



Januar 2020

Länderbericht

Länderbüro Türkei



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Merkel in Istanbul: Stand und Entwicklung des EU-Türkei-Flüchtlingsabkommens

Walter Glos & Friedrich Püttmann

Kurz nach der Berliner Libyen-Konferenz trafen sich Merkel und Erdoğan in Istanbul erneut. Der Pressekonferenz zufolge ging es hierbei neben inhaftierten Deutschen, türkischen Bohrungen im Mittelmeer und militärischen Operationen in Libyen und Nordsyrien vor allem um die Zukunft europäisch-türkischer Zusammenarbeit in der Migrationspolitik. Kurz gesagt: Wie geht es weiter, wenn die im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung vereinbarten 6 Milliarden Euro Unterstützung der EU an die Türkei vollständig ausgezahlt sind? Klar ist: Europa muss die Türkei weiter bei der Versorgung der syrischen Geflüchteten finanziell unterstützen. Das ist im europäischen und deutschen Interesse. Klar ist aber auch: Eine zeitnahe Rückkehr der meisten Syrer ist unwahrscheinlich und eine Sicherheitszone in Nordsyrien vermutlich keine realistische Option. Neue Verhandlungen werden neue Ziele setzen müssen wie die langfristige Integration der Syrer in die türkische Wirtschaft und Gesellschaft.

Steigende Flüchtlingszahlen, viele Gerüchte

Im Vorlauf des Treffens zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan in Istanbul am 24. Januar 2020 gab es viele Spekulationen: Wird das Abkommen weiter halten? Macht sich Europa durch die Türkei nicht erpressbar? Und worauf ist der Anstieg der Flüchtlingszahlen auf den griechischen Inseln 2019 zurückzuführen? Macht Erdoğan ernst mit seinen Drohungen, die „Tore nach Europa“ wieder zu öffnen? Von türkischer Seite wurde gleichzeitig bemängelt, dass die EU anders als die Türkei sich gar nicht erst an die getroffene Abmachung halte: Weder fließe das Geld wie versprochen, noch seien Visumsfreiheit, eine Erweiterung der Zollunion oder Fortschritte bei den EU-Beitrittsverhandlungen umgesetzt worden. Die Türkei habe also allen Grund verärgert zu sein und die Grenze zu Europa für Flüchtlinge als Reaktion auf die europäische Nachlässigkeit zu öffnen – tue es aber trotzdem nicht. Und nicht zuletzt gab es auch erneute Kritik von Menschenrechtsorganisationen: Die Zustände in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln seien menschenunwürdig und mit dem „Flüchtlingsdeal“ habe die EU jegliches Druckmittel mit Blick auf die innenpolitische Situation aus der Hand gegeben. Was ist also dran an all diesen Behauptungen und wie können Deutschland, Europa und die Kanzlerin wohlbedacht mit der Situation umgehen?

Ein paar Fakten vorweg¹: 2015 erreichten fast eine Million Flüchtlinge und Migranten die griechischen Inseln auf dem gefährlichen Weg über die Ägäis. 803 Menschen starben bei

¹ European Stability Initiative, [The Aegean Tragedy – Key facts and key steps](#), 24. Januar 2020.

dem Versuch. In den drei Monaten vor Verkündung der EU-Türkei-Erklärung im März 2016 waren es etwa 150.000, während 366 Menschen starben. Direkt nach Inkrafttreten des Abkommens verringerte sich die Zahl der Ankünfte auf den griechischen Inseln in den ersten drei Folgemonaten auf weniger als 7.000. Insgesamt betraten 2016 nur noch etwa 175.000 Flüchtende die griechischen Inseln auf dem Seeweg und die Zahl der Todesfälle fiel auf die Hälfte von 2015. Die Folgejahre 2017 und 2018 verzeichneten jeweils um die 30.000 irreguläre Ankünfte auf Griechenlands Inseln – das sind 3,5% der Ankünfte von 2015. Auch die Zahl der Todesfälle sank 2017 auf 62, lag 2018 mit 174 aber immer noch erschreckend hoch. Während Schicksale wie das des toten syrischen Jungen Aylan Kurdi also nicht gänzlich verhindert werden konnten, bleibt es doch eine Tatsache, dass das Abkommen die irreguläre Migration in die EU über die lebensgefährliche Ägäis drastisch reduzieren konnte und damit auch die Zahl der dabei Sterbenden.

2019 war anders. Die Zahl der irregulären Ankünfte auf den griechischen Inseln stieg auf fast das Doppelte der Vorjahre: insgesamt etwa 60.000 Migranten und Migrantinnen erreichten die EU über die Ägäis. Fakt ist auch, dass die griechischen Flüchtlingslager und die griechischen Behörden vollkommen damit überfordert sind, diese Menschen menschenwürdig unterzubringen und zu versorgen sowie ihre Asylanträge effizient zu bearbeiten. Die Zustände auf den griechischen Inseln für Geflüchtete gleichen einer humanitären Katastrophe. Die Lager sind überfüllt, Menschen hausen zwischen Abfällen und desolaten Sanitäreinrichtungen, und überall mangelt es an Personal: Ärzte, Psychologen, Übersetzer, Aufpasser. Grund dafür ist auch, dass in den letzten Jahren kaum jemand von den griechischen Inseln in die Türkei zurückgeführt wurde, wie es das Flüchtlingsabkommen eigentlich vorsieht. Die Gelder der EU an die Türkei sollen dazu beitragen, die Lebensbedingungen der syrischen Geflüchteten in der Türkei auf einen Standard zu heben, der es menschenrechtlich vertretbar macht, sie von den griechischen Inseln zurück in die Türkei zu bringen. Fakt ist aber, dass nach Abschluss des Abkommens bis Ende 2019 nur 1,4% aller Neuankömmlinge je davon betroffen waren: gerade einmal 1.975 Menschen wurden von den Inseln zurück in die Türkei überführt. Bei solch einer geringen Wahrscheinlichkeit der Abschiebung verliert das Abkommen seine Wirkung und die Verringerung der Überquerungen steht und fällt mit dem Erfolg der türkischen Küstenwache. Gleichzeitig gibt das griechischen Kommunen einen Grund, die Zustände in den Flüchtlingslagern nicht zu verbessern, sondern sie gar als neue Abschreckungsmethode zu nutzen. Die Anreize sind somit völlig falsch gesetzt, solange das Abkommen nicht vollständig umgesetzt wird.

Hat die Türkei Unrecht, ihre Versprechen aber gehalten?

Die Umsetzung des Abkommens stagniert. Für Europa ist das ein fundamentales Problem. Allerdings ist daran weder die Türkei schuld, noch sind die türkischen Vorwürfe berechtigt.

Ein Klärungsversuch: Laut türkischem Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu ist die EU im Zahlungsrückstand und habe ihre Versprechen bezüglich eines Fortschritts bei den Beitrittsverhandlungen, der Visumsfreiheit und der Ausweitung der Zollunion nicht eingehalten. Außerdem moniert Staatspräsident Erdoğan, dass zu wenige der Gelder direkt an türkische Institutionen fließen und vor allem an internationale Nichtregierungsorganisationen vergeben würden. Diese Anschuldigungen basieren auf unterschiedlichen Denkweisen. Die veranschlagten EU-Gelder sind zum jetzigen Zeitpunkt zu 100% budgetiert, zu 78% an Empfänger vergeben und zu 53% ausgezahlt.² Etwa ein Sechstel davon fließt

² Europäische Kommission, [EU FRIT - List of projects](#), 31. Dezember 2019

direkt an die türkischen Ministerien für Bildung und Gesundheit sowie an die türkische Migrationsbehörde. Jedoch sind sie projektgebunden und werden daher über einen längeren Zeitraum an die Projektpartner bis maximal 2025 überwiesen (die meisten Projekte enden deutlich früher).³ Um eine nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten, war es somit nie das erklärte Ziel, dass bis 2020 auch alle Gelder in der Türkei ausgegeben würden. Dass das hingegen angesichts einer stark geschwächten türkischen Wirtschaft der türkischen Regierung entgegenkäme, ist nachvollziehbar aber nicht die getroffene Vereinbarung.

Des Weiteren gibt es eindeutige Gründe, warum es bei den Themen Visumsfreiheit, Zollunion und EU-Beitritt trotz des Abkommens bislang zu keinem nennenswerten Fortschritt kam. In Ankara und vielen Teilen der türkischen Gesellschaft hält sich hartnäckig die falsche Vorstellung, es handele sich hierbei ausschließlich um eine Frage der Geduld und des politischen Willens. Tatsächlich aber ist jedes dieser Themen an klare Bedingungen geknüpft, wie sie im *acquis communautaire* der EU festgehalten sind. So ist beispielsweise trotz im Abkommen versprochener erneuter Bemühungen die grundsätzlich sinnvolle Vergabe der Visumsfreiheit an türkische Staatsbürger nicht möglich, solange es keine europäisch-türkische Übereinstimmung bei der Definition von Terrorismus gibt.⁴ Die Türkei hat 2016 einen schwerwiegenden Putschversuch erlitten, den es zu berücksichtigen gilt. Es fehlt jedoch an einem gemeinsamen Verständnis davon, was Terrorismus ist und was nicht. Der Menschenrechtslage in der Türkei hilft man aber auch nicht, indem man die Syrer in der Türkei vernachlässigt. Die europäische Hilfe an die Türkei ist daher auch moralisch richtig.

Auch wenn die Vorwürfe seitens der Türkei gegenüber der EU und Deutschland oft überzogen erscheinen, gehört es in die Welt der Gerüchteküche, dass die Türkei willentlich mehr Flüchtlinge nach Europa lasse. Zur Erinnerung: Aller Panik zum Trotz sind 99,6% der 3,7 Millionen syrischen Flüchtlinge in der Türkei geblieben. Eine aktive Manipulation des Grenzschutzes sähe anders aus. Hinzu kommt, dass im letzten Jahr etwa 73% aller über die Ägäis kommenden Migranten keine Syrer waren.⁵ Das ist von entscheidender Bedeutung, denn Nicht-Syrer bekommen in der Türkei keinen temporären Schutz und empfangen nur dann wie Syrer Leistungen aus den Fonds der EU, wenn sie subsidiären Schutz erhalten – das heißt, wenn sie zwar rückzuführen sind, ihre Rückführung aber nicht verantwortbar ist.⁶ Afghanische Migranten zum Beispiel, welche im letzten Jahr 40% aller Neuankömmlinge auf den griechischen Inseln ausmachten, werden wie alle irregulären Migranten ohne Asylgrund grundsätzlich zurückgeführt – es sei denn, griechische Gerichte entscheiden dagegen. Für afghanische Migranten, von denen im letzten Jahr viele neu in die Türkei kamen, ist der Anreiz in der Türkei zu bleiben, somit deutlich geringer. Die Tatsache, dass sie und andere Nicht-Syrer einen zunehmend großen Teil der Migration nach Europa ausmachen, wird in Zukunft stärker berücksichtigt werden müssen. Solange es nicht möglich ist, Asylanträge in Griechenland sowohl im Einklang mit der Genfer Konvention als auch effizient zu bearbeiten und abgelehnte Bewerber auch effektiv zurückzuführen, ist das Abkommen wirkungslos und die Zahl der irregulären Ankünfte wird nicht wieder zurückgehen. Das Kernproblem bei der Umsetzung des Abkommens liegt also in Griechenland und damit in Europa, nicht in der Türkei. Doch auch Griechenland kann diese Aufgabe alleine nicht bewältigen.

³ Europäische Kommission, [The EU Facility for Refugees in Turkey](#), Januar 2020.

⁴ Europäische Kommission, [Turkey's progress on the visa liberalisation roadmap](#), 4. Mai 2016.

⁵ European Stability Initiative, [The Aegean Tragedy – Key facts and key steps](#), 24. Januar 2020.

⁶ Europäische Kommission, [Commission Decision of 14 March 2018](#), 21. März 2018.

„Das Abkommen ist tot, es lebe das Abkommen“

Das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei hat kein Enddatum. Zudem ist sowohl die EU als auch die Türkei an seinem Erhalt interessiert. Allerdings ist es höchste Zeit, dass es fit für die Zukunft gemacht wird. Die Zustände auf den griechischen Inseln sind nicht länger hinnehmbar. Die Rückführungen in die Türkei finden praktisch nicht statt. Und die finanzielle Unterstützung an die Türkei läuft in absehbarer Zeit aus. All das vor dem Hintergrund, dass allein die Zahl der syrischen Geflüchteten in der Türkei stetig wächst. Täglich werden etwa 400 syrische Kinder in der Türkei geboren, welche das Land ihrer Eltern nie gesehen haben. Schon jetzt beherbergt die Türkei die meisten Flüchtlinge der Welt. 2030 werden so über 5 Millionen Syrer in der Türkei leben,⁷ und die Zahl derer, die noch an eine Rückkehr denken, ist inzwischen auf gerade einmal die Hälfte gesunken.⁸ Das macht zwei Dinge vollkommen unrealistisch: Erstens, dass die Türkei eine längerfristige Integration der Syrer länger aufschieben kann und zweitens, dass die Türkei diese gigantische Aufgabe ohne erneute Hilfe der EU bewerkstelligen vermag. Deutschland ist sich dessen bereits bewusst, andere EU-Mitgliedsstaaten noch nicht ganz. Außerdem ist es angesichts der gekippten Stimmung in der türkischen Bevölkerung gegenüber Syrern derzeit politisch unmöglich öffentlich von einer Langzeitintegration zu sprechen. Entsprechende Pläne für eine solche „soziale Harmonisierung“ hat die türkische Migrationsbehörde der Europäischen Kommission intern allerdings bereits vorgelegt. In Anlehnung an die Aussagen Angela Merkels während ihres Besuchs in Istanbul sowie den Empfehlungen des Integrationsforschers der Türkisch-Deutschen Universität Prof. Dr. Murat Erdoğan und der Denkfabriken Istanbul Policy Center (IPC) und European Stability Initiative (ESI) sind für die Entwicklung des Flüchtlingsabkommens daher als nächstes folgende drei Schritte essenziell:

- Eine Koalition williger und Asyl-erfahrener EU-Mitgliedsstaaten muss sich dem Drama auf den griechischen Inseln annehmen, die Menschen in angemessene Unterkünfte bringen und mit ausreichend Personal effiziente, rechtskonforme Asylverfahren durchführen.
- Die EU muss ihre Hilfszahlungen an die Türkei für die Bewältigung der Flüchtlingskrise erneuern. Diese sollten sich in Zukunft weniger auf kurzfristige humanitäre und mehr auf eine längerfristige Integration fördernde Maßnahmen konzentrieren, sowie Nicht-Syrer stärker berücksichtigen. Dafür braucht die Türkei auch ausländische Investitionen.
- Die EU und die Türkei sollten einen Mechanismus vereinbaren, der gewährleistet, dass mit in die Türkei rückgeführten Migranten gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention verfahren wird und Rückführungen nach Syrien unter Aufsicht des UNHCR geschehen. So können europäische Werte geachtet und Rückführungen aus Griechenland wirklich umgesetzt werden, da sie sonst vor Gericht scheitern.⁹

Die Migrationsherausforderung des syrischen Bürgerkriegs eint Deutschland und die Türkei. Es ist im Interesse beider, dass die Zusammenarbeit gelingt und die immense Belastung für die Türkei und Syrer erfolgreich gestemmt wird. „Das, was die Türkei hier leistet, ist bemerkenswert“, so Merkel. Eine Versorgung der Millionen Flüchtlinge in der Türkei ist für die EU zudem deutlich günstiger. Aber ohne erneute europäische Hilfe an die Türkei wird

⁷ European Stability Initiative, *The Aegean Tragedy – Key facts and key steps*, 24. Januar 2020.

⁸ Murat Erdoğan/KAS Türkei, *Syrian Refugees in Turkey 2019*.

⁹ European Stability Initiative, *The Aegean Tragedy – Key facts and key steps*, 24. Januar 2020.

das nicht gehen. Das ist erst recht der Fall, sollten die Kämpfe um Idlib diesen Winter eine neue Flüchtlingskrise erzeugen: weitere 400.000 Menschen sind bereits auf der Flucht. Auch hier gilt es, präventiv zu handeln und die Türkei nicht alleine zu lassen, wie Merkel es bereits angedeutet hat: „Ich kann mir vorstellen, dass wir für diese humanitäre Aktion deutsche Mittel geben können.“ Die Krise muss beendet, Syrer integriert und die Aufgabe langfristig in türkische Hände gegeben werden. Der Moment, dafür die Weichen zu stellen, ist jetzt.

Merkels Besuch: Eine deutsch-türkische Initiative für Europa

Angela Merkels Treffen mit dem türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan kam genau zum richtigen Zeitpunkt. Deutschland ist Europas Vorreiter in der Frage, wie es in der europäisch-türkischen Zusammenarbeit bei Migration weitergeht – und das ist gut so. Auch wenn die Beziehungen der beiden Länder in der Vergangenheit oft gelitten haben, bietet sich jetzt die Chance, wieder näher zu einander zu finden. Die gemeinsame Eröffnung des neuen Campus der Türkisch-Deutschen Universität am 24. Januar in Istanbul war dafür ein wertvolles Symbol. Genauso Merkels Gespräche mit Vertretern der türkischen Wirtschaft, welche die Deutsch-Türkische Industrie- und Handelskammer mitorganisiert hatte. Deutschland ist der größte Handelspartner der Türkei. Das ist für Deutschland nicht nur von wirtschaftlicher Bedeutung, sondern auch, weil ohne ein Wiederaufblühen der türkischen Wirtschaft die Integration der syrischen Flüchtlinge zur Sisyphusarbeit wird. „Alles ist Wechselwirkung“, wie Merkel 2019 auf der Münchner Sicherheitskonferenz Alexander von Humboldt zitiert hat. Das gilt auch für Migration und Integration, und macht somit das wirtschaftliche Wohlergehen der Türkei zu einem deutschen Interesse.

Das heißt nicht, dass die Kanzlerin sich nicht auch schwierigen Themen während ihres Aufenthalts am Bosphorus gewidmet hat. Ihr Treffen mit Vertretern der Zivilgesellschaft war ein starkes Zeichen. Bei ihren Gesprächen mit Erdoğan habe sie sich außerdem um die Freilassung von in der Türkei inhaftierten Deutschen bemüht und die Pressefreiheit angesprochen: die Türkei habe ihr zugesagt, dass bald alle interessierten deutschen Journalisten Akkreditierungen bekämen. Das begrüßten auch türkische Zeitungen. Für die türkische Regierung habe eine solche Einschränkung derweil nie bestanden. Sollte Merkels Besuch also dazu führen, dass auch auf diesem Gebiet Deutschland und die Türkei sich wieder annähern, dann hätten Merkel und Erdoğan die Gunst der Stunde gut genutzt und Großes bewirkt.

Alles ist Wechselwirkung. Das betrifft auch Libyen und Nordsyrien, die weiteren zwei zentralen Gesprächsthemen der Kanzlerin mit dem türkischen Staatspräsidenten. Wenn deutsche Unternehmen wie Volkswagen heutzutage zögern, in der Türkei ein neues Werk zu errichten und damit der türkischen Wirtschaft auf die Beine zu helfen, dann liegt das daran, dass der Wolfsburger Aufsichtsrat mit der türkischen Militäroffensive im Norden des Nachbarlandes hadert. Anstatt eine Zone der Sicherheit zu schaffen, verschärften die Kämpfe die Sicherheitslage und würden womöglich eine neue Flüchtlingswelle mit verursachen, befürchtet VW.¹⁰ Gleichzeitig würden die Flüchtlinge innerhalb der Türkei von der niedersächsischen Milliardeninvestition nahe Izmir mit profitieren. Die Wechselwirkungen machen die Lage besonders verzwickelt.

Wie geht man mit solchen Wechselwirkungen also am besten um? Die große Herausforderung in der deutsch-türkischen Diplomatie ist und bleibt es, Unterschiede zur Türkei klar zu benennen und gleichzeitig die Situation und Interessen des anderen

¹⁰ Deutsche Welle, [VW legt Pläne für Werk in Türkei auf Eis](#), 15. Oktober 2019.

anzuerkennen. Beide Länder aber auch die syrischen Flüchtlinge sind auf nachhaltige Kompromisse zwischen Europa und der Türkei angewiesen. Sicher ist, dass die europäisch-türkischen Beziehungen zeigen werden, ob Europa auch in Zukunft seinen Werten gerecht werden und gemeinsam international gestalten kann. Die deutsche Bundeskanzlerin hat dafür den ersten Schritt gemacht.

Walter Glos ist Leiter des Länderbüros Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Friedrich Püttmann ist honorarbeschäftigter wissenschaftlicher Mitarbeiter des KAS-Länderbüros Türkei.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Walter Glos
Direktor
Länderbüro Türkei
www.kas.de/tuerkei

walter.glos@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)