

Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise: Ankaras Probleme und Interessen

Seufert, Günter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seufert, G. (2015). *Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise: Ankaras Probleme und Interessen*. (SWP-Aktuell, 98/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-457421>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise

Ankaras Probleme und Interessen

Günter Seufert

Selten ist ein Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union aus so unterschiedlichen Perspektiven und Interessenlagen kritisiert worden wie die Vereinbarungen der EU mit der türkischen Regierung vom 29. November 2015 zur Eindämmung der Flüchtlingskrise. Osteuropäische Staaten, Menschenrechtsorganisationen, eine türkeikritische europäische Öffentlichkeit und türkische Intellektuelle sind in Skepsis gegenüber der Brüsseler Politik vereint. Die EU sei der Türkei finanziell und politisch zu weit entgegengekommen. Die Situation der Türkei dagegen spielt in der Diskussion kaum eine Rolle. Wenig wird danach gefragt, mit welchen finanziellen Mitteln die Türkei diese Aufgaben lösen soll, welche politischen Kosten der Regierung entstünden und wie groß der Umbruch in der türkischen Asyl- und Ausländerpolitik wäre. Noch weniger wird darüber nachgedacht, warum die Türkei zu einer Zusammenarbeit mit der EU bereit sein sollte, wie sie dafür zu gewinnen wäre und auf welche gemeinsamen Ziele und Interessen sich eine solche Kooperation gründen könnte.

»Etwa 1,5 Millionen Menschen sind 2015 illegal in die EU gekommen. Die meisten von ihnen über die Türkei.« Mit diesen Worten umriss der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, beim Treffen mit türkischen Regierungsvertretern nicht nur das Ausmaß der Flüchtlingskrise und die zentrale Rolle, die die Türkei in ihr spielt, sondern auch das Hauptanliegen der Zusammenkunft. Es ging und geht darum, die Kontrolle über die europäische Außengrenze in der Ägäis wiederzugewinnen, nachdem sie unter dem Andrang von mehr als 150 000 nicht registrierten Einreisen

nach Griechenland allein im September 2015 verloren gegangen war. Im Interesse des inneren Friedens, der Sicherheit und des Zusammenhalts der Europäischen Union muss die Zuwanderung kontrollierbar, die Identität der Einreisenden bestimmbar sein. Von politischer Gestaltung der Flüchtlingsfrage kann außerdem nur dann die Rede sein, wenn staatlichen Organen nicht die Entscheidung darüber aus der Hand genommen wird, welche Gruppen von Migrantinnen aufgenommen werden. Erfahrungen mit früheren Fluchtbewegungen von Nordafrika nach Spanien und

Italien sowie von Albanien nach Italien haben gezeigt, dass bei großen Migrationsbewegungen die Kontrolle von Seegrenzen nur in Kooperation mit den Staaten der gegenüberliegenden Küste möglich ist. Im Falle der Ägäis ist dies die Türkei. Alle anderen in die Debatte geworfenen Vorschläge tragen nicht dazu bei, dieses erste, kurzfristige Ziel zu erreichen: weder die »gerechte« Verteilung der Flüchtlinge in Europa noch die stärkere Unterstützung von Erstaufnahmeländern für syrische Flüchtlinge wie Jordanien, Libanon und Türkei, weder der Kampf gegen Menschen-smuggler noch die Verlängerung der Liste »sicherer Herkunftsländer«. Dass die Türkei trotz oft geäußelter Zweifel durchaus in der Lage ist, irreguläre Migration an ihren Küsten zu begrenzen, bewies sie schon zwei Tage nach dem Treffen, als die türkische Küstenwache die Überfahrt von etwa 1500 Personen verhinderte. Die Frage lautet deshalb nicht, ob die Türkei in der Lage ist, größere Migrationsbewegungen zu kontrollieren, sondern ob sie mittel- und langfristig dazu bereit ist.

Die Vereinbarungen der EU mit Ankara

Die Vereinbarungen vom 29. November 2015 bestehen aus gegenseitigen Absichtserklärungen und sehen die Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans der Türkei und der EU vom 15. Oktober 2015 vor. Im Aktionsplan sichert die Türkei eine strengere Kontrolle ihrer See- und Landgrenzen mit der EU und die Umsetzung von Rücknahmeabkommen mit Griechenland und Bulgarien zu. Sie garantiert die Umsetzung neuer Regelungen zur Registrierung und Einstufung von Flüchtlingen in Zusammenarbeit mit dem Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) und kündigt an, ihre Visapolitik gegenüber Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen zu verschärfen. Der Kampf gegen Menschen-smuggler soll intensiviert, die Zusammenarbeit mit Frontex

ausgebaut werden. Die Türkei bekundet außerdem ihre Absicht, Maßnahmen zu verstärken, die auf den Zugang der Flüchtlinge zu sozialen und medizinischen Dienstleistungen, die Beschulung von Flüchtlingskindern und die »Partizipation« der Flüchtlinge am Wirtschaftsleben« gerichtet sind.

Auf dem Treffen vom 29. November versprach Ankara, das Rücknahmeabkommen mit der EU zum Juli 2016 zu implementieren. Im Gegenzug erklärte die EU sich bereit, den Schengen-Staaten die Aufhebung der Visapflicht für türkische Staatsbürger zum Oktober 2016 zu empfehlen, wenn das Rücknahmeabkommen umgesetzt und die türkischen Visabestimmungen für Drittstaaten angepasst sind. Brüssel sagte auch umfangreiche sofortige und längerfristige finanzielle Hilfen für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei zu, außerdem die Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen, die sofortige Eröffnung von Kapitel 17 und die baldige Aufnahme der Verhandlungen über weitere Kapitel. Darüber hinaus bekennt sich die EU zur Abhaltung halbjährlicher Gipfeltreffen mit der Türkei, zur Einrichtung eines ständigen politischen Dialogs, zu hochrangigen Dialogformaten zur Wirtschafts- und Energiepolitik sowie zur Nachverhandlung der Zollunion.

Wie realistisch ist es, dass die Türkei ihre Absichtserklärungen auch umsetzt? Der folgende Überblick zeigt, wie groß die Schritte sind, die Europa von der Türkei erwartet.

Hohe finanzielle und politische Kosten für Ankara

Da ist zunächst die hohe finanzielle Belastung der Türkei durch die Flüchtlingskrise. Laut dem UNHCR leben in der Türkei konstant mehr als zwei Millionen Flüchtlinge, vor allem aus Syrien, aber auch aus dem Irak. Sie ist außerdem überwiegend das erste Ziel künftiger Flüchtlingswellen aus Syrien, wo drei bis fünf Millionen Personen auf die Chance zur Ausreise warten. Doch selbst wenn die Türkei ihre Grenzen schloss, wird die Zahl der Syrer im Land

weiter steigen. Über 150 000 syrische Kinder wurden seit Beginn der Massenflucht 2011 in der Türkei geboren, 54% der Syrienflüchtlinge sind 18 Jahre oder jünger.

Für die Unterbringung von höchstens 15% der Flüchtlinge in 25 Lagern (alle anderen leben außerhalb der Lager), ihre Registrierung, medizinische Notbehandlung und die bisher nur teilweise Beschulung der Kinder hat Ankara nach eigener Rechnung bislang mehr als 8 Milliarden Dollar aufgewendet.

Mit einer Rate von rund 90% ist die Beschulung von Minderjährigen nur in den Lagern zufriedenstellend gesichert. Für die große Masse der Kinder außerhalb der Lager liegt die Rate bei nur 24% und insgesamt bleiben zwei Drittel der syrischen Minderjährigen im Land, mehr als 400 000, ohne Schulunterricht. Die Integration der Flüchtlinge in die eigene Gesellschaft, wie von der EU gefordert, stellt die Türkei deshalb nicht nur vor große organisatorische, sondern auch vor erhebliche finanzielle Herausforderungen. Doch die Mittel zu deren Bewältigung schwinden. 2015 sank das Wirtschaftswachstum von erwarteten 4,0 auf 2,5%, die Jugendarbeitslosigkeit kletterte von 15,5 auf 17% und die allgemeine Arbeitslosenrate soll 2016 von 9,9 auf 11,6% steigen.

Ankara hat also durchaus triftige Gründe dafür, weiterreisende Flüchtlinge genauso durchzuwinken, wie es die Balkanstaaten oder die EU-Mitgliedstaaten Ungarn, Kroatien, Slowenien und Österreich getan haben. Eine faire Lastenteilung ist daher Voraussetzung für jede langfristige Kooperation zwischen Türkei und EU.

Die Skepsis der einheimischen Bevölkerung bildet eine weitere Herausforderung für die Integration der Flüchtlinge in die türkische Gesellschaft. Auch wenn die Aufnahme von Flüchtlingen in der Türkei – anders als in Europa – in den Kampagnen zur Präsidentschaftswahl 2014 und zu den beiden Parlamentswahlen 2015 keine Rolle gespielt hat, wendet sich die Stimmung im Lande gegen die Zugereisten. 2014 sahen 70% der Einheimischen in den Syrern eine

wirtschaftliche Last. Im Südosten des Landes, wo sich die meisten Flüchtlinge aufhalten, waren Anfang 2015 drei Fünftel davon überzeugt, dass Syrer krimineller als Einheimische seien und eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellten. 70% der Befragten meinten gar, die Flüchtlinge bildeten ein Sicherheitsrisiko für das Land. An diesen Zahlen lässt sich ablesen, auf welch großen Widerstand die Umsetzung der Erwartungen der EU im Hinblick auf die längerfristige Integration der Migranten in die türkische Gesellschaft stoßen dürfte. Eine wie auch immer geartete »participation« der Flüchtlinge »in the economy«, von der im Aktionsplan der EU mit der Türkei die Rede ist, kann nur gegen den Willen breiter Kreise der Bevölkerung durchgesetzt werden. Offiziell spricht die Regierung denn auch immer noch von der Möglichkeit einer baldigen Rückkehr der Flüchtlinge und vermeidet es, die Bevölkerung mit der Realität einer dauerhaften Präsenz der Syrer zu konfrontieren. Langfristige und substantielle Kooperation mit der Türkei in der Flüchtlingsfrage erfordert es deshalb, nicht nur die Regierung, sondern zumindest auch Teile der Bevölkerung dafür zu gewinnen.

Bruch mit der ideologischen Tradition der Republik

Eine dauerhafte Integration von Flüchtlingen in die türkische Gesellschaft setzt den Bruch mit fest etablierten gesetzlichen Traditionen der Republik Türkei voraus, in denen sich tief verwurzelte ideologische Orientierungen widerspiegeln. Während der 1920er und 1930er Jahre war die Migrations- und Bevölkerungspolitik der jungen Republik auf die Hervorbringung einer möglichst homogenen Nation gerichtet, deren Sprache Türkisch und deren Religion der sunnitische Islam sein sollte. Diesem Ziel diente der Bevölkerungsaustausch mit Griechenland 1923, der die Ausweisung griechisch-orthodoxer Christen aus der Türkei und die Aufnahme sunnitischer Muslime aus Griechenland vorsah und verwirklichte. Ähnliche Abkommen wurden

bis 1939 mit Rumänien, Bulgarien und Jugoslawien geschlossen. Die Homogenisierung der Nation entlang türkisch-muslimischer Identität sollte auch mit Hilfe des »Siedlungsgesetzes« (iskan kanunu) von 1934 vorangetrieben werden. Es beschränkte die Ansiedlung und die Gewährung von Staatsbürgerschaft in größerem Umfang auf Gruppen »türkischer Herkunft und Kultur«. Die Praxis der folgenden Jahrzehnte erwies, dass diese Formulierung nicht in erster Linie auf die zentralasiatischen Turkvölker gemünzt war, sondern eher auf Angehörige kleinerer sunnitisch-muslimischer Nationen aus dem Balkan und dem Kaukasus, von denen man annahm, dass sie leicht in die türkische Nation zu integrieren seien. Die Ansiedlung solcher Gruppen sollte nicht nur die Bevölkerungszahl der Türkei insgesamt erhöhen, sondern auch den Anteil schwer assimilierbarer Gruppen zurückdrängen, insbesondere der Kurden.

Zwar war eine solche Politik in den 1930er Jahren unter den jungen Nationalstaaten der Region weit verbreitet. Doch in der Türkei ist diese ideologische Orientierung nach wie vor wirkmächtig. Noch die Neufassung des Siedlungsgesetzes vom September 2006 macht die Erfüllung der genannten Kriterien zur Voraussetzung dafür, dass größere Gruppen angesiedelt und ihren Mitgliedern die Staatsbürgerschaft zuerkannt werden kann. Dass die dazugehörige ideologische Orientierung weiterhin gültig ist, zeigt sich daran, dass 2014 kurdisch-jesidische Flüchtlinge erst nach heftigen Protesten gegen ihre Abweisung aufgenommen wurden.

Mit der Integration und späteren Naturalisierung einer großen Zahl arabischsprachiger Flüchtlinge nähme die Türkei von der Vorstellung einer kulturell homogenen Nation Abschied. Wohl hat der Kurdenkonflikt die früher selbstverständliche Akzeptanz dieser Idee in der Bevölkerung nachhaltig erschüttert. Umso stärker jedoch klammern sich nationalistische Parteien und Teile des Sicherheitsapparats daran. Je weniger es der Türkei gelingt, sich von den nationalistischen Parametern ihrer

Gründungsjahre zu lösen, desto geringer sind Europas Chancen, mit ihr bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise kooperieren zu können.

Notwendiger Umbau des Asyl- und Ausländerrechts

Auch die aktuelle Rechtslage in der Türkei steht einer langfristigen Integration von syrischen Flüchtlingen in die türkische Gesellschaft entgegen. Auf das »Siedlungsgesetz«, das in der aktuellen Fassung von 2006 die Einbürgerung größerer Gruppen von Personen »nichttürkischer Herkunft und Kultur« verhindert, wurde bereits hingewiesen. Aber auch die für Flüchtlinge nächstbeste Regelung, die Gewährung eines Aufenthaltsrechts als anerkannter Asylbewerber, ist nach geltendem türkischem Recht für die Masse der Flüchtlinge aus Syrien zurzeit nicht möglich. Zwar ist die Türkei der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 beigetreten und erkennt auch das Zusatzprotokoll von 1967 an. Doch wie drei weitere der 142 Unterzeichnerstaaten dieser beiden Abkommen (Kongo, Madagaskar und Monaco) macht die Türkei von einer damals eingeräumten Option Gebrauch und praktiziert eine sogenannte »geographische Begrenzung«. Sie wendet die Konvention nur auf Flüchtlinge aus Europa an, spricht: aus den Mitgliedstaaten des Europarats. Weil aus diesen Ländern nur sehr wenige Personen in der Türkei um Schutz nachsuchten, haben zwischen 1995 und 2010 durchschnittlich nur weniger als 20 Asylbewerber pro Jahr den rechtsgewährenden Status eines anerkannten Flüchtlings erhalten.

Flüchtlinge aus nichteuropäischen Staaten haben bislang nur die Möglichkeit, nach ihrer Anerkennung in Koordination mit dem UNHCR in ein aufnahmewilliges Land umgesiedelt zu werden. Deshalb bietet die Türkei trotz ihrer beträchtlichen Anstrengungen den Flüchtlingen bisher keine längerfristige Perspektive.

Der drittbeste Status ist ein temporärer rechtlich gesicherter Aufenthalt. Von den

Syrienflüchtlingen in der Türkei besitzen nur ungefähr 80 000 Personen eine ordentliche Aufenthaltserlaubnis. Das sind jene 3%, die regulär mit einem Reisepass eingereist sind. Ihnen kann nach den Vorschriften des »Gesetzes für die Arbeitserlaubnisse von Ausländern« eine Erlaubnis für Arbeitsplätze ausgestellt werden, für die sich nur schwer einheimische Bewerber finden. Obwohl die türkischen Behörden diese Regelung bei Syrern großzügig auslegten, wurden bislang nur etwa 10 000 Arbeitserlaubnisse gewährt, rund 6000 davon für die Mitinhaber von Firmen, die (auch) mit syrischem Kapital gegründet wurden.

Die über 95% umfassende Mehrheit aller Flüchtlinge aus Syrien in der Türkei erlangte erstmals im Oktober 2014 mit Erlass der Temporary Protection Regulation (TP) einen klar definierten Status. Im Sprachgebrauch der Regierung wurde und wird diese Gruppe stets »Gäste« genannt und praktisch im Land geduldet. Nach dem Gesetz jedoch waren sie irreguläre Migranten ohne jeden rechtlichen Schutz. Die TP gewährt den geflohenen und registrierten Syrern erstmals das Recht auf einen Flüchtlingsausweis und eine damit verbundene Garantie der Nichtabschiebung (non-refoulement). Der Flüchtlingsausweis ermöglicht außerdem den Zugang zu Dolmetscherdiensten, medizinischer Notbehandlung, und – soweit vorhanden – sozialen Dienstleistungen. Öffentliche Schulen sind seit September 2014 verpflichtet, Kinder syrischer Flüchtlinge aufzunehmen.

Die Erteilung von Arbeitserlaubnissen jedoch ist bislang ausgeschlossen. Wohl heißt es im Erlass vom Oktober 2014, der Ministerrat solle geographische Regionen und Wirtschaftssektoren festlegen, für die Arbeitserlaubnisse gewährt werden können. Dies ist aber bisher nicht geschehen und würde aller Voraussicht nach heftige Reaktionen in der Bevölkerung hervorrufen. So sah sich das Ministerium für Nationale Erziehung im August 2015 gezwungen, umgehend Meldungen zu dementieren, in denen die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für syrische Lehrer angekündigt wurde,

die für die Beschulung von Flüchtlingskindern dringend benötigt werden. Will die Türkei in der Flüchtlingsfrage wirklich mit Europa kooperieren, muss sie ihr Asyl- und Ausländerrecht grundlegend umgestalten.

Abschied von der politischen Instrumentalisierung der Flüchtlinge

»Als die EU gemerkt hat, wie entschlossen die Türkei ist, hat sie zur Geldbörse gegriffen. Ich hatte es doch gesagt: Wir öffnen die Grenzen und jagen euch die Flüchtlinge auf den Hals.« Mit diesen Worten kommentierte Burhan Kuzu, einer der Chefberater von Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan, die vorläufige Einigung zwischen der EU und der Türkei vom 29. November 2015 in Brüssel. Erdoğan selbst hatte zwei Wochen vorher in einem Interview mit dem amerikanischen Nachrichtensender CNN nicht nur die Europäer beschuldigt, sie legten es darauf an, dass »die Flüchtlinge im Mittelmeer ertrinken«, sondern auch drohend die Frage gestellt: »Was geschieht wohl, wenn 2,2 Millionen Flüchtlinge nach Europa marschieren?« Bereits am 7. September 2015, kurz bevor Flüchtlinge in großem Stil begannen, von der türkischen Ägäisküste aus auf griechische Inseln überzusetzen, hatte der Chefredakteur der Tageszeitung Yeni Şafak, semioffizielles Parteiorgan der regierenden Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP), der EU eine erste Warnung gesandt. Sein Kommentar trug den Titel: »Macht die Tore auf, Millionen sollen nach Europa strömen!« Darin hieß es: »Ein großer Marsch soll nach Europa einsetzen, aus Anatolien, von den Küsten des Mittelmeers, ... aus Afghanistan und Syrien, aus Mesopotamien und Nordafrika, ... in die Hauptstädte Europas ...« Zwar ist der Chefredakteur als Eiferer bekannt, doch hat die türkische Regierung die Flüchtlingskrise tatsächlich mehr als einmal politisch instrumentalisiert.

Bereits die großzügige Aufnahme von Flüchtlingen aus Syrien geschah nicht nur aus humanitären, sondern auch aus politischen Erwägungen. Im September 2012

gab Erdoğan seiner Hoffnung Ausdruck, in Kürze in der Omayyaden-Moschee von Damaskus das Ritualgebet verrichten zu können. Ankara rechnete mit einem baldigen Sieg der Rebellen und dem anschließenden Ende des Krieges. Auf der Ebene der Politik sollte die tatkräftige Unterstützung für die sunnitische Opposition und auf der Ebene der Bevölkerung die großzügige Aufnahme der Flüchtlinge sicherstellen, dass die Türkei nach dem Krieg zur bestimmenden Macht im neuen Syrien werde.

Die Türkei hielt die Grenze nicht nur für Flüchtlinge, sondern auch für syrische und internationale Kämpfer offen. Wie der türkische Kommentator Murat Yetkin am 15. Januar 2015 treffend feststellte, war die Politik der offenen Grenze auch Teil der türkischen Strategie, Assads Sturz zu beschleunigen. Internationalem Druck, die Grenze besser zu schützen und den Übertritt dschihadistischer Kämpfer aus aller Herren Länder zu verhindern, wurde mit Hinweis auf die Not der Flüchtlinge begegnet, wie es etwa Ministerpräsident Ahmet Davutoğlu am 10. Januar 2015 in Berlin tat, unmittelbar nach den Pariser Anschlägen auf das Satiremagazin Charlie Hebdo, eine Polizistin und einen koscheren Supermarkt.

Dass die Türkei sich lange nicht um internationale Unterstützung bemühte, sondern ihre Flüchtlingspolitik in eigener Regie und unter peinlicher Abschottung gestaltete, nährt den Verdacht, dass die Flüchtlingslager und ihre Umgebung als Rückzugs- und Regenerationsort für die Rebellen genutzt wurden. So verweigerte die Türkei in den ersten Jahren selbst türkischen Nichtregierungsorganisationen und dem UNHCR den Zugang zu den Lagern und war nicht bereit, die Mindeststandards an Transparenz zu erfüllen, die in der internationalen Flüchtlingszusammenarbeit üblich sind. Die Behandlung der Flüchtlinge erfolgte eine Zeit lang gemäß Erlass 62/2015, der nie veröffentlicht worden ist und dessen Inhalt selbst vor den Abgeordneten des Parlaments geheim gehalten wurde. Im Jahre 2012 drängte denn auch Metin Corabatir, damals UNHCR-Sprecher

in der Türkei, darauf, grenznahe Flüchtlingslager zu verlegen. Ihre militärische Nutzung solle ausgeschlossen werden.

Die türkische Regierung hat die hohe Zahl von Flüchtlingen außerdem dazu genutzt, ihre seit 2012 wiederholt erhobene Forderung nach einer Flugverbotszone zur Schwächung der syrischen Luftwaffe und zur Unterstützung der Rebellen humanitär zu begründen und ihr so Nachdruck zu verleihen. Den letzten Vorstoß in diese Richtung unternahm Ministerpräsident Davutoğlu auf dem Höhepunkt der Fluchtbewegungen in der Ägäis. Am 27. September 2015 schlug er vor, einen rund 80 Kilometer langen Streifen westlich des Euphrats im Norden Syriens von den Truppen des »Islamischen Staates« zu »säubern«. Das Gebiet sollte zu einer sicheren Zone erklärt werden, in der die Türkei mit europäischer Finanzierung drei Flüchtlingsstädte mit einer Kapazität von jeweils 100 000 Personen aufbauen könnte. Die Fluchtbewegung in der Ägäis habe Europa deutlich gemacht, so Davutoğlu, welche große Leistung die Türkei bisher erbracht habe und wie unverzichtbar sie für das Management der Flüchtlingskrise sei. So oft hat die türkische Regierung in den letzten Jahren versucht, ihre Strategie im Syrienkrieg als mit den Interessen der Flüchtlinge deckungsgleich darzustellen, dass selbst türkische Kommentatoren davor warnen, sie sei drauf und dran, ihren durch die Aufnahme der Flüchtlinge gewonnenen moralischen Kredit zu verspielen.

»Ausverkauf europäischer Werte« und »Kniefall vor Ankara«

In der europäischen Diskussion über die Zusammenarbeit mit der Türkei bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise spielt diese Ausgangslage in der Türkei bislang fast keine Rolle. Zwar wird die finanzielle Belastung des Landes anerkannt und die Gastfreundschaft der Bevölkerung gelobt. Doch die Zeichen für ein Umschlagen der Stimmung werden bisher genauso ignoriert wie die Frage nach den politischen Kosten einer Integration der Flüchtlinge in den

ohnehin umkämpften türkischen Arbeitsmarkt. Auch der augenblicklich existierende rechtliche Rahmen bleibt weitgehend unberücksichtigt. Am ehesten verständlich ist noch, dass die politische Instrumentalisierung der Flüchtlingskrise durch die Türkei nicht offen angesprochen wird – will die EU doch den möglichen Partner nicht von vorneherein verprellen. Wenn die Türkei daran festhält, die Flüchtlingsfrage als Teil ihrer bislang erfolglosen Syrienpolitik zu nutzen, stehen die Chancen für ein gemeinsames Handeln mit der EU allerdings schlecht. Umso wichtiger wäre es, darüber nachzudenken, welche gemeinsamen Interessen Europa und die Türkei durch die Zusammenarbeit in der Flüchtlingskrise verfolgen.

Stattdessen wird jedoch hauptsächlich norm- und wertorientiert diskutiert und die Kooperation mit der Türkei wird abgelehnt. Dies erklärt sich teilweise dadurch, dass europäisch-türkische Beziehungen fast ausschließlich im Lichte des Verhältnisses zwischen einem Beitrittskandidaten und einer EU betrachtet wird, welche die Aufnahme an Bedingungen knüpft. Das gilt auch für liberale Stimmen in der Türkei. Das Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs mit Vertretern der Türkei fand in einer Zeit statt, in der das Land gravierende Rückschritte in Sachen Meinungs- und Pressefreiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz verzeichnet. Wie Hohn erschien Menschenrechtsorganisationen und türkischen Liberalen deshalb die von ihnen wahrgenommene Aufwertung der türkischen Regierung durch die Vereinbarung halbjährlicher Konsultationen der Union mit der Türkei auf höchster Ebene. Dasselbe gilt ihrer Meinung nach für die Bereitschaft der EU, Verhandlungen über den Beitritt des Landes zu beschleunigen. Man sprach von einem schmutzigen Deal sowie dem Ausverkauf europäischer Werte. Der Vertreter von Amnesty International in der Türkei machte gar einen hässlichen Fleck auf dem Gewissen der EU aus. In Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Union mokierte sich darüber hinaus

eine türkeikritische Öffentlichkeit über den angeblichen Kniefall europäischer Politik vor dem türkischen Staatspräsidenten Erdoğan.

All diese Kritiker verschließen jedoch die Augen vor der unerquicklichen Erkenntnis, dass sich das gewohnte Machtverhältnis zwischen der EU und dem Beitrittskandidaten Türkei in sein Gegenteil verkehrt hat. Denn in der Flüchtlingskrise ist die EU zurzeit stärker auf die Türkei angewiesen als umgekehrt.

Angesichts dessen bedeutet Ankaras Verlangen, den Beitrittsprozess fortzuführen, keine Belastung, sondern bietet eine Chance für die EU. Denn nur der Beitrittsprozess eröffnet Brüssel die Möglichkeit, die skizzierte Machtverschiebung mittelfristig dadurch zu relativieren, dass Ankara erneut die Rolle des Kandidaten einnimmt und die EU über die Hierarchie, die dem Beitrittsprozess immanent ist, wieder Einfluss auf die Politik der Türkei gewinnt. Zum Glück für die EU hat Ankara erkannt, dass es mittel- und langfristig auf ein gutes Verhältnis zur EU nicht verzichten kann.

Eine Kritik am Deal mit Ankara, die sich ausschließlich auf die Verletzung europäischer Werte und Normen durch die Türkei fixiert, verkennt den Charakter der Beitrittsverhandlungen und ihre Wirkung auf die Kandidatenländer. Schließlich sind die Verhandlungen das effektivste Mittel der EU, um auf die Innen- und Reformpolitik von Beitrittskandidaten einzuwirken. Und es war genau die Zeitspanne tatsächlichen Stillstands in den Verhandlungen, während der die größten Rückschritte in der demokratischen Kultur der Türkei zu verzeichnen waren. Das Instrument Beitrittsverhandlungen sollten gerade diejenigen nicht aus der Hand geben, die daran interessiert sind, dass sich die politische Situation in der Türkei verbessert. Nicht vergessen werden darf auch, dass die Entscheidung zur Eröffnung von Verhandlungskapiteln immer politischen Erwägungen folgt, Konsultationen in den einzelnen Kapiteln aber technischer und juristischer Natur sind und es dort ohne Reformen und konkrete Ver-

besserungen keinen Fortschritt geben kann. Ängste, die Türkei könne sich über ihre sicherheitspolitische Bedeutung für Europa in die EU hineinmogeln, ohne demokratischen und rechtsstaatlichen Standards zu genügen, sind jedoch nicht nur aus diesem Grund fehl am Platze. Sie sind auch deshalb unbegründet, weil es keinen Automatismus im Beitrittsprozess gibt und jeder weitere Annäherungsschritt der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf.

Die Türkei und Europa am Scheideweg

Heute herrscht in der Türkei – auch in Regierungskreisen – oft ein europakritischer bis europafeindlicher Ton. Trotzdem sucht Ankara über die Flüchtlingskrise einen Neuanfang mit der Europäischen Union. Ministerpräsident Davutoğlu will in den nächsten fünf Jahren 17 Kapitel eröffnet sehen und vier bis fünf davon sollen noch im kommenden Jahr angegangen werden. Denn die Türkei steht politisch vor einem Scherbenhaufen. Jahrelang hat sie ihr Augenmerk vor allem auf den Nahen Osten gerichtet, die Europäische Union vernachlässigt und stattdessen die Annäherung an sunnitisch-arabische Länder, aber auch an Russland betrieben. Doch die Vision, zur Führungsmacht im Nahen Osten zu avancieren, hat sich nicht erfüllt. Ankaras Beziehungen zu Teheran, Bagdad, Kairo und Jerusalem sind auf einem Tiefpunkt. Gegen Russland, das Erdoğan noch vor zwei Jahren um Aufnahme seines Landes in den Shanghai-Kooperationsrat bat, braucht die Türkei heute erneute transatlantische Rücken- deckung. Auch wirtschaftspolitisch sind die fetten Jahre vorbei. Neu eroberte Märkte brachen schon nach kurzer Zeit wieder weg und die Rückschritte in der Innenpolitik verschrecken Investoren.

Aus diesen Gründen ist die Europäische Union, ihrer augenblicklichen Notlage zum Trotz, gegenüber der Türkei durchaus handlungsfähig.

Bei der Zusammenarbeit in der Flüchtlingskrise darf Brüssel jedoch die Schwierig-

keiten der Türkei, aber auch den Widerstand im Land gegen eine Kooperation mit Europa nicht unterschätzen. Die Zusammenarbeit kann nur dann erfolgreich sein, wenn nicht nur Europa, sondern auch die Türkei davon direkt profitiert. Europäische Länder sollten deshalb die Last der Türkei auch dadurch mindern, dass sie eine nicht zu geringe Zahl dort bereits registrierter Flüchtlinge – vorwiegend Familien mit Kindern – aufnehmen. Europas Angebot muss als überzeugendes »Paket« daher kommen, das finanzielle Hilfen und Zusagen über die Aufnahme von Flüchtlingen gleichermaßen enthält. Wer wie EU-Kommissar Günther Oettinger meint, man könne die Zusammenarbeit mit finanziellen Mitteln allein erreichen und Ankara vertrösten, wenn es um die geregelte Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei geht, der hat den Ernst der Lage nicht erkannt.

Denn noch ist keinesfalls ausgemacht, dass sich die Türkei tatsächlich erneut nach Europa orientiert. Die Auseinandersetzung um die Zukunft des Landes trennt nicht einfach Regierung und Opposition, sondern wird auch innerhalb der Regierungspartei ausgefochten. Umso wichtiger sind die Signale aus Europa.

Was den Mitgliedschaftsprozess der Türkei betrifft, sollte Europa sich daran erinnern, dass er stets primär außen- und sicherheitspolitisch motiviert war – Anliegen, die angesichts des Staatszerfalls im Nahen Osten und seiner Auswirkungen vielleicht berechtigter sind als je zuvor. Die Flüchtlingskrise und eine neue Dimension des Terrorismus sind nur die ersten Resultate dieser Entwicklung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364