

SWP-Aktuell

NR. 14 FEBRUAR 2022

Europäisch-Türkische Migrationspolitik nachhaltig gestalten

Eine stärkere Fokussierung der türkischen Aufnahmegesellschaft ist nötig

Sinem Adar/Friedrich Püttmann

Die Steuerung irregulärer Migration ist zu einem Schwerpunkt der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei geworden. Zwei Sichtweisen dominieren in der europäischen Diskussion über dieses Thema: eine »fürsorgliche«, die sich auf das Wohlergehen der Flüchtlinge konzentriert, und eine »besorgte«, deren Fokus auf der Sicherheit der EU-Außengrenzen und den Ängsten europäischer Bürger liegt.

Ein Faktor wird in den europäischen Debatten über Migration weitgehend übersehen: die wachsende Unzufriedenheit der türkischen Bevölkerung mit den sozialen und politischen Verhältnissen im eigenen Land. Schließlich nimmt die Türkei weltweit am meisten Flüchtlinge auf und hat dabei gleichzeitig mit einer schweren Wirtschaftskrise und einer festgefahrenen Regierung zu kämpfen. Die migrationspolitische Zusammenarbeit von EU und Türkei wird nur dann langfristig Früchte bringen, wenn dieser wachsenden Unzufriedenheit Rechnung getragen wird. Denn weder die Förderung der Rechte von Flüchtlingen in der Türkei noch eine verlässliche Sicherheitskooperation sind auf Dauer ohne die Akzeptanz der türkischen Aufnahmegesellschaft möglich. Im Hinblick darauf sollte die EU der Türkei ihre Absicht signalisieren, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, und die Integrationsbemühungen vor Ort proaktiver unterstützen.

Trotz der breiten Kritik, die an der EU-Türkei-Migrationserklärung vom 18. März 2016 geübt wurde, sind sich europäische wie türkische politische Akteure überwiegend einig, dass sie Wirkung gezeigt hat: Die Sicherheit der EU-Außengrenzen in der Ägäis ist weitgehend wiederhergestellt worden, indem die Zahl der irregulären und oft tödlich verlaufenen Grenzübertritte auf ein Minimum reduziert wurde. Gleichzeitig konnte die Situation der aus Syrien

Geflüchteten durch die Einrichtung der EU-Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (FRiT) erheblich verbessert werden. Die EU hat diese Einrichtung mit dem in ihrer Geschichte bisher höchsten Betrag an humanitärer Hilfe finanziert.

Insgesamt 3,7 Millionen syrische Flüchtlinge (und weitere 320.000 nichtsyrische irreguläre Migranten – etwa ein Drittel davon aus Afghanistan) leben heute in der Türkei. Das entspricht 15 Prozent aller welt-

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

CATS Centrum für angewandte
Türkeistudien



weit aus ihrem Heimatland vertriebenen Menschen. Rund 90 Prozent der syrischen Flüchtlinge in der Türkei empfinden sich als mehr oder weniger integriert. Viele von ihnen fühlen sich auch kulturell mit der Aufnahmegesellschaft verbunden und in der Türkei zu Hause. Ihre Bereitschaft, entweder nach Europa weiterzuziehen oder nach Syrien zurückzukehren, ist derzeit gering. Die Flüchtlinge sind jedoch nur unzureichend in den formellen Arbeitsmarkt integriert und leben daher vielfach in prekären Verhältnissen. Darüber hinaus meldeten im Zuge der Corona-Pandemie fast 70 Prozent der Flüchtlingshaushalte in der Türkei den Verlust von Arbeitsplätzen.

Wahrnehmungen türkischer Bürger

Die Sichtweise der Aufnahmegesellschaft auf die syrischen Flüchtlinge weicht indessen in mehrerlei Hinsicht von der Selbstwahrnehmung der Flüchtlinge ab. Mehr als 82 Prozent der Türken wollen, dass die syrischen Flüchtlinge zurückgeführt werden, 71 Prozent sehen in ihnen ein Sicherheitsrisiko, und rund zwei Drittel stören sich generell an ihrer Anwesenheit. Ein Hauptgrund dafür ist, dass die Flüchtlinge überwiegend im informellen Sektor beschäftigt sind – insbesondere in der Viehzucht, der Textilindustrie und dem Ackerbau. Und dies erzeugt einen erheblichen Druck auf die Löhne, da ein Drittel der Aufnahmebevölkerung ebenfalls informell arbeitet. Außerdem haben viele türkische Bürger das Gefühl, dass syrische Flüchtlinge privilegiert sind als sie selbst, weil sie besondere soziale Dienstleistungen und finanzielle Unterstützung erhalten und Steuerhinterziehung dem Anschein nach bei ihnen seltener geahndet wird.

80 Prozent der türkischen Staatsangehörigen empfinden die syrischen Flüchtlinge zudem als kulturell fremd: 70 Prozent sind der Meinung, dass »die Syrer die Identität der türkischen Gesellschaft deformieren werden«, und zwei Drittel glauben, dass die syrischen Flüchtlinge die »moralischen

Werte und Traditionen« der Türkei bedrohen. Klagen über Flüchtlinge, die in »Parallelgesellschaften« leben, sind keine Seltenheit. Zwischen 2017 und 2019 ist der Prozentsatz jener türkischen Bürger zurückgegangen, die mit Syrern in einem sozialen oder geschäftlichen Kontext interagieren.

Die syrischen Flüchtlinge sind damit zu einem neuen Element in dem seit langem anhaltenden Kulturkampf um die nationale Identität innerhalb der Türkei geworden. Der in der Folge aufgekommene aufgeheizte Immigrationsdiskurs ist mit dem in vielen EU-Staaten vergleichbar, in der Türkei in dieser Form aber neu. Eine Gruppe von Universitätsstudenten, die sich selbst als »Wütende Junge Türken« (Öfkeli Genç Türkler) bezeichnen, ist beispielsweise der Ansicht, dass die türkische Identität und die Grundwerte der türkischen Republik mitunter durch eine fehlgeleitete Außenpolitik der Regierungspartei AKP in Gefahr geraten sind, in deren Rahmen die AKP den Weg für die Flüchtlingsaufnahme geebnet habe. Für sie ist »Grenze gleich Ehre«.

Im gleichen Sinne gründete der Politikprofessor Ümit Özdağ kürzlich die bisher marginale rechtsextreme Siegespartei (Zafer Partisi), deren Programm ausschließlich darin besteht, Flüchtlinge abzulehnen und die türkische Identität zu verteidigen.

Die zusehends einwanderungsfeindliche Stimmung in der Türkei hat sich zuletzt auch in gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlinge entladen, im vergangenen August etwa in Ankara und im Januar dieses Jahres in Istanbul.

Migration: Eine neue Arena des politischen Wettbewerbs

Die in der Bevölkerung verbreitete einwanderungskritische Haltung geht vielfach mit einer allgemeinen Wut auf die amtierende Regierung einher oder leitet sich gar von dieser ab. Angesichts dessen hat die regierende AKP begonnen, sich von ihrer früheren humanitären Politik zu distanzieren.

Das anfängliche Narrativ der türkischen Gastfreundschaft, das die syrischen Geflüch-

teten als »Gäste« darstellte und in weiten Teilen der türkischen Gesellschaft breite Zustimmung fand, wurde mit zunehmender Aufenthaltsdauer der Flüchtlinge immer fragiler.

Zu Beginn der Fluchtwelle untermauerte die AKP ihre offiziell flüchtlingsfreundliche Haltung mit dem Argument, dass Türken und Syrer eine gemeinsame osmanische Abstammung hätten und in islamischer Brüderlichkeit verbunden seien – eine Parallele zu den nativistischen Narrativen in Europa, denn beide bauen auf der Idee einer gemeinsamen religiösen Identität als entscheidendem Faktor sozialer Harmonie auf.

Die etablierten säkularen Oppositionsparteien hingegen stellten die Syrer als ein Werkzeug der AKP-Regierung dar, mit dem sie die Islamisierung der Gesellschaft vorantreiben und die eigene Macht konsolidieren wolle. Mittel zum Zweck sei die Verleihung der türkischen Staatsbürgerschaft an die überwiegend religiös-konservativen syrischen Flüchtlinge. Dabei ist die einwanderungskritische Haltung der Wähler dieser Parteien stark mit ihrer bereits zuvor bestehenden Wut auf die AKP und der Angst vor einer konservativen Entwicklung der Türkei verbunden. Ihr Widerstand gegen den Verbleib der Flüchtlinge ist insofern auch nur eine weitere Form, in der sie ihre allgemeine Ablehnung der Regierung zum Ausdruck bringen.

Tatsächlich haben die großen Oppositionsparteien, etwa die Republikanische Volkspartei (CHP) und die Gute Partei (İYİ), in letzter Zeit den Schwerpunkt ihrer Kritik an der Einwanderung auf die Regierungspolitik verlagert. So stellen sie sich gegen die Aufnahme einer wachsenden Zahl von Flüchtlingen und irregulären Migranten durch die Türkei, weniger aber gegen die Flüchtlinge selbst. Die Regierung hat derweil angesichts der heftigen Kritik, die ihr entgegenschlägt, zu erkennen gegeben, dass sie um die Belastungen der Bevölkerung durch die Flüchtlingsaufnahme weiß und sie ernst nimmt. In der Folge hat sie die EU wegen ihrer aus türkischer Sicht unzureichenden Unterstützung kritisiert, den Diskurs über die Rückführung der syrischen

Geflüchteten nach Nordsyrien intensiviert und sich gegen die Aufnahme afghanischer Flüchtlinge ausgesprochen.

Im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2023 hat sich der politische Wettbewerb in der Türkei verschärft. In der Migrationsfrage liegen die amtierende AKP und die türkischen Oppositionsparteien heute weniger weit auseinander. Angesichts der sich immer schneller ausbreitenden Wirtschaftskrise im Land, der Schwächung der institutionellen Kapazitäten und der sich vertiefenden Inkohärenz der Eliten sind sowohl die Zustimmungswerte für die regierende AKP und ihren Koalitionspartner – die Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP) – als auch für Präsident Erdoğan stark rückläufig. Es ist schwer, den Zeitpunkt vorherzusagen, an dem ein politischer Wandel eintreten und in welcher Form er sich vollziehen wird; dennoch ist ein solcher Wandel wahrscheinlich.

Eine nachhaltigere Migrationszusammenarbeit der EU und der Türkei

Dies bedeutet jedoch nicht, dass für die EU die Zusammenarbeit mit einer anderen türkischen Regierung in Belangen der Migration einfacher würde. Im Gegenteil: Der islamisch-humanitäre Diskurs der AKP-Regierung sowie ihr Bestreben, die im Zuge der EU-Türkei-Erklärung verbesserten Beziehungen zur EU aufrechtzuerhalten, kommen europäischen Politikern entgegen, die die syrischen Flüchtlinge von Europa fernhalten wollen, ob in der Türkei oder in Syrien.

Eine neue Regierung in Ankara hingegen würde allen Indizien nach der Externalisierungspolitik der EU mit noch massiverer Kritik begegnen, die Rückführung eines Großteils der Flüchtlinge nach Syrien veranlassen und dafür die Beziehungen zu Präsident Baschar al-Assad wiederbeleben. Im Zeichen eines Friedensplans für den Nahen Osten wollen sowohl die CHP als auch die İYİ die Krise in Syrien »lösen« und die Rückkehr möglichst vieler Syrer ver-

anlassen. Die sich verschärfenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Spannungen innerhalb der türkischen Gesellschaft stellen eine erhebliche Herausforderung dar und nähren Zweifel daran, dass die Flüchtlingsaufnahme in der Türkei von Dauer sein wird. Alles in allem gefährden diese Spannungen sowohl die Wahrung der Rechte von Flüchtlingen in der Türkei als auch eine verlässliche Migrationskooperation zur Sicherung der EU-Außengrenzen. Beide Problematiken lassen sich nicht allein mit finanziellen Hilfen der EU lösen.

Anreize für eine proaktivere Integrationspolitik in der Türkei

Vor sechzig Jahren schlossen Deutschland und die Türkei ein historisches Anwerbeabkommen, das die deutsche Gesellschaft grundlegend verändern sollte. Heute leben rund drei Millionen Menschen mit türkischen Wurzeln in der Bundesrepublik. Die Umstände, unter denen viele türkische Migranten seit 1961 in Deutschland ankamen, sind bei weitem nicht mit jenen vergleichbar, die heute bei der Aufnahme der syrischen Flüchtlinge in der Türkei herrschen. Dennoch lässt sich aus den früheren Erfahrungen der Türkei mit der Massenauswanderung eine wichtige Lehre für die heutige Herausforderung durch die Masseneinwanderung ziehen: Wenn sich eingewanderte Menschen erst einmal niedergelassen haben, wird ihre freiwillige Rückkehr immer unwahrscheinlicher. Je länger die Auseinandersetzung mit dieser Realität aufgeschoben wird, desto schwieriger wird es später, sie zu gestalten.

Integrationspolitik ist keine ideologische Entscheidung, sondern eine Investition in die Vermeidung künftiger sozialer Konflikte, verlorener Generationen und neuer wirtschaftlicher Belastungen. So unpopulär diese Sichtweise in der türkischen Politik und im öffentlichen Diskurs auf nationaler Ebene auch sein mag, so vertraut und gängig ist sie in der kommunalen Praxis der Türkei. Die örtlichen Integrationsbemühungen sollten daher von der EU stärker unter-

stützt werden. Denn sie sind die einzige Möglichkeit, sowohl den Interessen der EU und den Rechten der syrischen Flüchtlinge als auch den Sorgen der türkischen Aufnahmegesellschaft gleichermaßen gerecht zu werden. Gleichzeitig sollte die EU deutlicher zeigen, dass sie die desolate Lage der türkischen Wirtschaft und die Herausforderungen wahrnimmt, die mit der massenhaften Aufnahme von Flüchtlingen verbunden sind. Die Zukunft ihrer Zusammenarbeit mit der Türkei in Sachen Migration ist nach wie vor ungewiss. Denn bei der Erneuerung der EU-Türkei-Erklärung gibt es bisher kaum Fortschritte, abgesehen von der Zusage der EU, weitere drei Milliarden Euro bereitzustellen. Ein proaktiver Ansatz würde der EU die Möglichkeit eröffnen, zukünftig Eskalationen an ihrer Außengrenze zu verhindern und das Wohlergehen der Flüchtlinge in der Türkei zu verbessern. Ein solcher Ansatz könnte folgende drei Elemente umfassen.

Mehr Resettlement

Kemal Kirişçi von der Brookings Institution hat darauf hingewiesen, dass »das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) für die Türkei im Jahr 2021 einen Bedarf von mehr als 420.000 Neuansiedlungsplätzen prognostiziert. Ende November 2020 meldete das UNHCR, dass nur 3.867 Flüchtlinge die Türkei verlassen haben, im November des Vorjahres waren es noch 10.268.« Das sogenannte *Resettlement* ist nicht nur wichtig, um den spezifischen Bedürfnissen besonders vulnerabler Flüchtlinge zu entsprechen, es hat auch eine hohe symbolische Bedeutung: Würde die EU im Sinne des *Resettlements* mehr Flüchtlinge aufnehmen, würde sie damit auch anerkennen, dass die Herausforderungen, die die Türkei bei der Aufnahme der weltweit größten Zahl von Flüchtlingen zu bewältigen hat, nicht nur finanzieller und nicht nur kurzfristiger Natur sind. Deshalb sollte die EU die ins Stocken geratene Überführung von Flüchtlingen aus der Türkei nach Europa wieder verstärken.

Kommunale Zusammenarbeit

Kommunen in ganz Europa haben in den letzten Jahrzehnten umfangreiches Wissen und Know-how zur Integration von Zuwanderern erworben. Dieses Wissen könnten sie mit den Kommunen in der Türkei teilen. Im Gegenzug würde dies auch das Verständnis der europäischen Kommunen für das Heimatland türkischer Einwanderer in die EU verbessern.

Würden die türkischen Kommunen zu Hauptadressaten der künftigen EU-Finanzhilfe für Flüchtlinge in der Türkei, würde dies auch ein zentrales Dilemma europäischer Politiker auflösen: Einerseits wollen sie größere Verantwortung für die Aufnahme der Flüchtlinge an den türkischen Staat übertragen, damit er für deren längerfristige soziale Eingliederung vor Ort sorgt, andererseits aber den Eindruck vermeiden, dass die EU-Finanzhilfe dem in Europa ungeliebten türkischen Präsidenten zugutekommt. Schließlich würde eine solche Zusammenarbeit auch die EU-Türkei-Beziehungen mehr auf die Ebene der Zivilgesellschaft verlagern, die Bürger beider Länder zusammenbringen und so zur Verbesserung der Beziehungen beitragen. Auch wenn die Türkei ein Zentralstaat ist, gibt es bereits erfolgreiche Beispiele für eine solche Zusammenarbeit deutscher und türkischer Kommunen bei der Integration von Zuwanderern.

Mikrokredite für türkisch-syrische Joint Ventures

Eine dritte innovative Komponente eines proaktiveren Ansatzes könnte die Einführung von Mikrokrediten für türkisch-syrische Joint Ventures sein. Zunächst einmal würde eine solche Initiative sowohl den syrischen Flüchtlingen als auch der türkischen Aufnahmegesellschaft Arbeitsmöglichkeiten bieten. Viele der laufenden Arbeitsmarktprogramme für Flüchtlinge

Dr. Sinem Adar ist Wissenschaftlerin am Centrum für angewandte Türkeistudien (CATS) der SWP. Friedrich Püttmann ist Gastwissenschaftler am Istanbul Policy Center (IPC) und Doktorand an der London School of Economics (LSE).

Das Centrum für angewandte Türkeistudien (CATS) wird gefördert durch die Stiftung Mercator und das Auswärtige Amt.

in der Türkei konzentrieren sich auf deren Ausbildung. Wenig wird aber bisher dafür getan, Arbeitsplätze zu schaffen, auf denen sie die erlernten Fähigkeiten auch anwenden können. Außerdem würden derartige Joint Ventures auch die Beschäftigung von Syrern regulieren, die Konkurrenz entschärfen und dem Lohndumping im informellen Sektor entgegenwirken.

Schließlich, aber nicht weniger wichtig, würde eine solche Initiative dazu beitragen, den sozialen Kontakt zwischen der Aufnahmegesellschaft und den syrischen Flüchtlingen zu fördern. Durch eine Belebung der sozialen Kontakte ließen sich Vorurteile gegenüber syrischen Flüchtlingen in der Türkei ebenso abbauen wie deren Diskriminierung. Eine Schaffung von Arbeitsplätzen in der Türkei, die auf diese Weise den sozialen Zusammenhalt fördert, läge im vitalen Interesse der Flüchtlinge, der türkischen Gesellschaft und der EU.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin und des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2022A14

(Deutsche Version von
SWP Comment 7/2022)