



Veranstungsbericht:

Digitale Migrationskonferenz

„EU-Türkei Flüchtlingsabkommen 2.0“

15. Oktober 2020

Viel Übereinstimmung, aber (noch) kein Übereinkommen – Schlussfolgerungen des digitalen Migrationsgipfels 2020 der KAS Türkei

Walter Gros, M. Murat Erdoğan & Friedrich Püttmann

Am 15. Oktober veranstaltete das Türkei-Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung eine zweistündige digitale Konferenz mit geladenen Expertinnen und Experten zum Thema Migration und der europäisch-türkischen Kooperation in diesem Bereich.

Unter dem Titel **An EU-Turkey Statement on Migration 2.0** wurde aus verschiedenen Perspektiven diskutiert, was für eine Neuauflage des Flüchtlingsabkommens vom 18. März 2016 spreche und wie eine solche aussehen müsse, damit derzeitige Missstände für alle Seiten behoben würden.

Walter Gros, Leiter des KAS-Türkei-Büros, betonte in seiner Eröffnungsansprache die große Rolle, die gerade Deutschland hierbei zukomme. Nicht nur habe die Bundesrepublik derzeit die EU-Ratspräsidentschaft inne, sondern Berlin bleibe auch weiterhin ein Partner der Türkei und sei sehr darum bemüht, eine Einigung zu finden und die Zusammenarbeit zu stärken.

Als Gastredner sprachen im Anschluss der Migrationsexperte und Vordenker des aktuellen EU-Türkei-Abkommens, **Gerald Knaus**, der Chefkoordinator der EU-geförderten *Facility for Refugees in Turkey (FRIT)* seitens der Republik Türkei, **Halil Afşarata**, sowie **Stephan Mayer**, parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat und Prof. Dr. **Murat Erdoğan**, Direktor des Forschungszentrums für Migration und Integration der Türkisch-Deutschen Universität Istanbul. In der abschließenden Diskussion beteiligten sich außerdem diplomatische Vertreter Griechenlands und der Türkei sowie deutsche und türkische Stimmen aus Wissenschaft und Journalismus.

Ein Satz, der dabei bemerkenswert häufig fiel, war: „Dem stimme ich vollkommen zu.“ Wo also liegen derzeit die Konfliktpunkte? Und was muss geschehen, um diese zu lösen?

Ein neues Abkommen hat für alle Vorteile

Wie Gerald Knaus gleich zu Anfang unterstrich, sei der Grundgedanke des Abkommens im Interesse aller Beteiligten: es eröffne einem Teil der Geflüchteten den legalen Weg der Umsiedlung in die EU (*resettlement*) und verbessere ihre Situation vor Ort; es stoppe nachweislich den menschlichen Andrang nach Griechenland und senke damit drastisch die Todesfälle auf der Ägäis; und es unterstütze die Türkei finanziell bei der Versorgung der Geflüchteten in einem Umfang, welcher das gesamte Budget des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR für 2019 übersteige. Doch auch Knaus ist klar: in der Praxis sei das derzeitige Abkommen in weiten Teilen gescheitert.

Die Probleme lägen auf der Hand: anders als geplant habe es seit Beschließung des Abkommens kaum Rückführungen aus Griechenland in die Türkei gegeben sowie kaum Umsiedlungen aus der Türkei in die EU. Von den 60.000 Neuankömmlingen auf den griechischen Inseln 2019 wurden gerade einmal 200 – also 0,3% – zurückgeführt. Derweil seien die Zustände in den griechischen Erstaufnahmelagern derart menschenunwürdig, dass EU-Innenminister davon sagten, sie hätten noch nie Flüchtlingsunterbringungen auf einem so niedrigen Standard gesehen. Knaus ist der Auffassung, dies habe Methode: angesichts des Scheiterns effizienter Asylverfahren versuche Griechenland nun durch Abschreckung und die illegale Abweisung Geflüchteter auf hoher See (sogenannte *push-backs*) die Migranten von der Weiterreise gen Westen abzuhalten. Das sei das Ende der Genfer Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtscharta der Europäischen Union. Nur durch eine Erneuerung des Abkommens könnten diese Missstände effektiv behoben werden.

Was müsste geschehen?

Sowohl Deutschland als auch die Türkei sprechen sich für eine Verlängerung sowie Verbesserung des Flüchtlingsabkommens aus.

Staatssekretär Mayer betonte, dass er das Abkommen für deutlich besser halte, als viele Kritiker behaupteten. Eine „Wiederbelebung seines Kerns“ sei jedoch unabdinglich, damit es auch wirklich funktioniere. Hier komme es auf Griechenland an, das Abkommen vollständig umzusetzen und abgewiesene Asylsuchende tatsächlich in die Türkei rückzuführen. Berlin sei derweil offen, seinen Teil der Umsiedlungen aus der Türkei in die EU zu übernehmen. In der Vergangenheit seien fast die Hälfte aller *resettlements* nach Deutschland gegangen.

Mayer würdigte außerdem die große Last, welche die Türkei zu schultern habe. Alle Parteien des Abkommens müssten die Herausforderungen, vor denen die Türkei stehe, ernster nehmen. Die Türkei weiterhin finanziell zu unterstützen sei daher „eine entscheidende Säule“ einer Neuauflage des Abkommens. Allerdings müssten auch inhaltliche Verbesserungen vorgenommen werden, sodass ein neues „ausgewogenes“ Abkommen realistisch umsetzbar sei und es zu keinem neuen Bruch komme.

Halil Afşarata betonte seinerseits die Wichtigkeit der EU als Partner der Türkei und dass die Türkei derzeit die meisten Geflüchteten der Welt beherberge, woran auch Staatssekretär Mayer keinen Zweifel ließ. Afşarata zufolge unterschätze die EU, wie schwierig es sei, Geflüchtete in einer solchen Größenordnung aufzunehmen. Die Bedürfnisse stiegen angesichts täglicher Neugeburten und im Zuge der Coronapandemie weiter an, was neue Zahlungen unumgänglich mache. Die Versorgung der syrischen Geflüchteten sei ein humanitäres Problem der gesamten Welt, nicht nur der Türkei und der EU: auch andere Länder sollten mehr Anstrengungen unternehmen und der Türkei zu Hilfe kommen.

Außerdem wünschte sich Afşarata von einem neuen Abkommen, dass die Gelder der EU schneller an die Empfänger in der Türkei fließen und dass weniger Geld für Verwaltung aufgebracht werde. Laut Afşarata seien dies derzeit etwa 750 Millionen der insgesamt 6 Milliarden Euro für die *Facility for Refugees in Turkey*. Ohne eine schnelle Auszahlung sei effektive Hilfe für die Bedürftigen unmöglich. Zudem forderte Afşarata, dass türkische Nichtregierungs- und Hilfsorganisationen mehr in den Planungsprozess einbezogen würden. Aktuell würden diese oft außenvorgelesen, was sowohl respektlos als auch ineffektiv sei.

Afşarata, welcher auch Berater des türkischen Vizepräsidenten ist, beendete seine Vorschlagsliste für ein neues Abkommen mit dem Appell, dass neue Verhandlungen die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei ganzheitlich in den Blick nehmen müssten und grundlegendes Vertrauen aufbauen. Selbiges hat auch der Hohe Vertreter der EU, Josep Borrell, in der Vergangenheit bereits mehrmals gefordert. Für Afşarata bedeutete dies, neben Migration gleichzeitig auch über die Themenfelder Visafreiheit, Modernisierung der Zollunion und eine engere Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus zu sprechen.

Der türkische Botschafter bei der EU, Mehmet Kemal Bozay, pflichtete Afşarata hierin vehement bei: Migration sei „kein alleinstehendes Problem“ und müsse mit den anderen Themen verbunden werden. Außerdem schloss er sich Afşarata mit dem Hinweis an, dass von der EU-finanzierte temporäre Projekte alleine keine nachhaltige Lösung seien. Stattdessen müsse man sich dem Problem „an der Wurzel“ widmen und auch über Syrien selbst sprechen: dort stünden nämlich bereits eine weitere Million Flüchtlinge vor der türkischen Grenze. Doch die Türkei könne diese nicht auch noch aufnehmen, und der EU sei das noch nicht ausreichend klar. Hier bräuchte es dringend eine gemeinsame Lösung.

Auf der Grundlage seiner Untersuchungen zu syrischen Geflüchteten in der Türkei, die in seiner kürzlich erschienenen Publikation *Syrians Barometer 2019* dokumentiert sind, unterstrich Prof. M. Murat Erdoğan vier Punkte, die bei der Gestaltung einer EU-Türkei-Erklärung 2.0 berücksichtigt werden müssten:

1. Während die Flüchtlingskrise die Türkei und die EU vor große Herausforderungen gestellt habe, habe sie auch neue Hoffnung auf eine wiederbelebte Zusammenarbeit gegeben. Allerdings habe die Türkei gehofft, als Gegenleistung für die Externalisierung der Flüchtlingsaufnahme durch die EU politische Zugeständnisse von dieser zu erhalten. Deshalb sei das Abkommen von 2016 schließlich gescheitert. Für die Türkei habe es nur in Bezug auf die finanzielle Unterstützung effektiv funktioniert. Im Bereich der anderen Elemente der Erklärung seien hingegen keine Fortschritte erzielt worden.

2. Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU würden sich im kommenden Jahrzehnt vor allem um die Frage der Migration drehen. Dies werfe die Frage auf, wie sich die EU darauf vorbereite. Die konkreteste Entwicklung in dieser Hinsicht sei der neue Migrations- und Flüchtlingspakt der EU. Dieser zeige, dass die EU eine restriktivere Migrationspolitik verfolgen werde. Ein neues Abkommen mit der Türkei werde daher wahrscheinlich nur aus

finanzieller Unterstützung bestehen. Die finanziellen Kosten der Flüchtlingsaufnahme seien jedoch nicht die einzige Herausforderung für die Türkei. Tatsächlich bereite sie der türkischen Regierung und Gesellschaft auch schwere soziale und politische Kosten. Daher müsse ein neues Abkommen der Türkei mehr als nur zusätzliche Finanzmittel bieten.

3. Wie die Forschung Prof. Erdoğan's ergeben habe, sei die Frage der syrischen Flüchtlingsaufnahme in der Türkei zunehmend politisiert. Dies sei darauf zurückzuführen, dass sich die Haltung der türkischen Öffentlichkeit gegenüber der Anwesenheit der Flüchtlinge sich rapide verschlechtere. Die Coronapandemie und eine sich verschlechternde Wirtschaft, die landesweit zu Arbeitslosigkeit und Armut führe, trügen wesentlich dazu bei. Eine restriktivere und weniger verständnisvolle EU-Migrationspolitik gegenüber der Türkei schüre daher einen antieuropäischen Diskurs in der Türkei. In den Augen der türkischen Steuerzahler würden ihre Opfer für die Bewältigung des Problems von der EU kaum anerkannt. Ein Mangel an Unterstützung von Seiten der EU dürfte daher politisch instrumentalisiert werden und die EU und die Türkei insgesamt weiter auseinandertreiben. Es sei somit sehr wichtig, dass die EU angesichts ihrer Spannungen mit der türkischen Regierung nicht die großen Schwierigkeiten vergesse, die die türkische Gesellschaft erleide.

4. Schließlich begehe die türkische Regierung einen wesentlichen Fehler, indem sie die Aufnahme syrischer Flüchtlinge weiterhin als vorübergehende Angelegenheit behandle. Prof. Erdoğan's Forschung zufolge sei es inzwischen sehr wahrscheinlich, dass die Flüchtlinge langfristig in der Türkei bleiben würden. Daher müsse die türkische Regierung dringend ihre Politik nach einer nachhaltigen sozialen Integration ausrichten. Dies würde auch voraussetzen, dass eine neue EU-Türkei-Erklärung ihre finanzielle Unterstützung auf solche Projekte konzentriere, die diese unterstützen würden, und nicht nur auf vorübergehende humanitäre Hilfe. Dies bedeute unter anderem, dass türkische Institutionen und lokale Organisationen stärker in die Verteilung der Mittel mit einbezogen werden müssten.

Insgesamt war Prof. Erdoğan nicht sehr hoffnungsvoll mit Blick auf die Zukunft der europäisch-türkischen Zusammenarbeit im Bereich der Migration. Seiner Ansicht nach würden bilaterale Beziehungen wie zwischen Ankara und Berlin an Bedeutung gewinnen. Deutschland werde bei der Suche nach einer Lösung eine entscheidende Rolle spielen.

Aus Sicht des Abkommenerfinders, Gerald Knaus, ist die entscheidendste Verbesserung, die vorzunehmen wäre, dass Griechenland mithilfe der EU die behördlichen Strukturen aufbaue, um schnelle und faire Asylverfahren direkt an seinen Grenzen durchzuführen. Hierbei könne beispielsweise das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) helfen, welches die größte Asylbehörde der Welt sei und in den letzten Jahren viel Erfahrung gesammelt habe. Besonders wichtig sei jedoch vor allem die Behebung der Zustände in den griechischen Flüchtlingscamps – und das noch vor Beginn des Winters.

Wo liegt das Problem?

Alle Teilnehmer waren sich einig: ohne einander gehe es nicht; ein neues Abkommen sei im Interesse aller; die Türkei sei einer enormen Belastung ausgesetzt und das Hauptproblem liege auf Seiten Griechenlands und damit der EU. Doch das ist nicht alles.

Wie ein Gesandter des griechischen Innenministeriums erinnerte, sei die Türkei kürzlich vertragsbrüchig geworden. Das liege daran, dass das Abkommen von vornherein nur ein „*gentlemen's agreement*“ gewesen sei, welches beschlossen worden sei, weil bereits das vorige Abkommen zwischen Griechenland und der Türkei nicht funktioniert habe. Migration sei „eine europäische Angelegenheit“ und die EU dürfe hier die Verantwortung nicht nur bei Griechenland sehen. Auch sein Land stehe am Limit dessen, was es leisten könne. Hinzukomme, dass Ankara derzeit auf ständigem Provokationskurs gegenüber Athen sei.

Die Krux des Problems, so wurde im Verlaufe der Konferenz klar, ist die Verteilung der Lasten und die Festlegung der Kompensation. Außerdem scheitert Fortschritt in der Migrationszusammenarbeit an den zeitgleichen Konflikten in anderen Politikfeldern.

Was bedeutet das konkret? Wenn die Türkei beispielsweise im Gegenzug für ihre Leistungen in der Flüchtlingspolitik von der Europäischen Union die Visafreiheit fordert, dann wird dies dadurch erschwert, dass die Türkei und die EU sich uneinig sind, was die Definition von Terrorismus und die Grundlage strafrechtlicher Verfolgung im Inland betrifft. Im gleichen Sinne wird die migrationspolitische Kooperation zwischen Griechenland und der Türkei erheblich durch ihren Streit um die Erdgasvorkommen im Mittelmeer behindert.

Gerald Knaus sieht zudem noch eine Gefahr: innerhalb der EU seien zunehmend mehr Mitgliedsstaaten, welche bereit seien, auf ein neues Abkommen gänzlich zu verzichten und stattdessen ausschließlich auf den europäischen

Grenzschutz zu setzen. Diese Staaten wollten Flüchtende direkt an der Grenze abweisen ohne jegliches Verfahren. Damit würden menschenrechtliche Prinzipien missachtet und die Türkei alleine gelassen. Ein umfangreiches Abkommen, das auch andere große Themen wie die Zollunion oder Visa freiheit angehe, wie die Türkei es verlangt, halte er jedoch nicht für realistisch – die europäisch-türkischen Beziehungen seien auf einem Allzeittief und die EU zerstritten.

Staatssekretär Mayer sieht das hingegen anders. Aus seiner Erfahrung sei allen EU-Mitgliedsstaaten der Vorteil und die Wichtigkeit eines neuen Abkommens bewusst. Die EU sei geschlossen daran interessiert, die Migrationsherausforderungen in der Ägäis gemeinsam mit der Türkei zu bewältigen. Allerdings müssten dafür die bilateralen Spannungen zwischen Griechenland und der Türkei zunächst gelöst werden.

Wie also voran?

Deutschlands Rolle als aktueller Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft und treuer Partner der Türkei ist von großer Bedeutung. Die Teilnehmer waren sich einig: Berlin muss diese Chance ergreifen und jetzt die anderen Mitgliedsstaaten von einem neuen Abkommen überzeugen.

Nur, was sollte dieses beinhalten? Laut Staatssekretär Mayer und Migrationsforscher Knaus liegt der Schlüssel zum Erfolg in einem Vorschlag von türkischer Seite, dem Griechenland zustimmen kann. Denn dann wisse die EU, woran sie sei, und bekomme die Gewissheit, dass das neue Abkommen auch halten werde.

Wie die jüngste Vergangenheit gezeigt habe, funktioniere das Abkommen nur, solange es im Interesse aller Beteiligten sei. Deutschland, Griechenland und die Türkei müssten daher nun vorangehen und zeigen, dass ein solches Abkommen möglich sei, damit sich der Rest der EU diesem anschließen könne.

Staatssekretär Mayer betonte, dass es keine bilateralen Zahlungen Berlins an Ankara geben werde, denn das würde ein falsches Signal nach Brüssel senden. Stattdessen muss Ankara nun im Einklang mit Athen und in Zusammenarbeit mit Berlin einen neuen Entwurf nach Brüssel senden. Denn wenn dieser erstmal auf dem Tisch liegt, kann er auch diskutiert und womöglich beschlossen werden. Wie Gerald Knaus zum Abschluss der Veranstaltung betonte, die Befürworter eines neuen Abkommens bräuchten nun „Belege des Erfolgs“.

Das Türkei-Büro der KAS wird sich dafür einsetzen, diesen Vorgang voranzubringen.

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

Prof. M. Murat Erdoğan ist Direktor des Forschungszentrums für Migration und Integration der Türkisch-Deutschen Universität Istanbul.

Friedrich Püttmann ist Research Associate am Istanbul Policy Center sowie Doktorand am Europäischen Institut der London School of Economics (LSE).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Walter Glos
Direktor des Länderbüros 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>)