

DeZIM Briefing Notes +

DBN #09 | 23 Berlin, 13. März 2023

Für ein neues EU-Flüchtlingsschutzprogramm mit der Türkei

Vom Deal zu einer nachhaltigen Strategie

Für ein neues EU-Flüchtlingsschutzprogramm mit der Türkei

Vom Deal zu einer nachhaltigen Strategie

J. Olaf Kleist

ZUSAMMENFASSUNG

Handlungsempfehlungen für eine neue Strategie in der EU-Flüchtlingsschutzpolitik mit der Türkei:

- **1. Fortsetzung des humanitären Flüchtlingsschutzes in der Türkei (EU Facility for Refugees in Turkey) mit einem klaren Ziel zur mittelfristigen Beendigung des Programms** bei voller Integration der Versorgung in Regelstrukturen, mit einer Perspektive auf rechtliche und soziale Sicherheit in und Teilhabe der Geflüchteten an der türkischen Gesellschaft.
- **2. Einrichtung eines globalen Flüchtlingsaufnahmeprogramms**, durch das die EU über 5 Jahre 1 Million Flüchtlinge aus der Region aufnimmt und dafür wirbt, dass weitere Flüchtlinge global neu angesiedelt werden. Diese praktizierte Verantwortungsteilung wird die Türkei entlasten und die Integration der verbliebenen Flüchtlinge erleichtern.
- **3. Die Aufnahme, Verteilung und Unterstützung aufgenommener Flüchtlinge** sollten direkt durch die EU Agency for Asylum (EUAA) koordiniert und unmittelbar mit den aufnehmenden Kommunen abgestimmt werden, die mit gezielter finanzieller Förderung von 10.000 Euro pro Person unterstützt werden.
- **4. Eine asylrechtskonforme Kontrolle der Schengen-Außergrenzen** durch eine Implementierung des Flüchtlingsschutzes im Schengener Grenzkodex und im Frontex-Mandat mit anschließender Verteilung von Asylbewerber*innen auf aufnahmewillige Kommunen.

Einleitung

Die EU-Flüchtlingspolitik ist in eine Sackgasse geraten. Die Europäische Union hat in der Zusammenarbeit mit der Türkei die menschenrechtliche Grundlage, aber auch die Gestaltungsfähigkeit ihrer Flüchtlingspolitik stark eingeschränkt. Anstatt das europäische Asylrecht – ein Grundpfeiler von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – durch Externalisierung und Abschottung faktisch abzuschaffen, sollten Bedingungen für einen Neuanfang einer europäischen Flüchtlingspolitik festgelegt werden. Zudem sollte die EU die anstehenden nationalen Wahlen in der Türkei für eine Neuausrichtung der migrations- und flüchtlingspolitischen Kooperation nutzen. Dafür ist es geboten, dass die EU die aus einer Krise entstandene Migrations- und Flüchtlingspolitik mit der Türkei nicht in der bisherigen Form fortsetzt. Stattdessen müssen neue Wege eingeschlagen werden, die die Entwicklungen der letzten Jahre berücksichtigen und in Kooperation auf Augenhöhe mit der Türkei eine nachhaltige und rechthebasierte Flüchtlingspolitik der EU schaffen. Für einen solchen Neuanfang empfiehlt es sich, folgende aufeinander abgestimmte Handlungen umzusetzen:

1. Fortsetzung und strukturelle Integration der humanitären Flüchtlingshilfe

Das Facility-Programm der EU, durch das syrischen Flüchtlingen in der Türkei seit 2016 humanitäre Hilfe bereitgestellt wird, ist trotz vieler Schwierigkeiten in der Umsetzung insgesamt ein großer Erfolg der Kooperation zwischen der EU und der Türkei. Dieses Programm sollte fortgesetzt, aber mit klaren Zielen versehen werden, die mittelfristig auf ein Ende des Programms und auf die Integration der Geflüchteten in türkische Regelsysteme hinauslaufen. Die Facility darf sich nicht verselbständigen und dazu führen, dass Geflüchtete in Abhängigkeit von Sonderprogrammen verbleiben, die sie von der türkischen Gesellschaft separieren. Vielmehr muss mit der finanziellen Unterstützung das transparent kommunizierte Ziel der Integration der Geflüchteten in die türkische Gesellschaft verbunden sein und hierfür ein klarer Weg geplant werden.

Nach der Notfallversorgung der ersten Jahre ist durch eine Kooperation mit türkischen Ministerien und Verwaltungen bereits in verschiedenen Sektoren eine Implementierung von Flüchtlingshilfe in Regelstrukturen erfolgt, etwa recht erfolgreich im Gesundheitswesen. Fortschritte sind insbesondere noch im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich zu erzielen. Während die formalen Bedingungen wie Zugang zu Schulen und Hochschulen sowie Arbeiterlaubnisse für Syrer*innen rechtlich teils gegeben sind, führen soziale und aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten zu einer unterdurchschnittlichen Beschulungsrate und einem hohen Anteil an Prekarität von syrischen Geflüchteten. Dies kann zu langfristigen gesellschaftlichen Spaltungen und Konflikten führen. Daher muss in Zukunft insbesondere auf die soziale und arbeitsrechtliche Absicherung sowie auf eine dauerhafte aufenthaltsrechtliche Perspektive und den Zugang zur Staatsbürgerschaft gesetzt werden.

Um die soziale und politische Stabilität in der Türkei zu stützen, ist eine Fortsetzung der Facility unumgänglich. Die Höhe der Unterstützung sollte aber von der Umsetzung und Erreichung rechtlicher und sozialer Standards abhängig gemacht werden. Die finanzielle Hilfe sollte zudem zeitlich mit einer Endphase und einem Ende versehen werden. Es sollte eine weitere 5-jährige finanzielle Unterstützung in bisheriger Höhe in Aussicht gestellt werden, also rund 1 Milliarde Euro pro Jahr, sofern die kommende türkische Regierung einen unbefristeten Aufenthaltsstatus mit einem konditionalen Zugang zur türkischen Staatsbürgerschaft für syrische Flüchtlinge garantiert. Zudem sollte sie an die Bedingung geknüpft werden, dass die Türkei das Protokoll der Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 unterzeichnet und implementiert und somit Konventionsflüchtlinge anderer Nationalitäten anerkennt.

Der zukünftige Fokus der finanziellen Unterstützung sollte, neben der Fortsetzung erfolgreich evaluierter sozialer Projekte, auf einer vollumfänglichen Beschulung geflüchteter Kinder und einer Bekämpfung von Arbeitsmarktdiskriminierung liegen. Dabei sollten neben Syrer*innen auch bedürftige türkische Bürger*innen sowie Flüchtlinge anderer Nationalitäten in die Programme mit einbezogen werden, die Flüchtlingshilfe also auf ganzer Breite in eine bedarfsorientierte Unterstützung überführt werden, um Konkurrenz und Konflikte zu vermeiden. In einer anschließenden 3- bis 5-jährigen Endphase der Facility mit stufenweise abnehmendem Budget sollten einerseits die Stärkung von Zivilgesellschaft, Teilhabe und Antidiskriminierung sowie andererseits der Aufbau einer türkischen Asylverfahrensbehörde im Zentrum stehen.

2. Einrichtung eines globalen Flüchtlingsaufnahmeprogramms

Ein zentraler Kritikpunkt am momentanen EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen in der Türkei ist die ungleiche Verteilung der Verantwortung für die Geflüchteten: Die EU schirme sich mit Hilfe der Türkei gegen die Aufnahme weiterer Flüchtlinge ab, während sie dafür bezahle, dass die Flüchtlinge in der Türkei blieben und der türkische Staat die sozialen und politischen Auswirkungen der Aufnahme trage. Die EU sollte nicht nur diesem begründeten Vorwurf begegnen, sondern durch eine signifikante Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei auch tatsächlich zur sozialen und politischen Entspannung im Land beitragen. Ohne eine solche merkliche Beteiligung an der Verantwortung sind auch die Bemühungen um eine friedliche Integration der Flüchtlinge in der türkischen Gesellschaft schwer umsetzbar.

Die EU sollte gemeinsam mit der zukünftigen türkischen Regierung und UNHCR zu einem internationalen Flüchtlingsgipfel einladen und hierfür zusammen ein globales Flüchtlingsaufnahmeprogramm (Global Refugee Admissions Program – GRAP) initiieren. Im Rahmen des GRAP sollte sich die EU bereit erklären, insgesamt 1 Million Flüchtlinge über einen Zeitraum von 5 Jahren aufzunehmen. Der Flüchtlingsgipfel sollte dann genutzt werden, um internationale Unterstützung und weitere Aufnahmezusagen von Ländern aus der ganzen Welt zu bekommen, um so gemeinsam eine dauerhafte Lösung für die langanhaltende Fluchtsituation in der Region zu finden. Die Aufnahme sollte sich nicht nur auf syrische Flüchtlinge aus der Türkei beschränken, sondern auch Flüchtlinge anderer Nationalitäten sowie Flüchtlinge in Libanon und Jordanien einbeziehen, die dann als Erstaufnahmeländer neben der Türkei Mitorganisierer des Gipfels wären. Wäre es möglich, über GRAP etwa ein Viertel der knapp 5,5 Millionen Flüchtlinge aus der Region in anderen Staaten aufzunehmen, würde dies Geflüchteten mit konkreten Migrationsabsichten eine reguläre und sichere Ausreise ermöglichen.¹ Dies wäre ein bedeutsamer, aber auch unabdingbarer Beitrag zur Beendigung der dauerhaften Fluchtsituation, die sich regional seit 2016 verschärft hat.

Diese internationale Unterstützung wäre ein wichtiges Signal für die türkische (sowie libanesische und jordanische) Gesellschaft, dass die Lösung der regionalen Flüchtlingssituation eine gemeinsame Aufgabe ist, die von einer globalen Verantwortung getragen wird. Es würde zudem die türkische Regierung stärken, Maßnahmen zur vollen sozialen und rechtlichen Integration der verbleibenden Flüchtlinge im Land umzusetzen. Insofern das Resettlement-Programm nicht nur auf Syrer*innen beschränkt wäre, müsste auch die Integration afghanischer, irakischer und anderer Flüchtlinge in der Türkei ein Teil des GRAP sein.

¹ Eine Umfrage des DeZIM von 2019 ergab, dass etwa ein Viertel der syrischen Flüchtlinge in der Türkei allgemeine Migrationsabsichten hat, konkrete Migrationsabsichten sind noch geringer; vgl. Düvell, Franck; Schiefer, David; Sağiroğlu, Ali Zafer; Mann, Lena (2021): How Many Syrian Refugees in Turkey Want to Migrate to Europe and Can Actually Do So? Results of a Survey Among 1,900 Syrians. DeZIM Research Notes 5. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Online verfügbar unter <https://www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/how-many-syrian-refugees-in-turkey-want-to-migrate-to-europe-and-can-actually-do-so/>.

Die Garantie einer solch umfangreichen Aufnahme, die sicher und gefahrlos ist, würde die Zahl irregulärer Grenzübertritte und damit von Todesfällen an der Schengen-Außengrenze stark reduzieren. Die Aufnahme von 200.000 anerkannten Flüchtlingen pro Jahr, über 5 Jahre, ist in Europa logistisch gut durch das sogenannte EU Resettlement Framework umzusetzen. Es könnte politisch Legitimität erreichen, da so auch eine drastische Senkung von irregulärer Migration aus der Türkei in die EU gelingen würde, was zunächst Griechenland entlasten und dann Sekundärmigration in der EU reduzieren würde. Zudem würden finanzielle Mittel der Migrant*innen weniger an Schmuggelnetzwerke fließen und somit auch vermehrt eigene Ressourcen für die Integration im Aufnahmeland bereitstehen.

3. Aufnahme, Verteilung und Unterstützung von Flüchtlingen durch die EU

Aktuell klagen Kommunen, Bundesländer und auch EU-Mitgliedsstaaten über ein zu hohes Maß an irregulärer Einwanderung und eine zu große Zahl an Asylbewerber*innen. Ein reguläres Aufnahmeprogramm wie das GRAP würde die Zahl irregulärer Einreisen in die EU reduzieren und zudem die Ankunft, Verteilung und Integration von Geflüchteten besser planbar machen. Die Koordination der Aufnahme und Verteilung sollte dabei nicht bei den einzelnen Mitgliedsstaaten liegen, sondern direkt bei der EU. Aufbauend auf dem EU Resettlement Framework sollte die European Union Agency for Asylum (EUAA) dabei die Aufgabe übernehmen, die Aufnahme mit UNHCR und IOM zu koordinieren und die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU zu verantworten.

Die Verteilung in der EU sollte sich nicht an den Mitgliedsstaaten orientieren, sondern an aufnahmebereiten Kommunen, da die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im lokalen Raum stattfinden und die Kommunen die eigenen Kapazitäten – Infrastruktur, Ressourcen, ehrenamtliche Unterstützung – am besten einschätzen können. Für die Zuordnung Geflüchteter zu bestimmten Kommunen hätte die EUAA ein Matching-Verfahren zu entwickeln, das Potenziale, Bedarfe und Netzwerke der Flüchtlinge schon während Resettlement-Interviews erhebt und mit den Möglichkeiten und Bedarfen von Kommunen abgleicht.

Im Einklang mit bisherigen Verfahren des EU Resettlement Frameworks sollten für jede durch das GRAP aufgenommene Person 10.000 Euro durch den Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) bereitgestellt werden. AMIF wäre entsprechend um 10 Milliarden Euro aufzustocken, jedoch als ein separates Budget, aus dem direkt an aufnehmende Kommunen ausgezahlt werden würde anstatt an die Mitgliedsstaaten. So würden Kommunen, bei denen die finanziellen Belastungen der Aufnahme vorwiegend liegen, direkt unterstützt werden. Diese Praxis würde zudem einen Anreiz schaffen, dass auch kleinere und finanziell schwache Kommunen sich zur Aufnahme bereit erklären würden, etwa um abnehmende Bewohner*innenzahlen zu kompensieren: Die Aufnahme von 1.000 Flüchtlingen würde immerhin 10 Millionen Euro in die kommunale Kasse spülen und könnte in strukturschwachen Regionen sogar zur Stärkung der Wirtschaft beitragen. Die Kosten auf Seiten der EU würden mittelfristig durch eine absehbare Reduktion und Beendigung der Flüchtlingsfacility für die Türkei (siehe 1.) kompensiert werden.

Insofern die ankommenden Flüchtlinge kein Asylverfahren durchlaufen müssten, würden nationale Asylbehörden von dem Aufnahmeprogramm kaum berührt werden. Allerdings müssten nationale Regierungen momentan noch der Aufnahme zustimmen, sofern der Aufenthaltsstatus von Mitgliedsstaaten der EU vergeben wird. Hier wäre zu überlegen, ob mit einem europäischen Flüchtlingsstatus nicht auch ein europäischer Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge eingeführt werden könnte. Ein solcher europäischer Aufenthaltsstatus würde eine schengenweite Bewegungs- und erleichterte Niederlassungserlaubnis beinhalten, vergleichbar mit einer

Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU. Im Fall von Transferleistungen könnten diese mit einer temporären Wohnauflage in der aufnehmenden Kommune verbunden sein. So müssten sich nationale Regierungen formell nicht direkt am Aufnahmeprogramm beteiligen, wobei ihr grundsätzliches Einverständnis vorausgesetzt wäre, was einer Depolitisierung und Versachlichung der Flüchtlingsaufnahme in nationalen Politikräumen zuträglich wäre.

4. Eine rechtebasierte EU-Kontrolle der Schengen-Außengrenzen

Die aktuelle Auslagerung von Teilen des Grenzschutzes an die Türkei geht mit einem partiellen Verlust der Kontrolle über irreguläre Einreisen einher. Zugleich findet eine massive Versicherheitlichung des europäischen Grenzschutzes statt, einschließlich gewaltsamer und illegaler Pushbacks, menschenrechtlich bedenklicher Flüchtlingslager an den Grenzen und eines rechtlichen und praktischen Unterminierens des Asylrechts. Die Verringerung irregulärer Ankunftsahlen nach 2015 wurde nicht genutzt, um das europäische Grenz- und Asylsystem neu aufzustellen. Die EU muss sich aber langfristig aus der migrationspolitischen Abhängigkeit von der Türkei befreien und zugleich ihre menschenrechtliche Integrität wiederherstellen.

Ein Fokus auf regionalen Flüchtlingsschutz in Verbindung mit regulären Zugangswegen wird irreguläre Migration geringer halten, aber nicht beenden. Irreguläre Migration – also Einwanderung ohne Visum, aber nicht ohne Rechte – wird es immer geben. Sie muss als eine Voraussetzung für die Funktion des Asylschutzes faktisch anerkannt und im Grenzschutz rechtlich und institutionell berücksichtigt werden. Aktuell wird im Schengener Grenzkodex der Abwehr von irregulärer Migration Priorität eingeräumt und im Mandat von Frontex die Unterstützung der Verhinderung irregulärer Einreisen betont. Die Wahrung von Grund- und Menschenrechten wird im Kodex bzw. im Mandat lediglich als Einschränkung aufgeführt, die Berücksichtigung des Asylrechts als Zusatz, aber nicht als eigene Aufgabe der Grenzkontrolle erfasst. Dies führt zur gewaltsamen Auflösung des scheinbaren Dilemmas des Grenzschutzes: Wenn irreguläre Migration verhindert werden soll, obwohl darunter zumeist Asylsuchende sind, dann setzt dies das Brechen von Grund- und Menschenrechten durch den Grenzschutz geradezu voraus – auch wenn es ein Menschenrechtsmonitoring gibt.

Anstatt Grenzschutz und Flüchtlingsschutz als Gegensatz zu behandeln, muss die EU den Zugang zu Asylverfahren in die Grenzkontrolle integrieren: Das Asylverfahren ist eine zeitlich verzögerte Form der Grenzkontrolle, eben eine Entscheidung über Zugang und Aufenthaltsrecht. In Demokratien müssen Flüchtlings- und Grenzschutz daher miteinander einhergehen, um das rechtsstaatliche Prinzip zu bewahren. Hierfür muss die EU das Recht auf Asyl als zentrales und fundamentales Prinzip im Schengener Grenzkodex festschreiben und Frontex mandatieren, Asylsuchende zu schützen und in nationale oder europäische Asylverfahren zu bringen. Die Asylverfahren sind aber selbst nicht Teil des Grenzschutzes. Vielmehr sind mit Hilfe der EUAA kommunale Zuständigkeiten für Asylbewerber*innen durch ein Matching-Verfahren festzulegen, parallel zur Verteilung im Rahmen des GRAP. Damit würden nationale Verantwortungen für Asylverfahren bestimmt bzw. könnten Asylverfahren mittelfristig direkt durch die EUAA bearbeitet werden.

Fazit

Nur wenn die EU bereit ist, Verantwortung zu übernehmen – einerseits für Vertriebene und Schutzbedürftige in der Nachbarregion und andererseits für ihre eigenen Außengrenzen sowie für Menschen-, Grund- und Asylrechte in ihrem Einflussbereich –, nur dann kann sie das EU-Türkei-Abkommen hinter sich lassen und ihrem Anspruch gerecht werden, ein Raum der Sicherheit und des Rechts für alle zu sein.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

→ **Kleist, J. Olaf (2022):** Beyond the Crisis Mode of the EU-Turkey Refugee Agreement: Towards Sustainable Rights-based EU Asylum and Refugee Policies. Thessaloniki: Heinrich-Böll-Stiftung Thessaloniki. Online verfügbar unter <https://eu.boell.org/en/2022/03/17/beyond-crisis-mode-eu-turkey-refugee-agreement>.

→ **Engler, Marcus J.; Kleist, J. Olaf (2021):** Wege aus der Sackgasse. In: IPG Journal (30.03.2021). Online verfügbar unter <https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/tuerkei-deal-5083/> (engl.: Europe cannot allow itself to be blackmailed forever. In: IPS Journal [29.03.2021]. Online verfügbar unter <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/europe-cannot-allow-itself-to-be-blackmailed-forever-5082/>).

→ **Kleist, J. Olaf (2020):** Was ist die Alternative zum EU-Türkei-Deal? In: Mediendienst Integration (17.03.2020). Online verfügbar unter <https://mediendienst-integration.de/artikel/was-ist-die-alternative-zum-eu-tuerkei-deal.html>.

ÜBER DEN AUTOR

J. Olaf Kleist

Dr. J. Olaf Kleist ist Politikwissenschaftler mit den Schwerpunkten Flucht- und Flüchtlingsforschung sowie Demokratieförderung und seit 2020 Co-Leiter der Fachgruppe „Demokratie, Transfer und Politikberatung“ am DeZIM. Er promovierte 2012 an der Freien Universität Berlin, nach Forschungsaufenthalten in Melbourne und Oxford, mit einer Arbeit über das Verhältnis von Migrations- und Erinnerungspolitik am Beispiel Australiens. Er arbeitete als Postdoc am IMIS, Universität Osnabrück und für zwei Jahre als DFG Research Fellow am Refugee Studies Centre, Universität Oxford, bevor er an das IMIS zurückkehrte, wo er ein BMBF-gefördertes Verbundprojekt zum Stand der Flucht- und Flüchtlingsforschung koordinierte. Er ist Gründer und war bis vor Kurzem Vorsitzender des Netzwerks Fluchtforschung. Olaf Kleist publizierte unter anderem in *Journal of Refugee Studies*, *Ethnic and Racial Studies*, *Peripherie*, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (ZAR) und *Journal of Intercultural Studies* sowie bei Palgrave Macmillan, Nomos und transcript.

IMPRESSUM

© Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V., 2023. Alle Rechte vorbehalten.

Kleist, J. Olaf (2023): Für ein neues EU-Flüchtlingsschutzprogramm mit der Türkei. Vom Deal zu einer nachhaltigen Strategie. DeZIM Briefing Notes 9, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

DeZIM Briefing Notes geben die Auffassung der Autor*innen wieder.

Herausgeber



Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V.

Mauerstraße 76
10117 Berlin

+49 (0)30 200 754 130

presse@dezim-institut.de

www.dezim-institut.de

Autor

Dr. J. Olaf Kleist

Redaktion

Eleni Pavlidou

Layout & Satz

neonfish.de

ISBN

978-3-948289-53-9

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) ist eine Forschungseinrichtung, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird. Es forscht zu den Themenfeldern Integration und Migration, Konsens und Konflikt sowie gesellschaftliche Teilhabe und Rassismus. Das DeZIM stützt sich auf zwei Säulen: das DeZIM-Institut und die DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Es wurde 2017 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin-Mitte.

Gefördert vom:


