Millionen Euro entfallen. Die Bundesregierung, Großbritannien und die Niederlande hatten bereits in Aussicht gestellt, sich finanziell entsprechend zu beteiligen. Einige Länder stehen hingegen einer finanziellen Beteiligung grundsätzlich skeptisch gegenüber (darunter laut Beobachtern einige der mittelost- und südosteuropäischen Länder, aber auch Italien und Griechenland). Falls hier in den kommenden Wochen keine Einigung erfolgt, könnten die drei Milliarden – durch Vorgriff auf Haushaltsmittel der kommenden Jahre – komplett aus dem EU-Haushalt finanziert werden.

Die Staats- und Regierungschefs sind sich bewusst, dass der Aktionsplan nur ein Baustein zur Lösung der Krise ist; Donald Tusk suchte daher zuletzt verstärkt den Austausch mit den Regierungschefs der Länder des westlichen Balkans. Zudem erwägt er offenbar, ähnliche Gipfel mit dem Libanon und Jordanien abzuhalten. Die schwierige Lage in beiden Ländern ist der Kommission ebenso wie den Staats- und Regierungschefs durchaus bewusst.

Tusk betonte bei der Pressekonferenz zudem, dass die EU den Schutz ihrer Außengrenzen nicht an die Türkei delegieren könne.

In diesen Tagen zeigt sich allerdings erneut, wie schwer einigen EU-Regierungen die Umsetzung bereits vereinbarter Maßnahmen fällt: So haben es weder die italienische noch die griechische Regierung geschafft, wie vereinbart bis zum 30. November alle so genannten „Hotspots“ zur Identifizierung und Registrierung von Flüchtlingen einzurichten. Bislang sind nur 2 von 11 (auf Lampedusa und auf Lesbos) voll operations-

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

OLAF WIENTZEK

**Dezember 2015**

**[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)**

fähig. Dies verzögert wiederum die im September vereinbarte Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedstaaten.

Insgesamt werden die Schwierigkeiten Griechenlands, seinen Part der EU-Außengrenze zu kontrollieren, in Brüssel mit zunehmender Sorge registriert.