

DIE TÜRKISCHE MIGRATIONSBEHÖRDE DGMM

Burak GÜMÜŞ*

Zusammenfassung

Die erst 2014 gegründete türkische Migrationsbehörde, die für die koordinierte Umsetzung der Einwanderungspolitik des Landes gegenüber ausländischen Staatsangehörigen, des Umgangs mit Asyilmigrant_innen und des europäisch-türkischen Rücknahme-Abkommens über die Rückführung von irregulärer Geflüchteten sowie im Gegensatz zum UN-Flüchtlingshilfswerk (United Nations High Commissioner for Refugees) über die Annahme und Bearbeitung von Anträgen von Asylbewerber_innen zuständig ist und daher Ziel deutscher Kritik wurde, ist Gegenstand dieses Artikels. Dabei wird der Aufbau, Ressourcenausstattung und die Entwicklungsgeschichte dieser vergleichsweise jungen staatlichen Einrichtung kritisch durchleuchtet.

Schlagwörter: DGMM, syrische Geflüchtete, Asylbewerber, Akp, Migration

EINFÜHRUNG

Die infolge der Syrien-Krise ausgelöste Flüchtlingsproblematik rückte neben der Randlage der Geflüchteten in den Nachbarländern und in den EU-Mitgliedsstaaten auch die 2014 gegründete türkische Migrationsbehörde „Generaldirektion zur Migrationsverwaltung“ (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, GİGM, hier: DGMM) ins Zentrum der medialen Aufmerksamkeit. Dieser zum Umgang mit den Geflüchteten gegründeten Behörde wurde auch durch ihre Rolle bei der Umsetzung des sogenannten EU-Türkei-Deals vom 18.03.2016 eine enorme Rolle zugewiesen, worauf weiter unten eingegangen wird. Ziel dieses Artikels ist die institutionalistische Analyse der DGMM.

Als Grundlage zur Untersuchung wurde auch der Gesetzestext des Gesetzes für Ausländer und zum Internationalen Schutz (Yabancılar ve Uluslararası Koruma, YUKK, AuslISchutzG, Gesetz-Nr. 6458) zur Rate gezogen. Neben der türkischen Originalfassung¹ wurden englische² und die etwas unpräzise deutsche³ Übersetzung des Quelltextes zur Zitationsübersetzung benutzt.

1. AKTEURZENTRIERTER INSTITUTIONALISMUS ALS THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN

Der akteurzentrierte Institutionalismus wird zur Analyse politisch relevanter Tatbestände und Vorgänge herangezogen. Unter Institutionen werden dabei Regeln (*Gesetze, Normen*), Regelmäßigkeiten (*Verhaltensroutinen, Machtverhältnisse, Ressourcenverteilung*) und soziale Gebilde (*korporative Akteure, Organisationen*) verstanden. Regeln, Rechtsnormen und Regelmäßigkeiten erschaffen soziale Gebilde und bedingen durch die Vorgabe von zuzuweisenden Kompetenzen, Finanz- oder Machtressourcen auch den Rahmen für deren Verhältnisse untereinander und legen somit auch deren Handlungsauswahl zugrundeliegenden Lagedefinitionen fest. So definieren Verfassungen, Dekrete, Rechtsverordnungen, Gesetze, Satzungen durch die Zuweisung von Befugnissen und Ressourcen den Spielraum von korporativen Akteuren (Behörden, Organisationen) und bestimmen somit auch deren Perzeptionen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995). Diese werden durch „institutionelle Regelungen *konstituiert*; oft werden sie sogar durch staatliche Entscheidung geschaffen, wobei ihnen *uno actu* Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen werden.“ (Mayntz und Scharpf 1995: 48) Somit gründet der institutionelle Kontext Akteure und Akteurkonstellationen durch Allokationen von Befugnissen, Rechten und Pflichten und „strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen“ (Mayntz und

* Prof.Dr.; Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi. E-posta:burak.guemues@gmail.com

Scharpf 1995: 49). Da Individuen Mitglieder von Organisationen, Instanzen oder Behörden sind, versucht dieser Ansatz auch, das Handeln individueller Akteure innerhalb dieser Institutionen zu erklären (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 50).

2. GROBE SKIZZE DER BISHERIGEN TÜRKISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK (2014)

Die bisherige türkische Flüchtlingspolitik bestand aus jeweils fallspezifischen Handlungen, die auf politisch-zweckrationale Interessensabwägungen fußten und somit ein Konglomerat von provisorischen fallspezifischen Dekrete, Direktive oder Zirkularbeschlüssen (vgl. Elik 2016: 330) darstellten, um ein flexibles Migrationsmanagement mit einem hohen Handlungsspielraum für die jeweiligen Regierungen zu gewährleisten.

Was den Umgang mit Geflüchteten⁴ anbelangt, gehört die Türkei zwar zu den Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (1951), allerdings unter dem raumzeitlichen Vorbehalt, dass sie nur Geflüchtete aus Europa i.S. des Europarats vor 1951 als (Konventions-)Flüchtlinge rechtlich anerkannte („mülteci“). Nach dem Zusatzprotokoll von 1967 wurde die zeitliche Einschränkung bei der Fortsetzung des geografischen Vorbehalts bis in die Gegenwart aufgehoben. Somit erkennt die Türkei nur Personen als Flüchtlinge an, die aus Europa kommend um internationalen Schutz suchen.

Als Flüchtling nach der Genfer Konvention gilt nach Art. 1 jede Person, „die ... infolge von Ereignissen, die vor 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ (UNHCR, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951)

Anerkannte Flüchtlinge genießen u.a. das Recht auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge; Straffreiheit bei der illegalen Einreise und Schutz vor Ausweisung (*Non-Refoulement-Prinzip*).

Andere, die ansonsten die Kriterien der Konvention erfüllen, konnten als bedingte oder Konditionalflüchtlinge („şarh mülteci“) bis zur ihrer Übersiedlung in ein Drittland in der Türkei bleiben, wohingegen Personen, die die Konventionskriterien nicht erfüllen, nur aus humanitären Gründen als subsidiär Schutzberechtigte („ikincil koruma“) geduldet werden (vgl. Ekşi, 6.7.2016). Davon sind „illegale Migrant_innen“ („kaçak göçmenler“) und „Gäste“ („misafir“) ausgeschlossen, von denen die zuletzt genannten nur die Rechte genießen, die ihnen der Staat einräumt.

Mit der Klageflut gegen die bisherige Praxis Ankaras im Umgang mit Geflüchteten beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. Eroğlu 2013) und der sogenannten „EU-ization of migration and asylum management“ (Erensu & Kaşlı 2017:532) im Zuge des EU-Beitrittsprozesses der Türkei⁵ sowie mit dem anwachsenden Bedarf an der Verregelung des Flüchtlingsproblems und an der auch von der amtierenden AKP-Regierung anvisierten Inklusion der mittlerweile drei Millionen syrischen Geflüchteten in die türkische Gesellschaft aufgrund der Zunahme ihrer Anwesenheitsdauer und steigenden Anzahl (vgl. İçduygu 2017) war ein Gesetzeswerk über Migration und Flüchtlinge notwendig.

Unter dem Eindruck der ab 2011 einsetzenden Massenflucht aus Syrien wurde noch 2012 von der Regierung ein Zirkularbeschluss zur näheren Bestimmung des „vorübergehenden Schutzes“ gefasst, der die Ein- und Ausreise regelte und nur vage die „Befriedigung humaner Bedürfnisse und die Gewährleistung der Sicherheit“ erwähnte (vgl. Şimşek 2017:18-19).

Der Mangel an einer ganzheitlichen bzw. einheitlichen gesetzten Ordnung für Ausländerangelegenheiten gewährte zwar der Türkei Flexibilität und großen Handlungsspielraum beim Umgang mit Geflüchteten, schuf aber gleichzeitig einen Nährboden für „*ad hoc* and arbitrary solutions.“ (Dalkıran 2016:1) Mit der Gesetzesnovelle wird eine Abkehr von der Willkür durch eine Verregelung und die schriftliche Reduktion von Ungewissheit angestrebt. Zudem bietet das neue Gesetz auch einige Verbesserungen für Migrant_innen:

With regards to legal migration, an efficient and systematic structure with reduced bureaucracy and informality was created. The scattered regulations were gathered under the same structure. Procedural guarantees, in addition to the efficient appeal procedures regarding return procedures and detention, are formed by the law. Non refoulement principle is granted by the law for the first time. The right for appeal to deportation is provided... (Sağiroğlu 2015:41-42)

Das am 4. April 2013 verabschiedete und 2014 in Kraft getretene Gesetz für Ausländer und Internationalen Schutz mit der Gesetz-Nr. 6458 enthielt als erster Schritt zum kohärenten Gesetzeswerk mit dem Art. 91 zum „Vorübergehenden Schutz“ (Geçici Koruma) erstmals eine umfassende Rechtsgrundlage. Demnach gibt es rechtlich gesehen vier Formen von Geflüchteten:

1. Rechtlich anerkannte (Konventions-)Flüchtlinge (aus Europa) („mülteci“; Art 61)
2. Bedingte bzw. Konditionalflüchtlinge („şartlı mülteci“, Art. 62) für Geflüchtete außerhalb Europas, die von der Türkei wegen ihrem geografischen Vorbehalt offiziell rechtlich nicht als Konventionsflüchtlinge anerkannt werden und daher bis zu ihrer Übersiedlung in ein Drittland im Land bleiben dürfen
3. Subsidiär Schutzberechtigte (subsidiärer Schutz, „ikincil koruma“; Art. 63), aus humanitären Gründen „geduldete“ Geflüchtete, die ohnehin nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, da sie die Kriterien nicht erfüllen
4. Vorübergehend Schutzberechtigte („geçici koruma altında olanlar“, Art. 91)

War bis zur Massenflucht syrischer Geflüchteter in die Türkei die türkische Flüchtlingspolitik eher repressiv, nahm die AKP-Regierung Millionen in die Türkei auf⁶.

3. GROBE SKIZZE DER TÜRKISCHEN POLITIK GEGENÜBER DEN GEFLÜCHTETEN AUS SYRIEN

3.1 Open-Border-Policy gegenüber Geflüchteten aus Syrien

Aufgrund der seit 2011 stattfindenden gewaltsamen Auseinandersetzungen in Syrien kam es u.a. zur Massenflucht von Syrern auch in die Türkei (Gökalp Aras und Mencütek 2015). Die Politik der Erdoğan-Regierung gegenüber Geflüchteten aus Syrien kann als Open-Door-Policy betrachtet werden: „Towards Syrian refugees, Turkish state adopted ‘open door’ policy, avoided using securitization of refugee movement and did not ask for burden sharing for a long time.“ (Gökalp Aras und Mencütek 2015:194) Dieser Begriff bezieht sich auf den Umstand, dass die Regierung gegenüber Geflüchteten insofern Solidarität demonstriert, als sie bereitwillig empfängt bzw. aufnimmt, versorgt und sie nicht zurückschickt sowie ihnen Aufenthalt gewährt. So wurden sie zu Beginn in Lagern an der Grenze zu Syrien untergebracht und dann im Land verteilt und versorgt. Die Türkei gab bis Anfang Dezember 2017 insgesamt 30.285.573.000 US\$ für Geflüchtete aus Syrien aus (vgl. Anadolu Ajansı, 6.12.2017), darunter Kosten für Sicherheit, Unterkunft, Bildung, Gesundheit, Versorgung. Die Türkei wurde zum „largest refugee hosting country in the world“ (Adam 2017:44). Laut Statistik gibt es 3.400.195 Syrer als offiziell „unter vorübergehenden Schutz stehende Personen“ (Stand: 14.12.2017) (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç İstatistikleri Geçici Koruma, 14.12.2017).

3.2 Vom „Gast“-Status zum „vorübergehend Schutzberechtigten“

Bis zur Einführung des neuen Ausländergesetzes galten syrische Geflüchtete allerdings als „Gäste“ (Özden 2013):

Contrary to inhabitants, ‘guests’ share the key characteristic that after their stay they have to leave the host country and return to their homeland. Therefore, the length of their stay is limited, unlike ordinary citizens. As a result, Turkey refuses to grant legal refugee status to refugees from outside Europe, thereby depriving them of the rights and benefits they would otherwise have as registered refugees. (Gümüş und Eroğlu 2015:472)

Der juristisch folgenlose Begriff „Gast“ und der Zirkularbeschluss zur Gewährleistung des vorübergehenden Schutzes für schutzsuchende Syrer aus dem Jahre 2012 gewährten der Regierung einen großen Handlungsspielraum, ohne sich an völkerrechtliche Rechtsnormen halten zu müssen.

Mit dem neuen Gesetz 6458 wurde die Definition der syrischen Geflüchteten vom „Gast“ in „vorübergehend Schutzberechtigte“ umgeändert.

3.3 Angestrebte „partielle Integration“ der Geflüchteten

Mit der Regierungsdirektive zum Vorübergehenden Schutz (Geçici Koruma Yönetmeliği) vom 22. Oktober 2014 wurde eine „partielle Inklusion“ der offiziell unter dem „vorübergehend Schutz“ stehenden syrischen Geflüchteten das in das türkische Gesundheits-, Bildungs- und Sozial(fürsorge)system sowie zum Arbeitsmarkt gewährleistet. Diese Direktive sah u.a. Folgendes vor:

- Identitätskarte für unter „vorübergehenden Schutz“ stehenden Personen, d.h. für syrische Geflüchtete, die erst mit der Einsetzung der Massenfluchtwelle zur Gewährleistung dieses Schutzes registriert werden sollten
- Verteilung und Unterbringung der registrierten Syrer in den bestimmten Provinzen durch die Migrationsbehörde
- Bedingte Arbeitserlaubnis für vorab festgelegte Sektoren je nach wirtschaftlicher Bedarfslage (nach Vorlage der ID-Karte beim Arbeitsamt) in der Industrie, Handwerksbereichen oder im Dienstleistungssektor (Lehrer, Übersetzer, usw.)
- Gratis-Gesundheitsfürsorge

Der Zirkularbeschluss des Bildungsministeriums (23.9.2014) sah zudem die Ausbildung der vorübergehenden Schutzbedürftigen in staatlichen Schulen und in vorübergehenden Ausbildungszentren vor (Şimşek 2017:18-20). Die Politik zielte somit auf die „partielle Integration“ (Gümüş und Eroğlu 2015) der syrischen Geflüchteten in das türkische Bildungs- und Gesundheitssystem und in den Arbeits- und Wohnungsmarkt ab. Mit der steigenden Bevölkerungszahl und der Wohndauer stieg auch der Verregelungsbedarf an. Somit wurden syrische Geflüchtete vom „Gast“ (2011) zum „vorübergehend Schutzberechtigten“ (İçduygu 2017), während Feyzi Baban, Suzan Ilcan und Kim Rygiel von einem „limited social citizenship“ (2017:46).

Die Regierung erließ zur näheren Verbesserung der Lage der syrischen Geflüchteten weitere Direktiven und Beschlüsse, um die Lage dieser nach dem neuen Ausländer- und Flüchtlingsgesetz vorübergehenden Schutz stehenden Gruppe konkret zu verbessern (Şimşek 2017:18-20)

- Mit der Direktive des Ministeriums für Familien- und Sozialpolitik zu vorübergehend Schutzberechtigten (November 2014) erhielten die Syrer ein Anrecht auf *Bewerbung* zur bedingten Arbeitserlaubnis in den von der Regierung noch zu definierenden Sektoren, Bereichen und Gebieten.
- Mit der Direktive zur Arbeitserlaubnis der vorübergehend schutzbedürftigen Ausländer vom 15.10.2016 erhielten sie ein bedingtes Arbeitserlaubnis in ihrem gemeldeten Wohnort, aber erst ab sechs Monaten gemeldeter Aufenthaltsdauer.
- Der Zirkularbeschluss des Bildungsministeriums vom 23.9.2014 sah die Ausbildung der vorübergehenden Schutzbedürftigen in staatlichen Schulen und vorübergehenden Ausbildungszentren vor

Somit sind Syrer in der Türkei als „neither refugee nor guest“ (Baban, Ilcan und Rygiel, 2017: 45). Das führt in weiten Teilen von ihnen dazu, dass sie aus der Türkei ins europäische Ausland weiterreisen möchten (vgl. Şirin Öner und Genç 2015:251-262). Die Rede von Staatschef Erdoğan im Juli 2016 zur möglichen Einbürgerung allerdings nur von hochqualifizierten syrischen Geflüchteten (vgl. İçduygu 2017:30) trug dem Umstand Rechnung, dass mit der zunehmenden Anwesenheitsdauer und der Anzahl der syrischen Geflüchteten die Politik etwas für die Reduzierung ihrer Ungewissheit beitragen musste. Inzwischen wurden 38.000 Syrer durch die Migrationsbehörde bereits eingebürgert⁷.

Da bekanntlich Nicht-Bürger kaum Bürgerrechte einfordern können, erleichtert die Einbürgerung über das dazugehörige Wahlrecht, die wirtschaftliche, soziale und politische Lage der eigenen Gruppe im Austausch zu Wählerstimmen zu verbessern. Zudem garantiert Einbürgerung von aufgenommenen Geflüchteten oder Über- bzw. Aussiedlern Wählerstimmen für die jeweils amtierende Regierung, wie die Erfahrung mit eingebürgerten Balkantürk_innen seit der Republikgründung lehrt (vgl. Özlem, 14.11.2011).

3.4 Allmähliche Abkehr von der Open-Door-Policy

Die Terrorgefahr veranlasste die Regierung, teilweise Restriktionen für die Visavergabe für weitere Syrer einzuführen bzw. die Abschiebung von Geflüchteten zu erleichtern. Um neben weiteren Flüchtlingsströmen aus Syrien auch den Einzug von Terroristen zu verhindern, führte die Türkei Visa-Restriktionen für syrische Staatsbürger ein und errichtete eine Grenzmauer zum Nachbarland (Adam 2017:46).

Laut Gesetz können die Provinzverwaltungen und die DGMM-Filialen Abschiebungsbeschlüsse fassen. Die während des Ausnahmezustands per Regierungsdekret überarbeiteten Artikel 53 und 54 des Gesetzes beinhalten nach der von der DGMM vorgenommenen und vom Autor dieser Arbeit teilweise überarbeiteten Übersetzung folgenden Inhalt, was auf eine Verschärfung und Einschränkung des Nichtabschiebe-Prinzips rechtlich ermöglicht:

Art. 53 „(3) Der Ausländer ... kann gegen den Ausweisungsbeschluss innerhalb von fünfzehn Tagen ab Mitteilung beim Verwaltungsgericht Widerspruch einlegen. ... Mit Vorbehalt der Einwilligung des Ausländers, kann der Ausländer während der Dauer der Klageerhebung oder beim Gebrauch des Rechtsweges, bis zum Abschluss der Verhandlung ausschließlich der Absätze (b), (d) und (k) der ersten und des zweiten Absätze des Artikels 54 nicht ausgewiesen werden.
ARTIKEL 54 – (1) Für die unten aufgeführten Ausländer wird ein Ausweisungsbeschluss gefasst:

...

b) Leiter, Mitglieder, Unterstützer von terroristischen Organisationen oder Leiter, Mitglieder, Unterstützer von kriminellen Vereinigungen

...

- ç) Personen, die während ihrem Aufenthalt in der Türkei ihren Lebensunterhalt durch illegale Tätigkeiten verdienen
 - d) Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder öffentliche Gesundheit darstellen
 - e) Personen, ... deren Visum annulliert wurde
 - f) Personen, deren Aufenthaltserlaubnis annulliert wurde
 - ğ) Personen, von denen festgestellt wird, dass sie ohne Arbeitserlaubnis arbeiten
 - ...
 - i) Personen, deren Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wurde..., sind Personen, die ... kein Recht auf den Aufenthalt in der Türkei haben
 - ...
 - k) (Anlage: 3/10/2016-KHK676/36 Art.) Personen, von denen ausgegangen wird, dass sie mit den von den internationalen Institutionen oder Einrichtungen als solche benannten Terrororganisationen in Verbindung stehen.
- (2) (Abgeändert: 3/10/2016-KHK-676/36 Art.) Über die Antragsteller, die im internationalen Schutz stehen oder internationalen Schutzstatus haben und die als im Rahmen der Absätze (b), (d) und (k) des ersten Artikels betrachtet werden, kann bei jeder Phase der internationalen Schutzvorgänge der Ausweisungsbeschluss gefasst werden."

Nach der Ausrufung des Ausnahmezustands nach dem missglückten Putschversuch am 15. Juli 2016 wurde mit dem Regierungsdekret 676 am 3.10.2016 beschlossen, dass sogar international geschützte Geflüchtete abgeschoben werden können, „if they are considered to be linked to a terrorist organisation.“ (Soykan, 17.03.2017) .

4. DIE TÜRKISCHE MIGRATIONSBEHÖRDE DGMM

Was den institutionellen Umgang mit Ausländern anbelangt, waren früher sämtliche Ausländerangelegenheiten von der Visavergabe bis zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie Migration bis zur Europäisierung der türkischen Flüchtlings- und Migrationspolitik Gegenstand der Abteilung für Ausländer, Grenzen, Asyl der „Generaldirektion für Sicherheit“ innerhalb des staatlichen Polizeiapparats (vgl. Şirin und Genç 2015:28). Die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit war oberstes Anliegen dieser Polizeibehörde, das als Institution die Weltwahrnehmungsweise und Deutungs- sowie Handlungsmuster ihrer Mitglieder, die Polizeibeamt_innen, wesentlich mit beeinflusste. Diese Einrichtung blieb „a major institution in the field as a result of their security-related perspective.“ (2015:31) Die Polizeibehörde galt daher auch als „decision-maker on asylum issues“ (Eroğlu 2015:31) und Mitentscheider „in policy-decision making mechanisms at state level.“ (Eroğlu 2015:31)

Da daher Sicherheitsbedenken der (Polizei-)Behörden Vorrang vor den humanitären Ansprüchen der Ausländer und rechtsstaatlichen Prinzipien beim staatlichen Umgang mit Geflüchteten eingeräumt wurden, stiegen der EU-Druck und die Klageflut beim EGMR gegen die Türkei an.

Mit der Europäisierung der Türkei wurde im Jahr 2006 eine Implementationsanweisung (57 sayılı İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı) erlassen, die in Anlehnung an europäische Werte und Normen Rechtsansprüche und Pflichten der Geflüchteten garantierte. Es wurden neue ebenfalls an das Innenministerium gebundene Behörden gegründet (vgl. Şirin und Genç 2015: 28; Demirhan und Aslan 2015:23-62), wobei aber „TNP [or Turkish National Police, BG] and bureaucrats work[ed] together at the new agency.“ (Eroğlu 2015:32)

Mit der Gründung der DGMM im Jahr 2014 gingen „[a]lle Aufgaben und Befugnisse der Ausländerbehörden, die ursprünglich unter dem Dach der Polizeidirektionen angesiedelt waren, an

die Generaldirektion der Migrationsverwaltung über, eine der Generaldirektionen im Innenministerium.” (Ekşi, 6.07.2016)

Es wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedsstruktur und die Rechte sowie Aufgaben der Migrationsbehörde deren Ausrichtung und Verhaltensweise beim Umgang mit Migrant_innen und Geflüchteten bestimmen.

4.1.1 Mitgliedsstruktur

■ Rolle der Regierung

Was die Mitgliedsstruktur der DGMM anbelangt, erfolgt die „Ernennung des Generaldirektors und der stellvertretenden Generaldirektoren ... durch einen *gemeinsamen Beschluss*, Ernennungen in andere Positionen erfolgen auf Vorschlag des Generaldirektors und bedürfen der Zustimmung des [Innen-]Ministers” (Art. 118 AuslISchuG). Damit scheint der gemeinsame Beschluss zwischen dem zuständigen Innenminister und dem jeweiligen Premierminister sowie dem Staatspräsidenten, dessen Gegenzeichnung benötigt wird, gemeint zu sein, wenn man sich die Bestimmung des ersten Generaldirektors Atilla Toros und seines Nachfolgers Abdullah Ayaz vergegenwärtigt: Während Toros am 9.03.2014 durch den gemeinsamen Beschluss vom damaligen Premier Recep Tayyip Erdoğan, Innenminister Efkân Ala und Staatspräsident Abdullah Gül laut Amtsblatt ernannt wurde⁸, wurde er am 20. Juni 2017 wiederum durch den gemeinsamen Beschluss von Premier Binali Yıldırım, Innenminister Süleyman Soylu und Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan abgesetzt und durch Abdullah Ayaz ersetzt⁹. Die aktuelle Gesetzeslage sieht die Anbindung der Generaldirektion an den zuständigen Innenminister vor, denn laut Artikel 107 AuslISchutzG ist der Generaldirektor bei der Ausführung seiner Aufgaben explizit nicht unabhängig, sondern ist als oberster Leiter „gegenüber dem Minister verantwortlich”.

Aufgrund der Ernennungsbefugnisse des Innenministers und der Genehmigung des Regierungschefs sowie der Gegenzeichnung durch den Staatspräsidenten bei der Personaleinstellung in dieser Behörde spielen neben formalen Qualifikationen bzw. der leistungsbezogenen Eignung der Kandidat_innen vermutlich auch politische Faktoren eine Rolle.

■ Rolle der Polizei bei den Übergangsbestimmungen des Gesetzes Nr. 6458: Archiv und Personal

Laut dem Vorläufigen Artikel 1 (5) der Übergangsbestimmungen des Gesetzes Nr. 6458 kann „[g]emäß Artikel 118 ... die Generaldirektion das Personal, das seit mindestens zwei Jahren in der Abteilung für Ausländer, Grenzen und Asyl der Generaldirektion für Sicherheit ... tätig ist, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiter einstellen.” Somit können legal Polizeibeamte von der Abteilung für Ausländer, Grenzen und Asyl bei der DGMM mit Zustimmung des Innenministers übernommen werden, die ihre eigene habitualisierten sicherheitsbezogenen Arbeitsroutinen und Weltwahrnehmungsweise mitbringen, sodass kritikwürdige althergebrachte polizeiliche Standard Operating Procedures (Standardvorgehensweise) der türkischen Polizei Einzug in diese neu gegründete Behörde erhalten.

Laut Shoshana Fine wird qualifiziertes Personal als Migrationsfachleute aufgrund ihrer „expertise” eingestellt, die in Europa studiert haben und sich weltoffen und „transnational friendly” geben:

„This small group is well-educated and includes several members who have carried out doctoral research ... Additional to internal staff employed by the Turkish government, the bureau team is also made up of consultants from the IOM and UNHCR ...” (Fine 2017:6-7).

4.1.2 Rechte und Pflichten der Migrationsbehörde

Die Migrationsbehörde ist mehr als nur ein bloßes Implementationsorgan und Sekretariat des Rats für Einwanderungspolitiken (Göç Politikaları Kurulu). Das Gesetz Nr. 6458 konstituierte zwar die Migrationsbehörde als Ausführungsorgan der Regierung und des Rats für Migrationspolitik, aber die Befugnisse der Behörde gehen weit darüber hinaus:

„Die Generaldirektion für Migrationsmanagement wurde unter dem Innenministerium *eingerrichtet*, um Migrationspolitiken und -strategien *umzusetzen*, die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden und Organisationen sicherzustellen und Funktionen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einreise, dem Aufenthalt und der Ausreise von Migranten, Ausländern in der Türkei sowie ihre Abschiebung durchzuführen, internationalen Schutz, vorübergehenden Schutz und den Schutz der Opfer von Menschenhandel zu gewährleisten (Art. 103 AuslISchutzG Hervorhebung von mir).

Rechte und Pflichten der Behörde sind laut Art. 104 u.a.:

(1) Aufgaben und Auftrag der Generaldirektion für Migrationsmanagement sind:

a) *Entwicklung von Rechtsvorschriften und Verwaltungskapazitäten* sowie Durchführung von Arbeiten zur Entwicklung von Strategien im Bereich Migration sowie *Überwachung* und *Koordinierung* der Umsetzung von Politiken und Strategien, die vom Ministerrat festgelegt werden;

b) Sekretariatsdienst für den Rat für Migrationspolitik und *Umsetzung* der Ratsbeschlüsse;

c) Durchführung von Aktivitäten und Maßnahmen im Zusammenhang mit Migration; ...

g) Durchführung von Tätigkeiten und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem vorübergehenden Schutz;

ğ) die Sicherung der *Koordinierung* zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen öffentlichen Einrichtungen und Einrichtungen, Entwicklung von *Maßnahmen* und die Überwachung der Umsetzung solcher Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration; ...

und, 1) andere durch die Gesetzgebung zugewiesene Aufgaben ausführen.

(2) Die Generaldirektion ist befugt, die Zusammenarbeit und Koordinierung mit öffentlichen Einrichtungen und Agenturen, Universitäten, Lokalverwaltungen, Nichtregierungsorganisationen sowie privaten und internationalen Organisationen in Bezug auf ihre Aufgaben sicherzustellen.“

(3)

Art. 104, der die Aufgaben und Rechte der Behörde festlegt, schreibt ihr neben der bloßen Umsetzung von Entscheidungen in Ausländerangelegenheiten *auch* weitreichende Befugnisse wie die „Entwicklung von Rechtsvorschriften und Verwaltungskapazitäten“, Strategieplanung in Migrationsthemen, Koordinierung und Überwachung von Umsetzung von Regierungsentscheidungen, (beeinflussende) Mitwirkung bei der Projektplanung anderer öffentlicher Einrichtungen zu, von der Erledigung der vom Gesetzgeber oder von der Regierung übertragenen nicht näher definierten Aufgaben und der Umsetzung der Entscheidungen des Rats für Migrationspolitik mal abgesehen. Die DGMM ist somit „a concrete and broad policy making

institution. It is also responsible and authorised to report, analyse and conduct research in relation to the administrative, legal and social dimensions of migration.” (Sağiroğlu 2015:42) As a result, the „DGMM has become almost the sole authority not only in devising the migration policies and strategies but also in implementing them” (Şirin und Genç 2015:28).

Dabei hat die Migrationsbehörde das Recht, mit diversen staatlichen Akteuren oder privaten Organisationen zusammenzuarbeiten, die laut Gesetz „unverzüglich” auf ihr Ersuchen von Dokumenten und Informationen reagieren müssen.

Art 105 regelt die Aufgaben, Pflichten, Befugnisse sowie die Zusammensetzung des Rats für Migrationspolitik (Göç Politikaları Kurulu), dessen Entscheidungen die Migrationsbehörde umsetzen soll:

„(1) Der Rat für Migrationspolitik arbeitet unter dem *Vorsitz des Ministers* und besteht aus den Staatssekretären des Ministeriums für Familien- und Sozialpolitik, dem Ministerium für Europäische Union, Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Ministerium für Inneres*, Ministerium für Kultur und Tourismus, Ministerium für Finanzen, Ministerium für nationale Bildung, Ministerium für Gesundheit und Ministerium für Verkehr, Seefahrt und Kommunikation sowie der Präsident der Präsidiums der Auslandstürken und [mit den Türken] verwandten Gemeinschaften und dem *Generaldirektor für Migrationsmanagement*. Je nach Tagesordnung des Treffens können Vertreter der zuständigen Ministerien, anderer nationaler oder internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zu den Sitzungen eingeladen werden.

(2) ... Die *Generaldirektion dient als Sekretariat des Rats*.

(3) Der Vorstand muss:

a) die Migrationspolitiken und -strategien der Türkei *festlegen* und deren Umsetzung überwachen;

c) ...;

Auch wenn die Migrationsbehörde die Entscheidungen des Rats für Migrationspolitik umsetzt, ist ihre Rolle innerhalb dieses für die interministerielle Koordination innerhalb der Regierung zuständigen Gremiums größer als anderer Ausführgane, da sie bei den Ratssitzungen mitbeteiligt ist und zudem den Sekretariatsdienst für diesen Rat übernimmt.

Es wird erwartet, dass die DGMM sukzessive Aufgaben in dem Bereich Migration übernehmen wird, die bis dahin von der UNHCR und NGOs ausgeführt wurden (Hoffmann und Samuk, 1.03.2016).

Zudem wird dieses Gremium vom Innenminister dominiert, der den Vorsitz innehat und mit der Generaldirektion und mit dem Staatssekretär das einzige Ministerium mit drei Vertretern ist. Dieser Rat scheint somit dafür zu dienen, Entscheidungen für Migrationsfragen zu fällen und dabei die interministerielle Harmonisierung innerhalb der Regierung zu garantieren.

4.1.3 Aufbau der Behörde

Die landesweite Behörde, ist je nach einem Migrationsbereich in unterschiedliche Arbeitsgruppen bzw. Abteilung(sleitung)en, bestehend aus Migrationsexperten organisiert: Es gibt u.a. Fachbereiche für Ausländer; Internationaler Schutz; Support-Abteilung, Opfer von Menschenhandel, Migrationspolitiken und Projekte, Kommunikation, Informatik, Strategieentwurf, Rechtsabteilung, Humanressourcen, Ausbildung bzw. Training, Internationale Beziehungen. So befasst sich die Arbeitsgruppe für Einwanderungspolitiken auch mit „determining, implementing and coordinating policy and strategies in the migration management” (Sağiroğlu 2015:42).

5. BERICHTETE VERHALTENSWEISE DER DGMM

Mit dem neuen Gesetz, das Verbesserungen für Migrant_innenrechte mit sich bringt, wurde auch die damit konstituierte türkische Migrationsbehörde als eine „civil authority“ (Memişoğlu und Ilgit 2017:323) bzw. eine „new civilian bureaucracy“ (Nawyn et al 2016:200) gepriesen, that „takes over migration management operations from the police“. Die Behörde schien somit als eine „most promising opportunity“ ein „interstice in the Turkish governmental power structure“ (Nawyn et al 2016:202) zu sein. Die Gründung der DGMM gilt als ein „meaningful and long-awaited institutional change that will remove the management of refugees and other protection seekers from the purview of the police.“ (Bidinger et al 2014: 103)

Es wird eine deutlichere Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien durch die Behörde erwartet: „By presenting itself as a departure from past approaches, the DGMM could use that departure to shift counter-trafficking policy into a more rights-based frame“ (Nawyn et al 2016: 202).

■ Rolle der DGMM bei der Umsetzung des EU-Türkei-Deals zur Lösung der sog. „Flüchtlingskrise“

Aufgrund der illegalen Massenfluchtmigration von hauptsächlich syrischen Geflüchteten über den türkischen See- und Landweg in die EU-Mitgliedstaaten Griechenland und Bulgarien und von dort aus nach Mitteleuropa schloss die EU mit der Türkei ein Abkommen. Inhalte dieses Deals waren u.a. (vgl. Adam 2017:45-46):

1. Rückführung „irregulärer (Flucht-)Migranten“ auf den griechischen Inseln zurück in die Türkei
2. Umsiedlung von je einem offiziell in der Türkei als vorübergehend schutzberechtigt registrierten syrischen Staatsbürgers von der Türkei in die EU für jeden wieder in die Türkei zurückgebrachten syrischen Staatsbürger, der irregulär die Türkei verlassen und EU-Territorium betreten hat (1:1-Neuansiedlungsregelung)
3. Verhinderung weiterer illegaler See- oder Landwege für die illegale Migration aus der Türkei in die EU durch Ankara

Die Umsiedlung der schutzsuchenden Geflüchteten wurde vom DGMM mit organisiert. Demnach erstellte die DGMM eine Liste mit Personalvorschlägen von registrierten syrischen Geflüchteten, die sie für die Überführung in die EU für „geeignet“ hielt. Diese Liste wurde an das Flüchtlingshilfswerk UNHCR weitergegeben, der wiederum Dossiers über die Betroffenen anfertigte und diese an die Aufnahmeländer sendete. Das jeweilige EU-Aufnahmeland überprüfte die Identität der jeweiligen Betroffenen im Visumsverfahren (vgl. Alexander, 11.04.2016). Kriterien der Bundesrepublik Deutschland für die Auswahl aus der Vorschlagsliste waren laut der deutschen Aufnahmeordnung:

- „A Wahrung der Einheit der Familie;
- B Familiäre oder sonstige integrationsförderliche Bindungen nach Deutschland;
- C Integrationsfähigkeit (Indikatoren: Grad der Schul- und Berufsausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Religionszugehörigkeit, geringes Alter);
- D Grad der Schutzbedürftigkeit.“ (Alexander, 11.04.2016)

Vor der Ausreise der Betroffenen fand noch eine Gesundheitsuntersuchung statt (Alexander, 11.04.2016). Danach musste die türkische Behörde eine Ausreisegenehmigung zur legalen Übersiedlung erteilen (Der Standart, 21.06.2016)

Dennoch kam es in etwa 50 Fällen dazu, dass die DGMM bei hochqualifizierten Akademikern und Fachkräften, die Ausreise nach Deutschland verweigerte, obwohl diese ein Visum aus der Bundesrepublik bereits erhalten hatten (Höhler, 22.06.2016). Stattdessen konnten schwere medizinische Fälle, Frauen und Kinder und ungelernete Arbeitskräfte unbehelligt legal aus der Türkei ausreisen. Dieser Umstand gab Anlass für Kritik in den deutschen Medien, obwohl die Türkei offiziell angab, die Verletzbarkeitskriterien der Vereinten Nationen bei der Vergabe der Ausreisegenehmigung eingehalten zu haben, wonach besonders „schutzlose Flüchtlinge bevorzugt behandelt werden müssen.“ (Höhler, 22.06.2016) Der Umstand jedoch, dass bei der genehmigten Ausreise dieser Bevölkerungsteile die Ausreise von Personen verweigert wurde, die bereits ein Visum aus Deutschland erhalten haben, setzt allerdings indirekt voraus, dass die Betroffenen mehr als 50 Fälle von der DGMM zuvor auf die Vorschlagsliste gesetzt wurden. Die Verweigerungshaltung durch die DGMM wurden durch Behördenvertreter bei einem Treffen mit EU-Diplomaten eingeräumt, „es gebe eine Weisung von ‚höchster Stelle‘, Fachkräfte und Akademiker nicht ausreisen zu lassen.“ (Höhler, 22.06.2016)

Somit wurde bestätigt, was institutionell prognostiziert wurde: Aufgrund ihrer Anbindung an die Regierung bzw. an das Innenministerium und der Verantwortung des vom Innenminister, Regierungs- und Staatchef ernannten Generaldirektors handelt die Behörde nach politischen Handlungsanweisungen. Somit findet das „so-called cherry picking of asylum seekers“ (Unutulmaz, Sirkeci und Eroğlu Utku 2017:7) sowohl in der Türkei als auch in der EU statt.

■ **Rolle der Polizeibeamt_innen beim berichteten Amtsvergehen im Umgang mit Geflüchteten**

In den neugegründeten Migrationsbehörden arbeiteten mit den ehemaligen Angehörigen der aufgelösten Abteilung für Ausländer, Grenzen und Asyl der Hauptdirektion für Sicherheit tatsächlich ehemalige Polizeibeamt_innen, wie es nach den Übergangsbestimmungen des Gesetzes über Ausländer und Internationalen Schutz legal möglich ist. Diese importierten vermutlich ihre selektive Weltwahrnehmungsweise mit dem einseitigen Fokus auf Sicherheit vom Polizeiapparat mit : “[H]iring former police officers who previously worked in the local Foreigners, Passport, Borders and Asylum Departments is a frequent practice due to their experience in the asylum system. This situation is likely to lead to a continuation of a security rather than rights-based approach.” (Dalkıran 2016:2)

Diese Befürchtung Dalkırans (2016:2-3) scheint sich zumindest in Berichten von Migrationsvereinen über Vorwürfe zu bestätigen, wonach das (verbrieft) Recht der Geflüchteten auf anwaltlichen Beistand¹⁰, Übersetzungsdienst und Nichtabschiebung durch die DGMM verletzt wurde.

■ **Amtsvergehen gegen Abschiebehäftlinge durch die DGMM-Filialen**

Die sich in Abschiebehäft befindenden Geflüchteten können zwar nach Art. 53 gegen die Abschiebung klagen und nach Art. 79 (1) (ç) AuslSchutzG sogar einen Antrag auf eine beschleunigtes Asylbewerungsverfahren stellen (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:8, Fußnote 6), aber Asylanträge müssen „persönlich vorgetragen“ und „schriftlich vorgebracht“ (Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:10) werden. Inhaftierte sind aber solche nicht in der Lage, ihren Asylantrag persönlich vorzubringen, da sie unfrei sind. Zudem enthalten DGMM-Behörden ihnen Schreibmaterialien vor, um sie bei der Ausfüllung eines schriftlichen Asylantrags zu behindern (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:10). Erschwerend kommt die unvollständige Beratung hinzu (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:10). Zudem wurden Anwälten der Zugang zu den Abschiebehäftlingen und deren Akten absichtlich unter Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien absichtlich verweigert (Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:11).

Andererseits sind Sicherheitsbedenken auch wichtig, wenn es um die nationale Sicherheit geht, sodass Bedürfnisse der betroffenen Geflüchteten gegen die der Aufnahmegesellschaft und des -staates abgewogen werden müssen. Dies wurde im Falle von als terrorverdächtig geltenden

Tschetschenen unter den Geflüchteten aus Syrien offenbar, zumal es Selbstmordanschläge von Ausländern in der Türkei gegeben hat.

Eine Russlandtschetschenin, deren Gatte in Syrien gewaltsam verstarb, stellte bei ihrem illegalen Grenzübertritt an der syrisch-türkischen Grenze einen Asylantrag und kam in Abschiebehaft. Ihr Antrag wurde insofern nicht bearbeitet, als die entsprechenden Dokumente angeblich „verloren gingen“ und weitere Gesuche nicht angenommen wurden; ihr Anwalt hatte keinen Zutritt zu ihr und wurde über Vernehmungen von den Behörden nicht informiert, was eine Verletzung der Art. 59 (1) (b) und Art. 75 (1) des Gesetzes für AusII SchutzG durch die örtlichen DGMM-Behörden darstellt. Zudem wurden Anträge der von Filiale zur Filiale zwangsverlegten Familie in Bursa, Hatay, İzmir, Erzurum und Bursa nicht bearbeitet. Der Anwalt konnte jedoch über das Verfassungsgericht die vorläufige Aussetzung der Abschiebeverfahrens nach Russland erwirken (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:14-16).

Dieser Fall weist vermutlich auf den Vorrang sicherheitspolitischer Faktoren vor den Rechten der Geflüchteten hin, was im Falle der DGMM auf ehemalige Angehörige der Polizei hinweist. Gerade Kaukasier sind in der Syrien-Krise bei den Mitgliedern von glaubensfanatischen Milizen und Terroristen gegen das Assad-Regime in Syrien (vgl. YDH Online, 3.02.2014) und in der Türkei überrepräsentiert und gelten daher bei Bomben- und Selbstmordanschlägen in der Türkei als (Terror-)Verdächtige (Cumhuriyet, 9.01.2015; Habertürk, 21.06.2016). Daher liegt die Vermutung nahe, dass das Amtsvergehen der Behörden auf die Gewährleistung der Sicherheit abzielte und dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit daher weniger Gewicht gelegt wurde. Dadurch geraten ehemalige Angehörige der Polizei innerhalb der Migrationsbehörde in Verdacht. Auch wenn Terrorverdächtige seit dem Regierungsdekret vom 3. Oktober 2016 wohl kaum einen Rechtsanspruch auf Einspruch gegen ihre Zwangsabschiebung haben, war die Verschärfung im Falle der Tschetschenin faktisch vor dem Dekret in Kraft getreten.

■ **Amtsvergehen nach den Protesten „Crossing No More“**

Es gibt zudem Vorwürfe von Migrant_innenorganisationen von Zwangsabschiebungen, erzwungener „freiwilliger Rückkehr“ von Geflüchteten durch örtliche Filialen der Migrationsbehörde.

Es gibt vielmehr Hinweise von *Zwangsabschiebungen* und *sog. erzwungener „freiwilliger Rückkehr“* (Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:2) von Teilnehmer_innen der Kundgebung unter der am 15.09.2015 begonnenen Initiative „Crossing No More“, die die Sensibilisierung der kritischen Öffentlichkeit auf Randlage der Geflüchteten, auf die Verschärfung der europäischen Grenzpolitik fördern und eine sichere Transitroute für sie von der Türkei über den Balkan nach Europa fordern wollten. Die Teilnehmer_innen wollten vom Istanbuler Busbahnhof nach Edirne und von dort aus nach Griechenland weitermarschieren. (vgl. Support For Life, 17.09.2017).

Der Protest von einer Gruppe von fünfhundert Syrern, die trotz Behördenwarnungen geblieben war, wurde aber gewaltsam aufgelöst und diese verhaftet. Manche der Inhaftierten kamen ins Abschiebelager der DGMM und wurden dann zurück nach Syrien deportiert (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:3). Die Studentin Nesrin Bekir, die während der Demonstration in Edirne verhaftet wurde, kam in das Abschiebelager in Aşkale, wo ihr der Zugang zu ihrer Familie und anwältlichen Beistand vorenthalten wurde. Das spricht gegen Art. 59 (1) (b) (vgl. Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:13).

Andere Syrer wiederum wurden in DGMM-Abschiebelagern solange inhaftiert, bis sie nicht „freiwillig“ das Dokument zur freiwilligen Rückkehr nach Syrien unterschrieben hatten (Mülteci-Der und Pro Asyl, 22.04.2016:3-4)

Das Außenministerium dementierte zwar im April 2016 Medienberichte über jegliche Förderung der Rückkehrbereitschaft oder gar Abschiebungen syrischer Geflüchteter (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 3.04.2016), aber Innenminister Süleyman Soylu gab im Juli 2017 dennoch offiziell an, dass bis dahin sage und schreibe 23.215 Syrer abgeschoben wurden (NTV Online, 7.07.2017)¹¹.

FAZIT

Die ursprünglich auf Druck der europäischen Öffentlichkeit (EU, EGMR) zustande gekommene Gesetzesnovelle zur rechtlichen Verbesserung der Lage der Geflüchteten und Migrant_innen war eine Abkehr von der bisherigen tradierten und als repressiv geltenden türkischen Geflüchtetenpolitik, die je nach tagesaktueller Konjunktur und kurzfristigen Bedürfnislage fallspezifisch und flexibel über Regierungsbeschlüsse unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten über die vorübergehende Aufnahme von Geflüchteten bis zu deren Abschiebung oder Umsiedlung entschied. Die Rechte der allgemeinen Flüchtlinge, Asylbewerber und unter vorübergehendem Schutz stehenden Geflüchteten im neuen Gesetz legal verbrieft und die Migrationsbehörde, die aufgrund der einzustellenden hochqualifizierten Migrationsexperten einen noch stärker humaneren Umgang mit Geflüchteten als vorher erhoffen. Die gehegte Hoffnung auf Verbesserung der Lage der Geflüchteten durch das neue Gesetz wurde durch die neue Migrationsbehörde enttäuscht, da Vorwürfe des Amtsvergehens erhoben wurden. So wurden Geflüchtete in nicht wenigen Einzelfällen trotz geltendem Recht abgeschoben oder Rechtsbeistand vorenthalten. Auch der Umstand, dass die Behörde bei der Umsetzung des türkisch-europäischen Flüchtlingsdeals hochqualifizierten syrischen Geflüchteten die Ausreise in die EU trotz voriger Zusage auf Regierungsanweisung verweigerte, ist ein weiterer Kritikpunkt. Trotz oder gerade wegen des neuen Gesetzes kam es nicht unbedingt zu einer großen Verbesserung der Situation der Geflüchteten. Das war institutionalistisch vorhersehbar: Erstens, die institutionelle Anbindung dieses Amts für Zuwanderung und Flüchtlinge an die Regierung im Allgemeinen und an das Innenministerium im Besonderen, die bei der Personalbesetzung und Mitbestimmung der Handlungsrichtlinien bzw. Ausrichtung der Behörde maßgeblich sind, ermöglichten kraft Gesetz die Politisierung dieser Einrichtung und Instrumentalisierung für die herrschende Elite anstelle für die Befriedigung der Bedürfnisse der Geflüchteten. Die kraft Gesetz konstituierte Behörde setzte somit Regierungsentscheidungen anstelle allgemeiner ausländerrechtlicher Vorgaben somit auch zu Lasten der Geflüchteten um. Da die politisch regierungsabhängige und weisungsgebundene Behörde auch durch das neue Gesetz bei der Formulierung und Umsetzung der türkischen Geflüchtetenpolitik im Rat für Migrationspolitik mit vielen Befugnissen wie zum Beispiel Formulierung und Umsetzung der Migrations- und Flüchtlingspolitik ausgestattet ist, ist es wiederum die amtierende türkische Regierung, die anstelle hochqualifizierter und auf die Randlage der Betroffenen sensibilisierten Migrationsexperten selber nach ihren politischen Eigeninteressen über diese Institution DGMM einen massiven Einfluss die Planung und Umsetzung dieser Politik ausübt. Somit hängt die Lage der Geflüchteten nicht von den in der gesetzten Ordnung verankerten und daher als stabil und unveränderlich geltenden Rechtsprinzipien, sondern aufgrund derselben gesetzten Ordnung in die Migrationsbehörde einen wesentlichen Einfluss ausübenden und als wechselhaft geltenden Politik ab.

Zweitens, es wurden aufgrund der Übergangsbestimmungen des neuen Gesetzes für Ausländer und Internationalen Schutz nicht wenige Polizeiangehörige der sich früher mit Ausländern befassenden Abteilungen in die durch dasselbe Gesetz konstituierte Migrationsbehörde aufgenommen. Deren von sicherheitspolitischen Gesichtspunkten bedingte verinnerlichten Weltwahrnehmungsweisen und routinisierten Handlungsmuster erhielten allerdings auch Einzug in diese neu geschaffene Einrichtung. Somit wurden humanitäre Prinzipien, Empathie für Ausländer und die Bindung an ausländerschützende Rechtsnormen, was von den hochqualifizierten Migrationsexperten erwartet wurde und die Hoffnung auf Besserbehandlung der Geflüchteten näherte, von den ebenfalls eingestellten Polizeibeamten eher ignoriert. Daher wurden Amtsvergehen durch diese aus den Übergangsbestimmungen herrührenden Personaleinstellung mit bedingt. Somit ist teilweise von einer Pfadabhängigkeit der bisherigen türkischen Geflüchtetenpolitik auszugehen, die eben nach sicherheitspolitischen Kalkül mal weniger, mal mehr flüchtlingskritisch gestaltet wird.

ANMERKUNGEN

¹ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kanun Numarası: 6458 Kabul Tarihi : 4/4/2013 Yayımlandığı R.Gazete : Tarih : 11/4/2013 Sayı : 28615 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 53, S. 12019-12064-2, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, abgerufen am 14.12.2017

² Law On Foreigners And International Protection Law No : 6458 Acceptance Date : 4/4/2013 Official Journal Published : Date: 11/4/2013 Issue : 28615 Principle Published : Issue : 5 Volume : 53, <http://www.goc.gov.tr/files/files/ingilizce-2.pdf>, abgerufen am 14.12.2017

³ Ausländer und Internationales Schutzgesetz Gesetz Nr. 6458, Datum der Annahme: 4/4/2013, 11.04.2013, http://www.goc.gov.tr/files/files/Almanca_Tamamland%c4%b1.pdf, abgerufen am 14.12.2017

⁴ Um Verwechslungen mit dem rechtlich definierten Flüchtling zu vermeiden, wird hier der neutrale Begriff Geflüchteter verwendet.

⁵ Diese zeichnet sich aus durch einzelne Abkommen zwischen der EU, Griechenland und Frontex mit der Türkei und dem EU-Türkei-Deal aus (vgl. Gregou 2017:1-22)

⁶ Politisch-konfessionelle Motive scheinen dabei neben humanitären Motiven auch bedeutsam gewesen zu sein: „Since a large proportion of the escapees consists of Sunni Arabs fleeing the Baathist government, it can serve to change the current sectarian nature of the population structure in favour of the conservative Sunni majority, especially as admitted refugees seem to support the government that has accepted them.” (Gümüş und Eroğlu, 2015:473)

⁷ Diese Zahl wurde vom Generaldirektor der Migrationsbehörde Abdullah Ayvaz am 2. Dezember 2017 auf einem Istanbul Symposium zur Fortentwicklung der Kapazitäten der Provinzverwaltungen (İl Yönetimleri Kapasitesinin Geliştirilmesi Sempozyumu, Istanbul, 2.-3.12.2017) genannt, das vom Innenministerium und vom Forschungszentrum für Kommunalverwaltungen der Hacettepe-Universität (Hacettepe Üniversitesi Yerel Yönetimler Uygulama ve Araştırma Merkezi, HÜYAM) organisiert wurde.

⁸ T.C. Resmi Gazete, 9.03..2014, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140309-13.htm>, abgerufen am 14.12.2017

⁹ T.C. Resmi Gazete, 21.06.2017., <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/06/20170621-18.htm>, abgerufen am 14.12.2017.

¹⁰ So haben Abschiebehäftlinge nach Art. 59 (1) (b) das Recht darauf, ihren Anwalt zu sehen und einen Telefon. Zudem müssen Anwälte nach Art. 75(1) AuslSchutzG bei den Vernehmungen ihrer Mandanten anwesend sein.

¹¹ Was nicht-syrische Geflüchtete betrifft, gibt es zahlreiche Entscheidungen von Verwaltungsgerichten und des Verfassungsgerichts, bei denen die Richter bei ihrer Rechtsauslegung des neuen Gesetzes zugunsten dieser international Schutzsuchenden und somit gegen die DGMM-Praktiken entschieden hatten (Övünç Öztürk 2017:200).

LITERATURVERZEICHNIS

Internetquellen

Bakan Soylu'dan Açıklama: 23 bin 215 Suriyeli sınırdışı edildi”, NTV Online, 7.7.2017, https://www.ntv.com.tr/turkiye/bakan-soyludan-aciklama-23-bin-215-suriyeli-sinir-disi-edildi,YTtWF_zjmkqpIiq3fr6g3w, zuletzt abgerufen am (15.12.2017)

Çeçenistan'dan Sultanahmet Bombacısı ile ilk açıklama“, Cumhuriyet, 9.01.2015, http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/dunya/181792/Cecenistan_dan_Sultanahmet_bombacisi_ile_ilgili_aciklama.html#, zuletzt abgerufen am 5.01.2018; „Pendik ve Başakşehirde IŞİD operasyonu“, 21.06.2016, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1257028-pendik-ve-basaksehirde-isis-operasyonu>, zuletzt abgerufen am 5.01.2018.

No: 83, 3 Nisan 2016, „Türkiye'nin Bazı Suriyelileri Zorla Ülkelerine Geri Gönderdiği İddiaları Hk.”, T.C. Dışişleri Bakanlığı, 3.04.2016, http://www.mfa.gov.tr/no_-83_-3-nisan-2016_-turkiye_nin-bazi-suriyelileri-zorla-ulkelerine-geri-gonderdigi-iddialari-hk_.tr.mfa, zuletzt abgerufen am (4.12.2017)

No: 83, 3 Nisan 2016, Türkiye'nin Bazı Suriyelileri Zorla Ülkelerine Geri Gönderdiği İddiaları Hk.”, Außenministerium, 3.04.2016, http://www.mfa.gov.tr/no_-83_-3-nisan-2016_-turkiye_nin-bazi-suriyelileri-zorla-ulkelerine-geri-gonderdigi-iddialari-hk_.tr.mfa, zuletzt abgerufen am (4.12.2017)

„Suriye'deki yabancı militan sayısında Çeçenler birinci”, YDH Online, 3.02.2014, http://ydh.com.tr/HD12617_suriyedeki-yabanci-militan-sayisinda-cecenler-birinci.html, zuletzt abgerufen am (5.01.2018)

„Suriyeliler için harcanan maliyetin analizi”, Anadolu Ajansı, 6.12.2017, <http://aa.com.tr/tr/info/infografik/8044>, zuletzt abgerufen am (20.12.2017)

- „Türkei verweigerte mehr als 50 Syrern Ausreise nach Deutschland“, Der Standard, 21.06.2016, <http://derstandard.at/2000039440095/Tuerkei-verweigerte-mehr-als-50-Syrern-Ausreise-nach-Deutschland>, zuletzt abgerufen am 15.12.2017
- Alexander, D. (2016), „Das 5-Schritte-Auswahlverfahren für Flüchtlinge“, Welt, 11.04.2016, <https://www.welt.de/politik/ausland/article154185211/Das-5-Schritte-Auswahlverfahren-fuer-Fluechtlinge.html>, zuletzt abgerufen am 15.12.2017
- Ausländer und Internationales Schutzgesetz Gesetz Nr. 6458, Datum der Annahme: 4/4/2013, 11.04.2013, http://www.goc.gov.tr/files/files/Almanca_Tamamland%c4%b1.pdf, abgerufen am (14.12.2017)
- Bidinger S.; Lang, A.; Hites, D.; Kuzmova,, Y.; Noureddine, E.; Akram, , S. M. (2014), Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing, Boston University School of Law, 2014, <http://www.bu.edu/law/files/2015/09/SyriaReport.pdf>, zuletzt abgerufen am (15.12.2017)
- Dalkran, M. (2016). Law on Foreigners and International Protections: A Real Shift in Turkey's Migration Policy?“, Expert Brief, Regional Politics, Al Sharq Forum, May 2016, S. 1-6, http://www.sharqforum.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2016/05/Law-on-Foreigners-and-International-Protection.pdf, zuletzt abgerufen am (7.12.2017)
- Ekşi, N. (2016), „Die Asylpolitik der Türkei: Ein Überblick“, BPB, 6.7.2016, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/229957/die-asylpolitik-der-tuerkei>, zuletzt abgerufen am (23.12.2017)
- Göçmen Dayanışma, o.D., <http://gocmendayanisma.org/?s=edirne> (zuletzt abgerufen am 8.06.2017)
- Hoffmann, S. & Samuk, S. (2016). Turkish Immigration Politics and the Syrian Refugee Crisis“, SWP Working Paper No.1, *Divivison Global Issues*, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Working_paper_Hoffmann_Turkish_immigration_policy.pdf, zuletzt abgerufen am 15.12.2017, S. 6.
- Höhler, G. (2016), *Flüchtlinge: Türkei behält Akademiker im eigenen Land*, Badener Zeitung, <http://www.badische-zeitung.de/ausland-1/fluechtlinge-tuerkei-behaelt-akademiker-im-eigenen-land--123374620.html>, zuletzt abgerufen am (15.12.2017)
- Law On Foreigners And International Protection Law No : 6458 Acceptance Date : 4/4/2013 Official Journal Published : Date: 11/4/2013 Issue : 28615 Principle Published : Issue : 5 Volume : 53, <http://www.goc.gov.tr/files/files/ingilizce-2.pdf>, abgerufen am (14.12.2017)
- Mülteci-Der und Pro Asyl, „Beobachtungen zur Situation von Flüchtlingen in der Türkei, 22. April 2016“, Pro Asyl Online, 22.04.2016, <https://www.Proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/M%C3%BClteci-DER-Beobachtungen-Fl%C3%BChtlingssituation-T%C3%BCrkei-April-2016-1-1.pdf>, zuletzt abgerufen am 5.01.2018, S. 1
- Özden, Ş. (2013). *Syrian Refugees in Turkey*, MPC – Migration Policy Centre. San Domenico di Fiesole: European University Institute, <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-5.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.12.2017
- Özlem, K. (2011), *Balkan Göçmenleri ve Türkiye'deki Siyasi Seçimler*, 21. Yüzyıl Enstitüsü, <http://www.21yyte.org/tr/arastirma/balkanlar-ve-kibris-arastirmalarimerkezi/2011/04/14/6160/balkan-gocmenleri-ve-turkiyedeki-siyasi-secimler>, zuletzt abgerufen am 22.10.2017
- Soykan, C. (2017). *The EU-Turkey Deal One Year On: The Rise of Walls of Shame*, ECRE, 17.03.2017, <https://www.ecre.org/op-ed-by-cavidan-soykan-the-eu-turkey-deal-one-year-on-the-rise-of-walls-of-shame/>, zuletzt abgerufen am 15.12.2017
- SUPPORT FOR LIFE (HAYATA DESTEK). Durum Raporu. *Edirne'deki Suriyeli Mülteciler*. 17.09.2017, <http://www.hayatadestek.org/media/files/reports/150917+Edirne'deki+Suriyeli+M%C3%BClteci+Durum+Raporu..pdf>, zuletzt abgerufen am (31.05.2017)
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç İstatistikleri Geçici Koruma, 14.12.2017, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, zuletzt abgerufen am 23.12.2017
- T.C. Resmi Gazete 9.03.2014, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140309-13.htm>, abgerufen am (14.12.2017)
- T.C. Resmi Gazete 21.06.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/06/20170621-18.htm>, zuletzt abgerufen am (14.12.2017)
- UNHCR, Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), Art. 1, A 2, S. 6., http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf, zuletzt abgerufen am (23.12.2017)

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kanun Numarası: 6458 Kabul Tarihi : 4/4/2013 Yayımlandığı R.Gazete : Tarih : 11/4/2013 Sayı : 28615 Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 53, S. 12019-12064-2, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, abgerufen am 14.12.2017
Yinanç, B. (2013). Poor transparency shadows Turkey's Syria refugee policy., Hurriyet Daily News Online, 27.05.2014, <http://www.hurriyetdailynews.com/?PageID=238&NID=47639>, zuletzt abgerufen am 6.03.2015

Zeitschriften

- Adam, L. B. (2017), „The EU-Turkey Deal One Year On: A Delicate Balancing Act”, *The International Spectator*, 52/4, , S. 44-58
- Baban, Feyzi; Ilcan, Suzan; Rygiel, Kim, „Syrian refugees in Turkey: Pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43/1, S. 41-57
- Baban, Feyzi; Ilcan, Suzan; Rygiel, Kim (2017), „Syrian refugees in Turkey: Pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43/1, S. 41-57.
- Demirhan, Yılmaz; Aslan, Seyfettin Aslan (2015), „Türkiye'nin Sınırötesi Göç Politikaları ve Yönetimi”, *Birey ve Toplum*, 5/9, S. 23-62
- Ekşi, Nuray(2014),. „Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi.” *İstanbul Barosu Dergisi* 88/6, S. 65–89
- Fine, Shoshana (2017), „Liaisons, labelling and laws: International Organization for Migration bordercratic interventions in Turkey”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, S. 1-13, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1354073>, zuletzt abgerufen am 15.12.2017
- Gökalp Aras N. Ela; Şahin Mencütek, Zeynep (2015), „The international migration and foreign policy nexus: the case of Syrian refugee crisis and Turkey.”, *Migration Letters*, 12:3, 2015, S. 193-208
- Gökalp Aras, N. Ela; Mencütek, Zeynep Şahin (2015), „The international migration and foreign policy nexus: the case of Syrian refugee crisis and Turkey.”, *Migration Letters*, 12:3, S. 193-208, S. 194.
- Gregou, M. (2017), „Conditionality, migration control and bilateral disputes: The view from the Greek-Turkish borders in the Aegan”, *Mediterranean Politics*, 2017, S. 1-22, <https://doi.org/10.1080/13629395.2017.1380117>, zuletzt abgerufen am (15.12.2017)
- Gümüş, B.; Eroğlu, D. (2015), „Partial integration of Syrian ‘escapees’ under the rule of Turkey's Justice and Development Party (JDP)“, *Contemporary Arab Affairs*8:4, S. 469-487.
- İçduygu, A. (2017), Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar: ‘Siyasallaşan bir sürenin analizi’, *Toplum ve Bilim*, 140, S. 27-41
- İkizoğlu Erensu, A. & Kaşlı, Z. (2016), A Tale of Two Cities: Multiple Practices of Bordering and Degrees of ‘Transit’ in and through Turkey, *Journal of Refugee Studies*, 29/4, S. 528–548
- İkizoğlu Erensu, A. & Kaslı, Z. A Tale of Two Cities: Multiple Practices of Bordering and Degrees of ‘Transit’ in and through Turkey, *Journal of Refugee Studies*, 29/4, S. 528-548
- Memişoğlu, S. F. & Ilgit, A. (2017). Syrian refugees in Turkey: multifaceted challenges, diverse players and ambiguous policies, *Mediterranean Politics*, 22:3, S. 317-338
- Nawyn S. J.; Kavaklı, N. B.; Demirci-Yılmaz, T. & Pantic-Oflazoğlu, V. (2016). Human Trafficking and Migration Management in the Global South, *International Journal of Sociology*, 46:3, S. 189-2014
- Övünç Öztürk, N. (2017), „Reflections of the past, expectations for the future: a legal analysis on the development of asylum law in Turkey”, *Research and Policy on Turkey*, 2:2, S. 192-209
- Şimşek, D. (2017). Göç politikaları ve “insan güvenliği”: Türkiye'deki Suriyeliler Örneği”. *Toplum ve Bilim*, 140, S. 11-26
- Şirin Ö.; N. A.; Genç D. (2015), Vulnerability leading to mobility: Syrians' exodus from Turkey, *Migration Letters*, 12/3 (2015), S. 251-262;

Bücher

- Elik, S. (2016). Arap Baharı Sonrası Ortadoğu'dan Türkiye'ye Göç: Türkiye'deki Suriyeliler, eds. Çeviker, Abdüllatif; Bal Faruk (Hrsg.), *Türk-İslam Dünyasında Göç ve Göç Yönetimi*, Akademik Kitaplar, 2016, İstanbul, S. 321-358
- Eroğlu, , Deniz(2013), *The Making of Asylum Policies in Turkey: Analysis of Non-Governmental Organisations, Political Elites and Bureaucrats*, Unveröffentlichte Dissertation. University of Essex
- Eroğlu, Deniz (2015), „The Making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process”, in Sirkeci, İbrahim; Elçin, Doğa; Şeker, Güven (Hrsg.), *Politics and Law in Turkish Migration, Turkish Migration Series*. London: Transnational Press, S. 25-38

- Mayntz, R. & W.Scharpf, F. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, In: Mayntz,Renate; Scharpf, Fritz (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, S. 39-72, Frankfurt/New York: Campus.
- Sađırođlu, A. Z. (2015). The fundamental parameters of Turkey's new migration policy and management within the terms of new legislation. in: Őeker, Gven; Tilbe, Ali; kmen, Mustafa; Yazgan Hepgl, Pınar Yazgan; Erođlu, Deniz , Sirkeci, İbrahim (Hrsg.), *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings*. London: Transnational Press London , S. 39-44
- Őirin, N. A.; Genç, D. (2015). Continuity or Change in Turkey's Mass Migration Policy: From 1989 emigrs to Syrian 'guests, Őeker, Gven; Tilbe, Ali; zmen, Mustafa; Yazgan Hegl, Pınar Yazgan, Erođlu, D. & Sirkeci, İ. (Hrsg.), *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings*. London: Transnational Press London, S. 23-38
- Unutulmaz, K.; Sirkeci, O.; Utku, İ. & Erođlu, D. (2017). Chapter One Syrian Communities in Turkey: Conflict Induced Diaspora", eds. Utku, Deniz Erođlu; Untulmaz, K. Onur; Sirkeci, İbrahim (Hrsg.), *Turkey's Syrians: Today and Tomorrow*, London : Transnational Press, S. 1-22