

September 2020

# Länderbericht

Länderbüro Türkei



## Flüchtlinge in der Türkei: Ist das Geld der EU gut angelegt?

*Walter Glos & Friedrich Püttmann*

Mit dem Feuer in Moria richteten sich die Augen der Welt erneut auf Europas Migrationspolitik. Deutschland hat die Wichtigkeit dieses Themas nicht vergessen: Am Tag der Konrad-Adenauer-Stiftung, dem 10. September wurde die Migrationspolitik in einer Podiumsdiskussion mit Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem EVP-Vorsitzenden Donald Tusk als „das neben Corona drängendste Problem in Europa“ identifiziert. Die meisten Geflüchteten weltweit befinden sich derzeit auf der anderen Seite der Ägäis in der Türkei und werden dort auch mit europäischer Hilfe versorgt. Das wirft bis heute immer wieder Fragen auf in Europas Parlamenten und Medien: Wohin genau gehen die Zahlungen der EU und erfüllen sie auch ihren Zweck? Was muss geschehen, damit der Zulauf nach Lesbos nicht wieder ansteigt?

### Das Flüchtlingsabkommen als Investition begreifen

Etwa 3,6 Millionen syrische Flüchtlinge leben derzeit in der Türkei. Täglich kommen durch Neugeburten circa 400 weitere hinzu. Kein Land der Welt beherbergt mehr Schutzsuchende – sowohl aus dem Bürgerkriegsland als auch insgesamt. Zudem steigt die Zahl der nicht-syrischen Geflüchteten in der Türkei enorm an. Aktuell werden sie auf 400.000 geschätzt. Die meisten von ihnen kommen aus Afghanistan und Pakistan. Es sind vor allem sie, welche unter den 12.000 Menschen waren, die Ende Februar, als die Türkei die Grenzen für offen erklärte, versuchen nach Griechenland zu gelangen. Die anderen erhalten derzeit finanzielle Unterstützung der Europäischen Union im Rahmen der sogenannten *Facility for Refugees in Turkey (FRIT)*, welche im Zuge der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016 mit 6 Milliarden Euro ausgestattet wurde.

Es gibt viele Perspektiven, unter denen man diesen Fonds betrachten kann, der bis heute heiß diskutiert wird. Die einen loben ihn als das größte humanitäre Hilfspaket, das die europäischen Staaten je zusammen ausgestellt haben; andere kritisieren ihn an als „Schutzgebühr“ an die Türkei, um Europa vor irregulärer Migration zu

bewahren. Und wieder andere bezeichnen die Erklärung als einen „Deal“ mit einem Land, das zunehmend auf Konfrontationskurs mit der EU sei, sich von ihren Werten entferne und sie erpresse. Das Flüchtlingsabkommen, eine „Spende an ein illiberales System“?

Tatsächlich gibt es eine vierte Sichtweise auf das Abkommen, die der Wirklichkeit am ehesten gerecht wird. Denn das Abkommen ist eine Investition: eine Investition in einen gesellschaftlichen Kompromiss und das nachhaltige Wohl zahlreicher Hilfsbedürftiger. Fakt ist, dass eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union kein zweites „2015“ erleben möchte. Dafür gibt es viele Gründe. Die Flüchtlingskrise hat den Geflüchteten sowie der EU viel abverlangt. Mit der EU-Türkei-Erklärung sank sowohl die Zahl der irregulären Ankünfte als auch die Zahl der Todesfälle in der Ägäis auf ein Minimum.

Fakt ist aber auch, dass eine Mehrheit der Deutschen die gestrandeten Notleidenden deswegen noch lange nicht aus den Augen verlieren möchte. Das zeigen die Bereitschaft vieler deutscher Kommunen, weitere besonders vulnerable Geflüchtete aufzunehmen, sowie die Besuche christdemokratischer Vertreter in den Flüchtlingslagern der Türkei und auf den

griechischen Inseln. Die öffentlichen Reaktionen auf den Brand in Moria unterstreichen diese Tatsache einmal mehr.

Für den Staat und viele Bürger ist die irreguläre Migration eine Zumutung; für das christliche Menschenbild und andere wäre es eine solche, die Betroffenen sich selbst zu überlassen. Das Flüchtlingsabkommen schafft den Spagat, wie es das Markenzeichen christdemokratischer Politik ist, und unterstützt die Türkei vor Ort. Doch wie bei jeder Investition gilt auch hier die Frage, ob das Geld gut angelegt ist.

## Wohin geht Europas Geld?

Als der Auswärtige Ausschuss des Europaparlaments am 10. Juli kurz vor der Sommerpause zu einer virtuellen Anhörung verschiedener EU-Behörden zum Thema externer Finanzierungsinstrumente lud, war die Stimmung sichtlich aufgeheizt. Denn der Anlass war die parlamentarische Evaluation der Finanzhilfen an die Türkei. Nachdem die Generaldirektion für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR), der Dienst für Außenpolitische Instrumente (FPI) und das Türkeireferat des Europäischen Auswärtigen Diensts (EEAS) ausführliche Präsentationen über die Verwendung der EU-Gelder gehalten hatten, ergriff die belgische Abgeordnete Assita Kanko, stellvertretende Vorsitzende der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (ECR), das Wort und äußerte heftige Kritik: das Instrument für Heranführungshilfe der EU (IPA) – ein finanzielles Förderprogramm für Beitrittskandidaten – habe im Falle der Türkei „rein gar nichts“ bewirkt und solle sofort gestoppt werden; die Hilfe für Flüchtlinge in der Türkei hingegen solle fortgesetzt werden, allerdings als Teil eines anderen, neuen Hilfsprogramms; es müsse klargemacht werden, dass die EU der Türkei selbst kein Geld mehr gebe.

Die geäußerte Furcht, dass Brüssel in Wahrheit Ankara finanzieren könne anstelle der anvisierten Geflüchteten, ist ein immer wiederkehrendes Thema in Europa. Nur einige Wochen zuvor in einer ähnlichen Sitzung des Ausschusses hieß es, das Geld der EU-Mitgliedsstaaten dürfe auf keinen Fall an die Türkei selbst gehen, sondern

müsse ausschließlich den Flüchtlingen zugute kommen. Doch ist diese Forderung eigentlich sinnvoll?

Um die Kernaussage dieses Berichts vorweg zu stellen: sie ist es nicht. Und auch das hat viele Gründe.

**1. Der Großteil der EU-Gelder geht in die Türkei, nicht an die Türkei.** Um mit einem Mythos gleich zu Anfang aufzuräumen: gerade einmal 18% der europäischen FRIT-Gelder fließen direkt an den türkischen Staat.<sup>1</sup> Der überwiegende Teil geht an nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen, welche vor Ort in der Türkei die Geflüchteten auf verschiedenste Weise unterstützen. Ein großer Teil der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind Experten und Expertinnen aus dem Ausland beispielsweise der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Das größte Projekt, welches aus den FRIT-Geldern finanziert wird, ist das sogenannte Emergency Social Safety Net (ESSN): eine Art Sozialhilfe von 120 Türkischen Lira (derzeit etwa 13,60€), die jeden Monat direkt an etwa 1,7 Millionen syrische Flüchtlinge mittels einer aufladbaren Kreditkarte ausgezahlt wird.<sup>2</sup>

Die etwa 1 Milliarde Euro, die die Republik Türkei direkt aus dem FRIT-Fonds erhält, geht derweil nahezu ausschließlich an die Ministerien für Bildung (65%) und Gesundheit (28%). Von diesen Mitteln finanzieren die Ministerien einen Teil der gesundheitlichen Versorgung und Schulbildung der Flüchtlinge. Die Gesamtkosten dafür übersteigen jedoch deutlich die Summe der europäischen Hilfe: laut türkischem Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu belaufen sich diese auf 37 Milliarden US-Dollar.<sup>3</sup> Wie die Neue Zürcher Zeitung Ende Juli berichtete, konnte bisher „nur ein Bruchteil“ der 1400 benötigten zusätzlichen Schulen überhaupt gebaut werden.<sup>4</sup> Der Mangel an Schulbildung für die syrischen Kinder droht eine „verlorene Generation“ heranzuziehen, welche kaum Zukunftsperspektiven hätte, sich aus ihrer verzweiferten Lage niemals selbstständig

befreien könnte – und damit leichte Beute für radikale Ideologien würde.

Die Kosten, die die menschenwürdige Versorgung eines einzelnen Flüchtlings in der Türkei verursacht, sind dabei deutlich geringer als die Kosten, welche aufkämen, wäre derselbe Mensch in Deutschland. Dennoch reichen die aktuell verfügbaren Gelder nicht aus, um den fast 4 Millionen vor dem syrischen Bürgerkrieg geflohenen Menschen angemessen zu helfen. Gleichzeitig ist es im Eigeninteresse der Türkei, diese Krise so gut wie möglich zu bewältigen, um sozialen Unfrieden zu vermeiden. Eine Zweckentfremdung der europäischen Mittel zur Versorgung der Geflüchteten in der Türkei ist daher unrealistisch. Da Veruntreuung jedoch überall geschehen kann, wird die Verteilung der FRIT-Gelder zudem von einem EU-Aufsichtsrat begutachtet, welcher sicherstellt, dass die Mittel auch am beabsichtigten Ziel eingesetzt werden.

Mit Blick auf die aktuell noch bestehenden IPA-Mittel der EU an die Türkei muss festgehalten werden, dass ein Großteil dieser bereits eingefroren wurde. Jene, welche nach wie vor ausgezahlt werden, gehen nur zu 11% an den türkischen Staat und dienen ausschließlich Zwecken, welche eindeutige Interessen oder Werte der EU widerspiegeln: das europäische Austauschprogramm für Studierende *Erasmus*, die Förderung der türkischen Zivilgesellschaft sowie Trainings für türkische Grenzschutzbeamte. Dass überhaupt ein Anteil der *Facility for Refugees in Turkey* durch den türkischen Staat implementiert wird, ist derweil auch aus inhaltlichen Gründen sinnvoll.

**2. Gesundheit und Bildung sind staatliche Aufgaben.** Wie in jedem Land werden diese beiden Güter in erster Linie von der öffentlichen Hand bereitgestellt. Diese zu umgehen, wäre nicht nur kostenintensiver, sondern auch eine Unterwanderung der türkischen Souveränität sowie kontraproduktiv. Denn die Alternative zur finanziellen Unterstützung des staatlichen Schul- und Gesundheitssystems wäre, ein

grundlegend separates System zu schaffen, was die Flüchtlinge von ihrer Aufnahmegesellschaft entfremden, soziale Spannungen verstärken und so die Motivation weiterzuziehen erhöhen würde. Dies wäre weder zum Wohle der Flüchtlinge noch im Interesse der Europäischen Union. Eine finanzielle Förderung des türkischen Staats an dieser Stelle ist daher nicht nur sinnvoll, sie ist unumgänglich.

### 3. Integration funktioniert nur unter Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft.

Bei der Versorgung der syrischen Geflüchteten darf nicht nur die finanzielle Seite der Kosten gesehen werden. Denn die Aufnahme habe auch politische Kosten, wie der Migrationsforscher Prof. Murat Erdoğan der Türkisch-Deutschen Universität in Istanbul regelmäßig betont. Laut Prof. Erdoğan droht mit der zweiten Generation der Syrerinnen und Syrer in der Türkei eine Parallelgesellschaft zu entstehen. Die derzeitigen Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit für Flüchtlinge in der Türkei sind angesichts der stark geschwächten Wirtschaft sehr begrenzt. Außerdem wächst von Tag zu Tag die Ablehnung der Neuankömmlinge durch die türkische Bevölkerung. Infolgedessen hat die türkische Regierung herbe Verluste bei den letzten Wahlen hinnehmen müssen. Prof. Erdoğan fordert daher: „Wir müssten unbedingt mehr in die Integration investieren.“<sup>5</sup>

Denn die Alternativen für die Flüchtlinge sind entweder die Weiterreise in die EU oder ein Leben ohne Zukunft – egal, ob innerhalb der Türkei oder rückgeführt in den Norden ihres Heimatlandes, von wo nur wenige der Geflüchteten tatsächlich stammen und der Krieg bis heute wütet. Doch das bedeutet, dass man die türkische Aufnahmegesellschaft dabei mitnehmen muss. Denn für viele Türiinnen und Türken heißt *aufnehmen* nicht gleich *integrieren*, und als Flüchtling versorgt zu werden ist nicht gleichbedeutend mit für immer da bleiben zu dürfen. Wie alle Länder dieser Welt wurde die Türkei von der Coronakrise wirtschaftlich stark getroffen. Die meisten Türken fürchten sich mehr vor der

Armut als vor der Infektion. Doch in der Türkei kommt zusätzlich die Beherbergung der Flüchtlinge hinzu, welches alles um ein Vielfaches erschwert. Zudem fürchtet ein Teil der Bürger, die neuen Mitbewohner könnten die türkische Gesellschaft grundlegend verändern und konservativer machen. Dass die EU auf den Verbleib der Syrer in ihrem Land pocht, wird dabei von so manch einem als europäische Verschwörung zur Schwächung der türkischen Nation von innen heraus gesehen.

Aus all dem folgt, dass wer zum Wohle der Flüchtlinge und im Interesse der Europäischen Union die Integration der Geflüchteten vor Ort ermöglichen will, auch für die notwendige politische Akzeptanz in der türkischen Bevölkerung sorgen muss. Dazu gehören zunächst Aufklärungskampagnen, welche Vorurteile und Gerüchte über Flüchtlinge aus der Welt schaffen, aber vor allem auch Investitionen in die türkische Wirtschaft insgesamt und Programme, die die am stärksten betroffenen Kommunen direkt bei der Integration unterstützen und Türkinnen und Türken mit Syrerinnen und Syrern zusammenbringen. Diese Unterstützung kann zum einen aus einem Wissenstransfer bestehen, wie einige deutsch-türkische Städtepartnerschaften ihn bereits durchführen. Die Türkei war bisher überwiegend ein Auswanderungsland und steht hier vor neuen Herausforderungen. Zum anderen muss die Unterstützung aber unweigerlich auch ein finanzielles Engagement beinhalten, damit die erforderlichen Maßnahmen durchgeführt werden können. Syrischen Flüchtlingen helfen heißt auch der Türkei zu helfen – anders funktioniert es nicht.

## Ohne die Türkei geht es nicht

In der politischen Talkshow mit Anne Will über den Brand in Moria am 13. September unterstrich Manfred Weber, Fraktionsvorsitzender der EVP im Europaparlament: „Das Erste ist die Humanität.“ Doch Humanität erfordere auch Ordnung. Der Schlüssel zu nachhaltiger Humanität und Ordnung auf den griechischen Inseln liegt

allerdings in der Türkei. Wie der Christdemokrat klarmachte, steht eines fest: das Zurückstoßen von Geflüchteten auf See ist illegal und unmoralisch; wer in Europa ankommt, der muss an Land gebracht werden und hat Anrecht auf ein faires Verfahren. Doch wem die Rechtsprechung keinen Asylanspruch zugesteht, der muss zurückgeführt werden. Diese Rücknahme ist nur möglich, wenn die Türkei darin einwilligt und kooperiert. Das ist seit dem 5. März nicht mehr der Fall. Damit ist das Flüchtlingsabkommen de facto suspendiert.

Wie der Migrationsforscher und Architekt des Abkommens, Gerald Knaus, in selbiger Diskussion erläuterte, führt daher kein Weg daran vorbei, mit der Türkei ein neues Abkommen zu verhandeln, welches die Rückführung ermöglicht, das Übersetzen von Migranten auf griechische Inseln verhindert und die Türkei bei der Versorgung der Flüchtlinge weiter unterstützt. Denn neben einer europäischen Lösung für Geflüchtete sowie einem geordneten Asylverfahren und menschenwürdigen Unterbringungen an den EU-Außengrenzen, wie sie Bundesinnenminister Seehofer fordert, ist der effektivste und nachhaltigste Weg zur Minderung irregulärer Migration und Vermeidung überfüllter Aufnahmelager auf den griechischen Inseln, dass die Mehrheit der Geflüchteten in der Türkei bleibt und ein angemessener Teil von ihnen im Rahmen geordneter sogenannter *Resettlement*-Verfahren nach Europa gebracht wird. Dafür braucht es nicht nur eine Neuauflage der FRIT, sondern die Gelder müssen noch gezielter in die längerfristige Integration fließen.

Wie das funktionieren kann, zeigt ein aktuelles Projekt des Auslandsbüros der KAS in Ankara. In Zusammenarbeit mit dem *World Food Programme* der UN, dem türkischen Arbeitsamt und Microsoft wird hierbei in Anlehnung an das deutsche System der dualen Ausbildung einer gemischten Kohorte aus syrischen Geflüchteten, Türkinnen und Türken im Alter von 18 bis 35 Jahren eine kostenlose Weiterqualifizierung im Bereich der Softwareentwicklung angeboten. Einer türkischen Arbeitsmarktstudie zufolge sind Programmierfähigkeiten eine der meist gefragten Qualifikationen in der Türkei derzeit. Das

gemeinsame Fortbildungsprogramm EMPACT bietet dabei den jungen Menschen nicht nur die nötige Lehre und praktische Erfahrung, sondern zahlt ihnen außerdem in dieser Zeit ein Azubi-Gehalt und betreut sie bei der Arbeitsplatzsuche. Der entscheidende Faktor ist aber vor allem, dass syrische und türkische Arbeitssuchende gemeinsam ihre beruflichen Ziele verfolgen und so positive zwischenmenschliche Beziehungen zueinander aufbauen. Nur so wird soziale Integration möglich und beständig.

Derartige Programme gibt es viele in der Türkei und das oft in Zusammenarbeit mit türkischen Institutionen und Organisationen. Bei einem Besuch des KAS-Büros Ankara beim Bürgermeister der Stadt Adiyaman im Südosten der Türkei betonte dieser, dass die Integration der Flüchtlinge nur gelingen könne, wenn die dafür nötige Infrastruktur sowie Möglichkeiten der Berufsausbildung und Arbeitsplätze in der Region geschaffen würden. Insbesondere die Themen Innovation und Digitalisierung seien hier von großer Bedeutung.

Mitarbeiter türkischer Hilfsorganisationen weisen unterdessen immer wieder darauf hin, dass die europäischen Mittel nicht für die türkische Regierung aufgebracht würden, sondern für sie und ihren Einsatz für die Wahrung der Menschenrechte der Flüchtlinge in der Türkei. Das Besondere der FRIT-Mittel sei zudem, dass sie von den jeweiligen Organisationen nicht in Ankara, sondern direkt in Brüssel beantragt würden – meistens mit einer internationalen Nichtregierungsorganisation als Mittler. Während viele im humanitären Sektor der Türkei dabei von der ausländischen Expertise lernen, führt dieses System auch immer wieder zu Missverständnissen. Die Türkei sei nun einmal nicht dasselbe wie die Sahel-Zone oder Jordanien: es gebe keine einheitliche Lösung für alle Länder bei der Aufnahme von Flüchtlingen, sagt zum Beispiel Duygu Fendal vom Internationalen Blauen Halbmond Istanbul und schreiben auch die Oxforder Migrationsexperten Alexander Betts und Paul Collier.<sup>6</sup> Doch das sei nicht allen zugereisten Experten immer klar und unterstreicht die Wichtigkeit, insbesondere türkische Organisationen selbst zu unterstützen. Denn sie kennen die Lage vor Ort wie kein

zweiter und brauchen finanzielle Sicherheit, um langfristige Integrationsprojekte planen zu können, die mehr sind als nur eine Bekämpfung der Symptome.

Zustände wie im Flüchtlingslager Moria auf Lesbos gibt es in der Türkei nicht. Überhaupt leben nur noch circa 2% der syrischen Geflüchteten in einer staatlichen Unterbringung. Die überwiegende Mehrheit ist in die Großstädte, insbesondere nach Istanbul, gezogen, um dort Arbeit zu finden – oft als Schwarzarbeit, unterhalb des Mindestlohns und zu kläglichen Bedingungen, wie die UN-Behörde *International Labour Organization* berichtet.<sup>7</sup> Doch selbst diese Erwerbsmöglichkeiten wurden vielfach von der Coronakrise zerstört.

Im März betrug die Arbeitslosenquote in der Türkei um die 14%.<sup>8</sup> Experten wie Prof. Erdoğan oder der Türkeikenner Michael Thumann geben derweil an, dass ihren Nachforschungen zufolge die Mehrheit der syrischen Flüchtlinge aller Voraussicht nach in der Türkei bleiben möchte. Denn ein Ende des Regimes, vor dem die meisten von ihnen geflohen sind, ist äußerst unwahrscheinlich. Gleichzeitig nimmt das Integrationspotenzial vor Ort aufgrund der schrumpfenden Wirtschaft und wachsenden sozialen Spannungen rapide ab. Eine erzwungene Rückführung nach Syrien wäre jedoch fatal.

Die Lehren der aktuellen Stunde sind daher: Um ein neues Moria zu verhindern, sollte die Türkei einbezogen werden. Das bedeutet ein neues Flüchtlingsabkommen zu schließen und die Türkei weiter zu unterstützen. Diese Neuauflage wird auch die nicht-syrischen Migranten berücksichtigen müssen. Denn es sind vor allem sie, welche heute in Griechenland ankommen. Zu diesem Anlass wird das KAS-Büro Türkei Mitte Oktober einen digitalen Migrationsgipfel abhalten und mit internationalen Expertinnen und Experten über die Zukunft beraten.

Nur, wenn es der Türkei besser geht, kann es auch den Flüchtlingen besser gehen und die irreguläre Migration nach Europa reduziert werden. Soziale Integration ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sie muss politisch gewollt sein. Diese Integration ist im

Interesse der Europäischen Union; im Interesse der türkischen Gesellschaft ist sie bisher noch nicht. Die Türkei finanziell zu unterstützen ist

daher nicht nur moralisch geboten, es ist auch politisch klug.

**Walter Glos** ist Leiter des Länderbüros Türkei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Friedrich Püttmann** ist Doktorand am Europäischen Institut der London School of Economics (LSE) sowie Research Associate am Istanbul Policy Center (IPC).

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility\\_table.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.haberler.com/bakan-cavusoglu-turkiye-de-suriyeli-multeciler-11836054-haberi/>

<sup>4</sup> Volker Pabst (2020). „Flüchtlingskinder in der Türkei: Die Träume der verlorenen Generation.“ *NZZ*, 30. Juli.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Alexander Betts und Paul Collier (2017). *Refuge. Transforming a Broken System*. London: Allen Lane.

<sup>7</sup> Luis Pinedo Caro (2020). *Syrian Refugees in the Turkish Labour Market*. Ankara: ILO.

<sup>8</sup> <http://disk.org.tr/2020/03/mart-2020-issizlik-ve-istihdam-raporu-krizde-1-milyon-660-bin-istihdam-kaybi/>

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Walter Glos  
Direktor  
Länderbüro Türkei  
[www.kas.de/tuerkei](http://www.kas.de/tuerkei)

[walter.glos@kas.de](mailto:walter.glos@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)