

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 29. Mai 2020 – 1/2020

/// Überlegungen zum EU-Türkei-Abkommen

Stößt die geopolitische Kommission an ihre Grenzen?

Sarah Schmid /// Im März 2020 kommt es zum politischen Zerwürfnis zwischen Brüssel und Ankara, als Präsident Erdogan das EU-Türkei-Abkommen faktisch aufkündigt. Das vorliegende Papier analysiert das strategische Vorgehen der Türkei, arbeitet heraus, worauf das türkische Erpressungspotenzial im Konflikt mit Brüssel beruht und zeigt Perspektiven zur Bewältigung der Krise auf.

- ◆ Die Türkei hat die Konfrontation mit der EU nicht in erster Linie gesucht, weil sie sich bei der Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens übervorteilt sieht, sondern weil Präsident Erdogan durch ein Zusammenspiel aus innen- und außenpolitischen Krisen unter Druck geraten ist.
- ◆ Der Konflikt zwischen Brüssel und Ankara wurde durch die außenpolitische Schwäche der Europäischen Union und ihr Unvermögen, eine einheitliche Linie in Asyl- und Migrationsfragen zu finden, begünstigt.
- ◆ Um Abhängigkeiten zu schwierigen Verhandlungspartnern wie der Türkei zu reduzieren, muss die EU sowohl in der Migrations- als auch in der Außenpolitik handlungsfähiger werden.

Stößt die geopolitische Kommission an ihre Grenzen?

Überlegungen zum EU-Türkei-Abkommen

Sarah Schmid

Entwicklung des Konfliktes

Den Beginn der Eskalation markiert die Ankündigung des türkischen Präsidenten vom 29. Februar 2020, die Grenze zu Griechenland für Flüchtlinge und Migranten zu öffnen. Mit dem Akt der Grenzöffnung bricht die Türkei das EU-Türkei-Abkommen von 2016. In diesem hatte Ankara sich verpflichtet, irreguläre Migration in die Europäische Union an seinen Land- und Seegrenzen zu unterbinden. Erdogan signalisiert den etwa vier Millionen Flüchtlingen und Migranten, die sich zu diesem Zeitpunkt in der Türkei befinden, zudem, dass ihnen die Tore der EU offen stünden. Darüber hinaus werden Medienberichten zufolge Tausende von Menschen mit Bussen an die Grenze gebracht. Dort spitzt sich die Lage schnell zu. Dies ist insbesondere am Grenzübergang Kastanies / Pazarkule der Fall, wo circa 500 Personen den Grenzübertritt mit Gewalt erzwingen wollen und dabei Steine und Tränengasgranaten gegen Vertreter der türkischen Grenzpolizei und der EU-Grenzschutzbehörde einsetzen. Die griechische Seite wehrt die Migranten mit Tränengas ab.

Auch abseits der Grenzübergänge versuchen Tausende von Menschen in die EU zu gelangen. Bis Mitte März zählen die griechischen Behörden 44.400 vereitelte illegale Grenzübertritte. Am 2. März setzt Griechenland das Asylrecht, vorläufig für einen Monat, aus. Die Europäische Union zeigt sich in der Krise mit Griechenland solidarisch und Kommissionspräsidentin von der Leyen charakterisiert den Staat als „Schild“ Europas. Gleiches gilt für die deutsche Bundesregierung, die sich zum Schutz der europäischen Außengrenzen bekennt.

Am 17. März kommen Bundeskanzlerin Merkel, der französische Staatspräsident Macron und der britische Premierminister Johnson zu einer Videokonferenz mit dem türkischen Präsidenten zusammen, im Zuge derer eine Aufstockung der EU-Mittel für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei vereinbart wird. Strittige Punkte des EU-Türkei-Abkommens, wie etwa der aktuell blockierte Ausbau der Zollunion, sollen zudem neu verhandelt werden. Am 18. März schließt die Türkei die Grenzen und begründet dies als Maßnahme zur Eindämmung des Corona-Virus.

Jüngst mehren sich jedoch die Zeichen, dass der Konflikt keinesfalls beigelegt ist. Seit Ostern werden Medienberichten zufolge wieder Flüchtlinge und Migranten, denen zuvor von staatlicher Seite mit Internierung gedroht worden sei, nach Izmir gebracht und dort zur Weiterreise auf die griechischen Inseln aufgerufen.

Die Vorwürfe Ankaras auf dem Prüfstand

Im Folgenden soll das Hauptaugenmerk nicht auf der Gesamtumsetzung des EU-Türkei-Abkommens liegen, sondern die Vorwürfe Ankaras eingeordnet und überprüft werden. Auf Seiten der EU hat das 2016 geschlossene Abkommen eines seiner Hauptfunktionen, die Eindämmung von Schleusungskriminalität und Kontrolle der Außengrenzen zur Türkei, weitgehend erfüllt: Während 2015 noch über eine Million Menschen versuchte, über die Türkei irregulär in die EU einzureisen, waren es im ersten Halbjahr 2019 noch 40.000 Personen.

Auf Seiten Ankaras dominiert hingegen die Wahrnehmung, bei der Umsetzung des Abkommens übervorteilt worden zu sein. Die Kritik konzentriert sich dabei insbesondere auf drei Bereiche:

- Die versprochene finanzielle Unterstützung zur Versorgung von syrischen Flüchtlingen sei nicht vollständig erfolgt. Empfänger der Gelder solle künftig auch der türkische Staat anstelle von Hilfsorganisationen wie dem Roten Halbmond sein.
- Ein Ausbau der Zollunion mit der EU, eine Visaliberalisierung für türkische Staatsbürger und eine Fortführung des EU-Beitrittsprozesses seien im Abkommen in Aussicht gestellt, aber nicht umgesetzt worden.
- Im Abkommen sei anvisiert, dass nach dem Rückgang illegaler Grenzübertritte eine freiwillige Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei durch die EU-Staaten in signifikantem Umfang erfolge. Dies sei nicht geschehen.

Betrachtet man diese Vorwürfe genauer, präsentiert sich ein differenzierteres Bild. Der erstgenannte Hauptvorwurf der Türkei erhärtet sich bei genauerer Prüfung nicht. So hat die EU eine Zuweisung von sechs Milliarden Euro, in zwei Tranchen von jeweils drei Milliarden Euro, zugesagt. Davon sind 4,7 Milliarden vertraglich ausgegeben und 3,2 Milliarden bereits ausgeschüttet worden. Auch bei der Direktzuweisung der Mittel an die Hilfswerke vor Ort handelt es sich um eine im Sinne der Subsidiarität sinnvolle Maßnahme, die nicht zuletzt eine bessere Kontrolle über die korrekte Verwendung der Gelder ermöglicht.

Auch im Falle des EU-Beitrittsprozesses blendet Ankara aus, dass dieser gerade durch eigenes Verschulden blockiert wurde. 2005 begannen die Beitrittsverhandlungen, die 2006 aber bereits das erste Mal ausgesetzt wurden. Von 35 Beitrittskapiteln sind bis dato erst 16 eröffnet und eines abgeschlossen. Das EU-Türkei-Abkommen hat dabei durchaus zu einer Wiederbelebung des Prozesses beigetragen. 2016 wurde – trotz großer Vorbehalte insbesondere Zyperns* – ein neues Kapitel, Finanz- und Haushaltsvorschriften, eröffnet. Im gleichen Jahr kommt es jedoch in der Türkei zu einem Putschversuch gegen Erdogan, in Folge dessen die Regierung bürgerliche Freiheitsrechte massiv einschränkt. Seitdem entwickelt sich die Türkei schrittweise zu einem autokratischen System, das weit davon entfernt ist, die Anforderungen für einen EU-Beitritt zu erfüllen.

Gleiches gilt für den Ausbau der Zollunion, die seit 1996 besteht. Ein genuines Problem für die Türkei stellen hier EU-Handelsabkommen mit Drittstaaten dar. Aufgrund der Zollunion gilt für diese Staaten bei Importen über die EU in die Türkei Zollfreiheit. Umgekehrt ist das aber nicht der Fall, da Ankara als Nichtmitglied der EU auch keine Partei der EU-Handelsabkommen ist. Doch auch in diesem Fall handelt die Türkei konfrontativ: Gemäß den Richtlinien der Zollunion dürfte sie für eine Übergangsfrist von fünf

Jahren reguläre Zölle auf Importe von Drittstaaten erheben. An dieser Praxis hält Ankara jedoch schon deutlich länger fest. Zudem werden in vertragswidriger Weise auch auf EU-Importe, die partiell in Drittstaaten produziert wurden, Zölle erhoben. Als äußerst problematisch gestaltet sich darüber hinaus die türkische Weigerung, einen freien zypriotischen Warenverkehr zu gewährleisten.

Ein ähnliches Muster zeigt sich beim Thema Visaliberalisierung. Hierzu wurden 2016 von der EU 72 Kriterien formuliert, die Ankara als Voraussetzung für eine Liberalisierung erfüllen musste. Anfangs verzeichnet die Türkei in diesem Bereich substanzielle Fortschritte, doch auch hier markieren der Putsch gegen die Regierung und deren repressive Reaktion einen negativen Wendepunkt.

Berechtigt ist schlussendlich jedoch die Kritik der türkischen Regierung an der im Abkommen in Aussicht gestellten, aber in der Praxis ausbleibenden freiwilligen Verteilung von Flüchtlingen. Aufgrund eines fehlenden migrationspolitischen Konsens der EU-Mitgliedstaaten sind nur stockende Fortschritte zu verzeichnen.

Warum eskaliert die Türkei den Konflikt gerade zu diesem Zeitpunkt? Es liegt nahe, dass es ein Zusammenspiel an innen- und außenpolitischen Krisen ist, die Erdogan die Konfrontation suchen lassen. Innenpolitisch sind der Präsident und seine Partei, die AKP, sehr stark angeschlagen. Die schlechte wirtschaftliche Lage, zunehmende Verteilungskonflikte zwischen der türkischen Bevölkerung und den rund vier Millionen Flüchtlingen und Migranten im Land sowie das Scheitern der in der Türkei sehr populären Visaliberalisierungen mit der EU haben zur Entzauberung der Regierungspartei beigetragen.

Verschärfend kommt hinzu, dass sich Ankara mit seiner Invasion Nordsyriens Ende 2019 in eine außenpolitische Sackgasse manövriert hat. Innerhalb der Türkei wird die Besetzung kurdischer Gebiete in Nordsyrien sehr positiv aufgenommen und hat zudem zu einer Spaltung der Opposition in eine pro-kurdische und eine nationalistische Fraktion geführt. Außenpolitisch hat die Invasion hingegen in massiven Spannungen mit Russland, an das die Türkei sich zuvor noch politisch angenähert hatte, resultiert. Am 27. Februar 2020 eskalieren diese, als 34 türkische Soldaten im syrischen Idlib im Zuge eines Luftschlages getötet werden. Nachfolgende Verhandlungen zwischen Moskau und Ankara erzielen zwar eine temporäre, fragile Waffenruhe. Die Türkei kann sich mit ihren wichtigsten Forderungen aber nicht durchsetzen und sieht sich auch international stark isoliert. Vor diesem Hintergrund ist das EU-Türkei-Abkommen eines der letzten diplomatischen Druckmittel, das dem türkischen Präsidenten geblieben ist.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Perspektiven für Verhandlungen mit der Türkei

Mit Blick auf die Türkei stellt sich generell die Frage, inwieweit es noch Sinn ergibt, die Migrationsfrage mit einer Beitrittsperspektive in die EU zu verknüpfen. Eine Hinwendung zu demokratischen Standards ist unter der aktuellen Regierung nicht zu erwarten, wie die Annullierung der Kommunalwahl 2019 in Istanbul illustriert. Es ist folglich nicht damit zu rechnen, dass die Voraussetzungen für einen Ausbau der Zollunion, Visaliberalisierungen oder gar Fortschritte im EU-Beitrittsprozess in naher Zeit gegeben sein werden. Das Abkommen führt in eine diplomatische Sackgasse und konstruktive Verhandlungen sind vor diesem Hintergrund wenig wahrscheinlich.

Kritisch sollte auch geprüft werden, welche nicht beabsichtigten negativen Auswirkungen finanzielle und politische Konzessionen an die Erdogan-Regierung haben könnten. Der Beschluss, mehr Mittel für die Unterstützung von Flüchtlingen in der Türkei bereitzustellen, ist sinnvoll. Wie EVP-Fraktionsvorsitzender Manfred Weber richtigerweise festhält, kommt vor allem dem Bau und Betrieb von Schulen eine wichtige Rolle zu, da diese Zukunftsperspektiven vor Ort schaffen und einer religiösen und politischen Radikalisierung entgegenwirken. Die Zuweisung der Mittel sollte im Sinne einer entwicklungspolitischen best practice aber auch weiterhin an ausgewählte Organisationen und nicht an den türkischen Staat erfolgen.

Bei einer darüber hinausgehenden Unterstützung der Türkei sind jedoch im Vorfeld drei Aspekte zu berücksichtigen:

- Es muss der EU bewusst sein, dass außenpolitische Erfolge einen wichtigen Baustein für die innenpolitische Machtfestigung der immer autoritärer agierenden AKP-Regierung bilden, dem politisch angeschlagenen Präsidenten neue Handlungsspielräume eröffnen und die demokratischen Kräfte in der Türkei als Konsequenz schwächen.
- Konzessionen an Ankara schüren potenziell Verteilungskonflikte in der Region und senden ein problematisches Signal an Staaten wie Jordanien und den Libanon, die – gemessen an der Gesamtbevölkerung – deutlich mehr syrische Flüchtlinge als die Türkei aufgenommen haben. Schlimmstenfalls wird Amman und Beirut suggeriert, dass verantwortungsvolles und humanitäres Verhalten sich nicht auszahlen, Konfrontation und Erpressung hingegen schon.
- Die übergeordneten strategischen Interessen der Türkei sollen nicht aus dem Auge verloren werden. So wurden in der seit März 2018 türkisch besetzten Afrin-Region in Syrien turkmenische und arabische Familien angesiedelt, während Teile der angestammten Bevölkerung – primär Kurden, assyrische und armenische Christen – vertrieben wurden. Auch in Nordostsyrien sollen nach dem Willen Ankaras zwei Millionen arabische Syrer angesiedelt werden. Eine solche Politik zwangsweiser ethnischer Umsiedlungen und demografischer Umgestaltung bildet in der Praxis sehr häufig den Nährboden für künftige Konflikte. Auch an dieser Stelle sollte die EU darauf abzielen, den Handlungsspielraum der Türkei einzuschränken, statt ihn durch Zugeständnisse zu erweitern.

Langfristige Perspektiven zur Bewahrung außen- und migrationspolitischer Handlungsfähigkeit

Langfristig muss sich die EU auch bewusst machen, dass sowohl ihre außenpolitische Schwäche wie auch ihr Unvermögen, eine einheitliche Linie in Asyl- und Migrationsfragen zu finden, zur aktuellen Krise beigetragen haben.

Mit der Flüchtlingskrise 2015 ist das Dublin-System an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit geraten. Reformvorschläge zielen auf eine Entlastung der Staaten an der europäischen Außengrenze durch die Schaffung eines europäischen Verteilungsschlüssels, die Verhinderung von Sekundärmigration durch eine verbesserte, länderübergreifende Personenerfassung sowie eine Harmonisierung europaweiter Standards für Asylverfahren und -leistungen ab. Insbesondere die Verteilungsfrage hat sich aber politisch als äußerst kontrovers erwiesen, sodass bis heute keine Einigkeit in diesem Punkt erzielt werden konnte. Als Konsequenz ist in Brüssel die Bereitschaft gewachsen, den Schutz der EU-Außengrenzen und die Kontrolle von Migration zu externalisieren. Das hat zu einer gewachsenen Abhängigkeit gegenüber Drittstaaten

wie der Türkei geführt, deren negativen Folgen sich nun mit einiger zeitlicher Verzögerung umso stärker manifestiert haben. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es zur Herstellung eines innereuropäischen (Minimal-)Konsens zur Migrationspolitik keine echte Alternative gibt.

Der Vorschlag zur Reform des Dublin-Systems, den Innenminister Seehofer gemeinsam mit seinen französischen, spanischen und italienischen Amtskollegen jüngst eingebracht hat, ist unter diesen Gesichtspunkten bedenkenswert. Das Konzept postuliert ein gemeinsames europäisches Asyl- und Verteilungssystem, sieht aber auch vor, dass in Ausnahmefällen eine Aufnahme von Flüchtlingen durch andere Formen der Unterstützung substituiert werden kann. Dieser Passus sowie der Vorschlag, Asylanträge an den EU-Außengrenzen vor Ort zu prüfen, dürften die Vorbehalte der Visegrád-Staaten ein Stück weit entkräften und zur Konsensfindung beitragen. Es bleiben aber offene Fragen. So ist etwa unklar, wie die im Konzept vorgeschlagene Eindämmung von Sekundärmigration in der Praxis umgesetzt werden kann. Gleichwohl weist der Vorschlag in die richtige Richtung.

Neben einer migrationspolitischen Schwäche zeichnen sich in der aktuellen Krise aber auch die außen- und sicherheitspolitische Defizite der EU ab. Die aktuelle Zuspitzung zwischen Brüssel und Ankara ist eng mit dem Bürgerkriegsgeschehen in Syrien verwoben. Obgleich die Folgen des Konflikts sich auch negativ auf Europa auswirken – etwa durch ein gewachsenes Mobilisierungspotenzial gewaltbereiter salafistischer Netzwerke –, verfolgen die EU-Mitgliedstaaten keine einheitliche gemeinsame Strategie in Syrien.

Als Wirtschaftsmacht hätte die EU durchaus Spielräume, um im Zuge des gerade anlaufenden Wiederaufbaus Syriens durch Aufbauhilfen politischen Einfluss auf die Nachkriegsordnung zu entfalten und Verbesserungen für die Bevölkerung zu erwirken. Hierzu müsste jedoch zuerst ein an die Realitäten vor Ort angepasster Konsens gefunden werden, wie mit dem Assad-Regime umzugehen sei. Zur Stabilisierung der humanitären Lage wäre es zudem sinnvoll, den Vorschlag der deutschen Verteidigungsministerin zur Schaffung einer Schutzzone in Nordsyrien noch einmal auf die Agenda zu setzen.

Anmerkung

- * 1974 besetzte die Türkei den Nordteil der Insel und übt auch heute im international nicht anerkannten Nordzypern ein hohes Maß an Einfluss aus. Verhandlungen zwischen Zypern und Nordzypern über eine Wiedervereinigung scheitern unter anderem an der Frage über den Status türkischer Siedler, mit deren Präsenz sich Ankara dauerhaften Einfluss auf der Insel sichern will.

Dr. Sarah Schmid

Leiterin des Referats „Verfassung, Europäische Integration und Gesellschaftliche Partizipation“
der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München