

## Türkei: Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen

Haase, Marianne; Obergfell, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haase, M., & Obergfell, J. (2013). *Türkei: Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen*. (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 54). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67735-1>

### 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.



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge

# Türkei

Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen

Working Paper 54

Marianne Haase  
Johannes Obergfell





# Türkei

Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen

Marianne Haase

Johannes Obergfell

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013



# Zentrale Ergebnisse

- Die Türkei ist nicht nur ein Sendeland für Migranten, sondern auch ein bedeutendes Transit- und Empfängerland. Trotz zuletzt stark sinkender Zahlen ist die Grenze zwischen der Türkei und Griechenland weiterhin der Brennpunkt für irreguläre Migration in die Europäische Union.
- Die Türkei zählt laut OECD zu den Top 25 Einwanderungsländern.
- Die Türkei ist auch ein bedeutendes Zielland für Flüchtlinge und Asylbewerber, z. B. aus dem Irak und aus Afghanistan. Zudem hat das Land 2012 über 150.000 syrischen Flüchtlingen Schutz gewährt. Zum Ende 2013 rechnet der UNHCR mit knapp 600.000 syrischen Schutzbedürftigen in der Türkei.
- Die Migrations- und Asylpolitik der Türkei ist durch deutliche Reformprozesse gekennzeichnet, die vor allem durch den EU-Beitrittsprozess sowie durch das sich wandelnde Migrationsprofil der Türkei angestoßen wurden.
- Für einen EU-Beitritt ist die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU (Acquis Communautaire), d. h. des EU-Rechts, notwendig. Dieser Prozess ist von verschiedenen Geschwindigkeiten geprägt, die sich je nach Politikfeld unterscheiden. Insbesondere die Visumpolitik sowie die Ausgestaltung einzelner zentraler Merkmale des türkischen Asylsystems stehen einer Angleichung im Weg.
- Die Verhandlungen über Visabestimmungen sind ein neuralgischer Punkt der türkisch-europäischen Beziehungen bei den Beitrittsverhandlungen. Ein Problem ist, dass die Türkei mit einer Reihe von Drittstaaten, die auf der Negativ-Liste der EU stehen, Visaabkommen unterhält.
- Twinning-Projekte fördern die Angleichung des türkischen Verwaltungsapparates an EU-Standards.
- Im Asylbereich nimmt der UNHCR eine zentrale Rolle bei der Versorgung und Unterstützung von Schutzbedürftigen sowie deren Ansiedlung in Drittstaaten (Resettlement) ein, da die Türkei in diesem Feld bislang hinter internationalen Forderungen zurück bleibt.
- Aus türkischer Sicht sind hohe Anpassungs- und Reformkosten, der drohende Verlust von regionalem Einfluss sowie mangelhafte Anreizstrukturen die zentralen Hindernisse für eine weitergehende Übernahme des EU-Acquis.
- Prognosen zum potenziellen Wanderungsvolumen bei einem türkischen EU-Beitritt weisen – je nach Studie – enorme Schwankungen auf (einige hunderttausend bis hin zu mehreren Millionen Personen) und sind deshalb nur bedingt als Diskussionsgrundlage tauglich.
- Im Falle eines türkischen EU-Beitritts dürfte momentan jedoch nicht mit einer „Massenzuwanderung“ in die EU-28 zu rechnen sein. Vielmehr sind nach einem Fallen der Freizügigkeitsbarrieren eher temporäre Formen der Mobilität statt permanenter Migration zu erwarten.
- Zuwanderung aus der Türkei sollte vor dem Hintergrund bereits etablierter Migrationssysteme sowie demografischer und arbeitsmarktrelevanter Aspekte als eine Chance für Deutschland und die EU verstanden werden.



# Inhaltsübersicht

	Zentrale Ergebnisse	5
<b>1</b>	Einleitung	10
<b>2</b>	Das Migrationsprofil der Türkei	12
<b>3</b>	Der Europäisierungsprozess und seine Auswirkungen auf die türkische Migrationspolitik	21
<b>4</b>	Migrationspolitische Folgen eines hypothetischen EU-Beitritts	40
<b>5</b>	Schlussfolgerungen	45
	Literatur	48
	Verzeichnisse	58
	Publikationen der Forschungsgruppe	59





# Inhaltsverzeichnis

	<b>Zentrale Ergebnisse</b>	5
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	10
<b>2</b>	<b>Das Migrationsprofil der Türkei</b>	12
	2.1 Auswanderungsland Türkei	12
	2.2 Transit- und irreguläre Migration	15
	2.3 Einwanderungsland Türkei	17
<b>3</b>	<b>Der Europäisierungsprozess und seine Auswirkungen auf die türkische Migrationspolitik</b>	21
	3.1 Migration als Thema der EU-Beitrittsverhandlungen der Türkei	21
	3.2 Auswirkungen auf die türkische Migrationspolitik	23
	3.2.1 Legale Migration	23
	3.2.2 Asyl	28
	3.2.3 Bekämpfung irregulärer Migration	32
	3.2.4 Fazit zum Reformprozess	36
<b>4</b>	<b>Migrationspolitische Folgen eines hypothetischen EU-Beitritts</b>	40
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	45
	<b>Literaturverzeichnis</b>	48
	<b>Tabellen-/Abbildungsverzeichnis</b>	58
	<b>Publikationen der Forschungsgruppe</b>	59

# 1 Einleitung

Die Türkei hat sich im Verlauf der letzten 50 Jahre von einem sogenannten klassischen Auswanderungsland zu einem Zuwanderungs- und Transitland<sup>1</sup> von Migration aus Asien sowie Afrika entwickelt. Gleichzeitig kennzeichnen aber auch innertürkische Migrations- und Fluchtbewegungen das Migrationsgeschehen der Türkei. Lange dominierte in der migrationspolitischen Wahrnehmung der Türkei ihr Profil als Auswanderungsland, vor allem durch die Arbeitswanderung der 1960er und 1970er Jahre und dem sich anschließenden Familiennachzug sowie der Asyلمigration nach Europa. So wurde die Türkei zu einem der Hauptherkunftsländer von Migranten<sup>2</sup> in Deutschland und der Europäischen Union (EU). Im Jahr 2011 lebten über 2,3 Millionen türkische Staatsbürger in der EU und davon rund 1,6 Millionen in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2012: 37).<sup>3</sup>

Mittlerweile rücken zunehmend die geografische Nähe der Türkei zur EU und damit die daraus resultierenden Folgen für letztere in den Mittelpunkt des migrationspolitischen Interesses. Die Grenze zwischen der Türkei und der EU war im Jahr 2011 ein zentrales Tor für irreguläre Migration in die Europäische Union. An der griechisch-türkischen Grenze wird von einem

„besonderen Migrationsdruck [...] aus der Türkei“ ausgegangen, der sich an rund 61.000 Aufgriffen irregulärer Migranten im Jahr 2011 deutlich zeige, so der Rat der Europäischen Union (2012c: 9). Durch eine starke Intensivierung der Grenzschutzmaßnahmen ab August 2012 konnten, wie in Tabelle 3 erkenntlich wird, diese hohen Zahlen jedoch signifikant verringert werden (Frontex 2013: 24).

Im Zuge des Beitrittsprozesses zur EU hat die Türkei damit begonnen, ihre Migrations-, Asyl- und Grenzschutzpolitik zu reformieren und sich dem *Acquis Communautaire*<sup>4</sup> inklusive des Schengen-Besitzstandes anzunähern. Hierfür hat die Türkei u. a. einen Nationalen Aktionsplan für Asyl und Migration inklusive einer Roadmap, einen stufenweisen Projektplan, erarbeitet. Zudem sollen EU-geförderte Projekte zur Annäherung des türkischen Migrationsregimes an den *Acquis Communautaire* beitragen. Im Zuge dieses Annäherungsprozesses ist der Frage nachzugehen, inwiefern sich hierdurch die Rolle der Türkei in Bezug auf das Migrationsgeschehen und die Steuerung der Migration verändert hat.

Die Türkei verfügt zudem über eine Vielzahl an Beziehungen zu Drittstaaten sowie regionalen und internationalen Organisationen und Regimen, in denen Fragen der Migration Gegenstand der politischen Kooperation sind. Der Budapest- und der Prag-Prozess, der Regionale Kooperationsrat (RKR) des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP), die Organisation of Islamic Cooperation<sup>5</sup> sowie die Organization of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC)<sup>6</sup> sind nur einige der Plattformen, auf denen die

1 Ein Transitland wird im Gegensatz zu einem Zielland nur durchquert. Eine theoretisch-konzeptionelle Auseinandersetzung mit der Begriff Transitmigration bieten Collyer und De Haas (2012).

2 In diesem Bericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit in der Regel auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist dabei mit eingeschlossen.

3 Erste Erkenntnisse des Zensus 2011 lassen auf eine geringere Zahl an in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund schließen. Danach waren im Jahr 2011 von den rund 15 Mio. Personen mit Migrationshintergrund 17,9 % türkeistämmig, was in etwa 2,69 Mio. Menschen entsprechen würde (Statistisches Bundesamt 2013a: 26ff.). Da im Zensus auch etwa 428.000 Ausländer weniger verzeichnet sind, als in der Bevölkerungsfortschreibung, kann angenommen werden, dass auch die Zahl der türkischen Staatsangehörigen im Zuge weiterer Daten-Veröffentlichungen nach unten korrigiert wird.

4 Der *Acquis Communautaire*, oder auch „gemeinschaftliche Besitzstand“ bzw. EU-Acquis, ist das gesamte, sich in Kraft befindende, Recht der EU, das von Beitrittskandidaten vollständig akzeptiert werden muss (Europäisches Parlament o. J.).

5 Vgl. <http://www.oic-oci.org/home.asp> (31.01.2013).

6 Vgl. <http://www.bsec-organization.org> (31.01.2013).

Türkei auftritt. Dabei unterscheiden sich die Kooperationsformen hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und der Dichte an Interaktion.<sup>7</sup>

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention stellt einen wichtigen Referenzpunkt für den Schutz von Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen dar. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte etwa hat die Reformbedürftigkeit aufgezeigt und Anreize zu tatsächlich durchgeführten Reformen gegeben (Kirişçi 2012: 64). Das heißt, dass nicht nur die Europäische Union mit ihren Werten und Normen das migrations- und asylpolitische Geschehen in der Türkei beeinflussen kann, sondern dass auch andere Akteure wie der Europarat oder internationale Institutionen wie der UNHCR direkt oder indirekt auf die faktische Ausgestaltung des türkischen Migrationsregimes einwirken und hierbei etwa zur Sensibilisierung der türkischen Zivilgesellschaft für flüchtlingsrechtliche Fragen beitragen (Kirişçi 2012: 64).

Die türkische Migrationspolitik muss also im Kontext ihrer vielfältigen und unterschiedlichen migrationspolitischen Kooperationen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen verstanden werden. Eine allein auf die Europäische Union und einzelne Mitgliedstaaten beschränkte Perspektive würde der migrationspolitischen Bedeutung der Türkei angesichts ihrer vielzähligen migrationspolitischen Kooperationen nicht gerecht. Dennoch kommt der EU als Impulsgeberin für migrationspolitische Reformen

neben dem Europarat eine zentrale Bedeutung zu, weshalb sich diese Arbeit vor allem auf die Auswirkungen der Beziehung zur Europäischen Union konzentriert.

Die vorliegende Studie verschafft zunächst einen Überblick über das sich wandelnde Migrationsprofil der Türkei. Sie dokumentiert die Wanderungstraditionen sowie die Entwicklung des Migrationssystems zwischen der Türkei und der EU, analysiert die migrationspolitischen Ziele der Europäischen Union gegenüber der Türkei und die migrationspolitischen Folgen des Annäherungsprozesses. Zudem geht die Studie der Frage nach dem Wanderungspotenzial im Fall eines möglichen EU-Beitritts der Türkei nach. Ziel ist es, die Rolle und die Haltung der Türkei in diesem Migrationssystem umfassend zu skizzieren, um das dortige politische Handeln besser zu verstehen und die migrationspolitische Bedeutung der Türkei für Migrationsprozesse in die Europäische Union zu erfassen.

Um diese Informationen zu gewinnen, werden sowohl statistische Daten zum Migrationsgeschehen in der Türkei herangezogen als auch wissenschaftliche Literatur. Diese befasst sich unter anderem mit aktuellen Prozessen der Europäisierung aus europäischer Perspektive (z. B. Tolay 2012; Ozcurumez/Şenses 2011; Börzel/Soyaltin 2012; Despot et al. 2012) bzw. aus türkischer Perspektive (z. B. Avci/Kirişçi 2006; Bilgili 2012; Devlet 2010a; İçduygu/Karaçay 2012; Lordoğlu 2008). Erweitert und ergänzt wird der Forschungsstand durch Ergebnisse von Forschungsprojekten in den EU-Mitgliedstaaten (z. B. CARIM am European University Institute in Florenz oder Turkish Migration Studies Group der Oxford University), Monitoring-Dokumente der Europäischen Kommission sowie durch Berichte anderer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Unter thematisch spezifischen Blickwinkeln wie zum türkischen Asylsystem publizieren beispielsweise internationale Organisationen wie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) oder die Internationale Organisation für Migration (IOM), die durch ihre Präsenz vor Ort über eigene Informationsquellen verfügen. Der Europarat gibt im Rahmen von Reisen des Berichterstatters für Menschenrechte Einblicke unter menschenrechtlichen Aspekten (Commissioner for Human Rights 2012). Kritisch widmen sich auch Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International (2012) und die Stiftung Pro Asyl/Förderverein Pro Asyl e.V. (2012) dem Migrations- und Asylsystem in der Türkei.

<sup>7</sup> Regionale Integrationsprozesse etwa mit den Golfstaaten und den arabischen Ländern laufen parallel zur EU-Integration. In migrationspolitischer Hinsicht sind diese Kooperationen zum Großteil im Bereich der Koordinierung und weniger durch Verbindlichkeit und Steuerungsinstrumente geprägt. Die migrationsbezogene Kooperation mit einigen Staaten – wie beispielsweise solchen aus dem arabischen Raum – befindet sich zudem eher im Status der Planung, sodass deren potenzielle migrationspolitische Bedeutung als bislang eher gering bezeichnet werden kann. Zudem kommt migrationsbezogenen Themen dort eine insgesamt eher untergeordnete Rolle zu. Solche Regime sind in der Regel mehrdimensional und nicht auf die Kooperation in Fragen von Migration beschränkt. Von größerer Bedeutung hingegen sind die bilateralen Kooperationen durch Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen. Das im EU-Erweiterungsprozess beinhaltete Konditionalitätsprinzip, also die Einhaltung von Bedingungen als Voraussetzung eines Beitritts und der Kooperation, lässt sich in keinem anderen Regime finden.

## 2 Das Migrationsprofil der Türkei

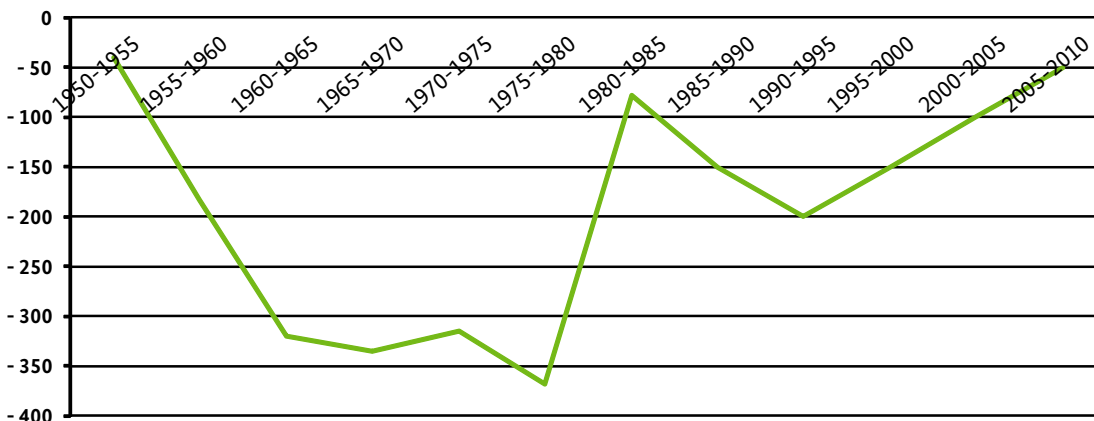
Der Blick auf das aktuelle Migrationsgeschehen in der Türkei offenbart ihre vielfältigen Funktionen, denn die Türkei ist sowohl Herkunfts-, Aufnahme- als auch Transitland für Migranten und spielt in Hinblick auf mehrere regionale Migrationssysteme unterschiedliche Rollen. Hinzu kommen diverse Formen der Migration, mit denen die Türkei konfrontiert ist. So verlaufen stark frequentierte Flucht- und (irreguläre) Transitmigrationsrouten durch die Türkei. Gleichzeitig ist die Türkei zu einem Anziehungspunkt für Erwerbsmigration aus benachbarten Anrainerregionen geworden. Um diese facettenreiche migrationspolitische Bedeutung der Türkei differenziert zu erfassen, wird in einem ersten Schritt das Migrationsprofil analysiert, indem Zahlen über Ab- und Zuwanderung aus und in die Türkei ausgewertet werden und die Rolle der Türkei als Transitland für Migration nachgezeichnet wird.

### 2.1 Auswanderungsland Türkei

Die Türkei galt bis Ende der 1990er Jahre hauptsächlich als Auswanderungsland, wenngleich statistische Daten über die Ein- und Auswanderung<sup>8</sup> in der Türkei nur bedingt verlässlich sind (vgl. zu Migrationsstatistiken in der Türkei Sirkeci 2009). Schätzungen der Vereinten Nationen zum Wanderungssaldo (s. Abb. 1) zeigen eine deutliche Veränderung der Wanderungsbewegungen. Während bis Ende der 1970er Jahre die Auswanderung aus der Türkei dominierte, kam es zwischen 1980 und 1985 zu einem deutlich geringeren Wanderungssaldo. Auch wenn die Abwanderung anschließend noch einmal zunahm, zeigt sich seit Mitte der 1990er Jahre eine Entwicklung hin zu einem nahezu ausgeglichen Wanderungssaldo. Dieser Wandel der Türkei lässt sich anhand folgender Grafik veranschaulichen (Abb. 1).

<sup>8</sup> Zudem ist es nicht möglich, umfassend zu unterscheiden, inwiefern Auswanderung dauerhaft oder temporär erfolgt.

Abbildung 1: Wanderungssaldo der Türkei, Schätzung, in Tausend



Quelle: United Nations-Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011), eigene Darstellung

Im Jahr 2010 belief sich die kumulierte Anzahl der Abwanderer aus der Türkei auf rund 4,2 Millionen und die der Zuwanderer in die Türkei auf rund 1,4 Millionen. Damit rangierte die Türkei auf der Liste der Top-Auswanderungsländer auf Platz 10 (The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2011: 246). Als Folge davon leben heute rund vier Millionen türkische Staatsbürger außerhalb der Türkei. Werden ehemalige türkische Staatsbürger und irreguläre türkische Migranten im Ausland hinzugenommen, so kann davon ausgegangen werden, dass mehr als fünf Prozent der türkeistämmigen Bevölkerung außerhalb der Türkei leben (Sirkeci 2009: 7-14).

### Erwerbsmigration

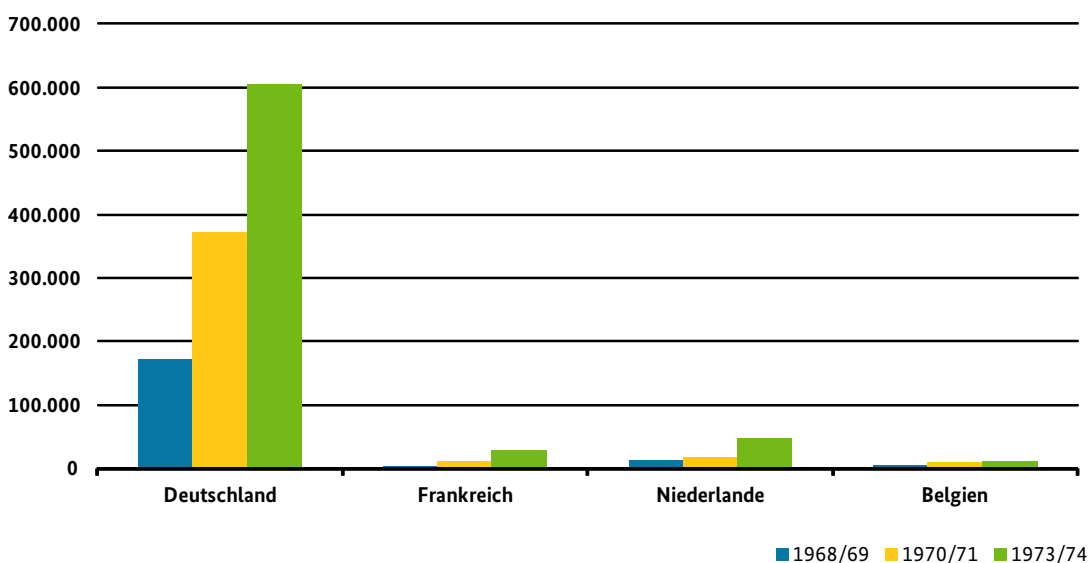
Für europäische Staaten war die Türkei seit den 1950er Jahren ein wichtiges Herkunftsland von Migranten, die maßgeblich im Zuge von Anwerbeabkommen mit westeuropäischen Ländern in die Bundesrepublik Deutschland, nach Frankreich, die Niederlande, Belgien und Schweden eingewandert waren. Im Zusammenhang mit der Anwerbung türkischer Arbeitskräfte kamen so zwischen 1961 und 1973 circa 750.000 Personen nach Deutschland (Auswärtiges Amt 2011). Die folgende Grafik (Abb. 2) spiegelt die Migration von Türkeistämmigen in einzelne westeuropäische Länder in Folge der Anwerbeabkommen wider und verdeutlicht, dass die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich das quantitativ mit Abstand am stärksten frequentierte Zielland darstellte.

Trotz des Anwerbestopps von 1973 und der daraufhin einsetzenden Rückkehr, die zum Teil politisch und finanziell gefördert wurde, hat sich in Deutschland – ebenso wie in anderen Ländern – eine türkeistämmige Diaspora gebildet, deren Großteil sich vermutlich permanent in Deutschland niedergelassen hat. Differenziert nach der Dauer des Aufenthaltes in Deutschland lässt sich erkennen, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der 1.607.161 türkischen Staatsangehörigen zum Stichtag am 31. Dezember 2011 24,8 Jahre beträgt (Statistisches Bundesamt 2012: 64).

### Familiennachzug

Im Vergleich mit anderen europäischen Staaten zeigt sich, dass Deutschland auch heute noch deutlich mehr türkische Staatsbürger beheimatet, als dies beispielsweise in Belgien (ca. 40.000), Dänemark (ca. 29.000), den Niederlanden (ca. 88.000) oder Österreich (ca. 110.000) der Fall ist (Eurostat 2012b). Daran wird deutlich, dass auch knapp vier Jahrzehnte nach dem Anwerbestopp die Zuwanderung aus der Türkei angehalten hat. Dazu hat in besonderem Maße der Familiennachzug beigetragen. In Deutschland gingen die Zahlen der im Rahmen des Ehegatten- und Familiennachzugs Zugewanderten innerhalb der letzten zehn Jahre von teilweise jährlich über 25.000 Personen zwar deutlich zurück, dennoch verzeichnete man 2011 noch 7.349 nachgezogene Personen aus der Türkei (Eurostat 2012a).

Abbildung 2: Anzahl und Verteilung von türkischen Arbeitnehmern in ausgewählten Staaten, 1968-1974



Quelle: Eigene Darstellung nach Abadan-Unat (2011: 14)

Die aktuelle Migration aus der Türkei in die EU-Mitgliedstaaten ist im Zeitraum 2008 bis 2011 insgesamt rückläufig gewesen. So sank die Anzahl der erteilten erstmaligen Aufenthaltstitel an türkische Staatsangehörige von 61.061 im Jahr 2008 auf 55.514 im Jahr 2011. Von diesen wurden 2011 23.758 aus familiären Gründen erteilt (Eurostat 2012a).

Neben dauerhafter Migration spielt weltweit die temporäre Wanderung eine immer bedeutendere Rolle. Während 2009 aus den zehn Hauptherkunftsländern rund 6,7 Millionen Anträge für C-Visa<sup>9</sup> im Schengenraum eingingen, waren es 2011 über 10,2 Millionen Anträge, was einem Anstieg um 51,6 % entspricht (Europäische Kommission 2012e: 6). Deutlich hinter Russland, der Ukraine und China liegt die Türkei, aus der im Jahr 2011 624.361 Visaanträge für den Schengenraum eingingen. Im Vergleich zur Gesamtzahl fällt die Steigerungsrate türkischer Anträge im Zeitraum 2009–2011 mit 28,9 % hiermit geringer aus (Europäische Kommission 2012e: 6). 95 % der Anträge aus der Türkei wurden positiv beschieden, womit das Land leicht über dem Gesamtschnitt von 94,5 % an bewilligten C-Visa liegt (Europäische Kommission 2012e: 15).

9 Auch „Schengen-Visa“ genannt, gilt pro Halbjahr für einen maximal 90 Tage währenden Aufenthalt. Das C-Visum erlaubt das freie Reisen im Schengen-Raum und wird vorwiegend an Touristen, Geschäfts- sowie Besuchsreisende ausgestellt.

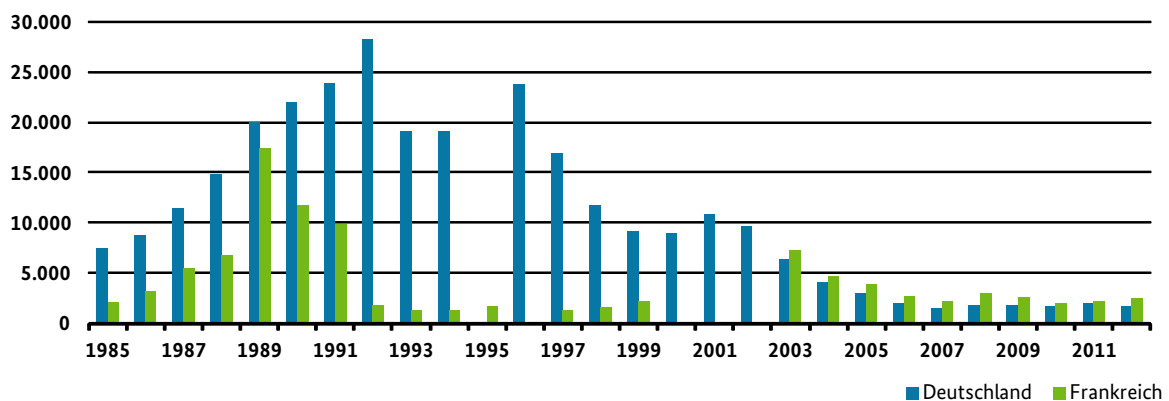
### Bildungsmigration

Mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums (§ 16 Abs. 1 AufenthG) ausgestattete Personen fallen ebenfalls in die Kategorie der temporären Wanderung. Gleichzeitig bleibt anzumerken, dass die Politik beispielsweise mit der sogenannten Blauen Karte aktiv versucht, qualifizierte Arbeitskräfte nach deren Studium längerfristig in Deutschland zu halten und für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Im Jahr 2009 befanden sich 28.570 türkische Studierende im Ausland, was 1,3 % der türkischen Gesamtstudierendenzahl entspricht (OECD 2011: 64). Im Vergleich hierzu zeigt sich, dass andere Länder wie China (18,5 %) oder Indien (7,4 %) einen deutlich höheren Anteil ihrer Studierenden im Ausland stellen. Inwiefern diese Migration von Studierenden in dauerhafte Aufenthalte in den Aufnahmeländern etwa durch Heirat oder Beruf mündet, ist nicht ohne Weiteres nachzuvollziehen. In Deutschland belegen türkische Einwanderer nach § 16 Abs. 1 AufenthG mit rund 5.000 Studierenden Platz vier und liegen damit etwa gleichauf mit Studierenden aus den USA (Mayer et al. 2012: 44).

### Asylmigration

Parallel zur Erwerbsmigration und dem Familiennachzug kam es zudem in den 1980er und 1990er Jahren u. a. in Deutschland zu einem deutlichen Anstieg von Asylanträgen türkischer Staatsangehöriger. Dies hing zum Teil mit dem Militärputsch 1980 und dem Kurdenkonflikt zusammen, wenngleich damals auch vermutet wurde, dass so der geltende Anwerbestopp unterlaufen werden sollte (Klausmeier 1984: 45f.). Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Asylmigration nach Deutschland jedoch signifikant abgenommen.

Abbildung 3: Asylanträge türkischer Staatsangehöriger im Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich\*



\* Für das Jahr 1995 hält Eurostat keine Daten für Deutschland bereit. Für Frankreich werden in den Jahren 1996 und 2000–2002 keine Angaben gemacht. Diese fehlenden Zahlenangaben erklären die Lücken im Balkendiagramm in Abb. 3.

Quelle: Eurostat (2012c; 2013), eigene Darstellung

Tabelle 1: Türkische Asylbewerber, Top 10, jährliche aggregierte Daten (gerundet)\*

Land/Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Europäische Union (27 Länder)	:	7.030	6.350	6.455	6.050
Belgien	345	280	305	520	465
Deutschland	1.775	1.845	1.710	1.895	1.760
Frankreich	2.935	2.610	1.975	2.200	2.435
Italien	500	500	855	610	440
Niederlande	115	85	105	110	:
Österreich	415	555	370	415	275
Finnland	60	125	105	70	60
Schweden	260	270	225	135	150
Vereinigtes Königreich	:	235	175	190	205
Schweiz	520	560	530	580	570

\* Für die Jahre 2008 und 2012 finden sich in den Eurostat-Tabellen vereinzelt keine Daten.

Quelle: Eurostat (2013)

War lange Deutschland das bevorzugte Zielland türkischer Asylbewerber, so hat sich dies seit etwa Anfang des neuen Jahrtausends zugunsten Frankreichs verändert. Weltweit registrierte der UNHCR Ende 2012 144.260 türkische Schutzsuchende (davon bezeichnete der UNHCR 139.778 Personen als Flüchtlinge) (UNHCR 2013a: 45), die meisten von Ihnen leben in Europa.

Neben diesen skizzierten Veränderungen der Migration in die Europäische Union bzw. in die Bundesrepublik hat sich im Verlauf der letzten fünfzig Jahre das Profil der Türkei als Auswanderungsland auch durch eine Diversifizierung der Zielländer türkischer Migranten gewandelt: Zeitgleich mit der wirtschaftlichen Rezession in Westeuropa und dem Anwerbestopp war es im Mittleren Osten zu einem Aufschwung gekommen, in dessen Folge türkische Arbeitnehmer nach Libyen, Saudi Arabien und in den Irak migrierten (Kirişçi 2003). Auch die Wanderung von Vertragsarbeitern richtet sich mittlerweile vornehmlich in den Mittleren Osten sowie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) (OECD 2011: 328). Während Mitte der 1990er Jahre noch 86 % der türkischen Diaspora in Deutschland lebten, waren es im Jahr 2011 nur noch 80 %. Länder der ehemaligen Sowjetunion, die USA und Kanada haben hingegen als Zielländer türkeistämmiger Migranten stark an Bedeutung gewonnen (İçduygu/Karaçay 2012: 20).

## 2.2 Transit- und irreguläre Migration

Irreguläre Migration und Transitmigration stellt für die Türkei eine erhebliche migrationspolitische Herausforderung dar. Die Quantifizierung der irregulären Migration in der Türkei ist allerdings wie anderweitig auch schwierig. Daten zur irregulären Migration beruhen auf Schätzungen, sodass keine verlässlichen Aussagen über das tatsächliche Ausmaß getroffen werden können. Lediglich Daten zu Aufgriffen von irregulären Migranten liegen vor (das sogenannte Hellfeld) (vgl. Tab. 2). Aufgrund solcher Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass die Zahl der irregulären Migranten in der Türkei anhaltend hoch, wenn nicht gar steigend ist.

Während der letzten 15 Jahre wurden nach einer Quelle rund 800.000 irreguläre Migranten in der Türkei aufgegriffen (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 19; Sirkeci 2009: 41f.), davon im Jahr 2010 11.866 an den türkischen Seegrenzen, 10.644 an den Landesgrenzen sowie 32.667 im Landesinnern der Türkei. Die OECD (2011: 328; 2012: 278) gibt dagegen an, dass im Jahr 2008 68.300 irreguläre Migranten in der Türkei aufgegriffen wurden, während es in den Jahren 2009 und 2010 nur 34.300 waren. Am Beispiel des Jahres 2010 wird deutlich, dass die Zahlen je nach Quelle teils sehr stark voneinander abweichen, sodass Rückschlüsse auf das tatsächliche Ausmaß der irregulären Migration in der Türkei schwierig sind.



**Tabelle 2: Aufgriffe von irregulären Migranten und Schleusern in der Türkei, 2000-2007**

Jahr	aufgegriffene irreguläre Migranten	aufgegriffene Schleuser
2000	94.514	850
2001	92.365	1.155
2002	82.825	1.157
2003	56.219	937
2004	61.228	957
2005	57.428	834
2006	51.983	951
2007	64.290	1.242

Quelle: Türkisches Außenministerium (2012a)

Angesichts der stark frequentierten Grenze zwischen der Türkei und Griechenland durch Asylsuchende und irreguläre Migranten rückt aus deutscher und europäischer Perspektive die Bedeutung der Türkei als Transitland für Migration nach Europa in den Blickpunkt. Im Vergleich der am häufigsten frequentierten Routen irregulärer Migration in die EU zeigt sich, dass die Route des östlichen Mittelmeerraums im Vergleich zu anderen Migrationsrouten über die Jahre hinweg insgesamt an Bedeutung gewonnen und sich zum „Hotspot“ irregulärer Migration in die EU entwickelt hat (Frontex 2012c: 16f.). Daran konnte auch die kurzfristig intensiviertere Frequentierung der zentralen Mittelmeerroute (Italien) im Zuge des Arabischen Frühlings (Ende 2010/Anfang 2011) nichts ändern. Die Grenzregion ist insofern relevant, als im Jahr 2010 an der Landgrenze 49.513 irreguläre Migranten aufgegriffen wurden und damit 443 % mehr als noch im Jahr 2009 (Frontex 2012c: 46). Im Jahr 2011 wurden 55.558

Aufgriffe an der Landgrenze getätigt. Frontex kommt zu dem Schluss, dass acht von zehn Aufgriffen bei irregulären Grenzübertritten an den EU-Außenlandsgrenzen im Jahr 2011 an der griechisch-türkischen Landgrenze stattgefunden haben (Frontex 2012b: 18). Durch stark intensiviertere Grenzschutzmaßnahmen ab August 2012 gelang es den griechischen Behörden, die irreguläre Einwanderung im Bereich der Landgrenze zur Türkei signifikant zu vermindern. Zwar ist eine partielle Verschiebung des Wanderungsaufkommens in Richtung Seegrenze zu verzeichnen, insgesamt gingen die Zahlen jedoch deutlich zurück. Auf das verstärkte Wanderungsaufkommen in der Ägäis reagierten die türkischen Behörden mit erhöhter Präsenz der Küstenwache. Da es auch zwischen der Türkei und Bulgarien vermehrt zu irregulären Grenzüberschreitungen kam, intensivierten die bulgarischen Behörden ihre Grenzüberwachung (Frontex 2013: 24).

**Tabelle 3: Beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffene Staatsangehörige aus den jeweils drei Hauptherkunftsländern an den EU-Außengrenzen des östlichen Mittelmeerraumes**

	2010	2011	2012	Veränderung 2012 zu 2011 in Prozent
<b>Route des östlichen Mittelmeerraumes</b>	<b>55.688</b>	<b>57.025</b>	<b>37.224</b>	<b>35</b>
<b>Landgrenze</b>	<b>49.513</b>	<b>55.558</b>	<b>32.854</b>	<b>41</b>
Afghanistan	21.389	19.308	7.973	59
Syrien	495	1.216	6.216	411
Bangladesch	1.496	3.541	4.598	30
<b>Seegrenze</b>	<b>6.175</b>	<b>1.467</b>	<b>4.370</b>	<b>198</b>
Afghanistan	1.373	310	1.593	414
Syrien	139	76	906	1092
Palästinensische Autonomiegebiete	1.500	128	408	219

Quelle: Frontex 2013: 65, eigene Darstellung

Die beim Grenzübertritt aufgegriffenen Personen sind in der Regel nicht-türkische Staatsangehörige, sondern Migranten, deren Migrationsroute durch die Türkei in Richtung Europäische Union verläuft. Laut Frontex kamen 2011 die sechs am häufigsten aufgegriffenen Gruppen an der griechischen Grenze zur Türkei aus Asien (Afghanistan, Pakistan, Bangladesch) und Afrika (Algerien, Marokko, Kongo) (Frontex 2012b: 19). Ab dem Jahr 2012 allerdings ist ein großer Anstieg syrischer Staatsbürger zu verzeichnen (Frontex 2013: 65). Aufgriffe an der östlichen Mittelmeerroute spiegeln aber auch wider, dass Migrationsrouten nicht zwingend den direkten Weg in die Zielregion weisen, sondern über große geografische Distanzen hinweg und über Umwege verlaufen. So wurden hier Staatsangehörige aus subsaharischen und nordafrikanischen Staaten aufgegriffen (Frontex 2012a: 17). Es muss allerdings bedacht werden, dass die Identität nicht immer festgestellt werden kann, da z. T. von befragten Migranten ein falsches Herkunftsland angegeben wird, um etwaige Chancen auf Asylgewährung zu erhöhen oder die Rückschiebung zu vermeiden. Über die Zielstaatswahl der Transitmigranten lassen sich kaum Aussagen treffen. Befragungen von an der griechischen Grenze zur Türkei aufgegriffenen Migranten (in geringer Fallzahl) legen die Vermutung nahe, dass Griechenland für einen Teil der Migranten nicht das eigentliche Zielland darstellt, sondern dass Staaten wie das Vereinigte Königreich, Deutschland, Norwegen, Schweden und die Schweiz zu den eigentlichen Zielländern zählen (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 22; Bundesministerium des Inneren/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 140). Ebenso lassen sich kaum gesicherte Aussagen über die Motive und Ursachen dieser Migrationen, also weder der irregulären noch der Transitmigration, treffen. Während sich einerseits Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention unter den in Griechenland aufgegriffenen Migranten ausmachen lassen, dominieren bei anderen möglicherweise wirtschaftliche Motive. Diese gemischten Migrationsströme, auch „mixed migration flows“ genannt, sind ein zentraler Aspekt der Heterogenität, die unter den Transitmigranten auszumachen ist (vgl. IOM 2010: 6).

Parallel zu ihrer Funktion als Transitland für irreguläre Migration ist die Türkei selbst auch Herkunftsland von Migranten, die irregulär in die EU einreisen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Migrationsroute über den Balkan eine häufig genutzte. Bilaterale Visaerleichterungen zwischen der Türkei und allen

Ländern des Balkans (mit Ausnahme des Kosovo) erleichtern die Ausreise von türkischen Staatsangehörigen in diese Länder und die Weiterwanderung in die Europäische Union. Entsprechend hoch sind die Aufgriffe von irregulär einreisenden türkischen Staatsangehörigen an Flughäfen in diesen Ländern (Frontex 2012b: 5f.). An den deutschen Grenzen wurden zwischen 1991 und 2009 knapp 27.000 irreguläre Einreisen von türkischen Staatsangehörigen festgestellt (Bundesministerium des Inneren/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2011: 310). Im Jahr 2011 wurden 1.217 unerlaubt einreisende türkische Staatsangehörige verzeichnet, während es im Zeitraum Januar bis Oktober 2012 1.246 Personen waren.<sup>10</sup>

### 2.3 Einwanderungsland Türkei

Aufgrund ihrer zunehmenden regionalpolitischen Bedeutung und positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist die Türkei auch zum Einwanderungsland geworden, das vornehmlich Migration aus seinen Nachbarregionen, aber auch aus einzelnen EU-Mitgliedstaaten anzieht (Kaiser 2008: 39). Bianca Kaiser und Ahmet İçduygu (2011: 172f.) geben an, dass der Prozess der politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung der Türkei seit den 1980er Jahren ebenso wie die Annäherungsprozesse an die EU ihre Attraktivität für internationale Migranten erhöht habe. Daneben führen aber sowohl der Tourismus in die Türkei zu längerfristiger Migration als auch der mittlerweile etablierte transnationale Raum zwischen der Türkei und der Europäischen Union, der im Sinne von Handelskontakten, persönlich-verwandtschaftlichen Bindungen und erleichterten Reise- und Kommunikationsbedingungen migrationsförderliche Faktoren bietet. Die Datenlage zur Einwanderung in die Türkei erweist sich insgesamt als unbefriedigend. Eine wesentliche Schwierigkeit scheint in dem behördeninternen Austausch von erhobenen migrationsbezogenen Daten innerhalb der Türkei zu liegen, sodass Auswertungen dieser Daten kaum erfolgen (vgl. zur Datenerhebung in der Türkei: Sirkeci 2009). So enthalten Angaben auch mehrfache Einreisen sowie Pendelmigration. Zu bedenken bleibt ebenfalls eine nur schwerlich zu quantifizierende Höhe an irregulärer Migration sowie der Aufenthalt von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit (Kaiser/İçduygu 2011). Der letzte in der Türkei veröffent-

<sup>10</sup> Auskunft des Bundespolizeipräsidiums (Mai 2013).

lichte<sup>11</sup> Zensus stammt aus dem Jahr 2000 und dürfte dementsprechend zu weiten Teilen überholt sein, zumal wichtige migrationsbeeinflussende Faktoren, wie der enorme wirtschaftliche Aufschwung, erst später einsetzten.

**Tabelle 4: Ausländische Bevölkerung in der Türkei nach Land der Staatsangehörigkeit im Jahr 2000**

Deutschland	86.374
Bulgarien	36.680
Russland	13.806
Vereinigtes Königreich	11.364
Aserbaidschan	9.031
Niederlande	9.027

Quelle: Turkstat (o. J.): 150

Nach diesen Daten stellen deutsche Staatsangehörige den größten Teil der ausländischen Bevölkerung. Interessant ist die Tatsache, dass im Zensus 2000 über 480.000 in Bulgarien bzw. über 273.000 in Deutschland geborene Personen aufgeführt sind (Turkstat o. J.: 151), was im Falle Bulgariens auf die sehr große türkische Minderheit zurückzuführen ist. Im Falle Deutschlands lässt diese hohe Zahl auf eine nicht unwesentliche Anzahl an Doppelstaatlern schließen, sowie vermutlich auf eine beachtliche Anzahl an in die Türkei migrierten Personen der sogenannten Folgegenerationen.

Neben dem Zensus dienen Daten der OECD als Grundlage, um die Größe der ausländischen Bevölkerung in der Türkei zu erfassen. Dieses vergleichsweise aktuelle statistische Material zeigt, dass sich die ausländische Bevölkerung in der Türkei hauptsächlich aus Staatsangehörigen Aserbaidschans (11 %), der Russischen Föderation und Bulgariens (je 8 %) sowie deutschen Staatsangehörigen (6 %) zusammensetzt (OECD 2012: 278).

Die Zahl an neu erteilten Arbeitserlaubnissen für Ausländer stieg in der Türkei im Jahr 2009 um 32 % gegenüber dem Vorjahr (OECD 2011: 328). Für das Jahr 2010 wurde diese Anzahl von 9.300 neuen Arbeitserlaubnissen beibehalten. Im Jahr 2011 wurden 11.800 neue Arbeitserlaubnisse erteilt (OECD 2013: 302).

11 Im Jahr 2011 wurde erneut ein Zensus durchgeführt. Allerdings waren dessen Ergebnisse auch Mitte 2013 nicht vollständig öffentlich zugänglich.

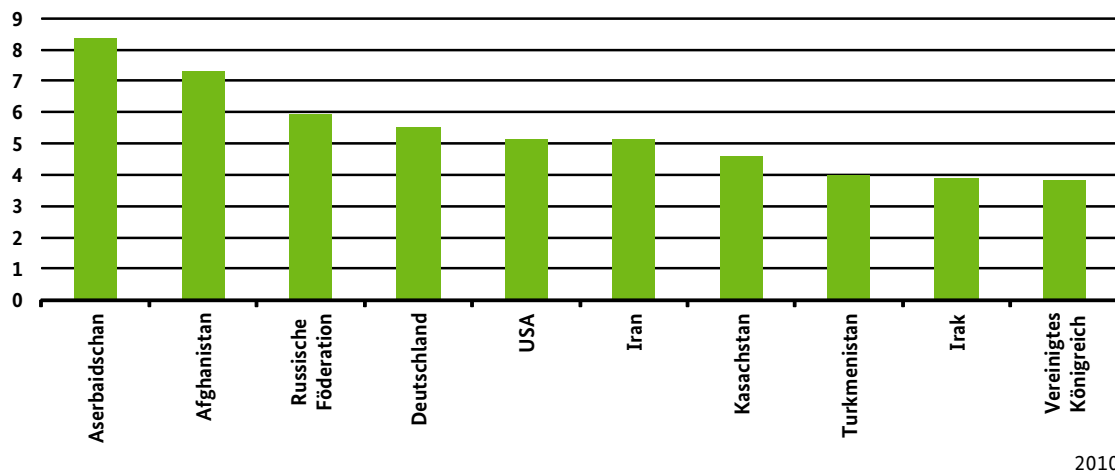
Die Türkei zieht auch ausländische Studierende an (OECD 2011: 64), wenngleich sich ihre Zahl im Vergleich zu anderen OECD-Ländern auf niedrigem Niveau bewegt: Nach einem Rückgang im Jahr zuvor wurden im Semester 2011-12 8.400 Studenten neu zugelassen, sodass die Gesamtzahl der internationalen Studierenden in der Türkei bei 31.900 lag (OECD 2013: 302). Internationale Studierende machten im Jahr 2008 0,3 % der Personen im Alter von 20-24 Jahren in der Türkei aus, während es in Deutschland 4,2 % waren. Von den 27.000 ausländischen Studierenden im Jahr 2010 stellten aserbaidschanische Studierende mit 13 % die größte Gruppe (OECD 2011: 328).

Insgesamt zählt die OECD (2012: 47) die Türkei zu den Top 25 Einwanderungsländern mit 62.000 Immigranten (im Saldo) im Jahr 2010. Im Vergleich hierzu verzeichneten die Bundesrepublik Deutschland im selben Zeitraum einen Wanderungssaldo von 117.000 Personen und Frankreich von 91.000 Personen. Die wachsende Bedeutung der Türkei als Einwanderungsland gegenüber den letzten Dekaden zeigt sich bei dem Versuch, die Einreisen von Ausländern in die Türkei nachzuvollziehen: 2009 waren es 25,5 Millionen Ausländer, die in die Türkei eingereist sind, während 2000 nur knapp halb so viele und 1990 lediglich 2,3 Millionen Einreisen verzeichnet wurden (Elitok/Straubhaar 2011: 111f.).

Der Blick auf den Zweck der Migration und auf die Herkunftsregion spiegelt die engen Verbindungen zwischen der EU und der Türkei in Hinblick auf die Mobilität von Personen wider. Ein großer Teil der Einreisen in der Türkei erfolgt durch EU-Bürger, die als Touristen, Geschäftsreisende, Rentner oder Studierende in die Türkei kommen (Elitok/Straubhaar 2011: 111). Daneben gewinnt die Zuwanderung aus den Nachbarländern, insbesondere aus Ländern des Balkans und aus GUS-Ländern, an Bedeutung. Zwischen 1990 und 2009 ist es hier zu einem Anstieg der Einreisen um den Faktor 24 gekommen. Es dominiert hierbei die Migration zu Erwerbszwecken wie v. a. von Haushaltsbediensteten, temporär Beschäftigten oder sogenannten Kleinstunternehmen (Elitok/Straubhaar 2011: 111). Zudem ist für das Jahr 2010 eine starke Zunahme der Zuwanderung aus Afghanistan zu verzeichnen (OECD 2012: 59).

Einen vergleichswisen neuen Trend der Zuwanderung in die Türkei stellt – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland, aber auch in

Abbildung 4: Zuzüge in die Türkei nach Herkunftsland 2010, in Prozent



Quelle: OECD (2012: 59)

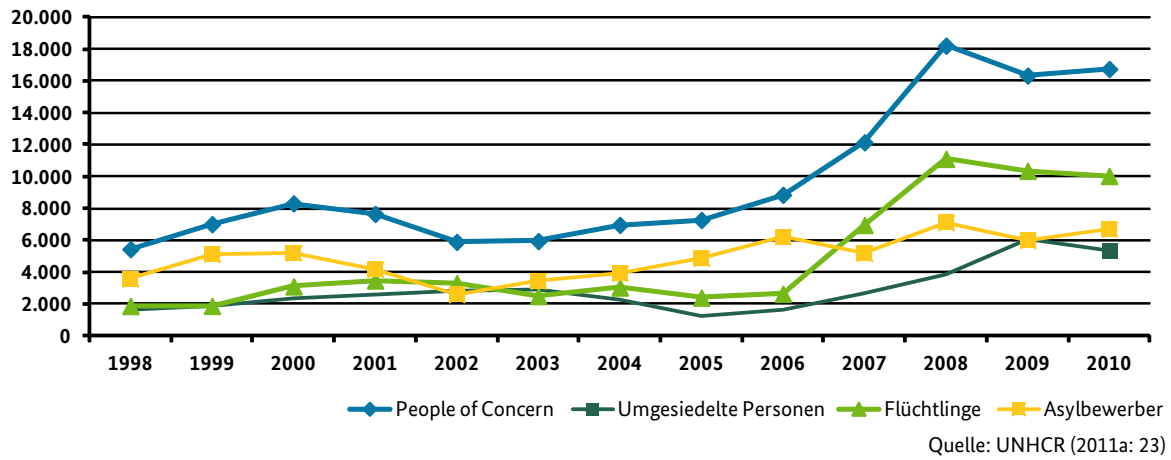
der Türkei – die Migration von Türkeistämmigen dar. Diese Form der Wanderung erfolgt maßgeblich aus Deutschland. Allerdings ist es bislang nicht möglich Türkeistämmige, besonders aus der 2. und 3. Generation, bezüglich ihrer Wanderungsverläufe statistisch zu erfassen, da diese oftmals die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und sich nicht zwangsläufig in Deutschland abmelden, wenn sie fortziehen. Insgesamt, d. h. unabhängig von der Staatsangehörigkeit, zogen im Jahr 2010 36.033 Personen von Deutschland in die Türkei fort (Bundesministerium des Innern/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 189). Im Jahr 2011 sank diese Zahl auf 32.756 Personen, wengleich die Anzahl abwandernder deutscher Staatsangehöriger weiter kontinuierlich, auf 5.285 Fortzüge, stieg (Bundesministerium des Innern/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013: 189; 121). Im Jahr 2012 blieb – nach vorläufigen Zahlen des Statistischen Bundesamtes – die Gesamtzahl der Abwanderer aus Deutschland in die Türkei mit 32.788 nahezu konstant, der Anteil der deutschen Staatsangehörigen stieg leicht auf 5.459 (Statistisches Bundesamt 2013b: 6).

Die Türkei ist aber nicht nur Zielland für Erwerbsmigration oder die Zuwanderung der Nachkommen im Ausland lebender Türken, sondern auch Zielland für Schutzsuchende. Der Vergleich der vom UNHCR betreuten Personen in der Türkei über einen Zeitraum von 1998 bis 2010 zeigt, dass die Asyl- und Flüchtlingsmigration in der Türkei stark an Bedeutung gewonnen hat. Sehr stark veränderte sich die Situation jedoch spätestens im Jahr 2012. Laut UNHCR (2012: 298)

hielten sich Ende 2011 insgesamt 35.810 Personen in der Türkei auf, die als sogenannte „persons of concern“, also schutzbedürftige Personen, gelten. Zum Vorjahr war damit ein enormer Anstieg zu verzeichnen (vgl. Abb. 5). Diese Personengruppe umfasst Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose, aber auch syrische Staatsbürger, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde (UNHCR 2012: 298). Maßgeblich verantwortlich für die Entwicklungen sind politische Transformationen in den Nachbarländern, vor allem der sogenannte „Arabisches Frühling“ sowie der Bürgerkrieg in Syrien, der seit März 2011 tausende Menschen zur Flucht zwang. Zum Ende des Jahres 2012 registrierte der UNHCR neben 5.900 Resettlement-Verfahren, 14.051 Asylbewerber und 267.063 Flüchtlinge. Insgesamt bezifferte die Organisation die Zahl der Schutzbedürftigen auf 282.200 Personen, davon stammte der allergrößte Teil aus Syrien (UNHCR 2013a: 19; 41). Neben Syrien stammt der Großteil der Schutzsuchenden aus dem Irak, dem Iran sowie Afghanistan (UNHCR 2012: 298). Laut Prognosen des UNHCR für das Jahr 2013 wurden im Januar 334.590 Schutzbedürftige angenommen. Man rechnet für den Dezember 2013 mit 703.340 Schutzbedürftigen, darunter 586.000 Syrern, 54.000 Afghanen und 24.320 Irakern (UNHCR 2013c).

Abschließend kann konstatiert werden, dass das Migrationsprofil der Türkei einer zunehmenden Dynamik unterworfen ist, die sich dadurch auszeichnet, dass das Land nicht mehr nur ein reines Entsendeland von Arbeitskräften und Familiennachzülern ist. Vielmehr hat sich die Türkei – auch auf Grund ihres wirtschaftlichen Aufschwungs – zu einem attraktiven Ziel für

Abbildung 5: Schutzbedürftige und Schutzsuchende in der Türkei, Stand: 31.12.2010



internationale Arbeitskräfte entwickelt. Darüber hinaus kann sie als ein Knotenpunkt im Bereich der Asyl- und Flüchtlingsmigration bezeichnet werden. Dabei nimmt die Türkei sowohl die Rolle als Empfänger- wie auch als Transitland ein. Durch dieses heterogene Migrationsprofil ist das Land steuerungspolitisch zunehmend gefordert. Aber auch Akteure wie die Europäische Union sind im migrationspolitischen Kontext in viel stärkerem Ausmaß mit der Türkei verbunden, bzw. vom dortigen Migrationssystem betroffen, als dies oftmals in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

# 3 Der Europäisierungsprozess und seine Auswirkungen auf die türkische Migrationspolitik

Die Europäische Union bzw. die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Türkei stehen in engen politischen Beziehungen, die 1963 mit dem Abschluss des Assoziierungsabkommens zwischen der Türkei und der EWG (Ankara-Abkommen) begannen und ihren bisherigen Höhepunkt mit der formellen Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2005 fanden. Fragen von Migration und Mobilität waren bereits von Beginn an Bestandteil der Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union bzw. der EWG. Bereits im Ankara-Abkommen wurde in Artikel 12 die schrittweise Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer anvisiert.

Mittlerweile genießen türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen auf der Grundlage des Zusatzprotokolls aus dem Jahre 1970, zweier Beschlüsse des Assoziationsrates aus den Jahren 1976 und 1980 und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union weit gehende Rechte im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Daneben war bereits im Ankara-Abkommen ein Beitritt der Türkei zur EWG in Aussicht gestellt worden. Nachdem der Antrag der Türkei auf Vollmitgliedschaft in der damaligen Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1989 noch scheiterte, wurde ihr 1999 der Status als Beitrittskandidat von der Europäischen Union zuerkannt. Die sich daran anschließenden Reformen in der Türkei mündeten in den Beginn von Beitrittsverhandlungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union ab dem Jahr 2005, bei denen seitdem die Frage der Freizügigkeit bzw. Niederlassungsfreiheit einen zentralen Gegenstand der Verhandlungen darstellt.<sup>12</sup>

## 3.1 Migration als Thema der EU-Beitrittsverhandlungen der Türkei

Vier Gründe stecken den Rahmen für die herausgehobene Bedeutung der Migrations- und Freizügigkeitsthematik ab (vgl. Europäische Kommission 2004a; 2004b): Erstens wird ein möglicherweise beträchtliches Migrationspotenzial der Türkei im Fall eines EU-Beitritts erwartet. Zweitens erscheint die Türkei angesichts des demografischen Wandels in der Europäischen Union sowie der antizipierten Arbeitskräftebedarfe als eine Quelle für sogenannte „replacement migration“<sup>13</sup>. Drittens wäre durch ihre geografische Position und faktischen Rolle als stark frequentiertes Transitland ein etwaiger EU-Beitritt der Türkei aus Sicht des Grenzschutzes hinsichtlich der Bekämpfung der irregulären Migration eine Herausforderung. Viertens schließlich könnten von Asylummigration belastete Mitgliedstaaten teilweise entlastet werden, wenn die Türkei der EU beiträte und eine Lastenverschiebung aus mitgliedstaatlicher Sicht zu erwarten wäre. Niederschlag fanden diese Bedenken auch im Verhandlungsrahmen aus dem Jahr 2005, der Schutzklauseln und „lange Übergangsregelungen“ in Bezug auf den freien Personenverkehr im Fall eines EU-Beitritts der Türkei vorsah (Rat der Europäischen Union 2005; Europäische Kommission 2005). Den Mitgliedstaaten wurde hier eine maßgebliche Rolle bei einer möglichen Umsetzung des freien Personenverkehrs eingeräumt. Dieser Verhandlungsrahmen aus dem Jahr 2005 reflektierte damit zum einen die große Bedeutung von Mobilität und Migration innerhalb des EU-Beitritts-

<sup>12</sup> Vgl. zur Analyse und Entwicklung des Beitrittsprozesses Despot et al. (2012) sowie Tolay (2012).

<sup>13</sup> Zu „replacement migration“ vgl. United Nations (2001).

prozesses und zum anderen die zurückhaltende und restriktive Haltung auf Seiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Dass Fragen der Freizügigkeit die EU-Türkei-Beziehungen beeinflussen, zeigt sich auch darin, dass im Dezember 2006, neben anderen betroffenen Kapiteln, auch die Verhandlung über das Kapitel 3 „Niederlassung und Dienstleistungsfreiheit“ wegen der Zypernpolitik der Türkei ausgesetzt wurde. Um die ins Stocken geratenen Beitrittsverhandlungen mit neuem Leben zu füllen, hat der EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle im Frühjahr 2012 eine sogenannte „Positive Agenda“ vorgelegt. Kapitel, deren Verhandlung wegen des Zypern-Konfliktes und der Blockade der französischen Regierung unter Präsident Sarkozy blockiert waren, sollen im Rahmen von gemeinsamen Arbeitsgruppen wiederbelebt werden (s. Europäische Kommission 2012f). Im ersten Quartal 2013 kam es zu weiteren Annäherungen zwischen der EU und der Türkei. Nachdem Frankreich seine Blockadehaltung lockerte, verkündete der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) in Brüssel Ende Februar 2013 die Aufnahme von Verhandlungen über Kapitel 22 zu „Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente“ (Deutsch Türkische Nachrichten 2013).

Im Rahmen des Beitrittsprozesses muss die rechtliche Angleichung der Türkei an den Acquis Communautaire, den gemeinsamen rechtlichen Besitzstand, erfolgen. Darüber hinaus muss dieser in geeigneten administrativen und justiziellen Strukturen effektiv umgesetzt werden. Zudem müssen Beitrittsländer die sogenannten Kopenhagener Kriterien erfüllen. Diese fordern a) Stabilität der Institutionen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten, b) die Existenz einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standhält und c) die Fähigkeit zur Übernahme der Pflichten der Mitgliedschaft einschließlich dem Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion (Rat der Europäischen Union 1993).<sup>14</sup>

Die Verhandlungen sind in einzelne Kapitel untergliedert, die je einem spezifischen Politikbereich entsprechen. Kapitel 24 betrifft den Bereich von Justiz, Freiheit

und Sicherheit, in dem der gesamte Schengen-Acquis (z. B. Grenzkontrollen und Grenzschutzstandards, Visa, Asyl, polizeiliche Zusammenarbeit, die Bekämpfung des Terrorismus etc.) enthalten ist. Weder wurde dieses Verhandlungskapitel bisher geöffnet noch wurden die Eröffnungsverhandlungen terminiert, d.h., dass sich der Angleichungsprozess noch nicht weit genug entwickelt hat.

Die Angleichung an den Acquis erfolgt in der Praxis über Aktionspläne sowie eine Reihe von Projekten, die zum Teil von der Europäischen Union gefördert werden. Zentraler Referenzpunkt für die Angleichung ist das Nationale Programm für die Übernahme des Acquis (National Programme for the Adoption of the Acquis, NAAP). Gezielt im migrationspolitischen Bereich gilt der Nationale Aktionsplan für Asyl und Migration (Action Plan on Asylum and Migration).<sup>15</sup> Für den Zeitraum 2011–2013 sieht die EU in ihrem Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) für die Türkei vor allem Justiz- und Innenangelegenheiten als ein prioritäres Handlungsfeld an (Europäische Kommission 2011c: 5).

Die faktische Annäherung an den EU-Acquis durch die Türkei wird kontinuierlich beobachtet und unterliegt einem jährlichen Fortschrittsmonitoring (vgl. Europäische Kommission 2012c). Darüber hinaus ist die Türkei in weitere migrationsrelevante Prozesse eingebunden wie z. B. den EU-weiten Gesamtansatz zu Migration und Mobilität. In diesem Rahmen soll die migrationspolitische Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie den Anrainerstaaten Tunesien, Marokko oder Türkei intensiviert werden (Europäische Kommission 2012a: 11). Entsprechend wurde im März 2012 ein Dialog über Visa, Mobilität und Migration mit der Türkei begonnen (Europäische Kommission 2012b: 42). Der verstärkte migrationspolitische Dialog und die intensivierte migrationspolitische Zusammenarbeit sollen mittelfristig in einer Mobilitätspartnerschaft münden (Europäische Kommission 2012a: 11). Eckpfeiler einer solchen Politik ist die koordinierte und gemeinsame Bekämpfung der irregulären Migration (maßgeblich durch EU-Rückübernahmeabkommen sowie Grenzmanagement) sowie die parallel hierzu ermöglichten Erleichterungen in der Visavergabe für türkische

14 Vgl. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_de.htm) (17.12.2012).

15 Siehe hierzu <http://www.ir.metu.edu.tr/iom/pdf/tr3.pdf> (07.08.2012).



Staatsangehörige.<sup>16</sup> Zudem erfolgt die Annäherung auf der operativen Ebene, z. B. durch Twinning-Projekte<sup>17</sup> zum Transfer von EU-Standards in migrationsbezogenen Bereichen. Beispielhaft wäre das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geleitete Twinning-Projekt „Support to the set up of an Asylum and Country of Origin Information System“ zu nennen, das von einem Folgeprojekt unter der Führung Großbritanniens und der Niederlande abgelöst wurde.

### 3.2 Auswirkungen auf die türkische Migrationspolitik

Die türkische Migrationspolitik befindet sich in einem grundlegenden Reformprozess, der maßgeblich von zwei Impulsgebern bedingt wird: einerseits der Herausbildung neuer Steuerungsbedarfe auf Grund des sich wandelnden türkischen Migrationsprofils und andererseits Konvergenzprozessen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses. Konvergenzprozesse können dabei auf einem Anreizsystem basieren, allerdings kann es auch unabhängig von eventuellen Anreizen durch Lern- oder Sozialisierungsprozesse zu Reformprozessen kommen (Börzel/Soyaltin 2012: 7).

In Weiterentwicklung von Tolay (2012) können hinsichtlich etwaiger Europäisierungstendenzen vier Reform-Phasen identifiziert bzw. differenziert werden:

- Die erste Phase wird an den ersten Reformen des türkischen Migrations- und Asylsystems 1994–2002 festgemacht, in der im Wesentlichen auf eine veränderte Zuwanderung in die Türkei reagiert wurde.

16 Gegenwärtig ist vor dem Europäischen Gerichtshof eine Klage über die Rechtmäßigkeit der aktuellen Einreisebeschränkungen anhängig (vgl. OVG Berlin-Brandenburg 2011). Ein Urteil könnte im Sommer 2013 fallen und Auswirkungen auf die Visaregelungen gegenüber der Türkei haben.

17 Durch zeitlich begrenzte Verwaltungspartnerschaften, die z. T. auch die Entsendung von Mitarbeitern aus EU-Staaten einschließen, sollen in den betroffenen Drittstaaten moderne und EU-Standards entsprechende Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden. Diese Projekte nennt man Twinning-Projekte. In der Türkei gibt es keine zentrale Stelle, die alle Twinning-Projekte registriert, da diese auch auf niedrigeren Ebenen und zwischen unterschiedlichsten Institutionen stattfinden können.

- Erste Europäisierungsprozesse, an deren Ende partielle Ergebnisse dieser Prozessbestrebungen standen, können in der zweiten Phase festgestellt werden. Zwischen 2002 und 2005 wurde der Nationale Aktionsplan zu Asyl und Migration entwickelt, der nachweisbar EU-Standards beinhaltet.
- In der dritten Phase 2005–2009 kam es zur Verabschiedung des Aktionsplanes sowie zur Einrichtung einer Task Force, um die Reform des türkischen Asyl- und Migrationssystems voranzutreiben. Ziel war es, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die türkische Asyl- und Migrationspolitik umfassend behandelt.
- In der vierten Phase können nunmehr Ergebnisse beobachtet werden, die jedoch nur eine partielle Europäisierung zeigen. So ist es seit 2009 in einzelnen Sektoren der türkischen Migrations- und Asylpolitik sowohl zu Annäherungen als auch Abweichungen von EU-Standards gekommen, etwa in dem im April 2013 verabschiedeten „Gesetz für Ausländer und internationalen Schutz“ oder dem von der Türkei vorangetriebenen bilateralen Abschluss von Visumerleichterungen auch mit Staaten, die auf der „negativen“ Visumliste der EU stehen. Tolay (2012: 51) verwendet für diese Form der tendenziellen Rücknahme von bereits vollzogenen Anpassungen an EU-Standards den Begriff der „de-Europeanization“.

Im Folgenden werden Reformprozesse der türkischen Migrations- und Asylpolitik nachvollzogen und die aktuelle Entwicklung skizziert. Es wird unterschieden nach einzelnen Bereichen, d. h. Aufenthaltsrecht und legale Migration, Asyl- und Flüchtlingsregime sowie Grenzschutz und Bekämpfung der irregulären Migration. Zum einen sollen Europäisierungsprozesse und ihr Ausmaß herausgearbeitet werden und zum anderen soll anhand dieser Analyse in Kapitel 3.2.4 der Frage nachgegangen werden, ob und inwiefern sich die migrationspolitische Rolle der Türkei im Zuge dieser Reformprozesse gewandelt hat bzw. welche Rolle sie momentan einnimmt.

#### 3.2.1 Legale Migration

Das türkische Migrationsrecht differenziert zwischen den Bedingungen der Einreise, des Aufenthalts und der Arbeitsmöglichkeiten für Migranten. Diese Bereiche werden im Nationalen Aktionsplan thematisiert



und unterliegen – in unterschiedlichem Ausmaß – Reform- und z. T. Europäisierungsprozessen.

### Einreise

Die legale Einreise in die Türkei ist mit dem türkischen Passgesetz (Gesetz Nr. 5682) geregelt, das u. a. festlegt, welche Personengruppen keinen Zugang zu türkischem Territorium erhalten und auf welchem Wege die Einreise in die Türkei erfolgen darf. Wesentlicher Unterschied zum Schengen-Raum ist die Praxis der Vergabe von Visa-Stickern bei Grenzübertritt anstelle der Visumvergabe durch Botschaften. Derzeit gibt die Türkei für Staatsangehörige aus 48 Ländern direkt bei der Einreise ein Visum aus (Europäische Kommission 2011a: 92). Hierdurch entfällt die Visumbeantragung im Vorfeld der Reise für diesen Personenkreis und es stellt daher eine Erleichterung der Einreisebedingungen dar. In Artikel 12 des Schengener Abkommens werden hingegen diplomatische und konsularische Vertretungen als Ausgeber dieser Sichtvermerke bestimmt und nicht Grenzbehörden. Die türkische Praxis widerspricht also dem Schengener Abkommen und wird daher im Zuge des Beitrittsprozesses in den Fortschrittsberichten der Kommission regelmäßig kritisiert. Obwohl die Türkei seit Juni 2010 biometrische Daten in Pässen nutzt und die Sicherheitsstandards bei ihren Visa-Stickern erhöht hat, fordert die Europäische Kommission, die Nutzung und Verbreitung dieser verbesserten Produkte vor allem in Botschaften und Konsulaten in noch stärkerem Maße auszuweiten (Europäische Kommission 2011a: 92).

Darüber hinaus gestaltet sich nicht nur die türkische Praxis der Visumvergabe an den Grenzen, sondern auch die türkische Visumpolitik als Hemmnis im Beitrittsprozess. Zwischen 2002 und 2005 konnte eine Anpassung des türkischen Visasystems an die „negative“ und „positive“ Liste der EU beobachtet werden. Diese im Rahmen der Visumverordnung geschaffenen Listen von visumbefreiten bzw. visumpflichtigen Staaten sind im Fall eines türkischen Beitritts zur Europäischen Union von der Türkei zu übernehmen. Seit 2009 ist jedoch eine Abkehr von dieser Vorgehensweise erkennbar (Tolay 2012: 43ff.). So werden auch Ausnahmen von Visumverpflichtungen mit solchen Ländern vereinbart, die auf der sogenannten „negativen Liste“ der EU stehen, wie beispielsweise mit dem Sudan oder dem Jemen (Europäische Kommission 2011a: 92). Weiterhin pflegt die Türkei beispielsweise mit Russland in migrationspolitischer Hinsicht im Rahmen des High Level Cooperation Council (HLCC)

eine enge Beziehung, die u. a. die reziproke Aufhebung der Visumpflicht beinhaltet. Darüber hinaus hat die Türkei mit Russland ein Rückübernahmeabkommen geschlossen, das im Mai 2012 unterzeichnet wurde. Bei einer Überprüfung der Visumerfordernisse zwischen der Europäischen Union und der Türkei zeigen sich in etwa 40 Fällen Abweichungen (vgl. Tab. 5).

Ersichtlich wird, dass die Türkei u. a. einer Reihe von Nachbarstaaten erleichterte Formen der Einreise in die Türkei ermöglicht. Dies steht im Zusammenhang mit den – zum Teil historisch gewachsenen – Migrationssystemen zwischen der Türkei und mehreren dieser Länder (vgl. Kapitel 2). Die im Vergleich zur Europäischen Union liberale Visa-Vergabe an Staatsangehörige aus nordafrikanischen Ländern hat vermutlich dazu beigetragen, dass sich die Migrationsrouten von Nordafrika über die Türkei in die EU verlagert haben (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 30). Diese Vermutung wird auch durch die aktuellen Zahlen zu irregulären Grenzüberschritten gestützt. So stieg zwischen August und Dezember 2012 die Zahl der zwischen der Türkei und Bulgarien aufgegriffenen Personen aus dem Subsahara-Raum von einigen wenigen Migranten auf 16 % aller Aufgegriffenen. Frontex stellt fest, dass die meisten Aufgegriffenen zuvor auf legalem Weg in die Türkei eingereist sind, da zumeist keine Visabeschränkungen herrschen oder aber Visa sehr leicht vor Ort erlangt werden können (Frontex 2013: 24).

Uneinheitlich gestaltet sich die Vergabepaxis an Staatsangehörige aus der Europäischen Union. So müssen nach vorliegenden Informationen momentan Staatsangehörige aus elf Mitgliedstaaten ein Visum beim Grenzübertritt vorlegen können, während 16 Mitgliedstaaten von dieser Visumpflicht ausgenommen sind (nicht berücksichtigt ist der 28. Mitgliedstaat Kroatien) (Europäische Kommission 2012c: 76). Das politische Instrument der Visaerleichterungen verfügt über eine relativ hohe Steuerungskapazität bzw. kann als wichtiger Schritt für sich neu entwickelnde oder sich verrechtlichende und institutionalisierende Migrationssysteme gesehen werden. Entsprechend kritisch werden im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik in den Fortschrittsberichten die von der Türkei bilateral abgeschlossenen Visaerleichterungen bzw. Restriktionen für manche EU-Staaten zur Kenntnis genommen (Europäische Kommission 2012c: 76). Doch neben den erwähnten Abweichungen sind auch Annäherungen an EU-Vorgaben zu erkennen, z. B. im Februar 2012 im

Tabelle 5: Visumerfordernis für ausgewählte Staaten in der Türkei und der Europäischen Union

Land	Türkei: Visum- erfordernis	Türkei: Visum- befreiung	Türkei: Sichtvermerk an Grenze/ Mehrfacheinreisevisa	EU bzw. Schengen-Staaten: Visumerfordernis	EU bzw. Schengen-Staaten: Visumbefreiung
Aserbaidschan		X		X	
Bolivien		X		X	
Dominica			X	X	
Dominikanische Republik			X	X	
Grenada			X	X	
Haiti			X	X	
Iran		X		X	
Israel	X				X
Jamaika			X	X	
Jordanien		X		X	
Kasachstan		X		X	
Katar		X		X	
Kenia			X	X	
Kirgisistan		X		X	
Kuwait			X	X	
Libanon		X		X	
Marokko		X		X	
Mongolei		X		X	
Oman			X	X	
Panama	X				X
Russ. Föderation		X		X	
Saudi-Arabien			X	X	
St. Vincent u. Grenadinen			X	X	
Südafrika			X	X	
Syrien		X		X	
Tadschikistan		X		X	
Trinidad und Tobago		X		X	
Tunesien		X		X	
Turkmenistan		X		X	
Usbekistan		X		X	
Vereinigte Arabische Emirate			X	X	

Quelle: Eigene Darstellung nach Türkisches Außenministerium (2012b); Rat der Europäischen Union (2011); Stand: 19. Juni 2012

Bereich der Visa für kurzfristige Aufenthalte (Europäische Kommission 2012c: 76). Der novellierte Artikel 1 des Gesetzes Nr. 5683 über den Aufenthalt und Reisen von Ausländern in die Türkei besagt, dass nun nicht mehr wie zuvor ein faktischer Daueraufenthalt mit einem Touristenvisum möglich ist, sondern dass nach Ablauf des Visums eine Wiedereinreise erst nach 90 Tagen erfolgen kann (Bakanlar Kurulu 2011). Zuvor war lediglich ein Grenzübertritt ausreichend, um ein neues Visum zu erhalten. Diese Änderung entspricht

den Vorgaben für Schengen-C-Visa, die einen Kurzaufenthalt im Schengen-Raum für ein Maximum von 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen ermöglichen. Betroffen von dieser Neuregelung sind vor allem Arbeitsmigranten im Niedriglohnsektor aus Moldawien und Armenien (taz 2012; vgl. zur Arbeitsmigration aus den Nachbarländern in die Türkei Lordoğlu 2008) sowie informell etablierte Migrations- und Arbeitssysteme zwischen der Türkei und weiteren Nachbarstaaten.

## Aufenthalt

Das türkische Migrationsrecht, d. h. die Regelungen zur regulären Einreise und zum Aufenthalt in der Türkei, spiegeln etwa bis zum Jahr 2003 spezifische Merkmale aus der Zeit der Republikgründung wider. Der von Kemal Atatürk im Sinne des Aufbaus der Republik proklamierte Nationalismus und der im Vertrag von Lausanne 1923 vereinbarte „Bevölkerungstausch“ zwischen der griechisch-orthodoxen Bevölkerung Anatoliens, die nach Griechenland umgesiedelt wurde, und der Aussiedlung der muslimischen Bevölkerung Griechenlands in die Türkei hatten zu einem ethnischen und religiösen Homogenisierungsprozess der jungen türkischen Republik geführt, auf welcher der staatsgründende Kemalismus gedeihen sollte (Bilgili 2012: 1f.). Die türkische Zuwanderungspolitik war daher von Ideen nationaler Identität und kultureller Einheit (mit-)geprägt. Die sich bis vor ein paar Jahren im türkischen Zuwanderungsrecht wiederzufindende Präferenzbehandlung für Immigranten türkischer Abstammung reflektiert dieses zentrale Merkmal der türkischen Staatsgründung (Soykan 2010: 6; Hecker 2006: 2ff.). Das türkische Niederlassungsgesetz (Gesetz Nr. 5543 vom 19.09.2006) eröffnet Ausländern türkischer Herkunft die Möglichkeit der Niederlassung in der Türkei. Der Begriff des Immigranten ist entsprechend der Lesart des Gesetzes auf Personen mit türkischer Herkunft zugeschnitten (Kadirbeyoğlu 2012: 17). Dieser Ansatz (Karcı Korfalı et al. 2010) ist dem Einfluss von EU-Regelungen bislang nur eingeschränkt gewichen (Kirişçi 2003).

Das türkische Ausländergesetz (Nr. 5683 vom 15.07.1950) legt die Bedingungen für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung fest, die i. d. R. von der Polizei vor Ort ausgestellt wird. Dabei kommt Staatsangehörigen bestimmter Herkunftsländer wie EU-Mitgliedstaaten sowie OECD-Ländern eine Präferenzbehandlung gegenüber Staatsangehörigen aus anderen Ländern zu (IOM 2008: 41). Staatsangehörigen aus Nicht-OECD- bzw. Nicht-EU-Ländern wird vorerst nur ein einjähriges Aufenthaltsrecht erteilt, darauf folgend ein zweijähriges, ein dreijähriges und schließlich, nach vorangegangenen Verlängerungen, ein fünfjähriges Aufenthaltsrecht. Das Überziehen der Aufenthaltsgenehmigung wird mit Strafen geahndet.

Auch mit Blick auf die Regelungen von Arbeitserlaubnissen für ausländische Arbeitnehmer unterliegt das türkische Migrationsrecht einem Reformprozess. Während sich die Erteilung einer Arbeitserlaubnis

mittlerweile an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes orientiert, war zuvor insofern eine restriktive und nationalistische Politik verfolgt worden, als für nicht-türkische Arbeitnehmer Zugangsbeschränkungen in einer ganzen Reihe von Berufsfeldern galten (İçduygu/Sert 2009; IOM 2008: 47). Im Jahr 2003 wurde das Gesetz zu Arbeitserlaubnissen für Ausländer (Gesetz Nr. 4817) von einigen dieser restriktiven Bestimmungen befreit. In manchen Sektoren und für einige Berufe wie beispielsweise für Notare, Richter, Rechtsanwälte, Ärzte und Piloten im innerstaatlichen Luftverkehr (Devlet 2010b: 250f.) wurden die Beschränkungen jedoch aufrechterhalten. Gegenüber der vorherigen Regelung ist die Gültigkeitsdauer von Arbeitserlaubnissen nunmehr einheitlich geregelt und trägt damit zur Rechtssicherheit ausländischer Arbeitnehmer in der Türkei bei. Die Arbeitserlaubnis wird grundsätzlich für ein Jahr erteilt, kann jedoch verlängert werden. Ehegatten und Kinder ausländischer Arbeitnehmer können nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren in der Türkei ebenfalls eine Arbeitserlaubnis erhalten. Eine selbständige Tätigkeit unterliegt relativ hohen Hürden, da ihr ein legaler Aufenthalt in der Türkei von mindestens fünf Jahren vorausgehen muss (IOM 2008: 21). Dennoch stellt das Gesetz in seiner Fassung aus dem Jahr 2003 im Vergleich zu vorherigen Regelungen eine Liberalisierung des Arbeitsmarktzugangs für ausländische Arbeitnehmer dar (İçduygu/Sert 2009).

Für 2011 gibt die Europäische Kommission (2012c: 75) an, dass 217.206 Personen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben.

Quasi zeitgleich mit der Liberalisierung der Zugangsregelungen wurden die Rechte – sowohl ausländischer als auch türkischer – Arbeitnehmer gestärkt. So wurden im türkischen Arbeitsgesetz (Gesetz Nr. 4857) vom 22. Mai 2003 u. a. die Arbeitsbedingungen reguliert und der Schutz der Arbeitnehmerrechte unter Ausschluss jeglicher Diskriminierung festgeschrieben.

## Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

In der Entwicklung des türkischen Staatsangehörigkeitsrechts lassen sich zwei zentrale Stränge ausmachen: Zum einen diente das Staatsangehörigkeitsrecht der Konsolidierung der Republik, war Instrument des „nation-building“ (Kadirbeyoğlu 2012: 3f.) und sollte Einbürgerungen insbesondere türkischstämmiger Personen erleichtern. Das türkische Staatsangehörigkeitsrecht folgt sowohl dem *ius sanguinis*, d. h. Kinder türkischer Eltern oder Kinder eines türkischen Eltern-

Tabelle 6: Art und Anzahl erteilter Aufenthaltsgenehmigungen in der Türkei, 2000-2009

Jahr	Erteilte Aufenthaltsgenehmigungen			Männlich	Weiblich	Insgesamt
	aus verschiedenen Gründen	zum Zweck der Erwerbstätigkeit	zum Zweck der Ausbildung			
2000	119.275	24.198	24.574	88.290	79.727	168.017
2001	114.894	22.414	23.946	84.952	76.302	161.254
2002	113.566	22.556	21.548	82.722	74.948	157.670
2003	108.743	21.650	21.810	80.848	71.355	152.203
2004	114.315	21.140	22.107	84.557	73.005	157.562
2005	131.594	22.128	25.242	95.037	83.927	178.964
2006	151.322	22.636	26.100	133.762	66.296	200.058
2007	171.872	24.881	28.455	145.604	79.604	225.208
2008	127.429	18.900	28.597	90.385	84.541	174.926
2009	118.780	17.483	27.063	78.112	85.214	163.326
<b>Insgesamt</b>	<b>1.271.790</b>	<b>217.986</b>	<b>249.442</b>	<b>964.269</b>	<b>774.919</b>	<b>1.739.188</b>

Quelle: Devlet 2010a: 307

teiles erhalten automatisch die türkische Staatsangehörigkeit, als auch einer eingeschränkten Form des *ius soli*<sup>18</sup>, also dem Erhalt der Staatsbürgerschaft durch die Geburt auf türkischem Boden.

Einbürgerungen sind für erwachsene Ausländer möglich, die sich zuvor fünf Jahre in der Türkei aufgehalten haben, die ihren Entschluss zur Niederlassung in der Türkei etwa durch den Kauf von Immobilien, Heirat oder Investitionen in der Türkei nachweisen können, die moralisches Verhalten vorweisen, unter keinen ansteckenden Krankheiten leiden, die über türkische Sprachkenntnisse verfügen und ein ausreichendes Einkommen erzielen, um sich und Angehörige zu unterstützen. Bis zu einer Reform im Jahr 2010 konnten sich Ausländer mit türkischer Abstammung im Vergleich zu Ausländern nicht-türkischer Abstammung unter erleichterten Bedingungen einbürgern lassen. Diese diskriminierende Regelung wurde jedoch abgeschafft, sodass mittlerweile bei der Einbürgerung nicht mehr zwischen Ausländern türkischer bzw. nicht-türkischer Abstammung differenziert wird (Kadirbeyoğlu 2012: 13). Damit sowie mit Änderungen hinsichtlich eines erschwerten Entzugs der türkischen

Staatsangehörigkeit hat eine Anpassung an das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit stattgefunden (Kadirbeyoğlu 2012: 1).

Zum Anderen – dies stellt den zweiten Entwicklungsstrang dar – reagierte das Staatsangehörigkeitsrecht auf die seit den 1960er Jahren einsetzende Emigration von Türken in westeuropäische Länder und die Verstetigung dieser ursprünglich temporär gedachten Migration in dauerhafte Formen der Niederlassung in den Aufnahmeländern. So wurden sukzessive Mehrstaatigkeit ermöglicht und ehemaligen türkischen Staatsangehörigen und ihren Nachfahren quasi-staatsbürgerliche Rechte eingeräumt. Die dahinterliegende Logik lautet, dass sich türkische Immigranten in Ländern, die doppelte Staatsangehörigkeiten nicht zulassen, einbürgern lassen und dennoch trotz des damit einhergehenden etwaigen Verlustes der türkischen Staatsangehörigkeit von der Türkei umfassende, quasi-staatsbürgerliche Rechte zugesprochen bekommen sollten, die sie in weiten Teilen mit türkischen Staatsangehörigen gleichstellen (Kadirbeyoğlu 2012: 16ff.). Diese Anpassung an die türkische Diasporabildung setzte Anfang der 1980er Jahre ein, wurde mit der Einführung der Rosa (pembe kart) bzw. Blauen Karte (mavi kart) weiter vorangetrieben und hat im Jahr 2009 eine weitere Erleichterung von Mehrstaatigkeit durch Änderungen im türkischen Staatsangehörigkeitsrecht erfahren. So besagt Artikel 28 des Gesetzes 5901, dass als Türken geborene Personen ihre Staatsbürgerschaft abgeben können, dabei aber weiterhin – ebenso wie

18 So lautet Artikel 8 des Staatsbürgerschaftsgesetzes, Gesetz Nr. 5901: „(1) A child born in Turkey, but acquiring no citizenship from his/her alien mother or alien father acquires Turkish citizenship by birth. (2) A child found in Turkey is deemed to have been born in Turkey unless proven otherwise.“ (UNHCR o. J.: 2)

ihre Nachkommen bis zum dritten Grad – die gleichen Rechte genießen, die allen anderen türkischen Staatsangehörigen zu Gute kommen (UNHCR o. J.: 6). Inhaber der Blauen Karte können ohne Visum in die Türkei einreisen und sich dort niederlassen, benötigen keine Arbeitserlaubnis, um eine Arbeit aufzunehmen, und können Erbschaften regeln oder antreten. Ausgeschlossen sind jedoch das aktive und passive Wahlrecht in der Türkei, zudem dürfen Inhaber der Blauen Karte kein staatliches Amt annehmen oder innehaben.

Zudem wird nach den Änderungen des türkischen Staatsangehörigkeitsrechts aus den Jahren 2003 und 2009 die Staatsangehörigkeit nicht mehr entzogen, wenn der Militärdienst in der Türkei nicht absolviert wird, ebenso wie das Dienen in den Streitkräften des Aufnahmelandes von emigrierten Türken nicht mehr automatisch zum Verlust der türkischen Staatsangehörigkeit führt. Personen, denen die türkische Staatsbürgerschaft entzogen wurde, erhielten mit den Gesetzesänderungen zudem die Möglichkeit der Wieder-Einbürgerung.

Weiterhin wurde eine dreijährige Wartezeit für Ehepartner eingeführt, da es nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der daraufhin einsetzenden Immigration aus den Nachfolgestaaten in die Türkei zur Schließung von Scheinehen gekommen ist, um die türkische Staatsangehörigkeit missbräuchlich zu erlangen (vgl. hierzu auch Kaiser/İçduygu 2011: 181-183).

Es wird ersichtlich, dass die jüngsten Reformen des türkischen Staatsangehörigkeitsrechts verdichtete transnationale Beziehungen sowie Mobilitäts- und Migrationsformen (etwa zirkuläre Migration) ermöglichen, die zwischen Auslandstürken und der Türkei erfolgen können. Ein zweites zentrales Merkmal der Reformen besteht darin, dass eine Angleichung an EU-Standards bzw. die Europäische Konvention über Staatsangehörigkeit erfolgt ist, die sich etwa durch den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung auszeichnet. Als Reaktion auf irreguläre Migrationsbewegungen in die Türkei und als Instrument zur Bekämpfung von Scheinehen sind die restriktiveren Regelungen des Erwerbs der Staatsangehörigkeit im Fall von binationalen Ehen zu bewerten.

### 3.2.2 Asyl

Angesichts der wachsenden Bedeutung von Asylmigration sowie von „mixed migration flows“ aus Asien, Afrika und den Nachbarländern der Türkei kommt dem türkischen Asylsystem und seinen jüngsten Reformprozessen eine besondere Bedeutung zu. Aufgrund der Position der Türkei als Transitland im Zuge von Migrationsströmen in Richtung EU erscheint es zudem relevant, die Funktionsweise des türkischen Asylsystems näher zu betrachten.

#### Ausgangslage

Bereits 1949 trat die Türkei dem Europarat bei und verpflichtete sich u. a. mit der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) im Jahr 1954 zur Wahrung der Menschenrechte. Durch diese Mitgliedschaft erfährt die Türkei insbesondere in ihrem Reformprozess seit den 1990er Jahren wichtige Impulse. Auch das bis 2004 durchgeführte Monitoring des Reformprozesses durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates war ein begleitendes Instrument. Mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und seinen Verfahren verfügt die Europäische Menschenrechtskonvention über einen Durchsetzungsmechanismus, bei dem Verletzungen von Konventionsrechten festgestellt und sanktioniert werden. In mehreren Urteilen stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fest, dass es in der Türkei bei der Unterbringung und Ausweisung von irregulären Migranten zu Verstößen gegen die EMRK gekommen war.<sup>19</sup> Ebenso wurde festgestellt, dass die Haftbedingungen, denen Kläger ausgesetzt waren, einen Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verbot der Folter) darstellten.<sup>20</sup> Weiterhin bietet das Regime des Europarates etwa durch Berichte des Menschenrechtskommissars Gelegenheiten, um z. B. die menschenrechtliche Situation in der Türkei zu dokumentieren und hieraus abgeleitet weitere Reformbemühungen einzufordern.<sup>21</sup> Die Türkei hat mit Blick auf den Flüchtlingsschutz zudem im Jahr 1962 die Genfer Flüchtlingskonvention

19 Abdolkhani und Karimnia gegen die Türkei (Nr. 30471/08) vom 22.09.2009 sowie Z.N.S. gegen die Türkei (Nr. 21896/08), veröffentlicht am 18.01.2010.

20 Charahili gegen die Türkei (Nr. 46605/07) vom 13.04.2010.

21 Vgl. exemplarisch den Bericht des vormaligen Menschenrechtskommissars des Europarats Thomas Hammarberg vom Januar 2012, in dem er Kritik an dem Rechtssystem der Türkei geübt hatte (Commissioner for Human Rights 2012).

von 1951 ratifiziert, wengleich sie Gebrauch vom Recht auf einen Regionalvorbehalt macht, d. h., dass die Türkei nur solchen Personen Asyl gewährt, die aus Ländern des Europarates stammen. Diese Begrenzung ist eine restriktive, wengleich entsprechend des Artikels 1 B der Konvention von 1951 legitime Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention (Schmahl 2011, RN 12),<sup>22</sup> die jedoch auf Kritik insbesondere von Seiten der Europäischen Kommission und des UNHCR stößt. Dieser geografische Vorbehalt leitet sich aus den historischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges sowie der Zeit des Kalten Krieges ab (Kirişçi 2012: 65).<sup>23</sup>

Angesichts der Harmonisierung der EU-Asyl- und Grenzschutzpolitik ergeben sich neue Interessenlagen, die die Fortexistenz des Regionalvorbehalts aus türkischer Perspektive legitimieren. So wird von türkischer Seite befürchtet, dass eine Aufhebung des Regionalvorbehalts zu einem erhöhten Aufkommen an Asylgesuchen von Personen führt, denen eine Weiterreise in die Europäische Union nicht gelingt. Damit verbunden sieht sich die Türkei mit höheren personellen, gesellschaftlichen und finanziellen Belastungen konfrontiert. Während in der Türkei lange keine gesetzliche Grundlage für den Schutz oder die Behandlung nicht-europäischer Asylsuchender vorlag, ermöglichte die Reform des Asylrechts aus dem Jahr 1994 neue Handlungsoptionen. Dabei hatte sich vor allem der UNHCR um eine Lösung für nicht-europäische Schutzsuchende bemüht, da die Türkei zwischen 1988 und 1991 zu einem Zufluchtsstaat für kurdisch-irakische Flüchtlinge geworden war. Zentrale Änderungen bestehen darin, dass auch nicht-europäische Asylsuchende in der Türkei Asyl beantragen können – sowohl bei türkischen Behörden als auch beim UNHCR. Diesen Personen wird jedoch nur temporärer Aufenthalt – sogenanntes vorübergehendes Asyl – gewährt, was eine Umsiedlung in einen Drittstaat (Resettlement) notwendig macht (Tolay 2012: 43).

22 Von dieser Begrenzung des Asylschutzes auf ausschließlich europäische Flüchtlinge machen derzeit neben der Türkei nur der Kongo, Madagaskar und Monaco Gebrauch (vgl. zum Artikel 1 B und der auf ihm beruhenden Begrenzung des Asylschutzes auf europäische Flüchtlinge Schmahl 2011).

23 Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten in Deutschland waren viele Juden aus Deutschland vorübergehend in die Türkei geflohen, bevor sie sich dauerhaft in Palästina niederließen. Während des Kalten Krieges hat die Türkei in enger Kooperation mit dem UNHCR Flüchtlingen aus dem Kommunistischen Block Schutz entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention geboten.

Faktisch übernimmt der UNHCR in den Asylverfahren die tragende Rolle, indem er aktiv den Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen in der Türkei unterstützt und damit Defizite der Türkei in diesem Bereich kompensiert. Der UNHCR prüft die Asylanträge und führt Resettlement-Programme durch. Darüber hinaus leistet der UNHCR in den sogenannten „Satellitenstädten“, in denen die Flüchtlinge und Asylsuchenden untergebracht sind, konkrete Unterstützung, indem er mit den Behörden vor Ort *best practices* zum Umgang und zur Behandlung von Schutzbedürftigen erarbeitet. Registrierte Personen warten dort auf ihre Umsiedlung, müssen aber eine Gebühr (İkamet) für ihren Aufenthalt entrichten, die bei durchschnittlich etwa 150 € pro Person und Halbjahr liegt. Werden die Zahlungen nicht getätigt, droht der Verlust des Aufenthaltstitels. Dies kann hinderlich für die Durchführung von Resettlement-Verfahren sein, bei denen eine Ausreisegenehmigung des türkischen Ministeriums des Innern notwendig ist (Commissioner for Human Rights 2009: 13). Den in den Satellitenstädten Untergebrachten ist es nur in seltenen Fällen erlaubt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zur Ausreise verpflichtete Ausländer werden in sogenannten „Gästehäusern“ untergebracht und festgehalten; gesetzlich ist keine maximale Dauer des Festhaltens festgeschrieben und keine Klagemöglichkeit gegen Ausweisungsentscheidungen gegeben (Commissioner for Human Rights 2009: 14f.). Die bedeutsame Rolle des UNHCR im türkischen Asylsystem und bei der Begleitung von dessen Reformprozessen wird durch eine ganze Reihe zivilgesellschaftlicher Initiativen ergänzt, die sich für die rechtliche Beratung von Schutzbedürftigen in der Türkei engagieren.

### Defizite des türkischen Asyl- und Flüchtlingssysteme

Trotz positiver Entwicklungen wird sowohl von Seiten der Europäischen Kommission und des UN-Sonderberichterstatters zu Migranten (UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants) als auch der Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen Kritik am türkischen Asylregime geäußert. Sie zielt zum einen auf den grundsätzlichen Charakter des türkischen Asylsystems und zum anderen auf die konkrete asyl- und flüchtlingsrechtliche Praxis und Schutzgewährung für Asylsuchende in der Türkei.

Der bereits angesprochene Regionalvorbehalt ist zentraler Gegenstand der Kritik, die im Besonderen von der Europäischen Kommission geäußert wird. So stellt die Aufhebung des Regionalvorbehalts eine wichtige



Forderung der Europäischen Kommission gegenüber der Türkei dar. Aktuelle Entwicklungen – etwa der im Jahr 2012 vom türkischen Amt für Migration und Asyl vorgelegte und im April 2013 vom türkischen Parlament verabschiedete Entwurf zum „Gesetz für Ausländer und internationalen Schutz“<sup>24</sup> – weisen nicht darauf hin, dass die Türkei bereit wäre, dieser Forderung nachzukommen (Europäische Kommission 2012c: 75).

Auch das Resettlement-Verfahren erfährt Kritik, da nicht alle Flüchtlinge umgesiedelt werden können (Commissioner for Human Rights 2009: 8). Die Durchführbarkeit des Resettlement hängt von der Aufnahmebereitschaft potenzieller Aufnahmestaaten ab und unterliegt allein deren Entscheidungen. Im Jahr 2011 stellte der UNCHR für rund 6.500 Flüchtlinge einen Antrag auf Resettlement, davon konnten 4.155 Personen tatsächlich in Aufnahmestaaten – hauptsächlich in die USA, aber ebenso nach Kanada, Australien, Norwegen und Deutschland (UNHCR 2012: 300) – umgesiedelt werden. Die Diskrepanz zwischen der Zahl derjenigen, die vom UNHCR für ein Resettlement-Verfahren benannt werden, und denjenigen, die tatsächlich umgesiedelt werden können, ist ersichtlich. So bemängelt der UN-Sonderberichterstatter zu Migranten (2012), dass sich zu wenige potenzielle Aufnahmestaaten zur dauerhaften Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei entscheiden. Im Jahr 2012 stieg die Zahl der durchgeführten Resettlement-Verfahren auf 5.900 (UNHCR 2013a: 19). Mitte Juli 2013 nahm die Bundesrepublik Deutschland zum wiederholten Male irakische Flüchtlinge aus der Türkei im Rahmen des Resettlement-Programms auf mit dem Ziel, innerhalb von drei Jahren insgesamt 900 Schutzbedürftigen eine sichere Zukunftsperspektive zu bieten. Des Weiteren ist die Aufnahme von 5.000 syrischen Flüchtlingen geplant.

Die asyl- und flüchtlingspolitische Praxis der Türkei scheint von mangelnden Kapazitäten wie fehlenden Dolmetschern oder Schulungen im Asylrecht geprägt zu sein. Ebenso werden immer wieder Fälle von

Refoulement<sup>25</sup> angemahnt bzw. vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte getragen (Commissioner for Human Rights 2009; Klug 2011, RN 96-98).

*„Personen, die von Griechenland in die Türkei abgeschoben werden, laufen Gefahr, anschließend von der Türkei weiter abgeschoben zu werden, auch in Staaten, wo ihnen möglicherweise Verfolgung oder andere Formen von ernsthaftem Schaden drohen. UNHCR hat mehrere Fälle dokumentiert, in denen die Türkei Personen, die um Asyl ersuchen wollten, nachdem sie aus Griechenland in die Türkei ausgewiesen worden waren, in Länder abgeschoben hat, in denen ihnen Verfolgung oder ernsthafter Schaden drohen könnte [sic]. Unter anderem wurden Asylsuchende (einschließlich Kinder) aus der Türkei nach Afghanistan und in den Irak abgeschoben“ (UNHCR 2009: 8).*

Die Anzahl an sogenannten türkischen „Satellitenstädten“, den Aufnahme- und Unterbringungscentren, in denen sich Schutzsuchende aufhalten müssen, wurde auf 51 erhöht, dennoch bemängelt die Europäische Kommission (2011a: 91) weiterhin die Kapazitäten dieses Satellitenstädte-Systems. Für zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich der Flüchtlingsunterstützung tätig sind, bedeutet die erhöhte Anzahl an Satellitenstädten zudem, dass sie einen Großteil von unterstützungsbedürftigen Personen nicht erreichen, da sie bislang nur in 22 Satellitenstädten vor Ort tätig sind (UNHCR 2012).

Zudem wird eine ausgeglichene Verteilung der Asylsuchenden im Land angemahnt (Europäische Kommission 2011a: 91) und die landesweit uneinheitlich von Flüchtlingen geforderte Gebühr für Aufenthaltserlaubnisse kritisiert (ebd.; Klug 2011: RN 96-98). Eine Gebührensenkung durch das türkische Innenministerium wurde im Jahr 2011 vom UNHCR als ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Lebensverhältnisse für Schutzsuchende bezeichnet (UNHCR 2012). Neben dem Problem, dass nur wenige Personen eine Arbeitserlaubnis erhalten, besteht in den Satellitenstädten zudem häufig ein Mangel an Wohnraum. Der Standard der Unterbringung in den sogenannten „Gästehäusern“ wird vielfach als defizitär kritisiert: So

24 <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss310.pdf> (08.04.2013), vgl. zu einer Analyse des Gesetzesvorschlags Soykan 2012.

25 Das Non-Refoulement-Prinzip, also der Grundsatz der Nichtabschiebung, gilt als die Hauptkomponente des Flüchtlingsrechts und verbietet die Abschiebung von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern in ein Land, in dem das Leben oder die Freiheit dieser Personen in Gefahr ist.

seien sie in einer Reihe von Fällen überfüllt, verdreht und es sei zu wenig Personal vorhanden (Levitan 2009). Auch der UN-Sonderberichterstatler zu Migranten (2012) übt Kritik an den Zentren und verweist auf eklatante Mängel z. B. in Kumkapı und Edirne. Hier würden die Grundrechte von Migranten beschnitten, indem ihnen der Kontakt zu ihren Familien verwehrt würde. Ebenso bliebe den Menschen der Zugang zu rechtlicher Beratung wie auch zu einem Asylverfahren weitestgehend verwehrt.

Die skizzierten Defizite des türkischen Asylsystems und die mangelhaften Kapazitäten zur effektiven Schutzgewährung können Sekundärmigration von Asylsuchenden über die griechisch-türkische Grenze in die Europäische Union provozieren (UN-Sonderberichterstatler zu Migranten 2012; Commissioner for Human Rights 2009: 8). Ob verbesserte Lebensumstände für Flüchtlinge und Asylsuchende sowie ein effektives System des Flüchtlingsschutzes in der Türkei Sekundärmigrationen signifikant hemmen könnten, ist allerdings ungewiss. Dabei ist auch der Bereich der Binnenvertriebenen zu nennen, der zum wiederholten Male im Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission (2012c: 35) als defizitär bezeichnet wurde.

### Reformprozess im Gange

Bereits mit den in den 1990er Jahren eingeleiteten Reformen des türkischen Asylsystems zeichnete sich die Übernahme von EU-Recht ab (Commissioner for Human Rights 2009: 27). So wurden beispielsweise Regelungen zur sozialen und medizinischen Unterstützung geschaffen.

Angesichts des steigenden Aufkommens an Asylsuchenden in der Türkei sowie der Forderungen der Europäischen Kommission im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses finden aktuell weitere Reformprozesse statt, die sich primär in dem im April 2013 verabschiedeten „Gesetz für Ausländer und internationalen Schutz“ ausdrücken. Mit ihm wird erstmals das Asyl- und Zuwanderungsrecht umfassend und zusammengeführt geregelt. Das Gesetz spiegelt Kooperations- und Annäherungsprozesse wider. So war im Nationalen Aktionsplan für Asyl und Migration, der durch das von Dänemark und Großbritannien durchgeführte Twinning-Projekt Asylum-Migration erarbeitet wurde, bereits eine umfassende Reform des Asylrechts geplant worden. Sie wurde aktiv durch die Zusammenarbeit mit dem UNHCR begleitet (Efe 2006).

Das neue Migrations- und Asylgesetz sieht – entgegen der Forderung der Europäischen Kommission (2012c: 75) – nicht vor, den bislang geltenden Regionalvorbehalt im türkischen Asylsystem aufzuheben. Damit bleibt es hinter Erwartungen bzw. Hoffnungen zurück, wenngleich Beobachter wie der Migrationsforscher Kirişçi (2012) zu bedenken geben, dass aus türkischer Perspektive die vollständige Übernahme des EU-Acquis im asylrechtlichen Bereich an eine realistische Mitgliedschaft in der Europäischen Union geknüpft sei. Insofern ist eine baldige Aufhebung des Regionalvorbehalts also sehr unwahrscheinlich. Nichtsdestotrotz begrüßen die EU-Kommissare Füle und Malmström die Verabschiedung des Gesetzes und sehen darin eine Annäherung an internationale und EU-Standards sowie eine Basis, um bislang strittige Themen wie Visa-Erleichterungen anzugehen (Europäische Kommission 2013).

Als eine Errungenschaft des Gesetzes gilt die geplante Einrichtung einer „Generaldirektion zur Migrationssteuerung“.<sup>26</sup> Institutionell soll sie an das türkische Innenministerium gebunden sein und etwa 3.000 Mitarbeiter beschäftigen. Ihr Aufgabenspektrum soll in der Umsetzung der türkischen Migrationspolitik liegen, also in den Bereichen der Ein-/Ausreise sowie dem Aufenthalt in der Türkei. Dies umfasst auch die Bereiche Abschiebungen und Schutzgewährung. Zudem soll die Generaldirektion an der Regulierung der irregulären Migration mitwirken, Statistiken zu Migration erheben sowie türkeibezogene Migrationsforschung betreiben. Das Gesetz sieht zudem ein jährliches Zusammenkommen eines Rates zur Einwanderungspolitik unter Vorsitz des Ministerpräsidenten vor. In diesem sollen die Leitlinien der Migrationspolitik entwickelt und aktuelle Migrationsprozesse in der Türkei kontinuierlich beobachtet werden.

In einem Pilotprojekt im Rahmen des Prag-Prozesses ist im Jahr 2013 u. a. die Schulung von künftigen Mitarbeitern der türkischen Generaldirektion zur Migrationssteuerung in einem Modul des Europäischen Schulungsprogrammes für Asyl (European Asylum Curriculum, EAC) vorgesehen. Weiterhin soll in der 18-monatigen Laufzeit des Projektes eine länderspezifische Road Map erstellt werden, in der die

<sup>26</sup> International soll die Generaldirektion als „General Directorate for Migration Management“ benannt werden.



Rahmenbedingungen für die zukünftige Schulung aller Mitarbeiter basierend auf den EAC-Modulen festgelegt werden sollen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist zur Unterstützung dieses Prozesses eine Partnerschaft mit dem im türkischen Innenministerium zuständigen Bureau Responsible for the Development and Implementation of the Legislation on Asylum, Migration and Administrative Capacity eingegangen. Seitens dieses „Bureau“ plant man, innerhalb der Generaldirektion etwa 500 Beamte im Bereich der Asylentscheidung zu beschäftigen.

Reformen des türkischen Asylsystems finden nicht nur auf gesetzlicher Ebene statt, sondern auch im Rahmen von Projekten und operativer Zusammenarbeit. In diesem Kontext sind Twinning-Projekte zwischen der Europäischen Union bzw. einzelnen Mitgliedstaaten und der Türkei zu nennen, die die Kapazitäten des türkischen Asylsystems erhöhen sollen. Exemplarisch steht das Twinning-Projekt „Establishment of a Reception, Screening and Accommodation System (Centres) for asylum seekers and refugees“, durch welches Aufnahmezentren für Asylsuchende und Flüchtlinge in der Türkei den EU-Normen entsprechend aufgebaut werden. In dem vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geleiteten Twinning-Projekt „Support to the set up of an Asylum and Country of Origin Information System“ wurde der Aufbau des türkischen Asyl- und Herkunftsländerinformationssystems unterstützt, indem ein Dokumentationszentrum für Herkunftsländerinformationen sowie eine Verfahrensdokumentation aufgebaut wurden. Darüber hinaus ist ein Training im Bereich Asylgesetzgebung, des EU-Rechts, der Menschenrechtsgesetzgebung und der Gesetzgebungstechnik für das dort eingesetzte türkische Personal durchgeführt worden. Mitarbeiter wurden auch in Anhörungstechnik geschult. Ebenso berät die Bundespolizei derzeit im Twinning-Projekt „Training of Border Police“ die türkischen Behörden im Bereich des Grenzmanagements.<sup>27</sup>

Im Europarat nutzt die Türkei ihre dortige Mitgliedschaft zum Wissenstransfer im Rahmen von Kurzzeitberatungsmissionen im Bereich Asyl und Integration. So hat auch das Bundesamt für Migration und

Flüchtlinge im Jahr 2012 seine Bereitschaft bezüglich der Durchführung solcher Kurzzeitberatungsmissionen vor Ort signalisiert und Beratungen auch bereits durchgeführt.

Es lässt sich festhalten, dass zu beobachtende Europäisierungsprozesse auf zwei zentrale Aspekte abzielen: Einerseits stehen die Leistungsfähigkeit und die Qualität des türkischen Asylsystems im Sinne einer zu steigernden Schutzgewährung im Fokus, andererseits konzentriert man sich auf die Verbesserung der Lebensumstände der in der Türkei nach Schutzsuchenden Personen. Insgesamt sollen diese Maßnahmen dazu beitragen, dem bislang noch defizitären türkischen Asylsystem eine erhöhte Funktionsfähigkeit zu verleihen. Trotz der eingeleiteten Europäisierungsprozesse zeichnen sich jedoch nur partielle Übernahmen von EU-Standards ab. Eklatante Mängel in der Asylpraxis wie auch die Nichtaufhebung des Regionalvorbehalts zeugen hiervon und machen weitere Anstrengungen erforderlich. Damit ist zu erwarten, dass die Türkei weiterhin an ihrer spezifischen Ausrichtung des Asylsystems festhält und dass auch zukünftig komplementäre Asylverfahren, wie sie momentan vom UNHCR durchgeführt werden, fortgeführt werden müssen. Eine entsprechende Verteilung bzw. Aufnahme von Flüchtlingen hängt in starkem Maße von der Bereitschaft potenzieller Aufnahmeländer ab. Fraglich bleibt, inwiefern die sich abzeichnende Reform des türkischen Asylsystems durch ausreichende Ressourcen sowohl personeller als auch finanzieller Art gedeckt ist.

In Hinblick auf die migrationspolitische Bedeutung der Türkei für die Europäische Union lässt sich folgern, dass es angesichts der weiterhin bestehenden Defizite des türkischen Asylsystems sowie der Beibehaltung der geografischen Limitation fraglich erscheint, ob es kurz- und mittelfristig zu einer spürbar veränderten Situation kommen wird: Es ist davon auszugehen, dass die Türkei weiterhin als Transitland fungieren wird.

### 3.2.3 Bekämpfung irregulärer Migration

Nicht nur reguläre, also gesetzeskonforme, Wanderungsströme haben die Türkei zum Ziel. Auch jenseits offiziell geregelter und genehmigter Einreiseverfahren kommt es zur Einreise in türkisches Staatsgebiet. Da die Türkei in diesem Kontext nicht nur ein Ziel-, sondern in starkem Maß auch Transitland zur Weiterwanderung in die EU ist, findet das Thema „Irreguläre

<sup>27</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/2008/tr080213\\_training\\_of\\_border\\_police-final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/2008/tr080213_training_of_border_police-final_en.pdf) und [http://ec.europa.eu/enlargement/fiche\\_projet/document/TR%200404.05%20Training%20system%20for%20border%20police.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/fiche_projet/document/TR%200404.05%20Training%20system%20for%20border%20police.pdf) (19.12.2012).

Migration“ – und hier im Besonderen der Grenzschutz – sowohl in der Europäischen Union als auch in der Türkei eine gesteigerte Beachtung. Auch die Rückführungspraxis sowie das Thema Abschiebehaft werden seitens internationaler Akteure thematisiert und in Teilen von der Türkei durch Reformprozesse angepasst.

### Rückführungspolitik

Die Rückführungspolitik stellt einen migrationspolitisch bedeutenden, jedoch auch strittigen Teilaspekt im gemeinsamen Migrationsmanagement zwischen der Türkei und der Europäischen Union dar. Im Mittelpunkt hierbei steht das Instrument der Rückübernahmeabkommen<sup>28</sup>, das sowohl einzelne Mitgliedstaaten mit der Türkei geschlossen haben, das aber auch in Form eines Abkommens von der Europäischen Union mit der Türkei angestrebt wird.

Kennzeichen der Kooperation mit Drittstaaten im Bereich der Rückführung ist oftmals eine sogenannte Quid-pro-quo-Strategie. Dabei werden in der Regel Visaerleichterungen als Anreiz für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen verhandelt, um die Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten im Bereich der Rückführung nicht nur der eigenen Staatsbürger, sondern auch von Transitmigranten herzustellen. Entsprechende Verhandlungsstrategien lassen sich beispielsweise für den Fall der Ukraine aufzeigen (Haase 2011).

Während das EU-Rückübernahmeabkommen mit der Türkei im Januar 2011 erfolgreich verhandelt und im Juni 2012 paraphiert wurde, wartet die EU weiter auf den finalen Abschluss bzw. eine rasche Anwendung des Abkommens seitens der Türkei (Europäische Kommission 2012d: 86). Die Türkei knüpft die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens jedoch an die Verhandlung von Visaerleichterungen für türkische Staatsbürger (Europäische Kommission 2011b: 7; House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 28). Während mit anderen EU-Beitrittskandidaten Visaerleichterungen verhandelt werden und hiervon etwa der Großteil der Balkanländer profitiert, war die Türkei bislang davon ausgeschlossen. Diese Behandlung war aus türkischer Perspektive fraglich; verwiesen wurde

dabei zudem auf das Assoziationsabkommen zwischen der Türkei und der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahr 1963 bzw. das Zusatzprotokoll (vgl. Deutscher Bundestag 2011).

Von den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2012 ist ein neuer Impuls für die Verhandlungen zu EU-Visaerleichterungen ausgegangen, der möglicherweise Bewegung in die migrationspolitischen Beziehungen zwischen der Türkei und der EU bringen wird:

*„[The Council] Invites the European Commission, in parallel to the signature of the readmission agreement between Turkey and the EU, to take steps towards visa liberalisation as a gradual and long term perspective within the above mentioned cooperation framework. Such cooperation should be established on the basis of an Action Plan and progress would be founded on a performance based approach and conditioned on an effective and consistent implementation by Turkey of those requirements vis-à-vis the EU and its Member States. Such requirements should in particular, while upholding international obligations, include an effective and full implementation of the readmission agreement vis-à-vis all Member States and effective cooperation on JHA issues with all Member States, a better management of mixed migration flows at its borders, and further alignment with the EU acquis, especially in respect of the visa policy and those third countries whose nationals constitute a significant source of the mixed migratory flows towards the EU and as regards reciprocity, as well as its asylum legislation.“*  
(Rat der Europäischen Union 2012d: 2)

Neben dem bereits verhandelten EU-Rückübernahmeabkommen liegen in den EU-Mitgliedstaaten eigene Erfahrungen mit der Rückführung von irregulär aufhältigen Personen in die Türkei vor. Griechenland und Rumänien haben in den Jahren 2002 bzw. 2004 jeweils bilaterale Rückübernahmeabkommen mit der Türkei geschlossen, wobei insbesondere das griechisch-türkische Rückübernahmeabkommen an Bedeutung gewinnt. So konnten seit Inkrafttreten des Abkommens insgesamt 200 türkische Staatsangehörige sowie 3.500 Drittstaatsangehörige von Griechenland in die Türkei rückgeführt werden (Rat der Europäischen Union 2012b: 12). Der tägliche Austausch zwischen Vollzugsbehörden in beiden Ländern soll die Implementierung des Abkommens erleichtern; tatsächlich entspricht die Höhe der von Griechenland gestellten Rückübernahmege-suchen (im ersten Halbjahr 2011: 2.508 Personen) bei weitem nicht der Höhe der tatsächlich rückgeführten Personen, sodass im letzten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission Kritik an der Implemen-

28 Rückübernahmeabkommen regeln die Rückführung von irregulär aufhältigen Personen entweder in ihr Herkunftsland oder aber in den Staat, den sie bei ihrer irregulären Einreise durchquert haben (Transitland).

tierung des Abkommens geäußert wurde (Europäische Kommission 2012c: 75).<sup>29</sup>

Die Türkei hat auch mit Drittstaaten Rückübernahmeabkommen geschlossen – so etwa mit Syrien, Kirgisistan und der Ukraine. Aus dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission (2011a: 91) geht hervor, dass die Türkei zudem Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen mit Russland und Nigeria abgeschlossen hat, während sie mit Aserbaidschan, Bangladesch, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien, dem Libanon, Libyen, Moldau, Sri Lanka und Usbekistan derzeit in Verhandlungen steht. Mit Bosnien-Herzegowina wurde unlängst das Abkommen unterzeichnet (Europäische Kommission 2012c: 75).

Die Türkei verfügt bislang über keine institutionellen Kapazitäten, um die freiwillige Rückkehr von irregulären Migranten zu begleiten, wenngleich in einem EU-finanzierten Projekt in Kooperation mit der IOM und dem Vereinigten Königreich ein Pilotprojekt zur freiwilligen begleiteten Rückkehr durchgeführt wurde (vgl. IOM 2012).

Hinsichtlich der Rückführung von Migranten aus der Türkei werden zudem menschenrechtliche Bedenken geäußert. So kritisiert der UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (2012), dass die Rückführung in spezifische Herkunftsländer wie Afghanistan oder den Irak insofern menschenrechtlich bedenklich sei, als diese Staaten Personen bei ihrer Rückkehr nicht aufnehmen würden.

### Abschiebehaft

Eng im Zusammenhang mit der Rückführungspolitik sowie mit der Politik zur irregulären Migration steht die Frage nach der Unterbringung und Abschiebehaft von irregulär aufhältigen Migranten in der Türkei. Innerhalb der letzten Jahre ist es zu einem Ausbau von Unterkünften gekommen, der mit Hilfe von finanziellen Mitteln der Europäischen Union vorgenommen wurde, sodass hier von einem unmittelbaren Ergebnis der Europäisierung gesprochen werden kann (UN

<sup>29</sup> Die Umsetzung des bilateralen Rückübernahmeabkommens mit Griechenland erweist sich als schwierig. So werfen griechische Behörden der Türkei vor, irreguläre Migranten nicht zurückzunehmen und damit das Abkommen zu verletzen (Hürriyet 2012).

Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants 2012).

Im Jahr 2010 wurde eine Reihe von Maßgaben für den Gesetzesvollzug veröffentlicht, darunter auch eine Neuerung im Bereich der irregulären Migration (Europäische Kommission 2011a: 90f.). So hat die Türkische Nationale Polizei (TNP) Leitlinien herausgegeben, nach denen irreguläre Migranten in Abschiebeeinrichtungen systematisch über die ihnen zustehenden Rechte sowie den Grund und die Länge ihres Aufenthaltes in solchen Zentren informiert werden. In Vorbereitung befindet sich eine Direktive der Türkischen Nationalen Polizei, durch die das Management in solchen Abschiebeeinrichtungen, insbesondere der bauliche Zustand, die Behandlung besonders vulnerabler Gruppen und der Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in diesen Zentren modernisiert und verbessert werden sollen. Ein weiterer Teilaspekt der Annäherung des türkischen Asyl- und Migrationsregimes an EU-Standards erfolgt durch die Schulung von TNP-Personal.<sup>30</sup>

Trotz des erfolgten Ausbaus von Unterbringungskapazitäten wird von verschiedenen Seiten immer wieder auf teils gravierende Mängel aufmerksam gemacht (Europäische Kommission 2012c: 75).

### Grenzschutz

Die Übernahme des Schengen-Acquis, d. h. hier von Grenzschutzstandards, durch die Türkei erfolgt maßgeblich durch das Rahmendokument National Action Plan for the Implementation of Turkey's Integrated Border Management (IBM) Strategy aus dem Jahr 2006. Twinning-Projekte sind auch im Bereich des Grenzschutzes ein wichtiges Instrument, mit dessen Hilfe

<sup>30</sup> Am Beispiel des Twinning-Projektes "Support to Turkey's Capacity in Combating Illegal Migration and Establishment of Removal Centers for Illegal Migrants" (TR 07/IB/JH/05/2) zeigt sich die konkrete Umsetzung von EU-Standards im Bereich der irregulären Migration. Das Ziel des Projektes bestand im Aufbau von zwei Rückführungszentren inkl. der Ausbildung des Personals hinsichtlich der Übernahme von EU-Recht und -Standards. Ein weiterer Teilaspekt des Projektes betraf die Erkenntnislage türkischer Behörden über irreguläre Migration, die durch Besuche in betroffenen Regionen sowie durch Austausch mit relevanten Behörden und Nichtregierungsorganisationen verbreitert werden sollte. Weitere Informationen unter: [http://www.eplo.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=493%3AAturkey-twinning-project-tr-07-ib-jh-05-2&catid=53%3Aprojects&Itemid=122&lang=en](http://www.eplo.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=493%3AAturkey-twinning-project-tr-07-ib-jh-05-2&catid=53%3Aprojects&Itemid=122&lang=en) (21.01.2013).

EU-Standards transferiert werden. Der Nationale Aktionsplan wird durch weitere Aktionspläne ergänzt, wie beispielsweise durch den "Action Plan on Integrated Border Management - Phase 2".<sup>31</sup> Um die Annäherung im Bereich des Grenzschutzes zu realisieren, stellt die EU der Türkei im Zeitraum 2011-2013 durch das Instrument for Pre-Accession (IPA) Assistance Component I. finanzielle Mittel zur Verfügung.<sup>32</sup>

Ein wichtiger Teilaspekt innerhalb der Annäherung an EU-Standards betrifft die Organisation und operative Durchführung von Grenzschutzmaßnahmen durch den bislang militärisch organisierten Grenzschutz, der in Übereinstimmung mit EU-Standards in einen zivilen nationalen Grenzschutz transformiert werden soll (UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants 2012). Um eine Annäherung an Schengen-Standards zu erzielen, sollen die bislang fragmentierten Kompetenzen des Grenzschutzes und die vielzähligen beteiligten Einheiten wie die Armee, die Gendarmerie und die nationale Polizei zu einer einzigen zivilen Grenzschutzeinheit zusammengeführt werden. Entsprechend eines momentan erarbeiteten Gesetzesentwurfs sollen die Aufgaben des „Integrated Border Management“ sukzessive von einer dem Innenministerium unterstellten „Generaldirektion für Grenzsicherheit“ übernommen werden. Als Hemmnis dieser Transformation erweisen sich jedoch sicherheitspolitische Konstellationen an den Grenzen zum Irak und zum Iran, die wegen des Kurden-Konfliktes unter einem Sicherheitsvorbehalt stehen. Die Übergabe der Grenzschutzaufgaben an eine zivile Organisation scheint vor diesem sicherheitspolitischen Hintergrund schwierig.

Laut Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission (2011a: 92ff.; 2012c: 75) ist die Annäherung der Türkei an Schengen-Standards trotz Fortschritten bislang nicht in zufriedenstellendem Maße vorangekommen. Die Europäische Kommission bemängelt zudem, dass die Ausstattung mit Überwachungsinstrumenten an den türkischen Außengrenzen unzureichend sei. Ebenso bedürfe die Ausbildung von Grenzschützern weiterer Verbesserungen. Beim Ausbau der Grenzkon-

trollsysteme werden Fortschritte konstatiert; als Beispiel wird hierbei der modernisierte Grenzübergang Kapikule zwischen der Türkei und Bulgarien genannt.

Zwischen der Türkei und Griechenland kommt es indes zu einem verstärkten Ausbau der Grenzanlagen seitens des griechischen EU-Mitglieds (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 26). Die Landgrenze zwischen der Türkei und Griechenland, die derzeit als das zentrale Tor nach Europa für irreguläre sowie Asilmigration aus Asien gilt (UNHCR 2011a: 21), soll entsprechend der Pläne der griechischen Regierung mit einem Zaun gegen irreguläre Migration geschützt werden. Die Arbeiten an diesem Zaun sind bislang noch nicht abgeschlossen (Papoutsis 2012). Dass diese Maßnahme einen Beitrag zur Verhinderung irregulärer Migration spielen kann, wird jedoch bezweifelt. So treffen die Pläne Griechenlands auf Kritik auch seitens der Europäischen Kommission, die den grundsätzlichen Nutzen von Zäunen und physischen Barrieren zur Verhinderung von irregulärer Migration bezweifelt (EU Observer 2012). Eine ähnlich kritische Haltung vertritt der UNHCR (2011a: 21), der darauf hinweist, dass Grenzzäune nicht die Ursachen und tieferliegenden Gründe von irregulärer Migration beseitigen könnten und Asylsuchende hierdurch auf gefährlichere Migrationsrouten ausweichen müssten.<sup>33</sup>

Der Nationale Aktionsplan für Asyl und Migration sieht weiterhin eine Kooperation relevanter EU-Institutionen im Bereich des Grenzschutzes vor. So wurde im Mai 2012 mit Frontex ein Memorandum verhandelt, das den Weg zur operativen Kooperation an der türkischen Grenze zur EU ebnen soll (Europäische Kommission 2012c: 76). Besonders hervorzuheben ist dabei der geplante Austausch von Daten zur Migrationslage, zu Migrations- und Schleusungsrouten sowie das Erstellen gemeinsamer Lagebilder und Risikoanalysen. Darüber hinaus ist der Einsatz türkischer

31 Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/2008/tr080210\\_action\\_plan\\_on\\_ibm\\_phase\\_ii-revised\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/ipa/2008/tr080210_action_plan_on_ibm_phase_ii-revised_final_en.pdf) (21.01.2013).

32 Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/turkey/index_en.htm) (21.01.2013).

33 Die Verschiebung von Migrationsrouten in Folge von intensiviertem Grenzschutz kann in vielen Grenzregionen beobachtet werden. Auf eindrückliche Weise ist diese Entwicklung an der US-mexikanischen Grenze erkennbar und kann somit als ein Negativbeispiel betrachtet werden (vgl. Obergfell 2011). Dort stehen erhöhte Grenzschutzausgaben steigenden Todeszahlen unter den Migranten sowie dem Trend zu permanenter statt temporärer Migration entgegen.

Vertreter an den „FRONTEX Focal Points“<sup>34</sup> an der griechischen und ggf. bulgarischen Grenze anvisiert. Zwischen EUROPOL und der türkischen Polizei sind ebenfalls Kooperationen geplant. Diese sollen zu einer trilateralen Kooperation von Zoll, Polizei und Grenzschutz zwischen der Republik Bulgarien, Griechenland und der Türkei führen, in der Frontex und EUROPOL im Rahmen ihrer Mandate mitwirken (Rat der Europäischen Union 2012a).

### Menschenhandel und -schmuggel

Eine nicht seltene Form der irregulären Migration erfolgt über Menschenhandel und z. T. über Menschenhandel.<sup>35</sup> Besonders als Transitland für irreguläre Migranten muss die Türkei daher gegen Menschenhandel vorgehen. Auf rechtlicher Ebene ist es mit Änderungen des türkischen Strafbuchgesetzes zu einer Annäherung an den EU-Acquis gekommen, indem Menschenhandel als Straftat definiert wurde und die Strafen insbesondere für Schleuser drastisch erhöht wurden (vgl. IOM 2008: 84, 91). Hierdurch ist es zu einer Harmonisierung mit dem sogenannten Palermo-Protokoll gekommen. Das Zusatzprotokoll gegen Menschenhandel dieser Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität hat die Türkei im Jahr 2003 angenommen.

Trotz vereinzelter Schritte attestierte die Europäische Kommission (2012c: 77) im Oktober 2012 jedoch, dass keine signifikanten Fortschritte im Kampf gegen den Menschenhandel zu verzeichnen sind.

### 3.2.4 Fazit zum Reformprozess

Das türkische Migrations- und Asylsystem unterliegt deutlich sichtbaren Reformprozessen. Eine Reihe von Maßnahmen befindet sich bislang noch im Prozess der Politikformulierung, sodass über das endgültige Ergebnis der Reformprozesse nur gemutmaßt werden kann. Der Gesetzesentwurf im Bereich Asyl beispielsweise kann im Verfahren der Rechtsetzung möglicherweise noch Änderungen erfahren.

34 Dies sind Grenzübergänge, die aufgrund erhöhter irregulärer Migration, Schleusungsdelikten und weiterer grenzüberschreitender Kriminalität im besonderen Fokus stehen und zur Unterstützung mit internationalem Frontex-Personal besetzt werden.

35 Vgl. zu einer ausführlicheren Begriffsbestimmung von Menschenhandel Follmar-Otto/Rabe (2009) sowie zu Menschenhandel Neske (2007).

Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungen beobachten:

- Das türkische Migrations- und Asylsystem unterliegt einem Prozess der **Institutionalisierung** (z. B. Bündelung von Kompetenzen und Aufbau neuer Institutionen, geplante Migrationsforschung in der neu zu schaffenden Generaldirektion). Diese ist z. T. ein Ergebnis von Europäisierungsprozessen, stellt aber auch eine Reaktion auf das veränderte Migrationsprofil der Türkei dar.
- In den letzten beiden Dekaden weist das türkische Zuwanderungsrecht eine **Liberalisierungstendenz** sowie einen Prozess der **Verrechtlichung** von Zuwanderungsfragen auf.
- Ergänzt werden diese Reformprozesse durch die Einführung **rechte-basierter Prinzipien (Anti-Diskriminierung)** etwa im Bereich der Einbürgerung.
- Einhergehend mit der Institutionalisierung der türkischen Migrationspolitik können Anfänge einer **Integrationspolitik** beobachtet werden (Bilgili 2012: 10f.). Diese Anfänge sind jedoch hauptsächlich auf räumliche Gebiete beschränkt, die in besonders starkem Maße von Migration betroffen sind. So gibt es in Istanbul verstärkt lokale Initiativen. Eine zentrale und umfassende Integrationspolitik gibt es in der Türkei bislang jedoch nicht.

Je nach Unteraspekt der türkischen Migrationspolitik besteht eine unterschiedliche Übernahmbereitschaft europäischer Standards und Vorgaben, sodass von einer partiellen Europäisierung gesprochen werden kann. Fast jeder der oben skizzierten Bereiche weist zudem Tendenzen auf, die für, aber auch gegen eine voranschreitende Europäisierung sprechen. Verwiesen sei hier auf die Visapolitik mit einerseits strikteren Regelungen in Anlehnung an den Schengen-Acquis und andererseits dem Abweichen von der EU-Visaliste und der Visavergabe an Staatsangehörige bestimmter Drittstaaten.

Auch im türkischen Asylsystem stehen sich mit dem neuen „Gesetz für Ausländer und internationalen Schutz“ sowie dem Beibehalten des regionalen Vorbehalts konträre Prozesse gegenüber. Ebenfalls von Reformansätzen geprägt ist die Bekämpfung der irregulären Migration, wengleich praktische Umsetzungen wie beispielsweise die Neuorganisation



des Grenzschutzes nur schleppend voranschreiten. Europäisierung kann nicht nur entlang thematischer Aspekte untersucht werden, sondern ebenso anhand von Übernahmemodi. Hier kommen Ozcurumez und Şenses (2011: 240ff.) in ihrer Untersuchung zum Ergebnis, dass sich das Ausmaß der Europäisierung der türkischen Migrationspolitik differenzieren lässt in moderate bis hin zu starken Europäisierungstendenzen. Erstere findet man in der Entwicklung und Übernahme neuer Instrumente zur Migrationssteuerung sowie im Aufbau von Institutionen wie beispielsweise Abschiebeeinrichtungen. Dabei bleibt die Türkei aber teilweise hinter den, auch zeitlichen, Forderungen der EU zurück, so z. B. im bereits angesprochenen Bereich des zivilen Grenzschutzes. Stärkere Europäisierungsprozesse finden sich in den Reformbestrebungen der Türkei, wenn diese zumindest zu Teilen die in den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission bemängelten Defizite aufnehmen und adressieren. Unter anderem durch Twinning-Projekte unternimmt die Türkei zusätzlich Anstrengungen, um auf der Ebene der technischen Kapazitäten für die Implementierung von EU-Standards zu sorgen.

### **Determinanten des Reform- und Europäisierungsprozesses**

Anknüpfend an die skizzierten Formen der Europäisierung lässt sich die Frage stellen, inwiefern die „compliance“, also die von der Türkei ausgehende Bereitschaft zur Übernahme des Acquis Communautaire, auf einer Interessenkongruenz beruht und somit eine idealtypische Win-win-Situation entstehen kann. Für den Bereich der irregulären Migration etwa lässt sich vermuten, dass die Türkei angesichts des sie betreffenden Ausmaßes dieser Migrationsform ein gesteigertes Eigeninteresse hat, ihre Politiken zu reformieren (IOM 2008: 92). Die Analyse der Reformprozesse hat neben Konvergenzen jedoch auch Abweichungen vom EU-Standard aufgezeigt.

Sowohl aus den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission als auch den Reaktionen der türkischen Regierungen wird ersichtlich, dass die Annäherung im migrationspolitischen Bereich insgesamt nicht in dem Maße voranschreitet, wie es von beiden Parteien gewünscht ist (Europäische Kommission 2012c; Bağış 2012). Aus der oben erfolgten Analyse des türkischen Migrations- und Asylsystems wird deutlich, dass man bislang nur von einer partiellen Europäisierung bzw. Annäherung an EU-Standards sprechen kann. Hierbei kristallisieren sich zwei zentrale Streit-

punkte heraus: die Annahme von EU-Standards im Bereich des Asylschutzes und im Bereich der Visavergabe an Drittstaatsangehörige. Während meist die Situation aus Sicht der Europäischen Union transportiert wird, findet die türkische Sichtweise seltener Eingang in die öffentliche Wahrnehmung.<sup>36</sup> In Anlehnung an Tolay (2012: 52) lässt sich die Kritik bzw. Haltung in der Türkei an den nachstehend aufgelisteten Punkten festmachen.

### **Anpassungs- und Reformkosten**

Eine vollständige Anpassung an den Acquis hätte zur Folge, dass mehr Migranten bzw. Asylsuchende in der Türkei aufzunehmen wären und ein intensiver Grenzschutz mit entsprechenden Kosten gewährleistet werden müsste. Die vollständige Übernahme des Acquis bei nicht erfolgreichem Beitritt zur Europäischen Union könnte zudem bedeuten, dass sich die Türkei zu einer Pufferzone entwickelt, in der kein finanzieller Lastenausgleich mit EU-Mitgliedstaaten existieren würde.

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht deshalb weitgehend Einigkeit darüber, dass der stockende Beitrittsprozess für die teilweise mangelnde Kooperationsbereitschaft verantwortlich ist (vgl. zum Beitrittsverfahren Despot et al. 2012). Der Vergleich mit anderen Beitrittskandidaten sowie die als ungleich wahrgenommene Behandlung der Balkan-Staaten in Fragen der Visumfreiheit provozieren zusätzliche Frustration und damit einhergehend eine geringe Bereitschaft, sich EU-Standards und -Regeln zu unterwerfen, die den eigenen Interessen entgegenstehen. Dies kann beispielsweise für die Aufhebung des Regionalvorbehalts oder die Rückführungspolitik angenommen werden. Vor dem Hintergrund der wechselhaften Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Türkei erscheint es wenig verwunderlich, dass EU-Migrationspolitiken und -praktiken in der Türkei unter kritischen Blicken wahrgenommen werden (Tolay 2012: 52). Seitens der EU anvisierte Beschränkungen der Personenfreizügigkeit im Falle eines türkischen EU-Beitritts haben in der Türkei für Widerstand gesorgt und dazu beigetragen, dass der EU-Beitritt längst

<sup>36</sup> Mit dem im Dezember 2012 vom türkischen EU-Minister Bağış publizierten eigenen Fortschrittsbericht wird das Bestreben der Türkei deutlich, die als falsch wahrgenommenen Bewertungen der Europäischen Kommission zu revidieren und hierbei die eigene Sicht der politischen Entwicklungen widerzugeben (Republic of Turkey/Ministry For EU Affairs 2012).

nicht mehr als das Nonplusultra wahrgenommen wird, zumal das Land seit Jahren einen wirtschaftlichen Aufwärtstrend erlebt. So ist die Zustimmung zum EU-Betritt in der Türkei selbst rückläufig (Börzel/Soyaltin 2012: 14). Im Laufe des Beitrittsprozesses lassen sich zunehmend kritischere Stimmen auch von Seiten der türkischen Regierung gegenüber einem EU-Betritt und dem Beitrittsverfahren wahrnehmen. Dabei bewegen sich die Positionen zwischen der selbstbewussten Gewissheit auf einen baldigen Beitritt und harscher Kritik an der Europäischen Union.<sup>37</sup> Insgesamt zeigt sich auf türkischer Seite der Versuch einer Neudefinition des Verhältnisses zur EU. So habe sich das einst asymmetrische Verhältnis zugunsten einer stärkeren Bedeutung der Türkei verschoben, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Stärke zu einem quasi ebenbürtigen Partner geworden sei (vgl. zum Wandel der türkischen Außenpolitik Seufert 2012a/b).

### Verlust von regionalem Einfluss

Visumpolitik spielt in der regionalen Politik der Türkei eine wichtige Rolle. Die von der EU geforderten Visumbeschränkungen würden etwa Handelsbeziehungen zwischen der Türkei und Drittstaaten erschweren. Die türkische Visumpolitik hängt eng zusammen mit der Neuausrichtung der türkischen Außenpolitik und dem hierbei von Außenminister Ahmet Davutoğlu entwickelten Konzept der „Strategischen Tiefe“ sowie der „Null-Problem-Politik“-Strategie der AKP (Schulz 2012). Dabei steht die entsprechende Öffnung nach Nahost und Russland durch Visaerleichterungen für einen migrationspolitischen Teilaspekt dieser Außenpolitik. Während der türkische Premierminister noch im Jahr 2009 den Aufbau eines Schengen-ähnlichen Verbundes zwischen Syrien, Jordanien, dem Libanon

und der Türkei, das sogenannte Şamgen-System, plante, wurde dieses Vorhaben aufgrund der politischen Entwicklungen in der Region vorerst aufgegeben. Inwiefern dies eine Rückorientierung zu einer engeren Westbindung bzw. ein Stocken der türkischen Nahostpolitik bedeutet, bleibt abzuwarten (vgl. hierzu Seufert 2012a/b). De facto berührt die Anpassung an EU-Standards im Visa-Bereich bereits die Beziehungen zwischen der Türkei und ihren Nachbarstaaten. Insbesondere Armenier sind von den strikten Neuregelungen des Touristenvisums betroffen.

### Machtasymmetrie

Das Beitrittsverfahren erfordert eine vollständige Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand noch bevor die Aufnahme in die Europäische Union garantiert ist. Angesichts der gesetzten Verhandlungsaufgabe besteht für die Türkei inhaltlich nur ein begrenzter Verhandlungsspielraum, sodass sie über das Ausmaß der Anpassung im migrationspolitischen Bereich nur wenig mitentscheiden kann. Dieses „Diktat von außerhalb“ stellt somit für einen selbstbewussten souveränen und wirtschaftlich stark an Bedeutung gewinnenden Staat wie die Türkei ein offensichtliches Machtungleichgewicht dar, das zu Teilen auch innenpolitisch nicht leicht zu legitimieren ist.

### Widersprüchliche Anforderungen

Das Erfordernis eines liberalen Asylregimes wird in der Türkei zum Teil als widersprüchlich zum geforderten Durchgreifen gegenüber irregulären Migranten wahrgenommen. Diese Spannung zwischen der Wahrung von Asylstandards bei restriktivem Vorgehen gegen irreguläre Migration betrifft vor allen Dingen die schon erwähnten und von Asyl-, Flucht- und Wirtschaftsmigration geprägten „mixed migration flows“, von denen die Türkei in starkem Maße betroffen ist.

### Mangelhafte Anreizstrukturen

Dreh- und Angelpunkt der Kooperationsbereitschaft stellten lange Zeit die von Seiten der Türkei geforderten Visaerleichterungen dar, denen ein hoher symbolischer Gehalt in der migrationspolitischen Kooperation zwischen der Europäischen Union und der Türkei zugeschrieben werden kann (Despot et al. 2012). Nachdem das Rückübernahmeabkommen ratifiziert und paraphiert wurde, ebnete der Rat der Europäischen Union im Juni 2012 den Weg zur Verhandlung von Visaerleichterungen mit der Türkei. Damit haben die seit dem Jahr 2005 andauernden Verhandlungen

37 Während der türkische Premierminister Erdogan Ende Oktober 2012 äußerte, bis 2023 EU-Mitglied sein zu wollen, verschaffte er nur wenige Tage später mit Diskussionen über die Wiedereinführung der Todesstrafe Beitrittskritikern neuen Rückenwind. Diese konträre Position wird auf verschiedenen Ebenen der türkischen Politik vermittelt und sorgt für Irritationen. Während der türkische Wirtschaftsminister Zafer Çağlayan die EU nach der Verleihung des Friedensnobelpreises als die „heuchlerischste Union aller Zeiten“ und als die „scheinheiligste Organisation der Welt“ bezeichnete, war sich der türkische EU-Minister Egemen Bağış nur einen Monat später sicher, noch viel früher als 2023 EU-Vollmitglied zu sein, besonders da die EU die Türkei dringender brauche als umgekehrt und die Türkei Europa retten werde (Deutsch Türkische Nachrichten 2012a; 2012b).

zum Rückübernahmeabkommen eine zentrale Hürde genommen.

In der Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen durch die Europäische Kommission (2011b: 7ff.) im Jahr 2011 erkennt diese einen Mangel an Anreizinstrumenten, die bei der Verhandlung und Umsetzung von EU-Rückübernahmeabkommen durch die Europäische Union angeboten werden können bzw. bei Ausbleiben Verhandlungen verzögern können. So hatten die Verhandlungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Union und der Türkei rund sechs Jahre in Anspruch genommen. Dieser Mangel an zu verhandelnden Anreizen ist nicht zuletzt ungleichen Harmonisierungs- und Europäisierungsprozessen innerhalb der europäischen Migrationspolitik geschuldet. So verfügen die EU-Mitgliedstaaten weiterhin im Bereich der legalen Migration und der Vergabe von Visa für einen längeren Aufenthalt über die volle Souveränität, sodass dies nur bei weitestgehendem Konsens innerhalb der Mitgliedstaaten verhandelt werden kann. Daran mag es auch liegen, dass die Türkei Anfang 2013 beklagte, von der Europäischen Kommission immer noch keine Beitrittskriterien (benchmarks) für das hier relevante Verhandlungskapitel 24 erhalten zu haben (EurActiv 2013).



## 4 Migrationspolitische Folgen eines hypothetischen EU-Beitritts

Aus der eingangs in Kapitel 3.1 skizzierten Bedeutung migrationspolitischer Fragen in den Beitrittsverhandlungen wurde ersichtlich, dass das angenommene Migrationspotenzial aus der Türkei in die Europäische Union im Fall eines Beitritts eine der zentralen Fragen darstellt: „Given the considerable resurgence of migration pressures during the post-enlargement period, growing concern has been expressed that the EU cannot take on Turkish membership, which would bring more inflows of labour“ (Oğuz 2012: 9). Im Folgenden wird daher skizziert, wie sich Migration in einer um die Türkei erweiterten Europäischen Union gestalten könnte. Dabei werden die Ausgangssituation für solch ein Szenario sowie ein mögliches Migrationspotenzial dargestellt.

### Rahmenbedingungen für Migration in einer um die Türkei erweiterten Europäischen Union

Um die migrationspolitischen Konsequenzen eines EU-Beitritts der Türkei zu erfassen, muss zwischen unterschiedlichen Formen und Arten der Migration unterschieden werden, die in jeweils unterschiedlichem Ausmaß von einem EU-Beitritt betroffen wären. Zu differenzieren ist zwischen der Migration zu Erwerbszwecken, der Familienzusammenführung, der Asylnmigration und der irregulären Migration. Das heißt, dass ein EU-Beitritt nicht nur Migration von Türken betreffen würde, sondern auch von Drittstaatsangehörigen, die bei der Einreise in die Türkei mit neuen Regelungen und Ausgangsbedingungen konfrontiert würden.

Im Bereich der Asylpolitik sind im Fall eines Beitritts zentrale Änderungen zu erwarten: Zunächst würde der Beitritt mit der Aufhebung des derzeit bestehenden Regionalvorbehalts einhergehen. Es ist zu vermuten, dass dies in der Türkei zu einer erhöhten Anzahl von

Asylanträgen führen würde. Hierdurch könnte sich die, aktuell zumeist irreguläre, Asylnmigration in die momentanen EU-Mitgliedstaaten laut Expertenmeinungen evtl. vermindern, zumindest aber würden betreffende Personen durch das Dublin-Verfahren in die Türkei überstellt werden, um dort angehört zu werden (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 34). Basierend auf migrationstheoretischen Annahmen wie dem Netzwerkansatz sowie in Anbetracht sprachlich-kultureller Affinitäten zwischen Asylsuchenden aus Nachbarländern der Türkei kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Zielstaatswahl weiterhin aufgrund erhöhter Schutzkapazitäten in verstärktem Maße auf die Türkei fallen würde. Darüber hinaus würde die Türkei bei einem Beitritt ebenso der Dublin-III-Regelung unterliegen. In Folge dessen würden Anträge von Asylsuchenden, die über die Türkei in die Europäische Union eingereist sind, in der Türkei bearbeitet werden. Inwieweit die Türkei dieser Rolle in absehbarer Zeit gerecht werden könnte, wäre allerdings fraglich. Sollten ähnliche Effekte auftreten, wie es beim dysfunktionalen griechischen Asylsystem der Fall ist, stünde eine volle Funktionsfähigkeit des EU-Asylsystems in Frage.

Ein wichtiger Aspekt eines türkischen EU-Beitritts wäre die Verlagerung der Außengrenzen der Europäischen Union an die Grenzen zu Georgien, Armenien, Aserbaidschan, dem Irak, dem Iran und Syrien sowie die Erweiterung der Seegrenzen am Schwarzen Meer, der Ägäis und dem Mittelmeer. Dies bedeutet zugleich eine mögliche Verschiebung der Grenzübertrittsstellen potenzieller Asyl- und irregulärer Migration in den Osten. Die Sicherung der neuen Außengrenze stellt deshalb einen sensiblen Aspekt der Beitrittsverhandlungen und -perspektiven dar (House of Commons/Home Affairs Committee 2011: 35). Während einerseits

sicherheitspolitisch sensible Abschnitte an den türkischen Außengrenzen berührt wären, wäre andererseits davon auszugehen, dass sich in Folge des EU-Beitritts die Kooperation in den Bereichen Grenzschutz und Bekämpfung der irregulären Migration deutlich erhöhen würde. Hierdurch kann von einem Verhindern des befürchteten Kontrollverlustes in Folge einer Erweiterung ausgegangen werden.<sup>38</sup>

In Hinblick auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Türkei würde ein Beitritt der Türkei u. a. bedeuten, dass die momentan als tendenziell liberal einzustufende Visumpolitik der Türkei EU-Standards angepasst werden müsste. Dies hätte beispielsweise die erschwerte Zuwanderung aus nordafrikanischen Ländern zur Folge, was sich auf die momentan erfolgende Transitmigration durch die Türkei in die EU-28 auswirken würde.

### Determinanten von Migration

Die Diskussion um die migrationspolitischen Folgen eines EU-Beitritts der Türkei zu den EU-Staaten dreht sich primär um die Migration von türkischen Staatsangehörigen in die EU-28. Bei Projektionen wird auch unterschieden zwischen einem vollständigen und sofortigen Eintreten der Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie der Vereinbarung von Übergangsfristen. Neben den Fragen der rechtlichen Voraussetzungen für Migration und Mobilität müssen zur Prognosen-Erstellung verschiedenste Faktoren, wie z. B. Einkommensunterschiede, Fertilitätsraten, Bevölkerungsprognosen, Diasporagemeinschaften usw. berücksichtigt werden. Die Vielzahl verschiedener Einflüsse macht es schwierig, Prognosen abzugeben (vgl. Glazar/Strielkowski 2012).

### Methodische Grenzen

Zur Abschätzung von Migrationspotenzialen<sup>39</sup> können zwei Ansätze genutzt werden: So können zum einen Umfragen (Surveys) zu Migrationsabsichten durchgeführt werden. Hierbei treten methodisch-analytische Schwierigkeiten auf, da keine Aussagen über die Realisierung einer Absicht getroffen werden können. Diskrepanzen zwischen Absicht, tatsächlicher Entscheidung und der sich letztlich vollziehenden Migration können durch Surveys nicht erfasst werden, sodass Aussagen über das Migrationspotenzial vage bleiben. Zudem verfolgen solche Studien oftmals keinen umfassenden Ansatz, sodass Einflussfaktoren in der potenziellen Zielregion, aber auch Aspekten wie nur einer temporären Wanderungsabsicht nur unzureichendes Augenmerk geschenkt wird.

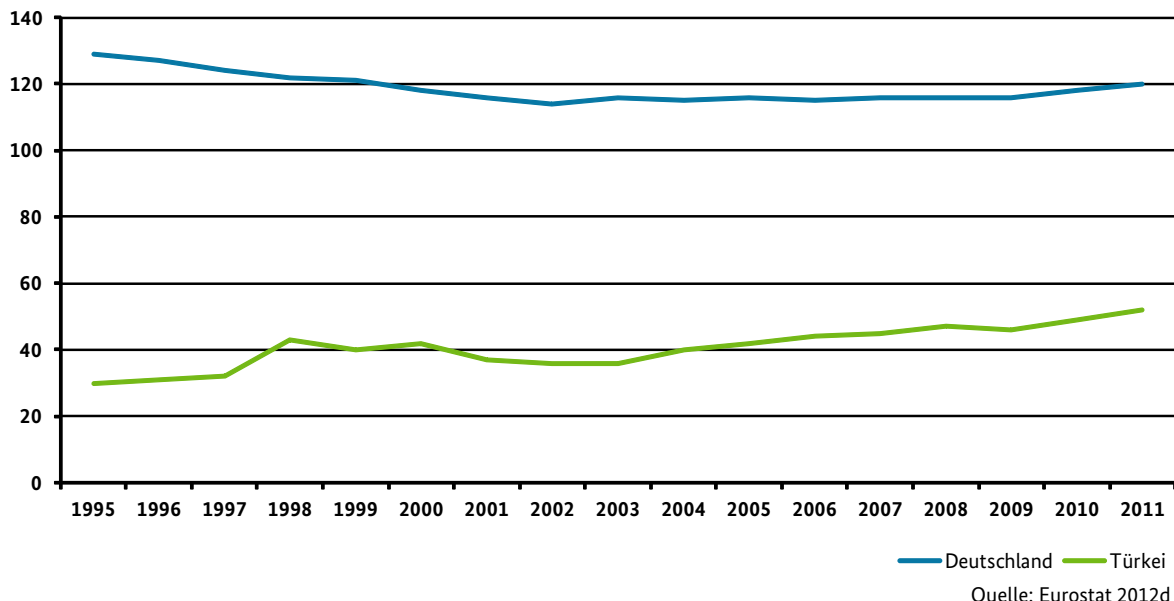
Ein zweiter Weg zur Erfassung von Migrationspotenzialen bietet die Ökonometrie, die Migrationsbewegungen und den Anteil der ausländischen Bevölkerung anhand von Variablen wie Einkommensunterschieden und Arbeitslosigkeitsraten misst. Ein Manko ökonomischer Modelle liegt darin, dass sie fundamentale politische und institutionelle Veränderungen nicht integrieren können. Insbesondere im Fall eines EU-Beitritts der Türkei wäre solch ein grundsätzlicher Wandel jedoch gegeben (Elitok/Straubhaar 2011: 119ff.). Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Entwicklung mitgliedstaatlicher Arbeitsmärkte und makroökonomische Entwicklungen ebenfalls kaum abschätzen lassen, wengleich dies für eine Projektion des Migrationspotenzials im Falle eines EU-Beitritts überaus relevant wäre (Elitok/Straubhaar 2011: 119ff.). Für Projektionen im Fall eines Beitritts der Türkei zur EU wäre zudem zu berücksichtigen, dass türkische Asylummigration in Mitgliedstaaten ausbliebe und dass es in Folge von Strukturprogrammen zu einem Angleichungsprozess hinsichtlich der Einkommens- und Beschäftigungssituation käme.

Vor dem Hintergrund dieser hier angerissenen methodischen Schwierigkeiten müssen Schätzungen zum Migrationspotenzial mit größter Vorsicht verwendet werden. Das heißt konkret, dass die Ableitung von policy-Implikationen aus den nachfolgend aufge-

38 Zu bedenken ist, dass ein EU-Beitritt der Türkei nicht gleichzusetzen ist mit der Erweiterung des Schengen-Raumes. So war es etwa im Fall der EU-8-Länder erst zeitlich versetzt zu ihrem EU-Beitritt zu einer Schengen-Erweiterung und zu Personenfreizügigkeit gekommen. Einem Schengen-Beitritt geht die vollständige Übernahme des Schengen-Acquis voraus, d. h. EU-Grenzschutz-Standards müssen gewährleistet sein.

39 Vgl. hierzu Brücker/Silverstovs 2006 für einen Überblick über Schätzverfahren und Prognosen zum Migrationspotenzial und ihre kritische Erläuterung.

Abbildung 6: BIP in Kaufkraftstandards (KKS) pro Kopf in Deutschland und der Türkei im Vergleich (EU = 100 %)



fürten Schätzungen in nur eingeschränktem Maße möglich ist.

### Migrationspotenzial der Türkei im Fall eines EU-Beitritts

Als eine wichtige Determinante von internationaler Migration gelten sozio-ökonomische und demographische Indikatoren, bei denen sich im Vergleich zwischen der EU-27, einzelnen Mitgliedstaaten und der Türkei deutliche Unterschiede aufzeigen lassen. Mit Blick auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP) für das Jahr 2011 kann dies veranschaulicht werden. Während der Volumenindex des BIP in Kaufkraftstandards (KKS) pro Kopf für die EU-27 bei 100 % gesetzt ist, lag der Indexwert der Türkei im Jahr 2011 bei 54 %. In Deutschland lag der Wert bei 120 %, in Luxemburg mit 274 % am höchsten (Eurostat 2012d).

Im zeitlichen Ablauf werden die Unterschiede grafisch deutlich; zugleich stellt man allerdings fest, dass sich die Differenz zwischen Deutschland und der Türkei verringert.

Als entscheidenden Faktor, um das Migrationspotenzial abzuschätzen, sehen Elitok und Straubhaar (2011: 116) die Geschwindigkeit, mit der sich Einkommensunterschiede zwischen der Türkei und etwa Deutschland nivellieren. Sie gehen davon aus, dass der Konvergenzprozess langsam vonstatten geht. Sollte das türkische Pro-Kopf-BIP kontinuierlich über 5 % im

Jahr steigen, so erreicht es im Jahr 2025 die Hälfte des deutschen Niveaus. Bei einem Wachstum von 4 % in der Türkei wäre dieses Verhältnis zwischen der Türkei und Deutschland erst im Jahr 2040 erreicht (Elitok/ Straubhaar 2011: 117).

Neben dem BIP in Kaufkraftstandards können weitere Indizes genutzt werden, um Migrationsursachen und ihre Entwicklung zu erkennen. Hierfür können beispielsweise Daten zur Armuts- bzw. Einkommensverteilung innerhalb der türkischen Bevölkerung herangezogen werden. Hier zeigt sich, dass seit etwa 2003 ein deutlicher Armutsrückgang verzeichnet werden kann, während sich das Einkommen gleichzeitig breiter auf die Bevölkerung verteilt (Weltbank 2012).

İçduygu (2010) bewertet demografische Faktoren als weiteren entscheidenden Bestimmungsfaktor für das Migrationspotenzial zwischen der Türkei und der Europäischen Union bzw. einzelnen Mitgliedstaaten. Während die Einwohnerzahl in der Türkei mit 1,3 % pro Jahr momentan stark ansteigt (Turkstat 2012), ist sie in Deutschland rückläufig, sodass in der Türkei kurz- und mittelfristig ein Arbeitskräfteüberschuss entstehen kann, während vor allem in Deutschland ein sektoraler Arbeitskräftebedarf besteht, der nur schwer zu decken ist. Einhergehend damit kann es zu sogenannter „replacement migration“ aus der Türkei nach Deutschland oder in andere Staaten kommen. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass sich die Türkei

in einer Phase des demografischen Wandels befindet und davon ausgegangen wird, dass mittel- bis langfristig mit Blick auf die Jahre 2045–2050 eine Verringerung des Bevölkerungswachstums auf nur noch 0,2 % eintritt (Turkstat 2012). Es kann aber auch zu einer Stagnation und gar zu einem Bevölkerungsrückgang in der Türkei kommen (İçduygu 2010: 66ff.). Bis zum Jahr 2030 wird die Gruppe der 15-64-Jährigen gegenüber der restlichen Bevölkerung am stärksten wachsen, und zwar mit einer Wachstumsrate von 40 % (İçduygu 2010: 66). Hieraus kann ein wachsendes Arbeitskräfteangebot resultieren, das je nach Absorptionsfähigkeit des heimischen Arbeitsmarktes und anderer Faktoren zu einer mehr oder minder starken Migration in die EU führen könnte. Ein Beitritt der Türkei zur Europäischen Union kann im Licht der skizzierten demografischen und ökonomischen Bedingungen einen Beitrag dazu leisten, die Herausforderung der alternden Bevölkerung in der Europäischen Union aufzufangen, wengleich eine vollständige Lösung der demografischen Herausforderungen durch diese sogenannte „replacement migration“ keinesfalls zu erwarten ist (İçduygu 2010: 67).

Im Folgenden werden einige Szenarien skizziert, in denen das Migrationspotenzial aus der Türkei im Fall ihres EU-Beitritts abgeschätzt wird.

In einer Studie von Krieger/Maitre (2006) äußern zwar 6 % der im Jahr 2002 befragten Türken eine generelle Abwanderungsabsicht, jedoch nur 0,3 % eine spezifische Absicht zur Migration. Im Vergleich mit den Staaten, die der Europäischen Union im Rahmen der EU-Osterweiterungen (2004 bzw. 2007) beigetreten sind, weist die Türkei damit einen wesentlich geringeren Bevölkerungsanteil auf, der eine spezifische Migrationsabsicht hegt.

Im Falle eines EU-Beitritts mit dem Wegfall der Freizügigkeitsbeschränkungen kann von einem Anstieg der Migration ausgegangen werden, wie der Migrationsforscher İçduygu (2010: 69) ausführt. Nach Schätzungen läge das Migrationsaufkommen im Jahr 2030 bei 1,8 Millionen Menschen. Diese Berechnungen greifen die (antizipierte) wirtschaftliche Entwicklung der Türkei sowie der EU-27 auf. Ein niedrigeres türkisches Wirtschaftswachstum würde dementsprechend zu einem höheren Migrationsvolumen führen. So könnte bei einem geringen Wirtschaftswachstum in der Türkei, einem ausbleibenden EU-Beitritt sowie begrenzten Migrationsmöglichkeiten zwischen der Türkei und

der EU der Umfang der von der Türkei ausgehenden Migration im Jahr 2030 2,7 Millionen Personen übersteigen. İçduygu kommt daher zu der Schlussfolgerung, dass ein nicht erfolgreicher Beitritt zur EU dazu führen wird, dass die Europäische Union in stärkerem Maß von Migration aus der Türkei betroffen sein wird als im Fall eines EU-Beitritts. Eine ähnliche Meinung vertreten auch Glazar und Strielkowski (2012), die für den Zeitraum 2012–2036 verschiedene Wanderungsszenarien simulierten und zum Ergebnis kommen, dass langfristige Wanderungsströme von der Türkei in die EU-15 mit jährlich etwa 20.000–30.000 Personen zu beziffern wären. Im Falle eines EU-Beitritts sehen die Autoren keine signifikante Steigerung der Arbeitskräftewanderung aus der Türkei in die EU, auch weil sich diejenigen Personen mit hohen Wanderungsanreizen bereits in der EU befänden.

Elitok und Straubhaar (2011) stellen in ihrer Arbeit weitere Schätzungen zum Migrationspotenzial zusammen und belegen mit Zahlenangaben zwischen 0,5 und 4,4 Millionen Menschen, dass solche Zukunftsprognosen keine verlässlichen und enger fassbaren Informationen bieten.

Weitestgehend unberücksichtigt lassen die geschilderten Szenarien zudem, dass sich Migration aus der Türkei nicht ausschließlich auf die Europäische Union fokussiert, sondern auch Länder wie beispielsweise die USA türkische Migranten anziehen. Weiterhin ist zu bedenken, dass sich die Türkei selbst in einem Veränderungsprozess befindet, infolgedessen sie zusehends zu einem Zielland für Wanderungsströme wird. Inwieweit sich dies auch auf das Migrationspotenzial im Fall eines EU-Beitritts der Türkei auswirkt, kann schwerlich abgeschätzt werden.

Analogien mit den EU-8-Staaten können erkenntnisreich sein, um die Auswirkung eines EU-Beitritts zu erahnen. Dabei sind nicht nur Ähnlichkeiten der Fälle von Interesse, sondern ebenso auch Unterschiede. Die seit Jahrzehnten fest etablierten Migrationssysteme zwischen der Türkei und einigen westeuropäischen Ländern beispielsweise können in Anlehnung an Netzwerktheorien zur Initiierung und Aufrechterhaltung von Migrationsbewegungen beitragen. Solch eine Konstellation – etwa im Hinblick auf die Größe der Diaspora in den Mitgliedstaaten – lag in dieser Form im Fall der EU-8 hingegen nicht vor. Erfahrungen mit Migration im Rahmen von EU-Erweiterungen stützen auch die Hypothese, dass die Aufhebung von Mobi-

litätsbarrieren Migration insgesamt internationaler werden lässt, dass dies aber keinerlei Auswirkung auf das Migrationsvolumen selbst hat (Elitok/Straubhaar 2011: 121). Vielmehr führen aufgehobene Migrationsbarrieren zu einer erhöhten Mobilität im Sinne temporärer Migration mit eventuell wiederkehrendem Muster. Dies kann insbesondere vor dem Hintergrund sich bereits abspielender Rückkehrmigration von Türkeistämmigen aus westeuropäischen Ländern in die Türkei (und ihrer Remigration in die EU) bedeutend sein (vgl. Aydın 2011; 2012). Rückkehrmigration und zirkuläre Migrationsformen dürften sich bei erleichterten Möglichkeiten der Migration intensivieren und steigende Mobilität würde anstelle von permanenter Migration treten können.

Die dargestellten Prognosen lassen daher keine fundierten Aussagen über das zu erwartende Migrationenaufkommen im Fall eines EU-Beitritts der Türkei zu. Sie geben lediglich – wenngleich hilfreiche – Hinweise auf mögliche Entwicklungen. Dies gilt sowohl für den Fall eines EU-Beitritts der Türkei als auch für den eines Nichtbeitritts. Das in hohem Maße etablierte Migrationssystem zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und der Türkei eröffnet Wege der Migration von der Türkei in die Europäische Union, die auch unabhängig von einem Beitritt zur EU Bestand und Bedeutung haben werden. So dürften Deutschland, Frankreich, Belgien, das Vereinigte Königreich und die Niederlande auch zukünftig zu den Hauptzielländern gehören. Wie stark welches Land jedoch frequentiert wird, kann nicht verlässlich abgeschätzt werden; zu vielfältig sind die Einfluss- und Entscheidungsfaktoren der potenziellen Migranten (vgl. Ezgi Üstübcü et al. 2012).

Insgesamt zeigen die verschiedenen Szenarien und Modelle, dass Migrationen weiter stattfinden werden, allerdings rechtfertigen sie keine Sorgen vor einem Ansturm von Migranten aus der Türkei in die Europäische Union. Eine entsprechende Sensibilität im Umgang mit solchen Prognosen ist daher grundsätzlich notwendig.

# 5 Schlussfolgerungen

Aufgrund ihrer geografischen Lage sowie ihrer vielfältigen migrationspolitischen Verflechtungen mit EU-Mitgliedstaaten wie auch Drittstaaten ist die Türkei bezüglich Fragen der Migration nach Deutschland und Europa von erheblichem Interesse. Ihre migrationspolitische Bedeutung speist sich maßgeblich aus ihrer Eigenschaft als Herkunfts- und Transitstaat. Nichtsdestotrotz gewinnt die Türkei im Kontext ihres dynamischen und sich wandelnden Migrationsprofils auch als Einwanderungsland zunehmend an Bedeutung.

Die zentralen Einflussfaktoren auf die Transformation des türkischen Migrationssystems lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen. So wirken

1. die verstärkte Einwanderung in die Türkei,
2. der demografische Wandel und die Alterung der türkischen Gesellschaft - vor allem ab 2050 - ,
3. das Wirtschaftswachstum der Türkei,
4. die geopolitische Transformation als Regionalmacht und
5. der politische Wandel

schon jetzt in zunehmendem Maße transformationsfördernd. Es ist anzunehmen, dass sich dieser Trend auch mittel- und langfristig fortsetzt.

## Migrations- und Asylpolitik im Wandel

Die Migrations- und Asylpolitik der Türkei unterliegt deutlichen Reformprozessen, die zum einen durch den EU-Beitrittsprozess angestoßen werden und sich zum anderen aus dem sich wandelnden Migrationsprofil der Türkei ergeben. Weite Teile der türkischen Migrations- und Asylpolitik sind von Änderungen betroffen, darunter die Visumpolitik, die Bekämpfung der irregulären Migration sowie im Besonderen die Asylpolitik.

Insgesamt steht das türkische Asylsystem vor großen Herausforderungen und ist mit Belastungen konfrontiert, die nicht zuletzt auf die geografische Lage des Landes zurückzuführen sind. So hat sich das Fluchtaufkommen innerhalb der letzten Jahre signifikant erhöht. Durch die sicherheitspolitischen Entwicklungen im arabischen Raum, vor allen Dingen in Syrien, aber auch im Irak, ist die Türkei dabei in verstärktem Maße von Fluchtmigration aus Nachbarländern betroffen.<sup>40</sup>

In der Türkei lassen sich insgesamt vier Phasen des Reformprozesses unterscheiden mit jeweils unterschiedlich starken Reformbestrebungen. Die Phasen unterscheiden sich aber auch darin, inwieweit mit den Reformschritten eine Annäherung an EU-Standards verfolgt wird. Hier zeigen sich partielle Europäisierungsprozesse. Wie gezeigt nimmt die Türkei beispielsweise im Bereich der Visumpolitik Anpassungen an Schengen-Standards vor, während sie zugleich – entgegen den EU-Standards – bilateral Visaerleichterungen für verschiedene Drittstaaten ermöglicht.

<sup>40</sup> Im Rahmen der seit dem Jahr 2011 erfolgenden Flüchtlingsbewegungen aus Syrien in die Türkei verfolgt die Türkei eine Politik der weitestgehend offenen Grenzen, d. h., dass sie Flüchtlingen aus Syrien vorläufigen Schutz gewährt. Der UN-Sonderberichterstatter zu Migranten (2012) findet für diese Flexibilität des türkischen Flüchtlingssystems Anerkennung. Dieses System existiert momentan parallel zu den von der Türkei durchgeführten Asylverfahren. Das heißt, die syrischen Flüchtlinge leben an der Grenze in 15 eigens errichteten Lagern und erhalten den Status so genannter „Gäste“ (Hürriyet 2013). Human Rights Watch (2012) kritisierte im Oktober 2012 jedoch die türkische sowie die irakische Regierung wegen Einreiserestriktionen für syrische Flüchtlinge (seit August 2012). Die Türkei erwartete ihrerseits internationale Unterstützung bei der Bewältigung der Flüchtlingssituation, da Ende Januar 2013 über 160.000 syrische Flüchtlinge offiziell in der Türkei registriert waren (UNHCR 2013b) und bis zu 150.000 weitere, nicht registrierte Flüchtlinge im Land aufhältig waren.



Die Reformprozesse im türkischen Migrations- und Asylsystem weisen darauf hin, dass die Türkei für Asylsuchende auch weiterhin nur in begrenztem Ausmaß Schutz bieten wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die sogenannte Sekundärmigration in die Europäische Union durch Asylsuchende fortsetzt, solange die Einschränkungen des türkischen Asylsystems bestehen bleiben, z. B. der Regionalvorbehalt. Ein Aufgeben des Regionalvorbehalts ist gegenwärtig jedoch unwahrscheinlich und scheint erst bei einer deutlich fortgeschrittenen Annäherung zwischen der EU und der Türkei denkbar. Die relativ liberale Visavergabe für Drittstaatsangehörige ermöglicht einen einfachen Grenzübergang in die Türkei, was eine rege Nutzung der Türkei als Transitland zur Folge hat (Frontex 2012b). Die jüngst restriktiver gestalteten Bedingungen für die Erlangung kurzfristiger Visa bedeuten für Migranten erschwerte (Wieder-)Einreisemöglichkeiten, was vor allem die etablierten regionalen Migrationssysteme bzw. Formen der zirkulären Migration zwischen der Türkei und Drittstaaten betrifft.

Im Bereich der Zuwanderung zum Zwecke langfristiger Aufenthalte kann eine Liberalisierung der Regelungen die Attraktivität der Türkei als Einwanderungsland erhöhen. Ob es hierdurch möglicherweise in geringerem Ausmaß zu (Sekundär-)Migration in die Europäische Union kommt, bleibt abzuwarten.

Partielle Anpassungsprozesse zeigen sich auch bei der Bekämpfung der irregulären Migration. Mit Blick auf die Rückführungspolitik ist es nach langen Verhandlungen zu Annäherungen zwischen der EU und der Türkei gekommen, ebenso wie auf operativer Ebene eine Reihe von Kooperationen stattfinden bzw. im Entstehen sind. Sicherheitsvorbehalte der Türkei bzgl. ihrer südöstlichen Grenzen sowie noch fehlende Kapazitäten lassen jedoch die Schlussfolgerung zu, dass die Türkei auch mittelfristig keine Funktion als Torwächter für die Europäische Union übernehmen wird. Dies ist auch vor dem Hintergrund ihrer migrationspolitischen Einbettung in diverse Kooperationszusammenhänge mit Drittstaaten und regionalen Regimes unwahrscheinlich. Bilaterale Beziehungen der Türkei etwa zu Russland oder eine engere regionalpolitische Verflechtung im Nahen Osten führen dazu, dass die Türkei ihre Position als wichtiger Akteur der regionalen und internationalen Migration festigt.

Sowohl bei der Bekämpfung der irregulären Migration als auch bei der Asylpolitik verweisen Beobachter und der Europäische Gerichtshof auf menschenrechtliche Bedenken bei der Behandlung von Migranten und Asylsuchenden. Die Gefahr des Refoulement ebenso wie menschenrechtlich bedenkliche Lebensumstände für irreguläre Migranten in Aufnahmezentren sind zwei Symptome für ein wenig entwickeltes Asyl- und Schutzsystem. Inwieweit die geplanten Reformen im türkischen Asylsystem anhand entsprechender Ressourcen umgesetzt werden können, bleibt abzuwarten. Eine Verbesserung kann das neue „Gesetz für Ausländer und Internationalen Schutz“ ermöglichen, da es sich auch mit der Gewährung von temporärem und subsidiärem Schutz auseinandersetzt. Dieses Gesetz strebt eine Balance zwischen der Wahrung von Menschenrechten und der Gewährleistung der Grenzsicherheit an. Obwohl das neue Gesetz in vielen Punkten dem EU-Acquis entgegenkommt, will die Türkei damit auch ihre Unabhängigkeit von der EU demonstrieren und in migrationspolitischen Diskursen, wie etwa dem Budapest- sowie dem Prag-Prozess, künftig eine aktive Führungsrolle einnehmen. Entscheidend für einen Erfolg des Gesetzes und der türkischen Bestrebungen sind aber zunächst eine erfolgreiche Implementierung des Gesetzes sowie internationale Unterstützung für den Aufbau der „Generaldirektion zur Migrationssteuerung“.

Betrachtet man die medial verbreitete Stimmung in der Türkei bezüglich Einwanderung beispielsweise aus Afrika (vgl. Karcı Korfalı et al. 2010: 36), so wird offensichtlich, dass eine Herausforderung für die türkische Politik auch darin bestehen wird, gesellschaftliche Debatten über Einwanderung anzustoßen und ggf. negativen Stereotypen und Haltungen entgegenzuwirken. Generell gilt, dass eine Versachlichung im politischen wie gesellschaftlichen Bereich dazu führen kann, dass innenpolitische Reformprozesse deutlich erleichtert werden. Ein signifikanter Fortschritt der türkischen Migrationspolitik kann nur durch innenpolitische Veränderungen erreicht werden, indem einerseits „Vetospiele“ sukzessive ersetzt werden und andererseits zivilgesellschaftliche Kräfte – z. B. Nichtregierungsorganisationen – notwendigen Druck auf politische Entscheider ausüben. Des Weiteren können der UNHCR sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als wichtige Einflusskräfte



identifiziert werden. Auch die Europäische Union kann im Sinne einer Acquis-Annäherung vor allem durch Kooperationen Einfluss auf Reformprozesse nehmen. Da der EU-Acquis in der Türkei innenpolitisch jedoch kein attraktives Thema darstellt, ist das Gelingen solcher Annäherungsprozesse in besonderem Maße auf positive und vertrauensvolle Beziehungen zwischen der EU und der Türkei angewiesen.

### Herausforderungen der Europäisierung

Mangelnde Anreizstrukturen, hohe Anpassungskosten und eine in Teilen fehlende Interessenkongruenz begrenzen die Reichweite der migrationspolitischen Anpassung der Türkei an den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU. So stellen die Folgen einer vollständigen Übernahme des Schengen-Acquis aus Sicht der Türkei einen nicht unerheblichen Einschnitt in bilaterale Beziehungen vor allem mit den Nachbarstaaten dar. Daher wären wirksamere Anreizmechanismen und Offerten, die auch ohne die konkrete Aussicht auf einen EU-Beitritt Wirkung entfalten könnten, notwendig (Despot et al. 2012).

Auf türkischer Seite besteht die Befürchtung, eine Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik mit der EU durchzuführen und letztlich doch kein Beitrittsrecht zu erlangen. Dies würde nach Ansicht vieler türkischer Offizieller hohe (innen-)politische Kosten, besonders im Bereich der Sicherheit, nach sich ziehen (Karcı Korfalı et al. 2010: 39). Entsprechend gilt es, ein akzeptables Rahmengerüst für ein „Burden-sharing“ zu erstellen, in dem personelle, materielle, aber auch politische Kosten, beispielsweise durch Resettlement-Programme, geteilt werden, sodass es zu einer Lastenteilung und keiner Lastenverschiebung in Richtung Türkei kommt.

Durch die im Juni 2012 präsentierte „Positive Agenda“, also der Neubelebung des Beitrittsprozesses, können die skizzierten Herausforderungen wohl kaum ausnahmslos gemeistert werden. Verdichtete Formen des Austauschs und der Zusammenarbeit in gemeinsamen Arbeitsgruppen können den Erweiterungsprozess jedoch (wieder-)beleben. Visaerleichterungen bleiben ein zentraler Verhandlungsgegenstand. Das Thema Visa-Freiheit etwa für türkische Geschäftsreisende wird auch in Deutschland immer wieder diskutiert

(vgl. Popp 2012: 47). Inwiefern das für den Sommer 2013 erwartete Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-221/11 hier neue Impulse bringt, bleibt abzuwarten.<sup>41</sup>

Wissenschaftliche Beobachter sind aber überwiegend der Auffassung, dass Reformen in der Türkei mit, aber auch ohne EU-Beitrittsprozess vollzogen werden. Allerdings wären gute und konstruktive Beziehungen in beidseitigem Interesse.

### Migration in einer EU-28 + Türkei

Sollte es zu einem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union kommen, ist es eher unwahrscheinlich, dass daraus starke Migrationsbewegungen aus der Türkei in die EU resultieren. Schätzungen kommen zu einem potenziellen Wanderungsvolumen zwischen einigen hunderttausend Personen und mehreren Millionen Migranten (Elitok/Straubhaar 2012: 264). Diese Zahlen müssen jedoch mit Vorsicht behandelt werden. Prognosen sind aufgrund methodischer Schwächen bzw. Grenzen nur eingeschränkt aussagekräftig. Es kann gemutmaßt werden, dass sich angleichende Lebensstandards und die steigende wirtschaftliche Prosperität der Türkei dazu führen, dass sich migrationsfördernde Faktoren abschwächen. Lange Freizügigkeitsbeschränkungen dürften dagegen kontraproduktiv sein, da sie die temporäre Mobilität gegenüber permanenter Migration hemmen. Dies ist ein aus anderen Migrationssystemen erkennbares Muster. Bei der Betrachtung demografischer sowie ökonomischer Entwicklungen in der heutigen EU sollte weiterhin nicht außer Betracht gelassen werden, dass ein dynamisches und liberales Migrationssystem zwischen der Türkei und den EU-Staaten neue Chancen besonders für jene EU-Mitglieder eröffnen könnte, die unter einem starken Geburtenrückgang und sektoralem Fachkräftemangel leiden.

<sup>41</sup> Gegenwärtig ist vor dem Europäischen Gerichtshof eine Klage über die Rechtmäßigkeit der aktuellen Einreisebeschränkungen anhängig (vgl. OVG Berlin-Brandenburg 2011). Ein Urteil könnte im Sommer 2013 fallen und Auswirkungen auf die Visaregelungen gegenüber der Türkei haben.

# Literaturverzeichnis

**Abadan-Unat, Nermin** (2011): *Turks in Europe. From Guest Worker to Transnational Citizen*, New York/Oxford: Berg-hahn Books.

**Amnesty International** (2012): Annual Report 2012, Turkey, Online: <http://www.amnesty.org/en/region/turkey/report-2012> (31.07.2012).

**Auswärtiges Amt** (2011): 50 Jahre Anwerbeabkommen mit der Türkei, Berlin, Online: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/Tuerkei/111102-50-J-Anwerbeabkommen.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Tuerkei/111102-50-J-Anwerbeabkommen.html) (05.06.2012).

**Avci, Gamze/Kirişçi, Kemal** (2006): Turkey's Immigration and Emigration Dilemmas at the gate of the European Union, in: *Migración y Desarrollo* N° 7, 123-173. Online: <http://www.estudiosdeldesarrollo.net/revista/rev7ing/6.pdf> (28.06.2012).

**Aydın, Yaşar** (2011): Rückkehrer oder Transmigranten? Erste Ergebnisse einer empirischen Analyse zur Lebenswelt der Deutsch-Türken in Istanbul, in: Ozil, Şeyda/Hofmann, Michael/Dayioglu-Yücel, Yasemin (Hg.): *Türkisch-deutsche Studien 2011: 50 Jahre türkische Arbeitsmigration in Deutschland*, Göttingen: V & R Unipress, 50–90.

**Aydın, Yaşar** (2012): Emigration of Highly Qualified Turks. A Critical Review of the Societal Discourses and Social Scientific Research, in: Paçacı Elitok, Seçil/Straubhaar, Thomas (Hg.): *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*. Hamburg: Hamburg University Press, 199–227. Online: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP\\_HWWI5\\_Elitok\\_Migration.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf) (14.02.2013).

**Bağış, Egemen** (2012): Visa restrictions are shutting Turkey out of the EU, in: *The Guardian*, 14. Juli 2012. Online: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jul/14/visa-restrictions-turkey-eu/print> (01.08.2012).

**Bakanlar Kurulu** (2012): Bakanlar Kurulu Kararı, 2011/2306 Sayılı Kararnamenin Eki, Resmi Gazete, 24.10.2011. Online: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111024-9.htm> (20.06.2012).

**Bayraktar, Damla** (2011): *Europeanization of Migration and the Effects on Non-State Actors*, Doctoral Discussion Papers, LSE European Institute (London). Online: <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/ContemporaryTurkishStudies/DB2011.pdf> (23.05.2012).

**Bilecen-Süoğlu, Başak** (2011): Turkey at the Crossroads Between the Middle East and the EU: Changing Border Control and Security Policies, in: Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin (Hg.): *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys*, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress, 135-155.

**Bilgili, Özge** (2012): Turkey's Multifarious Attitude towards Migration and its Migrants, MPC Analytical and Synthetic Note 2012/01, San Domenico de Fiesole: EUI. Online: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2001.pdf> (26.06.2012).

**Börzel, Tanja A./Soyaltin, Digidem** (2012): Europeanization in Turkey. Stretching a Concept to its Limits?, KFG The Transformative Power of Europe, Working Paper 36, Berlin: Freie Universität Berlin. Online: [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_36.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_36.pdf) (12.07.2012).

**Brücker, Harald/Silverstovs, Boriss** (2006): Estimating and forecasting European migration: methods, problems and results, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 39(1), 35-56.

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Das Bundesamt in Zahlen 2011, Nürnberg: BAMF. Online: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile) (07.01.2013).

**Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Migrationsbericht 2009, Nürnberg: BAMF. Online: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migrationsbericht\\_2009\\_de.pdf;jsessionid=639AC5D27E2B38F915AA742BD9C862.2\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migrationsbericht_2009_de.pdf;jsessionid=639AC5D27E2B38F915AA742BD9C862.2_cid295?__blob=publicationFile) (17.12.2012).

**Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht 2011, Nürnberg: BAMF. Online: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile) (02.05.2012).

**Collyer, Michael/De Haas, Hein** (2012): Developing dynamic categorisations of transit migration, in: Population, Space and Place 18, 468-481.

**Commissioner for Human Rights** (2009): Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Issue reviewed: Human rights of asylum seekers and refugees, CommDH(2009)31, Straßburg, 01.10.2009. Online: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1511237&Site=CommDH> (05.07.2012).

**Commissioner for Human Rights** (2012): Administration of justice and protection of human rights in Turkey. Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Turkey from 10 to 14 October 2011, CommDH(2012)2, 10.01.2012, Straßburg. Online: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2005423&SecMode=1&DocId=1842380&Usage=2> (29.05.2012).

**Coşkun, Yadigar/Türkyilmaz, A. Sinan** (2009): Analyzing the Aspects of International Migration in Turkey by Using 2000 Census Results, in: İçduygu, Ahmet/Kirişçi, Kemal (Hg.): Land of Diverse Migrations. Challenges of Emigration and Immigration in Turkey, Istanbul: Bilgi University Press, 365-440.

**Despot, Andreas/Reljić, Dušan/Seufert, Günter** (2012): Zehn Jahre Einsamkeit. SWP-Aktuell 23, April 2012, Berlin: SWP. Online: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A23\\_despot\\_rlc\\_srt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A23_despot_rlc_srt.pdf) (12.06.2012).

**Deutscher Bundestag** (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Wolfgang Neskovic und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 7/5539 – Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Standstill-Klauseln des Assoziierungsabkommens der Europäischen Union mit der Türkei, Drucksache 17/5884, 23.05.2011. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705884.pdf> (17.07.2012).

**Deutsch Türkische Nachrichten** (2012a): Türkischer Minister: "Die EU ist die scheinheiligste Organisation der Welt", Online: <http://www.deutsch-tuerkische-nachrichten.de/2012/10/461786/tuerkischer-minister-die-eu-ist-die-scheinheiligste-organisation-der-welt/> (27.11.2012).

**Deutsch Türkische Nachrichten** (2012b): EU-Minister ist sich sicher: Türkei wird noch vor 2023 Mitglied, Online: <http://www.deutsch-tuerkische-nachrichten.de/2012/11/463744/eu-minister-ist-sich-sicher-tuerkei-wird-noch-vor-2023-mitglied/> (27.11.2012).

- Deutsch Türkische Nachrichten** (2013): Grünes Licht von der EU. Neues Verhandlungskapitel mit der Türkei wird eröffnet. Online: <http://www.deutsch-tuerkische-nachrichten.de/2013/02/469698/gruenes-licht-von-der-eu-neues-verhandlungskapitel-mit-der-tuerkei-wird-eroeffnet/> (08.04.2013).
- Devlet, Yelda** (2010a): Turkey, in: IOM (Hg.): Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union, Part 1: Migration and Labour Markets in the European Union (2000-2009), Brüssel: IOM, 305-312. Online: [http://publications.iom.int/bookstore/free/Part1\\_Migration&LabourMarketsinEU\(2000-2009\).pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Part1_Migration&LabourMarketsinEU(2000-2009).pdf) (21.06.2012).
- Devlet, Yelda** (2010b): Turkey, in: IOM (Hg.): Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union, Part 2: Labour Market Integration Policies in the European Union (2000-2009), Brüssel: IOM, 249-253. Online: [http://publications.iom.int/bookstore/free/Part2\\_LabourMarketIntegrationPoliciesinEU\(2000-2009\).pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Part2_LabourMarketIntegrationPoliciesinEU(2000-2009).pdf) (21.06.2012).
- Efe, Salih** (2006): Turkey and Asylum Issues. Aligning with the EU Acquis, Online: <http://www.migrationeducation.org/27.1.html?&rid=24&cHash=06dd6c5925c356aaa0a0881cbee873fe> (19.12.2012).
- Elitok, Paçacı Secil/Straubhaar, Thomas** (2011): Turkey as a Migration Hub in the Middle East, in: Insight Turkey 13(2), 107-128. Online: [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Externe\\_PDFs/Elitok\\_Straubhaar\\_Insight\\_Turkey\\_2011\\_2.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Externe_PDFs/Elitok_Straubhaar_Insight_Turkey_2011_2.pdf) (19.04.2012).
- Elitok, Paçacı Seçil/Straubhaar, Thomas** (2012): Conclusion, in: Elitok, Paçacı Seçil/Straubhaar, Thomas (Hg.): Migration Potentials from and to Turkey, Hamburg: Hamburg University Press, 259-270. Online: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP\\_HWWI5\\_Elitok\\_Migration.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf) (14.02.2013).
- EurActiv** (2013): Kritik der Türkei: EU behindert Beitrittsprozess, 07.02.2013, Online: <http://www.euractiv.de/erweiterung-und-nachbarn/artikel/kritik-der-tuerkei-eu-behindert-beitrittsprozess-007193?newsletter=> (08.02.2013).
- EU Observer** (2012): Greeks build fence to ward off asylum seekers, 07.02.2012, Online: <http://euobserver.com/9/115161> (03.05.2012).
- Europäische Kommission** (2004a): Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2004) 656 endgültig, Brüssel. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0656:FIN:DE:PDF> (31.05.2012).
- Europäische Kommission** (2004b): Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK(2004) 1202, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/issues\\_paper\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_de.pdf) (31.05.2012).
- Europäische Kommission** (2005): Negotiating Framework (Luxembourg, 3 October 2005), Principles governing the negotiations, Brüssel. Online [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf) (27.11.2012).
- Europäische Kommission** (2011a): Turkey 2011 Progress Report. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1201 final, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/tr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf) (24.04.2012).
- Europäische Kommission** (2011b): Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2011) 76 endgültig, Brüssel. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0076:FIN:DE:PDF> (24.04.2012).

- Europäische Kommission** (2011c): Commission implementing decision of 28.6.2011 adopting a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013 for Turkey, COM(2011) 4490 final, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd\\_turkey\\_2011\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2011_2013_en.pdf) (25.04.2012).
- Europäische Kommission** (2012a): Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2011). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM(2012) 250 final, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_DE_ACT_part1_v5.pdf#zoom=100) (06.06.2012).
- Europäische Kommission** (2012b): Commission Staff Working Document on the Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011) accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Third Annual Report on Immigration and Asylum (2011); SWD(2012) 139 final, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/SWD%202012%20139%20final%201\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/SWD%202012%20139%20final%201_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf#zoom=100) (06.06.2012).
- Europäische Kommission** (2012c): Turkey 2012 Progress Report, SWD(2012) 336 final, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/tr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf) (12.11.2012).
- Europäische Kommission** (2012d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2012-2013, KOM(2012) 600, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_de.pdf) (12.11.2012).
- Europäische Kommission** (2012e): Overview of Schengen Visa Statistics 2009-2011, Online: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview\\_of\\_schengen\\_visa\\_statistics\\_2011\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_2011_final_en.pdf) (27.11.2012).
- Europäische Kommission** (2012f): Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara. MEMO/12/359, Brüssel. Online: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/docs/news/20120518\\_remarks\\_at\\_the\\_press\\_conference.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/20120518_remarks_at_the_press_conference.pdf) (17.12.2012).
- Europäische Kommission** (2013): Joint statement by Commissioners Štefan Füle and Cecilia Malmström on the adoption by the Turkish Parliament of the law on foreigners and international protection. MEMO/13/297, Brüssel. Online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-297\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-297_en.htm?locale=en) (08.08.2013).
- Europäisches Parlament** (o. J.): Alles was Recht ist. Der Acquis Communautaire, Zusatzinformationen zu Modul 1 Struktur der Europäischen Union und Modul 3 Sekundärrecht der EU. Online: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul\\_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_01/Zusatzthemen/Pdf/Acquis.pdf) (23.10.2012).
- Eurostat** (2012a): First permits by reason, length of validity and citizenship – annual data [migr\_resfirst], Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (erstellt 17.12.2012).
- Eurostat** (2012b): Bevölkerung nach Geschlecht, Altersklasse und Staatsangehörigkeit [migr\_pop1ctz], Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (erstellt 15.05.2012).
- Eurostat** (2012c): Asylum applications by citizenship till 2007 Annual data (rounded) [migr\_asyctz], Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (erstellt 30.10.2012).
- Eurostat** (2012d): BIP und Hauptkomponenten – Jeweilige Preise [nama\_gdp\_c], Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (erstellt 19.11.2012).

- Eurostat** (2013): Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten (gerundet) [migr\_asyappctza], Online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (erstellt 16.07.2013).
- Ezgi Üstübcici, Ayşen/Karcı Korfalı, Deniz/Şenol Sert, Deniz/De Clerck, Helene Marie-Lou** (2012): Within Country Analysis: Turkey, EUMAGINE Project Paper 9, Istanbul: Koç University. Online: <http://www.eumagine.org/outputs/Project%20Paper%209%20-%20Turkey%20FINAL.pdf> (26.11.2012).
- Follmar-Otto, Petra/Rabe, Heike** (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin: DIMR. Online: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/studie\\_menschenhandel\\_in\\_deutschland\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf) (08.08.2012).
- Frontex** (2012a): FRAN Quarterly, Issue 3, July – September 2011, Warschau: Frontex. Online: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachments\\_News/fran\\_q3\\_2011.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q3_2011.pdf) (16.05.2012).
- Frontex** (2012b): Western Balkans Annual Risk Analysis 2012, April 2012, Warschau: Frontex. Online: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf) (11.02.2013).
- Frontex** (2012c): Annual Risk Analysis 2012, Warschau: Frontex. Online: [http://frontex.europa.eu/assets/Attachment\\_Featured/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf) (11.02.2013).
- Frontex** (2013): Annual Risk Analysis 2013, Warschau: Frontex. Online: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf) (02.05.2013).
- Glazar, Ondřej/Strielkowski, Wadim** (2012): Turkish migration in Europe. An economic analysis of possible EU accession on migration flows. Prag: Karls-Universität Prag.
- Haase, Marianne** (2011): Dead End for Migrants? The Europeanization of Ukraine's Migration Policy, in: Baumann, Mechthild/Lorenz, Astrid/Rosenow, Kerstin (Hg.): Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys, Opladen/Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd., 105-134.
- Hecker, Pierre** (2006): Länderprofil Türkei, Focus Migration, Nr. 5, Online: [http://focus-migration.hwwi.de/typo3\\_upload/groups/3/focus\\_Migration\\_Publikationen/Laenderprofile/LP\\_05\\_Tuerkei.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP_05_Tuerkei.pdf) (15.05.2012).
- House of Commons/Home Affairs Committee** (2011): Implications for the Justice and Home Affairs area of the accession of Turkey to the European Union. Tenth Report of Session 2010-12. Report, together with formal minutes, oral and written evidence, London: The Stationery Office Limited. Online: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmhaff/789/789.pdf> (30.04.2013).
- Human Rights Watch** (2012): Iraq/Turkey: Open Borders to All Syrian Refugees, Online: <http://www.unhcr.org/ref-world/docid/508651752.html> (07.11.2012).
- Hürriyet** (2012): Greece slams Turkey over illegal migrants, 27.04.2012, Online <http://www.hurriyetdailynews.com/greece-slams-turkey-over-illegal-migrants.aspx?pageID=238&nid=19384&NewsCatID=351> (27.11.2012).
- Hürriyet** (2013): Figures show Ankara's effort on Syria refugees, 19.01.2013, Online: <http://www.hurriyetdailynews.com/figures-show-ankaras-effort-on-syria-refugees.aspx?pageID=238&nID=39424&NewsCatID=338> (22.01.2013).
- İçduygu, Ahmet** (2010): The politics of demography and international migration: implications for the EU-Turkey relationship, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 12(1), 59-71.

- İçduygu, Ahmet** (2011): The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?, EU-US Immigration Systems 2011/14, San Domenico di Fiesole: EUI. Online: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17844> (23.05.2012).
- İçduygu, Ahmet/Karaçay, Ayşem Biriz** (2012): Demography and Migration in Transition: Reflections on EU-Turkey Relations, in: Elitok, Paçacı Seçil/Straubhaar, Thomas (Hg.): Migration Potentials from and to Turkey, Hamburg: Hamburg University Press, 19-38. Online: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP\\_HWWI5\\_Elitok\\_Migration.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf) (14.02.2013).
- İçduygu, Ahmet/Sert, Deniz** (2009): Türkei, Focus Migration, Länderprofil 5, Online: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57922/auslaendische-bevoelkerung> (06.06.2012).
- International Strategic Research Organization-ISRO** (2008): Executive Summary: Integration of settled foreigners in Turkey with the Turkish community: Issues and opportunities, International Strategic Research Organization (ISRO), Ankara, September 2008, Online: [http://www.usak.org.tr/dosyalar/executive\\_summary\\_2\\_.pdf](http://www.usak.org.tr/dosyalar/executive_summary_2_.pdf) (06.06.2012).
- IOM** (2008): Migration in Turkey: A Country Profile, Genf: IOM. Online: [http://www.turkey.iom.int/documents/migration\\_profile\\_turkey.pdf?entryId=10260](http://www.turkey.iom.int/documents/migration_profile_turkey.pdf?entryId=10260) (19.06.2012).
- IOM** (2010): Background Paper WMR 2010. Irregular Migration and Mixed Flows, Genf: IOM. Online: [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010\\_irregular\\_migration\\_and\\_mixed\\_flows.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_irregular_migration_and_mixed_flows.pdf) (17.12.2012).
- IOM** (2012): Assisted Voluntary Return Program (AVR), Online: <http://www.turkey.iom.int/pa4.htm> (03.05.2012).
- Kadirbeyoğlu, Zeynep** (2012): Country Report: Turkey, Revised and updated November 2012, EUDO Citizenship Observatory, RSCAS/EUDO-CIT-CR 2012/10, San Domenico di Fiesole: EUI. Online: <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Turkey.pdf> (23.01.2013).
- Kaiser, Bianca** (2008): Die EU-Anpassung, ihre Auswirkungen auf die Ausländergesetzgebung und die Lebenswelt von EU-Migranten in der heutigen Türkei, in: Pusch, Barbara/Wilkoszweski, Tomas (Hg.): Facetten internationaler Migration in die Türkei: Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und persönliche Lebenswelten, Würzburg: Ergon Verlag, 39-52.
- Kaiser, Bianca/İçduygu, Ahmet** (2011): EU-StaatsbürgerInnen in der Türkei, in: Pusch, Barbara/Tekin, Uğur (Hg.): Migration und Türkei. Neue Bewegungen am Rande der Europäischen Union, Würzburg: Ergon Verlag, 171-187.
- Karcı Korfalı, Deniz/Üstübcı, Ayşen/De Clerck, Helene** (2010): Turkey – Country and Research Areas Report, EUMAGINE Project Paper 5, Koç University/University of Antwerp. Online: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/research-projects-pdfs/eumagine-pdfs/eumagine-project-paper-5-turkey-country-and-research-areas-report> (15.06.2012).
- Kirişçi, Kemal** (2003): Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration, in: Migration Information Source, Country Profiles, November 2003, Online: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?id=176> (20.06.2012).
- Kirişçi, Kemal** (2012): Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?, in: Elitok, Seçil Paçacı/Straubhaar, Thomas (Hg.): Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities, Series Edition HWWI (5), Hamburg: Hamburg University Press, 63 – 83. Online: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP\\_HWWI5\\_Elitok\\_Migration.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf) (14.02.2013).



- Klausmeier, Simone** (1984): Vom Asylbewerber zum "Scheinasylanten". Asylrecht und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1973. Berlin: EXpress Edition.
- Klug, Anja** (2011): Background, Regional Developments: Europe, in: Zimmermann, Andreas (Hg.): The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 117-144.
- Krieger, Hubert/Maitre, Bertrand** (2006): Migration trends in an enlarging European Union, in: Turkish Studies, Vol. 7(1), 45-66.
- Levitan, Rachel** (2009): Refugee protection in Turkey, in: Forced Migration Review 32, 56-57, Online: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/FMR32.pdf> (11.07.2012).
- Lordođlu, Kuvvet** (2008): Ausländische Arbeitnehmer als Teil der türkischen Arbeitswelt, in: Pusch, Barbara/Wilkoszewski, Tomas (Hg.): Facetten internationaler Migration in die Türkei: Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und persönliche Lebenswelten, Würzburg: Ergon Verlag, 69-86.
- Martin, Philip L.** (2012): Migration, trade, and development: Comparing Mexico-US and Turkey-Europe, in: Migration Letters 9(1), 11-24.
- Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten, Working Paper 47 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Neske, Matthias** (2007): Menschenschmuggel. Deutschland als Transit- und Zielland irregulärer Migration, Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Obergfell, Johannes** (2011): Mexiko und die Migration. Vom Paradoxon des gewünschten Problems und dem roten Tuch der Politik, Berlin: ePubli Verlag GmbH.
- OECD** (2011): International Migration Outlook 2011, Paris: OECD Publishing.
- OECD** (2012): International Migration Outlook 2012, Paris: OECD Publishing.
- OECD** (2013): International Migration Outlook 2013, Paris: OECD Publishing.
- Oğuz, Gönül** (2012): EU Enlargement and Turkish Labour Migration, Tokio: United Nations University Press.
- OVG Berlin-Brandenburg** (2011): Visumsfreie Einreise türkischer Staatsangehöriger zu Besuchszwecken? – Pressemitteilung 10/11, Online: <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20110414.1800.340617.html> (19.12.2012).
- Ozcurumez, Saime/Şenses, Nazli** (2011): Europeanization and Turkey: studying irregular migration policy, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 13(2), 233-248.
- Papoutsis, Christos** (2012): Statement by the Minister for Citizen Protection and former Commissioner, Mr. Christos Papoutsis, about the fence in Evros, following the statements made today by the Spokesman for the European Commission, Mr. Michele Cercone, 07.02.2012, Online: [http://www.ytp.gr/index.php?option=ozo\\_content&lang=EN&perform=view&id=4080&Itemid=529](http://www.ytp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=EN&perform=view&id=4080&Itemid=529) (03.05.2012).

**Popp, Maximilian** (2012): Im Namen der Tochter, in: Der Spiegel, 45/2012, 47.

**Rat der Europäischen Gemeinschaften** (1972): Schlußakte und Information über den Tag des Inkrafttretens des Abkommens über die Erzeugnisse, die unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallen, das am 23. November 1970 von den Mitgliedstaaten dieser Gemeinschaft und der Türkei unterzeichnet wurde, in: Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften, ABL L 293 vom 29.12.1972, 3–56.

**Rat der Europäischen Union** (1993): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22.06.1993. SN 180/1/93, Online: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf) (17.12.2012).

**Rat der Europäischen Union** (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates (Brüssel) vom 16./17. Dezember 2004, 16238/1/04, 01.02.2005, Brüssel, Online: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf) (31.05.2012).

**Rat der Europäischen Union** (2011): Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABL L 81 vom 21.03.2001, 1–16.

**Rat der Europäischen Union** (2012a): EU Action on Migratory Pressures-A Strategic Response, 8714/1/12 REV 1, 23.04.2012, Brüssel. Online: <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-actioun-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf> (22.05.2012).

**Rat der Europäischen Union** (2012b): Synthesis on Member States' practical experiences based on delegations' responses to questionnaire discussed at the Working Party meeting on 1 February 2012, 7260/12, Brüssel. Online: <http://www.statewatch.org/news/2012/mar/eu-council-turkey-readmission-delegations-positions-7260-12.pdf> (23.05.2012).

**Rat der Europäischen Union** (2012c): 3151. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 08.03.2012, Brüssel. Online: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/jha/129670.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/129670.pdf) (03.05.2012).

**Rat der Europäischen Union** (2012d): Council conclusions on developing cooperation with Turkey in the areas of Justice and Home Affairs. 3177th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting Luxembourg, 21 June 2012, Online: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/131103.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/131103.pdf) (17.07.2012).

**Republic of Turkey/Ministry For EU Affairs** (2012): Türkiye Tarafından Hazırlanan 2012 Yılı İlerleme Raporu, Ankara, Online: [http://www.ab.gov.tr/files/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_02\\_01\\_13\\_fotomat\\_version.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/2012_ilerleme_raporu_02_01_13_fotomat_version.pdf) (29.01.2013).

**Schimmelfennig, Frank** (2012): Europeanization beyond Europe, in: Living Reviews in European Governance, 7(1), 5–31.

**Schmahl, Stefanie** (2011): General Provisions, Article 1 B 1951 Convention, in: Zimmermann, Andreas (Hg.): The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary, Oxford: Oxford University Press, 467–480.

**Schulz, Ludwig** (2012): Ahmet Davutoğlu und zehn Jahre AKP-Außenpolitik in der Diskussion, in: Joppien, Charlotte (Hg.): Zehn Jahre AKP. Eine Retrospektive auf Außen-, Innen- und Kommunalpolitik, Pera-Blätter 23, Istanbul: Orient-Institut. Online: <http://www.perspectivia.net/content/publikationen/pera-blaetter/23> (22.01.2013).

- Seufert, Günter** (2012a): Außenpolitik und Selbstverständnis. Die gesellschaftliche Fundierung von Strategiewechseln in der Türkei, SWP-Studie, Juni 2012, Berlin: SWP. Online: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S11\\_srt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S11_srt.pdf) (28.06.2012).
- Seufert, Günter** (2012b): Mit Volldampf in den Zickzackkurs, in: Internationale Politik, Mai/Juni 2012, 78-81, Online: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/getFullPDF/21146> (25.07.2012).
- Sirkeci, Ibrahim** (2009): Improving the Immigration and Asylum Statistics in Turkey [Türkiye’de Uluslararası Göç ve Sığınma İstatistiklerinin Gelistirilmesi], Ankara: Turkish Statistics Institute, Printing Division.
- Sirkeci, Ibrahim/Cohen, Jeffrey H./Yazgan, Pinar** (2012): Turkish culture of migration: Flows between Turkey and Germany, socio-economic development and conflict, in: Migration Letters 9(1), 33-46.
- Soykan, Cavidan** (2010): The migration-asylum nexus in Turkey, in: ENQUIRE, Issue 5, Juni 2010, 1-21, Online: <http://www.nottingham.ac.uk/sociology/prospective/postgraduate/enquire/enquire-pdfs/5th-soykan.pdf> (23.05.2012).
- Soykan, Cavidan** (2012): The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey, in: Oxford Monitor of Forced Migration 2(2), 38-47. Online: <http://oxmofm.com/wp-content/uploads/2012/11/Cavidan-FINAL.pdf> (29.01.2013).
- Statistisches Bundesamt** (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden. Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung2010200117004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung2010200117004.pdf?__blob=publicationFile) (27.11.2012).
- Statistisches Bundesamt** (2013b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse, Wiesbaden. Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?__blob=publicationFile) (07.05.2013).
- Statistisches Bundesamt** (2013a): Zensus 2011. Ausgewählte Ergebnisse. Tabellenband zur Pressekonferenz am 31. Mai 2013 in Berlin.
- Stiftung Pro Asyl/Förderverein Pro Asyl e.V. (Hg.)** (2012): Überleben im Transit. Zur Situation von Flüchtlingen in der Türkei, Frankfurt am Main. Online: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Broschueren\\_pdf/Broschuere\\_Tuerkei\\_Maerz\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/Broschuere_Tuerkei_Maerz_2012_WEB.pdf) (31.07.2012).
- taz** (2012): Arbeitsmigranten in der Türkei. -Willkommen im Busbahnhof, 05.02.2012, in: taz - die tageszeitung, 5.02.2012. Online: <http://www.taz.de/!87051/> (19.06.2012).
- The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank** (2011): Migration and Remittances Factbook 2011, Washington DC. Online: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf> (05.06.2012).
- Tolay, Juliette** (2012): Turkey’s “Critical Europeanization”: Evidence from Turkey’s Immigration Policies, in: Elitok, Seçil Paçacı/Straubhaar, Thomas (Hg.): Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities, Series Edition HWWI Volume 5, Hamburg: Hamburg University Press, 39-62. Online: [http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP\\_HWWI5\\_Elitok\\_Migration.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2012/118/pdf/HamburgUP_HWWI5_Elitok_Migration.pdf) (14.02.2013).
- Türkisches Außenministerium** (2012a): Turkey’s Fight Against Illegal Migration, Online: [http://www.mfa.gov.tr/turkey\\_s-fight-against-illegal-migration.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/turkey_s-fight-against-illegal-migration.en.mfa) (16.05.2012).

- Türkisches Außenministerium** (2012b): Visa Information For Foreigners, Online: <http://www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa> (19.06.2012).
- Turkstat – Turkish Statistical Institute** (o. J.): 2000 Census of Population. Social and Economic Characteristics of Population, Ankara: State Institute of Statistics.
- Turkstat – Turkish Statistical Institute** (2012): Demographic Structure of Turkey and its Future, 2010–2050, Press Release No. 13140, 11.07.2012, Online: <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13140> (27.11.2012).
- UNHCR** (o. J.): Turkish Citizenship Law, Law No. 5901, Online: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a9d204d2.pdf> (06.11.2012).
- UNHCR** (2009): Anmerkungen zu Griechenland als Aufnahmeland für Asylsuchende, Dezember 2009, Online: [http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2\\_europaeisch/2\\_2\\_asyl/2\\_2\\_1/FR\\_eu\\_asyl\\_dublin-HCR\\_GRE\\_Aufnahme.pdf](http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_1/FR_eu_asyl_dublin-HCR_GRE_Aufnahme.pdf) (05.07.2012).
- UNHCR** (2011a): UNHCR in Turkey. Facts and Figures, Januar 2011, Issue 3, Ankara, Online: [http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/f&f\\_issue\\_03-eng\(1\).pdf](http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/f&f_issue_03-eng(1).pdf) (03.05.2012).
- UNHCR** (2011b): UNHCR Global Trends 2010, Genf, Online: <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html> (10.05.2012).
- UNHCR** (2011c): UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2012, Juni 2011, Genf, Online: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff149472.html> (17.07.2012).
- UNHCR** (2012): UNHCR Global Report 2011, Turkey, 297-301, Online: <http://www.unhcr.org/4fc880bb0.html> (31.10.2012).
- UNHCR** (2013a): Global Trends 2012, Online: [http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012\\_V08\\_web.pdf](http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf) (16.07.2013).
- UNHCR** (2013b): Syria Regional Refugee Response. Turkey, Demographic Breakdown, Online: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (29.01.2013).
- UNHCR** (2013c): 2013 UNHCR country operations profile – Turkey, Online: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e0fa7f&submit=GO> (17.07.2013).
- United Nations-Department of Economic and Social Affairs, Population Division** (2001): Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?, New York: UN.
- United Nations-Department of Economic and Social Affairs, Population Division** (2013): World Population Prospects. The 2012 Revision, Online: [http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/EXCEL\\_FILES/4\\_Migration/WPP2012\\_MIGR\\_F02\\_NET\\_NUMBER\\_OF\\_MIGRANTS.XLS](http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/EXCEL_FILES/4_Migration/WPP2012_MIGR_F02_NET_NUMBER_OF_MIGRANTS.XLS) (16.07.2013).
- UN Sonderberichterstatter zu Migranten** (2012): UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes second country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Visit to Turkey, Ankara, 29.06.2012, Online: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E> (11.06.2012).
- Vukašinović, Janja** (2011): Illegal Migration in Turkey-EU Relations: An Issue of Political Bargaining or Political Cooperation?, in: European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans 3(2/5), 147-166.
- Weltbank** (2012): Turkey. Poverty headcount ratio at national poverty line, Online: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/TR?display=graph> (19.11.2012).

# Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b>	<b>Türkische Asylbewerber, Top 10, jährliche aggregierte Daten (gerundet)</b>	<b>15</b>
<b>Tabelle 2:</b>	<b>Aufgriffe von irregulären Migranten und Schleusern in der Türkei, 2000 -2007</b>	<b>16</b>
<b>Tabelle 3:</b>	<b>Beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffene Staatsangehörige aus den jeweils drei Hauptherkunftsländern an den EU-Außengrenzen des östlichen Mittelmeerraumes</b>	<b>16</b>
<b>Tabelle 4:</b>	<b>Ausländische Bevölkerung in der Türkei nach Land der Staatsangehörigkeit im Jahr 2000</b>	<b>18</b>
<b>Tabelle 5:</b>	<b>Visumerfordernis für ausgewählte Staaten in der Türkei und der Europäischen Union</b>	<b>25</b>
<b>Tabelle 6:</b>	<b>Art und Anzahl erteilter Aufenthaltsgenehmigungen in der Türkei, 2000-2009</b>	<b>27</b>

# Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1:</b>	<b>Wanderungssaldo der Türkei, Schätzung, in Tausend</b>	<b>12</b>
<b>Abbildung 2:</b>	<b>Anzahl und Verteilung von türkischen Arbeitnehmern in ausgewählten Staaten, 1968-1974</b>	<b>13</b>
<b>Abbildung 3:</b>	<b>Asylanträge türkischer Staatsangehöriger im Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich</b>	<b>14</b>
<b>Abbildung 4:</b>	<b>Zuzüge in die Türkei nach Herkunftsland 2010, in Prozent</b>	<b>19</b>
<b>Abbildung 5:</b>	<b>Schutzbedürftige und Schutzsuchende in der Türkei, Stand: 31.12.2010</b>	<b>20</b>
<b>Abbildung 6:</b>	<b>BIP in Kaufkraftstandards (KKS) pro Kopf in Deutschland und der Türkei im Vergleich (EU = 100 %)</b>	<b>42</b>

# Publikationen der Forschungsgruppe

## Working Paper

<b>1/2005</b>	Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung Verfasserin: Sonja Haug	<b>10/2007</b>	Familiennachzug in Deutschland Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl
<b>2/2005</b>	Illegalität von Migranten in Deutschland Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany	<b>11/2007</b>	Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland Verfasser: Christian Babka von Gostomski
<b>3/2005</b>	Jüdische Zuwanderer in Deutschland Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany	<b>12/2008</b>	Kriminalität von Aussiedlern Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf
<b>4/2005</b>	Die alternde Gesellschaft Verfasser: Peter Schimany	<b>13/2008</b>	Schulische Bildung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1 Verfasser: Manuel Siegart
<b>5/2006</b>	Integrationskurse Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger	<b>14/2008</b>	Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2 Verfasserin: Sonja Haug
<b>6/2006</b>	Arbeitsmarkteteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz	<b>15/2008</b>	Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten Eine Bestandsaufnahme Verfasser: Martin Kohls
<b>7/2006</b>	Einheitliche Schulkleidung in Deutschland Verfasser: Stefan Theuer	<b>16/2008</b>	Leben Migranten wirklich länger? Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland Verfasser: Martin Kohls
<b>8/2007</b>	Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf	<b>17/2008</b>	Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3 Verfasserin: Susanne Worbs
<b>9/2007</b>	Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland Verfasserinnen: Barbara Heß und Lenore Sauer		

- 18/2008** Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen Nachbarregionen  
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt
- 19/2008** Das Integrationspanel  
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 20/2008** Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität in Deutschland  
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens  
Verfasserin: Anja Stichs
- 21/2008** Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 4  
Verfasserin: Lena Friedrich
- 22/2009** Berufliche und akademische Ausbildung von Migrantinnen in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 5  
Verfasser: Manuel Siegert
- 23/2009** Das Integrationspanel  
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 24/2009** Förderung der Bildungserfolge von Migrantinnen: Effekte familienorientierter Projekte  
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern  
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller
- 25/2009** Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland  
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
(2. Auflage 2012)  
Verfasser: Jan Schneider
- 26/2009** Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland  
Aufnahme, Rückkehr und Integration  
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel
- 27/2009** Grunddaten der Zuwandererbevölkerung in Deutschland  
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 6  
Verfasser: Stefan Rühl
- 28/2009** Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland  
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung  
Verfasserin: Barbara Heß
- 29/2010** Das Integrationspanel  
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses  
Verfasserin: Nina Rother
- 30/2010** Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland  
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel
- 31/2010** Rückkehrunterstützung in Deutschland  
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten  
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)  
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink
- 32/2010** Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung  
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider



- |                |   |                |   |
|----------------|---|----------------|---|
| <b>33/2010</b> | Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7<br>Verfasserin: Sonja Haug          | <b>42/2012</b> | Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasser: Jan Schneider<br><br>Das Integrationspanel<br>Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen<br>Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother unter Mitarbeit von Denise Hörner |
| <b>34/2010</b> | Mediennutzung von Migranten in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8<br>Verfasserin: Susanne Worbs   | <b>43/2012</b> | Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug<br>Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasser: Andreas Müller  |
| <b>35/2011</b> | Zirkuläre und temporäre Migration<br>Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel | <b>44/2012</b> | Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland<br>Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten<br>Verfasserin: Barbara Heß   |
| <b>36/2011</b> | Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9<br>Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert   | <b>45/2012</b> | Klimamigration<br>Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion<br>Verfasser: Bettina Müller, Marianne Haase, Axel Kreienbrink und Susanne Schmid   |
| <b>37/2011</b> | Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen<br>Verfasserin: Karin Schuller                        | <b>46/2012</b> | Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland<br>Verfasserinnen: Stephanie Müssig und Susanne Worbs  |
| <b>38/2011</b> | Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen<br>Verfasserin: Barbara Heß   | <b>47/2012</b> | Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten<br>Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasser: Matthias M. Mayer, Sakura Yamamura, Jan Schneider und Andreas Müller  |
| <b>39/2011</b> | Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten<br>Verfasser: Waldemar Lukas   | <b>48/2012</b> | Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland<br>Verfasser: Andreas H. Block und Isabell Klingert   |
| <b>40/2011</b> | Visumpolitik als Migrationskanal<br>Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)<br>Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider  |                |   |
| <b>41/2012</b> | Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration<br>Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische   |                |   |

- 49/2012** Migration und Entwicklung  
Verfasser: Tatjana Baraulina, Doris Hilber und Axel Kreienbrink
- 50/2013** Ausländische Wissenschaftler in Deutschland  
Verfasser: Isabell Klingert und Andreas H. Block
- 51/2013** EU-Binnenmobilität von Drittstaatsangehörigen  
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Andreas Müller
- 52/2013** Das Integrationspanel  
Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen  
Verfasser: Susanne Lochner, Tobias Büttner und Karin Schuller
- 53/2013** Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen  
Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)  
Verfasser: Matthias M. Mayer
- 4/2007** Rückkehr aus Deutschland  
Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currle, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser
- 5/2007** Migration und demographischer Wandel  
Verfasser: Peter Schimany
- 6/2009** Muslimisches Leben in Deutschland  
Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Sticks
- 7/2009** Vor den Toren Europas?  
Das Potenzial der Migration aus Afrika  
Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers
- 8/2010** Fortschritte der Integration  
Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen  
Verfasser: Christian Babka von Gostomski
- 9/2011** Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland  
Verfasser: Martin Kohls

### Forschungsberichte

- 1/2005** Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft  
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany
- 2/2005** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland  
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz unter Mitarbeit von Michael Wolf
- 3/2007** Abschlussbericht  
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern — Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes  
Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer
- 10/2011** Generatives Verhalten und Migration  
Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls
- 11/2011** Das Integrationspanel  
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother
- 12/2012** Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im demographischen Wandel  
Verfasser: Martin Kohls
- 13/2012** Islamisches Gemeindeleben in Deutschland  
Verfasser: Dirk Halm, Martina Sauer, Jana Schmidt und Anja Sticks

- 14/2012**      Entwicklungspolitisch engagierte  
Migrantenorganisationen:  
Potenziale für die Integration in  
Deutschland?  
Verfasserinnen: Marianne Haase und  
Bettina Müller
- 15/2012**      Einbürgerungsverhalten von Auslän-  
derinnen und Ausländern in Deutsch-  
land sowie Erkenntnisse zu Options-  
pflichtigen  
Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungs-  
studie 2011  
Verfasser: Martin Weinmann,  
Inna Becher und  
Christian Babka von Gostomski
- 16/2012**      Die Optionsregelung im Staatsange-  
hörigkeitsrecht aus der Sicht von  
Betroffenen  
Qualitative Studie  
Verfasserinnen: Susanne Worbs,  
Antonia Scholz und Stefanie Blicke
- 17/2012**      Das Migrationspotenzial aus der GUS  
in die Europäische Union  
Verfasserin: Susanne Schmid
- 18/2012**      Ältere Migrantinnen und Migranten  
Entwicklungen, Lebenslagen, Perspek-  
tiven  
Verfasserin: Peter Schimany, Stefan Rühl  
und Martin Kohls



## Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Referat 220 - Forschungs- und Projektmanagement,  
Strategie, Geschäftsstelle, Wissenschaftlicher Beirat  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg

**Gesamtverantwortung:**

Antje Kiss  
Dr. Axel Kreienbrink

**Bezugsquelle:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Referat 220  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg  
www.bamf.de  
E-Mail: info@bamf.de

**Verfasser:**

Marianne Haase  
Johannes Obergfell

**Stand:**

Juli 2013

**Layout:**

Gertraude Wichtrey  
Claudia Sundelin

**Bildnachweis:**

Axel Kreienbrink

**Zitat:**

Marianne Haase/Johannes Obergfell (2013): Türkei: Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen. Working Paper 54 der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**ISSN:**

1865-4770 Printversion

ISSN:

1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.