



INITIATIVE
Kommunales
Know-how
für Nahost

KOMMUNALSTRUKTUREN in der Türkei und Potenziale für kommunale Projektpartnerschaften

ZUSAMMENFASSUNG UND AKTUALISIERUNG DER BEDARFSANALYSE

Stand Juni 2017

HERAUSGEBER:

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen
Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Germany

Phone +49 228 20717-0

Fax +49 228 20717-150

info@engagement-global.de

www.engagement-global.de

VERANTWORTLICH FÜR DEN INHALT:

Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)
im Rahmen der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“

info@service-eine-welt.de

www.service-eine-welt.de

Inhaltlich verantwortlich: Dr. Stefan Wilhelmy, Fachbereichsleiter SKEW

Projektleitung: Angela König, Wencke Müller

Text: Bülent Arslan und Derya Can (IMAP), Zusammenfassung und Aktualisierung: Sinan Özden und Susanne Reiff

Redaktion: Angela König

Titelbild: Engagement Global

Fotos: Engagement Global

Layout, Satz und Umschlaggestaltung: Fabian Ewert, Visuelle Kommunikation

Bonn, August 2018

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Genehmigung des Herausgebers.

Bei Funktionsbezeichnungen wird der Einfachheit halber die männliche Form verwendet.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers und der Redaktion wieder.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	4
2. HINTERGRUND UND KONTEXT	5
3. KOMMUNEN IN DER TÜRKEI: STRUKTUR UND AUFGABEN	8
4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN	11
4.1 Strategie, gesetzliche Grundlagen und Verantwortlichkeiten	
4.2 Handlungsfelder	
5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN	14
5.1 Nationale Akteure	
5.2 Internationale Zusammenarbeit	
6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT	15
7. QUELLEN UND LITERATUR	17

1. EINLEITUNG

Mit der Initiative „Kommunales Know-how für Nahost“ fördert die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global seit 2016 die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen flüchtlingsaufnehmenden Kommunen in Jordanien, im Libanon und in der Türkei und deutschen Projektpartnern. Die Initiative wird gemeinsam mit Connective Cities – Internationale Städte-Plattform für nachhaltige Entwicklung und im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt. Mit ihrem kommunalen Know-how stärken die deutschen Partner die Kommunen in der Region. Die Partnerkommunen tauschen sich fachlich aus, arbeiten konstruktiv zusammen und entwickeln gemeinsam lokale Lösungsansätze. Anfang 2016 ermittelte die Servicestelle als Grundlage für die weitere Gestaltung der Initiative den Unterstützungsbedarf von Kommunen in den drei Partner-

ländern vor dem Hintergrund ihrer Aufnahmeleistung. Im Mittelpunkt stand die Frage, wie die Kommunen aufgebaut sind, in welchen Bereichen sie kommunales Know-how benötigen und wie deutsche Kommunen oder kommunale Akteure die flüchtlingsaufnehmenden Kommunen stärken können.

Mit dieser Zusammenfassung stellen wir Ihnen die wichtigsten Ergebnisse als Hintergrund für die weitere Zusammenarbeit mit kommunalen Partnern in der Türkei zur Verfügung.

Für die 2016 entstandene Bedarfsanalyse „Stabilisierung von Aufnahmekommunen syrischer Flüchtlinge in der Türkei“ führten die Autoren zunächst eine Desktop-Analyse unter Hinzunahme von Fachliteratur zu den türkischen Kommunalstrukturen durch. Danach besuchten sie Aufnahmekommunen im Südosten der Türkei, die mit am meisten von der Syrienkrise betroffen waren, und identifizierten in persönlichen Interviews zum Beispiel mit Bürgermeistern und Vertretern internationaler Organisationen die Bedarfe dieser Kommunen. Auf Basis dieser Ergebnisse und mithilfe weiterer telefonischer Interviews entwickelten sie in einem dritten Schritt Handlungsempfehlungen im Hinblick auf Projektpartnerschaften zwischen deutschen und türkischen Kommunen.

Weiterführende Informationen rund um das Projekt finden Sie unter www.initiative-nahost.de.

Stadtansicht Gaziantep



2. HINTERGRUND UND KONTEXT

Seit 2011 herrscht in Syrien Krieg und ein Ende der Kämpfe und des Terrors staatlicher und nicht staatlicher Akteure ist nicht in Sicht. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) registrierte im März 2017 erstmals über fünf Millionen syrische Flüchtlinge. Innerhalb des Landes sind 6,3 Millionen Menschen vertrieben. So sind in Syrien und in den Nachbarländern etwa 13,5 Millionen Menschen (Flüchtlinge und andere vulnerable Gruppen) auf humanitäre Hilfe angewiesen. Libanon, Türkei und Jordanien als unmittelbare Nachbarländer Syriens haben den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen und tragen damit eine hohe materielle und immaterielle Last des gewaltsamen Konflikts.

In der Türkei mit ihrer fast 900 Kilometer langen Grenze zu Syrien wurden bis zum März 2017 bereits mehr als drei Millionen syrische Flüchtlinge registriert. Davon leben etwa zehn Prozent in den 23 Flüchtlingslagern im Südosten des Landes nahe der syrischen Grenze. Die übrigen 90 Prozent haben sich in allen 81 Provinzen der Türkei niedergelassen, schwerpunktmäßig – mit Ausnahme der westlichen Großstädte wie Istanbul, Izmir und Bursa – in Kommunen im Südosten des Landes. Manche Flüchtlingsfamilien leben weiterhin bei ihren Verwandten in den Grenzregionen zu Syrien, in denen seit Jahrzehnten kleine Arabisch sprechende Gemeinden existieren, wie etwa in Adana, Kilis, Hatay und Mardin. Besonders im Südosten haben die Flüchtlinge die demografische Struktur ihrer Aufnahmekommunen stark verändert. Ihr Anteil an der Bevölkerung liegt dort mindestens bei 15 und in Einzelfällen auch bei über 50 Prozent.

Das ist sowohl auf kommunaler Ebene als auch für die Türkei insgesamt eine historische Herausforderung, da das Land bis vor wenigen Jahren selbst noch ein Auswanderungs- und Herkunftsland von Flüchtlingen war. Heute ist die Türkei für Schutzsuchende aus etwa 50 Ländern ein wichtiges Transit- und Zielland. Viele Flüchtlinge aus dem arabischen Raum und aus Afrika haben ihre Fluchtwege aufgrund der Absicherung der EU-Außengrenzen im Mittelmeerraum in Richtung Türkei verlagert und versuchen von hier aus in die Europäische Union (EU) oder nach Übersee (USA, Kanada, Australien) zu gelangen.

Syrische Flüchtlinge in der Türkei

Wenige Wochen nachdem 2011 der Krieg in Syrien ausgebrochen war, kamen die ersten syrischen Flüchtlinge in die Türkei. Ihnen gewährte die Türkei gemäß internationalem Recht und im Sinne der universellen Menschenrechte, des Nichtzurückweisungsprinzips (Non-Refoulement-Gebot) und einer Politik der offenen Grenzen vorläufigen Schutz. Die Türkei hat 1961 die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und 1968 das Zusatzprotokoll von 1967 unterzeichnet – allerdings mit einer geografischen Einschränkung. Demnach beschränkt sich der Geltungsbereich der GFK auf Menschen aus Europa. Somit erhielten die syrischen Schutzsuchenden in der Türkei nicht den Status von Flüchtlingen. Anfangs sprach die türkische Regierung von „Gästen“, weil sie davon ausging, dass die Massenflucht aus Syrien schnell wieder vorbei sein würde. Ebenso wie den internationalen Organisationen oder der EU war auch der türkischen Regierung und Bevölkerung zu Beginn der Flüchtlingskrise das Ausmaß der gesellschaftlichen Veränderung nicht bewusst.

Zu Beginn der syrischen Krise wurden die Flüchtlinge weder zentral noch umfassend registriert. Wichtige Informationen zum Beispiel hinsichtlich ihrer Schul- und Berufsbildung wurden nicht abgefragt. Die Behörden konzentrierten sich zu diesem frühen Zeitpunkt stattdessen auf die Koordinierung und Verteilung der Hilfsleistungen, zumal ihre technischen, finanziellen und personellen Ressourcen für die Registrierung so vieler Menschen begrenzt waren. Dieser Umstand erschwerte später ein effektives Prozessmanagement erheblich. Ein Teil der Flüchtlinge wollte sich auch nicht registrieren lassen, da sie in der Registrierung kaum Vorteile sahen und befürchteten, dass die Registrierung ein Hindernis bei der weiteren Flucht nach Europa und bei der Stellung des Antrags auf Aufnahme in Drittstaaten darstellen würde.

Seit ca. 2012 registriert das Innenministerium die Schutzsuchenden, während die türkische Katastrophenschutzbehörde (AFAD) für die Verwaltung der Flüchtlingslager zuständig ist. Nach ihrer Registrierung bekommen die syrischen Flüchtlinge Registrierungskarten, die ihnen im Umgang mit den Behörden als Ausweis dienen und mit denen sie Leistungen beziehen können. Die Karten gewähren ein Bleiberecht und die Möglichkeit, nicht aber das Recht, Gesundheitsversorgung, Schulbildung, Reisefreiheit und andere Rechte in Anspruch zu nehmen. Flüchtlinge mit besonderen Schutzbedürfnissen, zum Beispiel behinderte Menschen, werden entsprechend registriert und können mit

ihrer Registrierung versuchen zusätzliche Dienstleistungen wie Physiotherapie zu erhalten.

Ein Teil der syrischen Kinder kam ohne Begleitung in die Türkei, weil etwa die Eltern während der Flucht gestorben waren. Viele von ihnen sind traumatisiert und müssen psychologisch und sozial betreut werden. Laut Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) ist dies in den Flüchtlingslagern in Zusammenarbeit mit AFAD am ehesten möglich.

Die medizinische Versorgung der Flüchtlinge stellt der türkische Staat sicher, während die Bildungsmöglichkeiten nach wie vor beschränkt sind. Mehr als 40 Prozent der syrischen Flüchtlinge sind nach Angaben des UNHCR jünger als 18 Jahre. Viele von ihnen haben bislang keine Schule besucht und sprechen kein Türkisch. Das birgt für den türkischen Staat und die Kommunen große Herausforderungen in den Bereichen Bildung, Ausbildung, Arbeit und Integration.

Rechtliche Situation

Im Oktober 2014 wurde eine Verordnung erlassen, die den syrischen Flüchtlingen als Gruppe den Status „Ausländer mit temporärem Schutzstatus“ zuweist. Aufgrund dieser Verordnung können registrierte syrische Flüchtlinge nach mehr als sechsmonatigem Aufenthalt als Tagelöhnerinnen und Tagelöhner im landwirtschaftlichen Bereich in der Provinz arbeiten, in der sie registriert sind.

Im Januar 2016 wurde eine weitere Verordnung erlassen, die den syrischen Flüchtlingen den Erhalt einer Arbeitserlaubnis erleichtern soll. Arbeitgeber können für registrierte syrische Flüchtlinge nach sechsmonatigem Aufenthalt eine Arbeitserlaubnis beantragen, wenn der Berufsabschluss zuvor vom zuständigen Ministerium anerkannt worden ist. Die Arbeitserlaubnis bleibt an die Provinz gebunden. In einem Betrieb soll der Anteil syrischer Flüchtlinge nicht mehr als zehn Prozent betragen.



Abbildung 1: Regionale Verteilung syrischer Flüchtlinge in der Türkei (Stand März 2017, Quelle: UNHCR)

Syrische Bürgerinnen und Bürger, die regulär mit einem Reisepass über einen Grenzposten in die Türkei einreisen, unterliegen keiner Visumpflicht. Sie können eine Aufenthalts- und eine Arbeitserlaubnis beantragen. Dies betraf bislang aber nur etwa 80.000 Menschen, denn die meisten syrischen Flüchtlinge kamen irregulär und ohne Pass in die Türkei. Inzwischen ist es für syrische Flüchtlinge, ob mit oder ohne Reisepass, sehr schwierig, in die Türkei einzureisen, da die syrisch-türkische Grenze de facto geschlossen ist.

Gemeinsames Musikmachen im Peace and Art Center von ASAM, Gaziantep



3. KOMMUNEN IN DER TÜRKEI: STRUKTUR UND AUFGABEN

Die Türkei gliedert sich in 81 Provinzen, von denen 30 großstädtische Gebiete sind, die sowohl den Status einer Provinz als auch den einer großstädtischen Kommune (metropolitan municipality bzw. büyükşehir belediyeleri) haben. Sowohl in den Großstadtprovinzen als auch in den 51 anderen Provinzen gibt es eigenständige kommunale Strukturen. Insgesamt beträgt die Anzahl der Kommunen mit Selbstverwaltungsstrukturen 1.397. In der Türkei leben heute ca. 60 Millionen Menschen in Großstadtkommunen (ca. 78 Prozent der Bevölkerung), davon ca. 14,5 Millionen in Istanbul und etwa fünf Millionen in Ankara. Ungefähr 18 Millionen Menschen leben in den 51 Provinzen, davon die Mehrheit in Kommunen mit eigenen Selbstverwaltungsstrukturen und ca. fünf Millionen in 18.247 Dörfern, die von Provinzsonderverwaltungen mit kommunalen Dienstleistungen versorgt werden.

Die Türkei verfügt über zentralisierte wie auch über dezentrale Strukturen (lokale Selbstverwaltung).

Zentrale Verwaltung

- Zentrale Verwaltung in der Hauptstadt: Die zentralen Organe sind der Staatspräsident, der Ministerpräsident und der Ministerrat. Hier sind auch alle in der Hauptstadt und in den Provinzen tätigen Behörden, die dem Ministerpräsidenten und den einzelnen Ministerien zugeordnet sind, angesiedelt.
- Provinzverwaltungen: Die Provinzgouverneure werden vom Ministerrat eingesetzt. Sie leiten und koordinieren die Provinzverwaltung, in der es Vertretungen der nationalen Fachministerien gibt. Die Vertretungen der nationalen Fachministerien werden von diesen eingestellt, unterstehen in ihrem Alltagsgeschäft aber dem Gouverneur. Zudem stehen die Gouverneure dem Provincial Coordination Council vor, dem die gewählten Bürgermeister, Ratsmitglieder, Vertreter von Kammern und Universitäten und die Vertreter der Fachministerien angehören.
- Distriktverwaltungen: An ihrer Spitze steht der Landrat (*kaymakam*), der vom Innenministerium eingestellt wird und dem Gouverneur unterstellt ist. Auf Bezirksebene hat der *kaymakam* eine ähnliche Funktion wie der Gouverneur auf Provinzebene.

Dezentrale Selbstverwaltungsstrukturen

Dezentrale Organe der Selbstverwaltung wie die Großstadtkommunen, die Kommunen oder die Provinzsonderverwaltungen haben den Status einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Alle fünf Jahre finden Kommunalwahlen statt. Oberbürgermeister, Bürgermeister, Nachbarschafts- und Dorfvorstände (*mukhtar*) werden direkt gewählt, die Ratsmitglieder über Listen nach einem Verhältniswahlrecht.

- Großstadtkommunen: Der Oberbürgermeister wird direkt gewählt und ist Vorsitzender des Stadtrates. Der Rat setzt sich zusammen aus den direkt gewählten Bürgermeistern der Bezirkskommunen und den in den Bezirkskommunen gewählten Ratsmitgliedern mit den meisten Stimmen. In den Großstädten ist das Verhältnis zwischen der Großstadtkommune und der Distriktkommune ein hierarchisches.
- (Bezirks)kommunen: Bürgermeister und Ratsmitglieder werden direkt gewählt und bilden den Kommunalrat. Der Vorsitzende des Kommunalrats ist der Bürgermeister. Der Kommunalausschuss setzt sich zusammen aus einer gleichen Anzahl von im Kommunalrat gewählten Mitgliedern und den Abteilungsleitern der Kommune, die vom Bürgermeister ernannt werden. Der Bürgermeister ist der Vorsitzende des Kommunalausschusses.
- Allgemeiner Provinzrat (in 51 Provinzen): Die Mitglieder des Provinzrates werden von der gesamten Bevölkerung der Provinz gewählt und wählen ihrerseits einen Sprecher.
- Die Provinzsonderverwaltung ist ausschließlich für Dienstleistungen für die Bevölkerung zuständig, die nicht in Kommunen wohnt, sowie für allgemeine Dienstleistungen, die satzungsgemäß nicht von den Kommunen erbracht werden. Der Exekutivausschuss auf Provinzebene setzt sich wie in den Kommunen aus der gleichen Anzahl von gewählten Mitgliedern und ernannten Mitgliedern zusammen. Die Ernennung erfolgt durch den Gouverneur, der auch der Vorsitzende ist.

Kommunen können sich zusammenschließen, um ihre Dienstleistungen effektiver erbringen zu können. Alle Kommunen sind Mitglieder im Verband türkischer Kommunen (Türkiye Belediyeler Birliği, TBB), der den Status einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung besitzt.

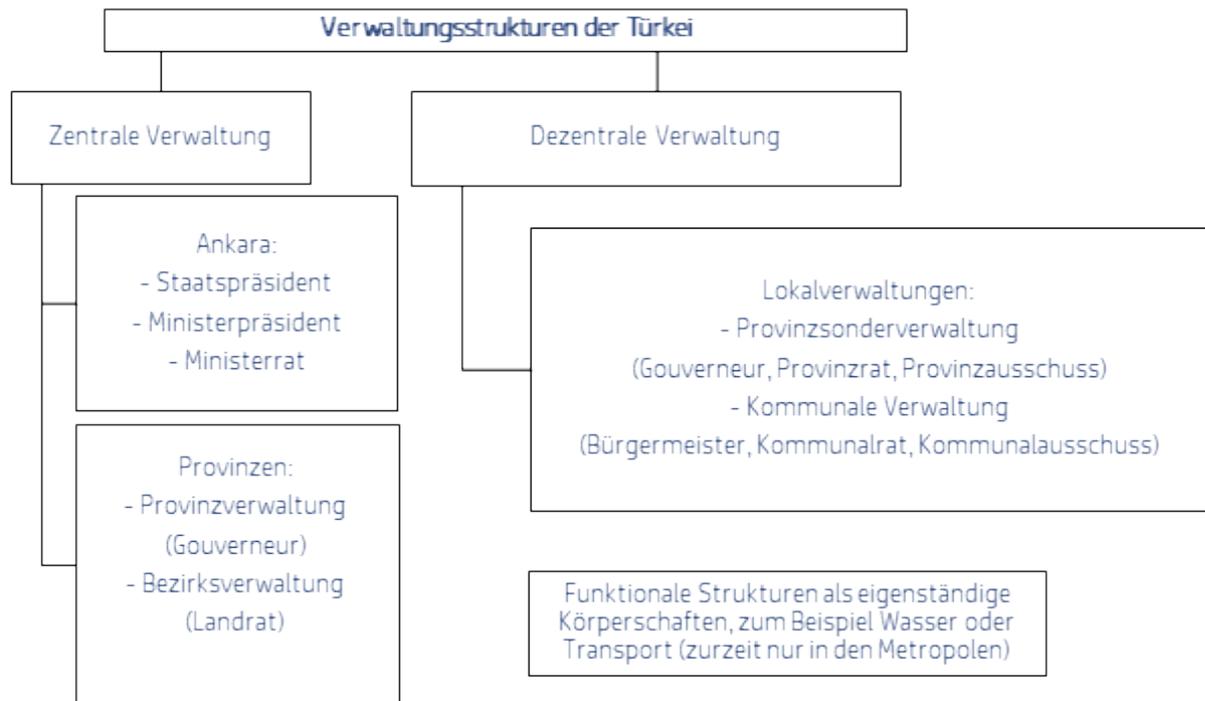


Abbildung 2: Aufbau der Verwaltungsstrukturen der Türkei

Kommunale Finanzen

Die kommunalen Einnahmen werden zu etwas mehr als 50 Prozent vom Staat zugewiesen. Bei der Verteilung werden zum einen der Status der Kommune und ihre Einwohnerzahl berücksichtigt, zum anderen gibt es auch Ausgleichsmechanismen zwischen den Kommunen, die ihre Einkommenssituation berücksichtigen. Die eigenen Einnahmen der Kommunen machen durchschnittlich etwa 49 Prozent der Einnahmen aus und bestehen aus kommunalen Steuern, Gebühren und Beteiligungsverpflichtungen bei kommunalen Infrastrukturmaßnahmen. Kommunen sind berechtigt, Kredite aufzunehmen. Diese dürfen in der Regel einen bestimmten Prozentanteil an den Einnahmen des letzten Jahres nicht überschreiten oder müssen bei größerem Kreditbedarf oder bei Kreditaufnahme im Ausland vom Ministerrat gebilligt werden.

Ausgabenplanung und Ausgaben unterliegen der allgemeinen staatlichen Aufsicht, müssen von den Selbstverwaltungsorganen gebilligt werden und sind teilweise von der Zustimmung der nächsthöheren Verwaltungs- oder Gesetzgebungsstufe abhängig. Die Personalausgaben dürfen 30 Prozent des Gesamtbudgets nicht übersteigen.

Kommunale Aufgaben

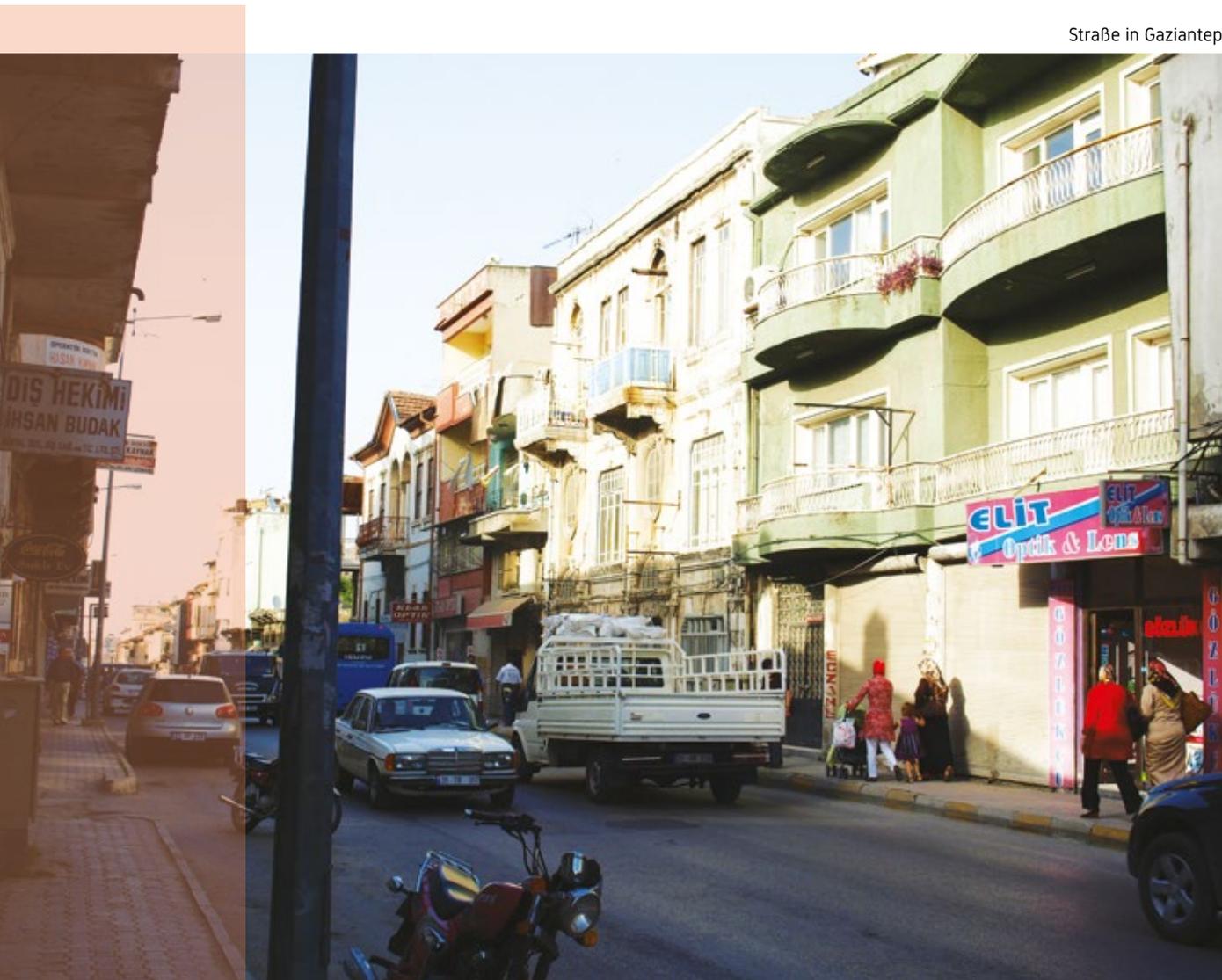
- Aufstellung von Stadt- und Landentwicklungsplänen und Bebauungsplänen, Bauwesen
- Aufbau und Verbesserung von Infrastruktur (zum Beispiel Verkehrswege)
- öffentlicher Personennahverkehr
- Umweltschutz
- lokale wirtschaftliche Entwicklung
- soziale Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Sport und Kultur, soweit dafür nicht eines der Ministerien zuständig ist
- Sicherheit (zum Beispiel Feuerwehr und Straßenbeleuchtung)
- Abfallwirtschaft, Abfallsammlung und Abfallverwertung
- Wasser und Abwasser
- Anlage und Pflege von öffentlichen Plätzen, Museen, zoologischen Anlagen und Parks
- Bau und Supervision von Parkgelegenheiten
- Ordnungsamt
- Friedhöfe
- Schlachthöfe
- Notfallhilfe für die lokale Bevölkerung und Armutsreduzierung

In den Großstadtkommunen gilt in der Regel, dass die Großstadtverwaltung für die großen Straßen zuständig ist und die Bezirkskommune für die kleinen Straßen. Die Großstadt-

verwaltung ist für die Abfallverwertung und Abfalllagerung zuständig, die Bezirkskommune für die Abfallsammlung.

Die Aufgabenteilung zwischen der zentralen Struktur, zum Beispiel im Bildungsbereich, und der Kommune ist weitgehend gesetzlich festgelegt. Kommunen können in Absprache mit dem Ministerium Schulen bauen; Lehrer und laufende Kosten werden vom Ministerium bezahlt. Für das Curriculum ist das Ministerium zuständig. Zertifizierte berufliche Ausbildung wird über vom Ministerium genehmigte und finanzierte Kurse durchgeführt. Zusätzliche berufliche Fortbildungen können auch von den Kommunen eigenständig angeboten werden. Das Gesundheitsministerium finanziert Krankenhäuser und Gesundheitspersonal, die Kommune kann öffentliche Präventionskampagnen organisieren.

Straße in Gaziantep



4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FLÜCHTLINGE AUFNEHMENDEN KOMMUNEN

Mit der Aufnahme von mehr als drei Millionen syrischer Flüchtlinge stehen die Kommunen in vielen Bereichen vor Herausforderungen, die sie überfordern, da sie sowohl deren kurzfristige Versorgung sicherzustellen als auch gleichzeitig die mittel- und langfristige Integration zu ermöglichen haben. Den Verwaltungen fehlt es hierfür häufig an den finanziellen und personellen Mitteln, Know-how, Erfahrungen und Strukturen.

4.1 STRATEGIE, GESETZLICHE GRUNDLAGEN UND VERANTWORTLICHKEITEN

Nach und nach stellt sich in der türkischen Verwaltung die Erkenntnis ein, dass der Großteil der syrischen Flüchtlinge wahrscheinlich dauerhaft in der Türkei bleiben wird. Entsprechende Anpassungen der Flüchtlingspolitik sind bislang noch ausgeblieben. Sie ist weiterhin primär nicht darauf ausgerichtet, die Flüchtlinge in die türkische Gesellschaft zu integrieren. Über die Anforderungen und Umsetzung von Integration wissen die meisten Verantwortlichen in der Verwaltung nur wenig. Erschwert wird die Integrationsplanung zudem dadurch, dass gerade in der Anfangszeit der Registrierung Daten nur unzureichend erhoben wurden.

In den Großstädten wie in Gaziantep gibt es zentrale Ämter für die Belange der Flüchtlinge, in den kleineren Kommunen fehlt hingegen in der Regel eine eindeutige Zuständigkeit, wodurch ein gezieltes Integrationsmanagement kaum möglich ist. Zudem sind die Kommunen in Flüchtlingsfragen (Registrierung, gesundheitliche Versorgung, Bildung und Ausbildung etc.) von der Zentralverwaltung abhängig, sodass sie nur begrenzt eine eigene Strategie für die Bewältigung der Flüchtlingssituation entwickeln können.

Das bereits 2013 im Rahmen der Flüchtlingskrise verabschiedete „Gesetz Nr. 6.458 über Ausländer und internationalen Schutz“ definiert unter anderem die Arbeit der im Innenministerium angesiedelten Direktion für Migrationsverwaltung und ermöglicht dieser, die Lokalverwaltungen bei der Integration von Flüchtlingen zu unterstützen.

Gesetzliche Grundlagen und Verantwortlichkeiten

Für eine längerfristige Integration sind viele Aspekte nicht geklärt: Das Kommunalrecht sieht etwa vor, dass nur türkische Staatsbürger kommunale Dienstleistungen erhalten können. Somit müssen sich die Kommunen bei ihrer Unterstützung syrischer Flüchtlinge auf eine Regelung im Kommunalgesetz stützen, wonach jeder, der in einem Ort wohnt, als „Mitbürger/-in“ dieses Ortes gilt. Da juristisch jeder Mitbürger das Recht auf kommunale Dienstleistungen und Hilfsangebote hat, nutzen Kommunen diese Regelung für syrische Flüchtlinge und setzen etwa auch Sozialhilfebudgets für deren Unterstützung ein. Allerdings äußern Bürgermeister ihre Sorge, sich rechtlich in einer Grauzone zu bewegen, sodass ihr humanitäres Handeln bei Bedarf schnell gegen sie ausgelegt werden kann. Bürgermeister der Opposition befürchten aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit vorsichtiger sein zu müssen als Amtskollegen, die Mitglied der Regierungspartei sind.

Die kommunalen Budgets werden grundsätzlich auf Basis der Zahl türkischer Einwohner errechnet. In vielen Kommunen des Südostens hat der Zuzug von Flüchtlingen in den vergangenen fünf Jahren allerdings die Einwohnerzahlen um 30 bis mehr als 100 Prozent (Kilis) erhöht und damit auch den Bedarf an kommunaler Infrastruktur vergrößert. Das für diese Aufgaben von der Zentralregierung zugewiesene Budget, das sich überwiegend an der Einwohnerzahl der Kommune orientiert, hat sich aber kaum verändert.

Die zentrale Verwaltung der Türkei organisiert die allgemeine Flüchtlingsarbeit in erster Linie durch die eigenen Behörden und die Provinzverwaltung. Insofern erscheint das Engagement der dezentralen Verwaltungsstrukturen eher als freiwillige Dienstleistung. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Aufnahmekommune, Provinzverwaltung, dem Gouverneur und den Landräten ist jedoch ein wesentlicher Faktor für erfolgreiche Integration bzw. Harmonisierung, wie die erfolgreiche Organisation des Zusammenlebens von Flüchtlingen und lokaler Bevölkerung von der türkischen Regierung genannt wird. Viele Flüchtlinge sind bei ihrem Überleben auf die Aktivitäten der Kommunen angewiesen.

4.2 HANDLUNGSFELDER

Bei einer Befragung durch den Türkischen Roten Halbmond bezeichneten viele türkische Kommunen die Wohnsituation, die Arbeitsmarktintegration und die Ernährung der syrischen Flüchtlinge als die größten Herausforderungen.

Sprache und Integration

Großer Handlungsbedarf besteht bei der Vermittlung von Türkischkenntnissen. Die fehlenden Sprachkenntnisse verhindern nach Ansicht vieler Kommunen die Integration der Flüchtlinge in vielen Lebensbereichen. Ein besonderes Problem dabei ist, dass viele syrische Flüchtlinge Analphabeten sind und jenen, die lesen und schreiben können, die lateinischen Schriftzeichen fremd sind.

Türkische Aufnahmekommunen berichten zudem, dass unterschiedliche Auffassungen über Themen wie Geschlechterbeziehungen, Arbeitsmentalität, Sauberkeit, Familienplanung und Erziehung die Integration der Flüchtlinge erschweren.

Infrastruktur

In vielen Kommunen ist die ohnehin schwache Infrastruktur wie Wasserversorgung, Kanalisation, Abfallsammlung und Abfallentsorgung der teilweise drastischen Bevölkerungszunahme nicht gewachsen und oft hoffnungslos überlastet. Die Verkehrsinfrastruktur und dabei insbesondere der öffentliche Personennahverkehr muss dringend ausgebaut werden.

Auch die soziale Infrastruktur wird über ihre Kapazitäten beansprucht. Viele Einrichtungen wie Jugend- und Sozialzentren, Waisen- und Frauenhäuser, aber auch Parks und Spielplätze sind nicht auf eine so hohe Bevölkerungszahl ausgerichtet.

Arbeit und Wirtschaft

Durch die vielen syrischen Flüchtlinge sind auf dem türkischen Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft in erster Linie Gehälter, Mieten und Preise ins Wanken geraten.

Die Anzahl der erwerbsfähigen Menschen insbesondere mit einem sehr niedrigen Qualifikationsniveau stieg rasant an und drückte die Gehälter für einfache Arbeiten etwa in der Baubranche und in der Landwirtschaft um 30 bis 50 Prozent. Viele kommunale Vertreter berichten, dass türkische Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt gedrängt worden seien. In der Touristikbranche sei dies aufgrund von Sicherheit-

aspekten und fehlenden Sprachkenntnissen nicht der Fall gewesen. Syrerinnen und Syrer mit einer beruflichen Ausbildung oder mit Berufserfahrung finden manchmal in türkischen Betrieben Arbeit, wohingegen Arbeitskräfte ohne berufliche Bildung zumeist in der Landwirtschaft arbeiten.

Allerdings stellen die Kommunen positiv fest, dass die Bevölkerungszunahme und die umfassenden Hilfsleistungen die Wirtschaft in der Region spürbar belebt haben. Insbesondere die türkischen Textilbetriebe und die Nahrungsmittelindustrie sollen davon profitiert haben.

Nach Angaben der Weltbank von August 2015 verdienen syrische Flüchtlinge durchschnittlich 406 türkische Lira, während der Mindestlohn in der Türkei 2017 bei ca. 1.400 türkische Lira (netto) lag.

Bildung

Der beschränkte Zugang zu Bildungsmöglichkeiten wird auch mittel- und langfristig eines der größten Probleme der Flüchtlingskrise darstellen und wird Staat und privaten Initiativen viel Engagement und hohe Investitionen abverlangen. Noch herrscht aber weiterhin Unklarheit darüber, ab wann, in welcher Sprache, in welcher Form, mit welchen Inhalten und an welchen Schulen die Flüchtlingskinder langfristig unterrichtet werden sollen.

Das Bildungsniveau der syrischen Flüchtlinge in der Türkei ist sehr niedrig; viele Menschen sind Analphabeten. Nach Angaben der türkischen Katastrophenschutzbehörde (AFAD) aus dem Jahr 2014 verfügen 54 Prozent der Syrer in den Flüchtlingslagern und 61 Prozent der Flüchtlinge, die außerhalb der Lager leben, über einen Grundschulabschluss mit einem mindestens fünfjährigen Schulbesuch oder über eine niedrigere Qualifikation. Nur 21 Prozent der Lagerbewohner und 19 Prozent der syrischen Flüchtlinge außerhalb der Flüchtlingslager haben einen höheren Schulabschluss oder sind darüber hinaus qualifiziert.

Die Einschulungsquote der schulpflichtigen Flüchtlingskinder hat sich inzwischen verbessert, ist aber weiterhin sehr niedrig. Laut UN besuchten Mitte 2016 etwa 40 Prozent der syrischen Kinder in der Türkei eine Schule. Dabei sind die Chancen von Kindern in den Flüchtlingslagern höher, eine Schule zu besuchen, weil in den Kommunen nicht ausreichend Schulen oder Unterrichtsräume bereitgestellt werden können.

Gesundheit

Anders als im Bildungsbereich scheint die Zentralregierung die registrierten syrischen Flüchtlinge ausreichend medizinisch zu versorgen. Sie werden in staatlichen Krankenhäusern kostenfrei behandelt und erhalten dort ebenfalls kostenlos Medikamente. Wer dagegen nicht registriert ist, erhält auch keine medizinische Versorgung.

Die niedrige Impfquote bei den syrischen Flüchtlingskindern erfordert zusätzliche Impfkampagnen. Kommunen befürchten, dass bereits erfolgreich bekämpfte Kinderkrankheiten wie Masern oder Kinderlähmung erneut ausbrechen und damit die Gesundheit aller Menschen in der Region gefährden.

Zudem muss das türkische Gesundheitswesen syrische Kriegsverletzte versorgen und Menschen mit Traumata psychologisch betreuen.

Wohnunterbringung

Die meisten Flüchtlinge außerhalb der Flüchtlingslager leben in großen und mittleren Städten. Insbesondere im Südosten der Türkei hat dies zu grundlegenden Verschiebungen in der sozialräumlichen Struktur geführt: Die türkische Bevölkerung zieht immer öfter in bessere Wohnungen und Gegenden und vermietet ihre bisherigen Wohnungen an syrische Flüchtlinge. Erste Anzeichen einer daraus resultierenden Gettoisierung sind bereits zu beobachten, beispielsweise in Adana.

Zudem sind die Miet- und Immobilienpreise seit Beginn der Flüchtlingskrise deutlich gestiegen. Angaben der türkischen Katastrophenschutzbehörde (AFAD) zufolge leben etwa 25 Prozent der Flüchtlinge in improvisierten oder ruinenähnlichen Unterkünften, weil sie sich die Mieten für Zimmer oder Wohnungen nicht leisten können.

5. LAUFENDE VORHABEN ZUR STÄRKUNG VON AUFNAHMEKOMMUNEN

Bei der immensen Aufgabe, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, zu versorgen und langfristig in die Gesellschaft zu integrieren, erhalten die Kommunen noch immer zu wenig Unterstützung, auch wenn nationale und internationale Akteure sie in ihren Anstrengungen unterstützen.

5.1 NATIONALE AKTEURE

Die wichtigsten staatlichen Akteure der Flüchtlingshilfe sind die Generaldirektion der Migrationsverwaltung (DGMM) und die türkische Katastrophenschutzbehörde (AFAD). Ihre Koordinierung untersteht seit Juli 2015 dem Ministerpräsidenten. Die große Last der Flüchtlingskrise tragen jedoch die Provinzen und Kommunen, die mit begrenzten Mitteln große soziale, wirtschaftliche, bildungs- und integrationspolitische Aufgaben bewerkstelligen müssen.

Allerdings sind die Zuständigkeiten der Kommunen begrenzt und es fehlt ihnen an Erfahrung in der Migrations- und Integrationsarbeit und in der Durchführung von Projekten mit internationalen Partnern.

Türkische Nichtregierungsorganisationen (NROs) wie etwa die Vereinigung türkischer Ärzte (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, TESEV), der Verband türkischer Kommunen (Türkiye Belediyeler Birliği, TBB), Deniz Feneri, İnsan Hakları Derneği (İHH), die Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (ASAM) und TOG Topluluğu engagieren sich für syrische Flüchtlinge.

5.2 INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Viele internationale Akteure sind in der Türkei in der Flüchtlingshilfe aktiv und entlasten den türkischen Staat sowohl finanziell als auch organisatorisch.

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) registriert vor allem ankommende Flüchtlinge, die nicht aus Syrien stammen. Flüchtlinge aus Syrien werden vom türkischen Innenministerium registriert und fallen unter die „Verordnung zum vorübergehenden Schutz“. Die Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration, IOM) leitete zunächst Resettlement-Verfahren in

die Wege, die Flüchtlingen eine legale und sichere Einreise in Drittländer ermöglichen. Im Rahmen des Abkommens zwischen der Türkei und der EU ist inzwischen das türkische Innenministerium hierfür zuständig.

Zudem tauscht sich das UNHCR eng mit den türkischen Behörden aus und berät sie, unterhält im Südosten der Türkei eigene Büros und besucht mithilfe mobiler Einheiten regelmäßig alle Flüchtlingslager. Das UNHCR versorgt die Flüchtlinge in den Lagern beispielsweise mit Bildungsangeboten, Gesundheitsdiensten, Ernährung und sauberem Trinkwasser.

Andere internationale Organisationen wie das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund, UNICEF), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO), die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) oder der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund, UNFPA) führen unterstützende Programme durch. Sie hatten teilweise keinen regionalen Hintergrund und mussten sich daher erst orientieren, um gemeinsam mit den türkischen Behörden der Situation entsprechende Programme zu entwickeln.

Die Zusammenarbeit der Türkei mit ausländischen NROs in der Flüchtlingskrise ist immer wieder von Missverständnissen geprägt. Die türkischen Behörden sehen ihre Beiträge und ihre Kompetenzen nicht ausreichend gewürdigt und ihre nationalen Koordinations- und Kontrollfunktionen nicht ausreichend beachtet. Die ausländischen NROs haben den Eindruck, dass ihre Arbeit von der Bürokratie behindert wird.

6. ANSATZPUNKTE FÜR DIE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Deutsche Kommunen können in vielen Bereichen die türkischen Aufnahmekommunen in Projektpartnerschaften unterstützen. Wichtig dafür ist, dass sie sich von Anfang an eng abstimmen und gemeinsam und auf Augenhöhe planen. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die türkischen Kommunen bei allen Schwierigkeiten bereits große Leistungen bei der Registrierung, der Aufnahme und der Unterbringung der Flüchtlinge erbracht haben. Vom Anfang der Planung bis zur Umsetzung und späteren Auswertung sollten die zentralen Verwaltungsstrukturen einbezogen werden.

Wichtige Handlungsfelder für Projektpartnerschaften sind:

Kommunale Infrastruktur

- Ausbau der Kanalisation und Wasserversorgung: Die Wasserversorgungs- und Abwassersysteme vieler türkischer Kommunen sind überlastet.
- Abfallsammlung, Abfallverwertung und Abfalllagerung: Das technische Know-how der deutschen Kommunen ist sehr geschätzt. Technische Expertise, Prozesse und Verfahren sowie die Finanzierung technischer Ausstattungen werden gebraucht.
- Ausbau des Katastrophenschutzes
- Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs durch verbessertes Management und Fahrzeuge

Arbeit und Beruf

- Bau und Einrichtung von Zentren zur beruflichen Bildung: Diese Zentren können die berufliche Integration der Flüchtlinge vor allem über Beratung und geeignete Materialien vorantreiben. Hierbei kann die Zusammenarbeit der deutschen und türkischen Berufskammern, insbesondere der Handwerkskammern, von großem Nutzen sein.
- Erhöhung der Transparenz hinsichtlich des Arbeitsrechts
- Schaffung von Existenzgründungszentren

Schule und Bildung

- Projekte zum Bau von Schulen: Um Bildungsdefizite syrischer Kinder (und aufgrund mangelnder Kapazitäten auch türkischer Kinder) zu vermeiden, ist der

Bau von Schulen unerlässlich. Projekte zum Bau von Schulen können initiiert und Erfahrungen weitergegeben werden.

- Verbesserung der schulischen Ausstattung: Schulen benötigen dringend Lehrmaterialien und zusätzliche Unterrichtsräume. Projekte zur Verbesserung von Lernbedingungen und Ausstattung können durch deutsche Kommunen unterstützt werden. Dabei ist eine enge Abstimmung mit dem Erziehungsministerium notwendig.

Integrationskurse und Förderung bürgerschaftlicher Integrationsstrukturen

- Ausbau von Sprach- und Alphabetisierungskursen: Der Erwerb der türkischen Sprache ist eine grundlegende Voraussetzung für die Integration der Flüchtlinge. Deutsche Kommunen verfügen etwa durch die Volkshochschulen über eine langjährige Erfahrung in diesem Bereich.
- Konzeption und Einrichtung von Integrationskursen: Kenntnisse über die Rechtsordnung, Kultur, Geschichte und das Wertesystem des Aufnahmelandes spielen eine entscheidende Rolle für die Integration von Geflüchteten. In Deutschland vermitteln Integrationskurse eine entsprechende Grundlage.
- Einrichtung eines kommunalen Integrationsmanagements: In vielen deutschen Kommunen fördern Integrationsbeauftragte oder -ämter das Zusammenleben von Zugewanderten und Einheimischen. Dialog und Unterstützung bei der Entwicklung von Harmonisierungskonzepten können dem Zusammenleben Impulse geben.
- Etablierung von Bürgerdialogen, um Unsicherheiten und Berührungspunkte bei den Flüchtlingen und bei der Aufnahmegesellschaft zu reduzieren
- Einrichtung von Integrationsbeiräten

Wohnen

- Stärkung des sozialen Wohnungsbaus
- Stärkung der Stadtteilarbeit in Stadtteilen mit einem hohen Flüchtlingsanteil

- Einrichtung und Etablierung von Sozialkaufhäusern für die Ausstattung von Wohnungen und Unterkünften mit Möbeln

Gesundheitliche Versorgung

- Erhöhung des Impfschutzes syrischer Flüchtlingskinder
- Einrichtung öffentlicher Gesundheitskliniken

Jugendarbeit

- Bau von Freizeitanlagen und Einrichtung von Jugendzentren
- Kampagne gegen Kinderarbeit und Kinderheiraten

Zivilgesellschaftliche Strukturen

- Unterstützung von NROs
- Qualifikation von Ehrenamtlichen
- Kampagnen gegen Menschenhandel

Individuelle Nothilfe

- Einrichtung von Unterkünften für Obdachlose und von Frauenhäusern
- Etablierung von Ausgabestellen für Lebensmittel- und Kleidungsspenden

Potenzielle türkische Partner

Zahlreiche türkische Kommunen – besonders im Südosten des Landes, wo die meisten Flüchtlinge leben – haben großes Interesse an einer Kooperation mit deutschen Kommunen. Aufgrund ihrer hohen Flüchtlingszahl werden vom Verfasser der Bedarfsanalyse die folgenden Kommunen für Projektpartnerschaften vorgeschlagen:

Adana, Akçakale, Ceylanpınar, Elbeyli, Erzin, Gaziantep, Harran, Hatay, İslahiye, Kahramanmaraş, Kilis, Mardin, Mersin, Nizip, Osmaniye, Reyhanlı, Şanlıurfa, Sarıçam, Viranşehir.

In den kleineren Kommunen sind meist die Bürgermeister die Ansprechpartner für potenzielle Partnerschaften, in größeren Kommunen sollten neben dem Bürgermeister auch die Fachabteilungen für soziale oder kulturelle Angelegenheiten kontaktiert werden, die den zuständigen Ministerien unterstehen. Einige Kommunen sind Großstadtkommunen, zum Beispiel Adana oder Hatay. In diesen Kommunen kann

es auch sinnvoll sein, auf bezirksebene Ebene Projektpartnerschaften zu entwickeln.

Die Kommunen Kilis und Mannheim unterhalten bereits eine Projektpartnerschaft.

Einbindung anderer Akteure

Die zuständigen Ministerien in Ankara sollten über die Gesamtinitiative sowie die beabsichtigten Projektpartnerschaften informiert sein. Um das Projekt an die lokalen Strukturen anzubinden, sollten kommunale Verbände als Kooperationspartner und Unterstützer gewonnen werden, insbesondere der Verband türkischer Kommunen (TBB) und der regionale Verband Çukurova Belediyeler Birliği.

Verständnis und Vertrauen

Um kulturelle, institutionelle und rechtliche Missverständnisse bzw. Barrieren zu vermeiden, sollten Organisationen oder Einzelpersonen, die beide Länder, Kulturen und politischen Systeme gut kennen, die Partnerschaften begleiten, um auf beiden Seiten Verständnis zu fördern. Zudem ist es wichtig, dass beide Partner Vertrauen zueinander aufbauen. Das gelingt am besten bei persönlichen Treffen und im regelmäßigen Austausch.

7. QUELLEN UND LITERATUR

Studien und Berichte

Çağaptay, Soner (2014): The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey. In: Policy Focus 130. https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/Policy-Focus130_Cagaptay_Revised3s.pdf, gesehen am 08.05.2017.

Ekşi, Nuray (06.07.2016): Die Asylpolitik der Türkei: Ein Überblick. In: Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/229957/die-asylpolitik-der-tuerkei>, gesehen am 08.05.2017.

Esen, Erol (2005): Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei. Strukturen, Aufgaben und Standpunkte. Discussion Paper C147, hrsg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. http://aei.pitt.edu/6821/1/dp_c147_esen.pdf, gesehen am 08.05.2017.

İçduygu, Ahmet (2015): Syrian Refugees in Turkey. The Long Road Ahead, hrsg. vom Migration Policy Institute. <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Protection-Syria.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

Kanat, Kilic Bugra und Ustun, Kadir (2015): Turkey's Syrian Refugees – Towards Integration, hrsg. von SETA. http://file.setav.org/Files/Pdf/20150428153844_turkey%E2%80%99s-syrian-refugees-pdf.pdf, gesehen am 08.05.2017.

Neumann, René (2016): Flüchtlinge in der Türkei. Neue Herausforderungen an Gesellschaft und Politik. Länderbericht, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung/Auslandsbüro Türkei. http://www.kas.de/wf/doc/kas_45045-1522-1-30.pdf?160502075341, gesehen am 08.05.2017.

Şimşek, Doğus (06.07.2016): Situation syrischer Flüchtlinge in der Türkei. In: Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/229963/situation-syrischer-fluechtlinge>, gesehen am 08.05.2017.

Stiftung PROASYL und Förderverein PROASYL (Hrsg.) (2012): Überleben im Transit. Zur Situation von Flüchtlingen in der Türkei. https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2013/11/12_03_16_BHP_PA_Tuerkei__2__03.pdf, gesehen am 08.05.2017.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (Hrsg.) (2016): Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung. Sachstand WD 2 - 3000 - 053/16. <https://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

Planungsdokumente und Gesetze

United Nations High Commissioner für Refugees (Hrsg.) (2017): Regional Refugee & Resilience Plan 2017–2018 Turkey. <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2017/02/TURKEY-3RP-Regional-Refugee-and-Resilience-Plan-2017-2018.pdf>, gesehen am 08.05.2017.

Innenministerium der Republik Türkei/Generaldirektion der Migrationsverwaltung (Hrsg.) (2014): Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz. http://www.goc.gov.tr/files/files/YUKK_ALMANCA_BASKI_.pdf, gesehen am 08.05.2017.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen

Tulpenfeld 7 · 53113 Bonn
Postfach 12 05 25 · 53047 Bonn

Telefon +49 228 20717-0
Telefax +49 228 20717-150

info@engagement-global.de
www.engagement-global.de

Eine Initiative von

**ENGAGEMENT
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

SERVICESTELLE 
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

In Zusammenarbeit mit

