



Strategische Evaluierung der

# Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei

2016-2019/2020

## Kurzfassung



Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (die Fazilität) ist ein mit 6 Milliarden Euro finanziertes System, das die Türkei bei der Aufnahme von beinahe vier Millionen Flüchtlingen unterstützen soll. Die Fazilität koordiniert die EU-Unterstützung, die in zwei Tranchen organisiert ist und die schwerpunktmäßig in den Bereichen humanitäre Hilfe und humanitärer Schutz, Bildung, Gesundheit sozio-ökonomische Unterstützung und Migrationsmanagement interveniert.

### Gegenstand und Reichweite der Evaluierung

Diese strategische Evaluierung der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei (zur Halbzeit des Programmes) ist durch den Kommissionsbeschluss C (2015) 9500 vorgesehen. Demzufolge soll die Europäische Kommission (EK), in Kooperation mit den Mitgliedsstaaten, bis zum 31. Dezember 2021 eine Evaluierung der ersten Tranche der Fazilität durchführen<sup>1</sup>. Spezifische Ziele der Evaluierung sind:

- eine Überprüfung der Ergebnisse der Fazilität vorzunehmen, bei welcher die Beurteilung der mittelfristigen Ergebnisse in Hinblick auf die Zielsetzung im Mittelpunkt steht; und
- Lehren zu ziehen und praxisnahe Empfehlungen auszusprechen, die zur Optimierung der gegenwärtigen und zukünftigen Interventionen und Strategien beitragen können.

Die Evaluierung begutachtet das Konzept, das Design und die Umsetzung der Fazilität im Zeitraum der ersten Tranche, von ihrem Beginn Ende 2015 bis zum Jahresbeginn 2021, als die Evaluierung abgeschlossen wurde. Ergänzend wurde die Auswirkung der globalen COVID-19-Pandemie auf die Flüchtlinge in der Türkei analysiert. Die Empfehlungen sind zukunftsorientiert formuliert und angesichts des strategischen Ansatzes der Evaluierung nicht zwingend auf den Zeitraum der ersten Tranche begrenzt.

### Kontext

Das Jahr der Veröffentlichung der vorliegenden Evaluierung kennzeichnet das tragische zehnte Jahr des Bürgerkriegs in Syrien. Der Krieg hat dramatische Auswirkungen auf die gesamte geographische Region und insbesondere auf Syriens Nachbarländer. Der türkische Ansatz zur Aufnahme von Flüchtlingen ist großzügig und fortschrittlich. Flüchtlinge haben Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Bildung und bedeutende Bewegungsfreiheit. Um diese fortschrittliche Politik zu unterstützen, hat die Europäische Union eines der größten Hilfsprogramme für Flüchtlinge ins Leben gerufen. Teil des Programms sind das größte je dagewesene humanitäre soziale Sicherungssystem, und die Unterstützung der obengenannten staatlichen Leistungen. Seit 2011 erlebt die Türkei politische und wirtschaftliche Herausforderungen, und es sind signifikante wirtschaftliche Auswirkungen der Pandemie zu erwarten. Trotz oftmals schwieriger politischer Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, ist die Unterstützung durch die EU für die Flüchtlinge in dieser Zeit ungebrochen. Die Türkei wurde in dieser Zeit zum größten Gastland für Flüchtlinge weltweit.

1 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2018\\_1500\\_f1\\_commission\\_decision\\_en\\_v11\\_p1\\_968650.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_1500_f1_commission_decision_en_v11_p1_968650.pdf)

## Methodik

Die Evaluierung folgt einem theoretischen Ansatz und orientiert sich stark an der etablierten Evaluierungspraxis der Generaldirektion für europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR). Sie wurde in vier Phasen durchgeführt, basierend auf vier umfassenden Sektorstudien, welche die Evidenzgrundlage bilden. Die Evaluierung erhob primäre qualitative und quantitative Daten wertete existierende Daten neu aus. Teil der Methodik war zudem eine umfassende Dokumenten- und Literaturanalyse. Insgesamt fanden 557 Interviews mit Schlüsselinformanten statt; eine Online-Befragung mit 365 Hilfsempfängern, sowie eine erneute Analyse bestehender Daten einer Haushaltsbefragung die im Rahmen des Emergency Social Safety Net (ESSN)-Programms durchgeführt worden war, und die auch qualitative Interviewdaten beinhaltet. Zudem sammelte das Team Informationen aus sozialen Medien. Die Analyse basiert auf einer angepassten Technik der Beitragsanalyse (Contribution Analysis) in den Sektorstudien, und auf einer gemischten Methodenanalyse in Hinblick auf die strategischen Fragen (basierend auf der Evaluierungsmatrix und ihren Unterkomponenten). Alle Daten wurden mit Hilfe von Analysesoftware anhand der Evaluierungsfragen kodiert und für quantitative Datensätze wurden statistische Methoden angewandt. Die Ergebnisse wurden trianguliert und im Rahmen mehrerer Workshops, Feedback-sessions und Stresstests validiert.

Die Evaluierung begegnete zwei erheblichen Herausforderungen: Der erste Teil der Feldphase wurde durch die globale COVID-19-Pandemie unterbrochen; alle später erhobenen Daten mussten in Distanz erfasst werden. Hier wurden zur Mitigierung innovative Datenerhebungsmethoden eingesetzt. Die zweite Herausforderung war der Mangel an verfügbaren Ergebnisdaten. Um dies auszugleichen wurden in größerem Umfang Proxy-Daten über andere Quellen erhoben, auch wenn dies nicht immer ideal war.

## Zentrale Erkenntnisse

Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei leistete einen erheblichen und mutigen Beitrag zum Wohlergehen der Syrer und anderer Menschen, die vor Konflikten in der Region geflohen sind. Die Fazilität ist auch ein Symbol für Solidarität und die Unterstützung für den türkischen Staat und der Menschen, die großzügig die weltweit größte Zahl Flüchtlinge aufgenommen haben.

Die Evaluierung kam zu dem Schluss, dass die Fazilität in ihrer Größe und Reichweite einzigartig war, und sehr schnell umgesetzt wurde nachdem die Mitgliedsstaaten und die Türkei sich auf ein generelles Übereinkommen geeinigt hatten. Die Mitgliedsstaaten unterstützen die Fazilität ausdrücklich. Ihre Größe und ihre Reichweite ermöglichte es der Europäischen Union in einem so großen Umfang Wirkung zu erzielen wie es für die Mitgliedsstaaten alleine nicht möglich gewesen wäre (oder für die Kommission allein, ohne zusätzliche Beiträge der Mitgliedsstaaten).

Zum Zeitpunkt des Endes der ersten Teilzahlung stellt die Fazilität (durch das ESSN) die Deckung der Grundbedürfnisse von 1,75 Millionen Flüchtlinge sicher. Dies stellt einen zentralen Beitrag zur Sicherung des Lebensunterhalts der Flüchtlinge in der Türkei dar, sowie zum sozialen Zusammenhalt. Es liegen zuverlässige Daten vor, die belegen dass die Fazilität wirtschaftliche Krisen und negative Copingstrategien verhindert hat. Die Fazilität hat auch zentrale Unterstützung zum staatlichen Gesundheits- und Bildungsangebot geleistet, und den türkischen Staat dabei unterstützt, schneller als sonst möglich die Leistungen zu skalieren.

In den Bereichen Gesundheit und Bildung hat die Fazilität die Integration der Flüchtlinge in das staatliche System gefördert. Bildungshindernissen wurde durch Aufhol- und Unterstützungsklassen, Türkisch-Sprachkurse und durch das renommierte Programm Conditional Cash Transfer for Education (CCTE) begegnet. Weiterhin wurden durch Investitionen in Kliniken und Personal zusätzliche Kapazitäten im Bereich der Basisgesundheit geschaffen.

Die Flüchtlinge gaben an, mit den angebotenen Leistungen zufrieden zu sein, vor allem mit dem ESSN, aber auch was Ausbildung und Gesundheit betrifft. Neunzig Prozent der Haushalte, die Anfang 2020 befragt worden waren, gaben an, dass es keine anderen Leistungen gäbe, die sie benötigen würden, auf die sie aber keinen Zugriff hätten (neben Gesundheitsversorgung, Ausbildung und ESSN).

Die Fazilität hat auch für den Schutz von Flüchtlingen signifikante Investitionen getätigt. Die Unterstützung gilt hauptsächlich der neuen türkischen Generaldirektion für Migrationsmanagement (DGMM) und der Registrierung durch den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Die Registrierung ist die Voraussetzung für den Zugang zu staatlichen Dienstleistungen und rechtlichem Schutz. Die hohe Rate von Registrierungen ist ein großer Erfolg (über 90% am Ende des zweiten Jahres). Die Fazilität unterstützt auch spezialisierte Schutzmaßnahmen und Outreach.

Obwohl die Flächendeckung der Gesundheitsversorgung und des Zugangs zu Bildungsprogrammen hoch ist, und trotz großer Fortschritte bei der Anmeldung von Kindern an Schulen, besuchen noch immer 400.000 Kinder die Schule nicht. Und obwohl die Unterstützung durch die Fazilität angemessen war, gibt es noch immer Hindernisse, die den Zugang zur medizinischen Versorgung einschränken. Im komplexen Bereich der psychischen Gesundheit wurden die Bedürfnisse der Flüchtlinge durch die Maßnahmen noch nicht genügend reflektiert.

Darüber hinaus haben der Wertverfall der türkischen Lira und seit Kurzem die COVID-19-Krise dazu beigetragen, dass die früheren Erfolge bei der Sicherung des Lebensunterhalts nun gefährdet sind. Einige vulnerablen Personen haben aufgrund der demografischen Kriterien des ESSN keine ESSN-Leistungen erhalten. Jene waren festgelegt worden, um eine schnelle Skalierung des Programms zu ermöglichen, was aber dazu führte, dass Personen, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Bargeldleistungen erhalten hätten sollen, diese nicht erhalten haben. Es wurde versucht, mit einer Reihe Folgemaßnahmen dagegen zu steuern, das Problem konnte aber nicht vollständig behoben werden.

Flüchtlinge, die sich nicht in der Provinz aufhalten in der sie registriert sind, stellen die vielleicht am stärksten von der Fazilität und den türkischen Hilfsprogrammen ausgeschlossen Personengruppe dar. Flüchtlinge müssen in der Provinz bleiben in der sie registriert sind um Anspruch auf staatliche Leistungen zu haben, aber viele sind umgezogen, um Arbeit zu finden. Das ESSN war nicht entwickelt worden, um die Grundbedürfnisse komplett zu decken, sondern eher, um eine Zuzahlung zu leisten. Etwa 70 % der Haushaltseinkommen von Flüchtlingen stammt aus Lohnarbeit. Viele Flüchtlinge arbeiten inoffiziell in den größeren Städten und haben eingeschränkten Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist den Flüchtlingen zwar offiziell gestattet, aber es gibt erhebliche Hürden. Die Grenzregionen, in denen die meisten Flüchtlinge registriert sind, bieten nicht genügend Arbeitsplätze, so dass die Flüchtlinge sich entscheiden müssen, entweder für die Arbeitssuche umzuziehen, oder zu bleiben um die Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu können. Dies hat dazu geführt, dass eine größere Zahl von Flüchtlingen „außerhalb der Provinz“ lebt, und somit von der Unterstützung durch die Fazilität und der Regierung ausgeschlossen ist. Saisonale Landarbeiter fallen ebenfalls in diese Kategorie. Seit Ende 2019 haben nicht-syrische Flüchtlinge keinen Anspruch auf kostenlose medizinische Hilfe, wenn sie länger als ein Jahr im Land waren (mit einigen Ausnahmen für die gefährdetsten Gruppen). Diesen Ausschluss von Personengruppen von Unterstützung in einer sensiblen und politisch annehmbaren Weise zu beheben, ist eine der Hauptaufgaben in der Zukunft für die Türkei. Hierbei sollte die EU weitere Hilfe leisten.

Die Fazilität ist ein Beispielmodell, da sie humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit verbindet und mit der Regierung zusammenarbeitet. Sie stellt eine schnelle und effektive Antwort dar, die sich jedoch in mancher Hinsicht nicht adäquat weiterentwickeln konnte. Das Setup der Fazilität als ein Koordinationsmechanismus bestehender Finanzierungsinstrumente hat die oben genannte rasche Skalierung ermöglicht. Das kleine Sekretariat der Fazilität garantiert Agilität, aber der strategische Rahmen und das Governance Setup wirken limitierend. Die Interventionsbereiche waren bereits früh - zum Zeitpunkt der Planung der Fazilität - festgelegt worden, so dass wenig Möglichkeit für größere Neuorientierungen bestand.

Die Fazilität ist auch durch die begrenzten Implementierungsmodalitäten eingeschränkt, hat sich aber innerhalb dieser Parameter gut entwickelt. Die Implementierungsmodalitäten für eines der wichtigsten Finanzinstrumente - das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) - waren frühzeitig festgelegt worden (direkte bzw. indirekte Verwaltung). Direkte Verwaltung ist eine sehr anspruchsvolle Modalität und die zuständigen Regierungsministerien empfinden den Verwaltungsprozess als herausfordernd. Die Evaluierung erkennt jedoch an, dass direkte Verwaltung auch eine gute Kontrolle ermöglicht, und dass es angesichts der Art der Interventionen keine alternativen Wahlmöglichkeiten gab. Allerdings sollte die Kommission reflektieren, ob diese Modalitäten im Kontext einer Flüchtlingskrise angemessen sind.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass die Fazilität im Einklang mit den politischen Richtlinien der Kommission implementiert wurde, und dass ein großer Teil der Intervention der anerkannten ‚best practice‘ entspricht. Die Türkei stellt vor allem ein hervorragendes Beispiel der Lives in Dignity-Kommunikation dar, obwohl diese erst herausgegeben wurde, nachdem die Fazilität bereits eingerichtet war. Obwohl eine gute Abstimmung mit den Gender-Richtlinien der Europäischen Kommission vorlag, kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass angesichts des Umfangs der Intervention eine spezifische Gender-Strategie für die Fazilität angemessen gewesen wäre. Eine solche Gender-Strategie zu erstellen sollte auch heute noch Priorität sein, ebenso wie eine bessere Strategie zur Unterstützung der Gastgesellschaft

Die Übergangsplanung zwischen den Notfall- und Entwicklungsprogrammen beschleunigte sich nach dem Bericht des Europäischen Rechnungshofs von 2018. Unsicherheiten über die Dauer und den Umfang der künftigen EU-Unterstützung steht einer neuen Planung jedoch im Wege. Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen bleiben von diesen Unsicherheiten größtenteils unberührt, da die Regierung versprochen hat, diese Dienste unabhängig von externer Hilfe anzubieten. Für Programme, die ausschließlich von der EU unterstützt werden, wie ESSN und CCTE, ist die Zukunft jedoch ungewiss. Eine direkte Finanzhilfe an das Ministerium für Arbeit, Familie und Soziales (MoFLSS) wie sie die zweite Tranche der Fazilität umsetzt, stellt einen teilweisen Fortschritt dar, aber das Programm hat eben nicht die Dimension des ESSN. Das ESSN spielt nach wie vor eine große Rolle für gesellschaftliche Stabilität und wird insbesondere auch in den kommenden schwierigen wirtschaftlichen Zeiten wichtig sein. Die Schutzmaßnahmen für Flüchtlinge sollten angesichts der anhaltenden Bedürfnisse einiger besonders schutzbedürftiger Gruppen ebenfalls fortgesetzt werden.

Zwei Elemente des Portfolios der Fazilität, die nicht so schnell oder effektiv fortgeschritten sind wie erhofft, sind der Bau von Infrastruktur und der sozioökonomische Sektor. Die Gründe für diese Verzögerungen sind gut begründet, und die Evaluierung spricht einige Empfehlungen aus, wie speziell die sozioökonomischen Maßnahmen neu ausgerichtet werden könnten.

## Gesamteinschätzung

Die Fazilität ist angesichts ihrer Größe und Reichweite einzigartig und wurde schnell mobilisiert. Sie kommt den Bedürfnissen der Flüchtlinge größtenteils nach. Sie hat einen großen Beitrag zu den Grundbedürfnissen der Flüchtlinge geleistet und eine schnellere Verbesserung der Gesundheits- und Bildungsversorgung der Regierung ermöglicht, als es ohne sie möglich gewesen wäre. Die Fazilität arbeitet gut mit den Regierungsvertretern zusammen - trotz zeitweiser Herausforderungen - und hat Unterstützung und Solidarität mit den Flüchtlingen in der Türkei auf praktische Weise umgesetzt. Obwohl der Übergang von einer Notfall- zu einer Entwicklungsintervention größtenteils problemlos gelungen ist, hat die Unsicherheit in Hinblick auf die zukünftige Finanzierung die effektive Planung unmöglich gemacht. Dieses Problem sollte rasch gelöst werden.

## Schlussfolgerungen

1. Die Fazilität ist angesichts ihrer Größe und Reichweite einzigartig und wurde schnell eingerichtet.
2. Die Maßnahmen der Fazilität entsprechen größtenteils den Bedürfnissen der Flüchtlinge, und die spezifischen Zielgruppen wurden relativ effektiv erreicht.
3. Die Fazilität ist ein Modell für Flüchtlingsprogramme, und kombiniert erfolgreich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.
4. Die Fazilität arbeitet eng mit der Türkei zusammen und stellt so zusätzliche Kapazitäten zu Verfügung.
5. Die Fazilität entspricht größtenteils den wichtigsten EU Politikrichtlinien.
6. Das Set-up der Fazilität ermöglichte eine rasche Skalierung, war jedoch nicht optimal auf strategische Kohärenz ausgelegt.
7. Der Ansatz der Fazilität in Hinblick auf die Gastgesellschaft und einige Schlüsselgruppen war ungleichmäßig und es ist noch viel Arbeit nötig, um jene Gruppen zu erreichen, die die geringsten Chancen auf Unterstützung haben.
8. Die Fazilität ist durch die ihr zur Verfügung stehenden Modalitäten eingeschränkt.
9. Das Monitoring wurde im Verlauf verbessert und hat in einigen Fällen zu einer Optimierung der Programmierung beigetragen.
10. Unterstützung wirtschaftlicher Chancen ist der am wenigsten entwickelte Teil des Programms, und die Bauarbeiten für Infrastruktur waren verzögert.

## Empfehlungen

Die Evaluierung spricht der Europäischen Kommission die folgenden Empfehlungen aus, die in enger Zusammenarbeit mit der türkischen Regierung umzusetzen wären.

### Punkt 1

#### Reichweite (Flächenabdeckung, Ziele und Randgruppen)

1. Den Zugang zu den Dienstleistungen für benachteiligte Flüchtlinge verbessern.
2. Die Auswirkungen zunehmender sozialer Spannungen für Flüchtlinge in der Türkei mildern.
3. Entwicklung einer spezifischen Gender-Strategie für zukünftige EU-Unterstützung für Flüchtlinge in der Türkei, die sich auf GAP III und andere Gender-Richtlinien der Europäischen Kommission bezieht.

### Punkt 2

#### Strategie (Strategie und Zusammenarbeit)

4. Sollten zukünftige EU-Finanzierungen für Flüchtlinge in der Türkei zur Verfügung gestellt werden, sollte das strategische Konzept auf Grundlage dieser Evaluierung und anderer Analysen aktualisiert werden. Zukünftige Finanzhilfen sollten auf der Grundlage gegeben werden, dass ein allmählicher Übergang von EU-Hilfen hin zu einer Unterstützung durch die Türkei vereinbart wird.
5. Der strategische Governance-Rahmen für mögliche zukünftige externe Finanzierung für Flüchtlinge sollte entsprechend der gezogenen Lehren neu entworfen werden. Im Falle dass extern zugewiesene Einnahmen mobilisiert werden können, sollte der aktuelle Lenkungsausschuss neu ausgerichtet werden, sodass er mehr Übersicht und Kontrolle bekommt. Weiterhin sollten die Mitgliedsstaaten ermutigt werden, sich an den Strukturen auf der Arbeitsebene zu beteiligen.

## Punkt 3

### Management (Struktur, Partnerschaft, Modalitäten und Monitoring und Evaluierung (M&E))

6. Überarbeitung der Implementierungsstruktur der Fazilität, mit dem Ziel die Management- und Berichtwege zu optimieren und die Kapazitäten vor Ort zu stärken, einschließlich in wichtigen Provinzen - sollten zukünftige EU-Gelder für Flüchtlinge in der Türkei zur Verfügung gestellt werden.
7. Stärkung des Systems der Datenerfassung und -analyse und der Ergebnismessung (Outcome-Ebene), um strategische Entscheidungsfindungen und Verantwortungsbereiche besser zu definieren.

## Punkt 4

### Strategische Empfehlungen für die einzelnen Sektoren

8. Den Schwerpunkt der Integration von Schülern in die Schulen stärken.
9. Das Gesundheitswesen für Migrierende in das allgemeine Gesundheitswesen eingliedern.
10. Die finanzielle Unterstützung im Bereich Grundbedürfnisse fortsetzen, mit erhöhtem Schwerpunkt auf die gefährdetsten Flüchtlinge, und auf ähnlichem Niveau wie für türkische Bürger.
11. Überarbeitung der wirtschaftlichen Unterstützungsprogramme, um der aktuellen Situation des Wirtschafts- und Arbeitsmarktes besser zu entsprechen.
12. Der Schutz der Flüchtlinge sollte allgemein und in der gesamten Fazilität gestärkt werden.