

1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung

1.1 Einleitende Überlegungen

Kilis ist eine Stadt im Südosten der Türkei direkt an der Grenze zu Syrien gelegen. Im Jahr 2014 träumt die Stadt in ihrer strategischen Planung noch davon, die regionalen Traditionshäuser zu Hotels umzubauen. Tourismus scheint die Zukunft zu sein. Ein Jahr später ist Kilis im Krisenmodus: Die kommunale Infrastruktur der Wasser- und Energieversorgung ist nicht mehr ausreichend, die Müllabfuhr an der Grenze der Funktionsfähigkeit und der Feuerwehrchef schlägt Alarm. Den Bedarf der inzwischen eingetroffenen syrischen Geflüchteten kann die Provinzstadt nicht mit eigenen Mitteln decken.¹ Die schlagartige Veränderung der Situation in Kilis ist ein Vorbote der sich anbahnenden Umbrüche in anderen Städten des Landes.²

In dieser Studie untersuche ich das lokale Migrationsregime türkischer Kommunen und konzentriere mich dabei auf die Anpassung von Kommunalverwaltungen an die Folgen der Migration aus Syrien seit 2011. Mein Forschungsprojekt ist als eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung angelegt, die der Frage nachgeht, wie die subnationale Verwaltungsebene in der Türkei in ihrer Aufgabenwahrnehmung auf eine durch Migration wachsende Bevölkerung und die zunehmende Diversität von Stadtgesellschaften reagiert.

Gegenstand meiner Studie ist der Umgang der Kommunalverwaltungen mit rezenter gewaltinduzierter Migration. Damit wird in den Blick genommen, wie sich, ausgelöst durch externe Schocks, kurz-, mittel- und

1 Im Folgenden wird hauptsächlich der Begriff Geflüchtete als ein abstrakter Oberbegriff für Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, benutzt. Zuschreibungen sind ein sprachliches Machtmittel der dominierenden Gruppe, Minderheiten zu etikettieren (Bodemann/Yurdakul 2009: 214). Intersektionelle Überschneidungen mit sozialen Kategorien wie *race*, Klasse, Geschlecht, Alter und ethnische Zugehörigkeit in Verbindung mit rechtlichen, diskursiven und sozialen Zuschreibungen klassifizieren Menschen als „Typen von Migranten“ (Robertson 2019: 223).

2 Vergleiche Tätigkeitsberichte (FR), Strategische Pläne (SP) der Stadt Kilis (2015_Kilis_FR, 2015–2019_Kilis_SP, 2019_Kilis_FR).

langfristige Handlungsmuster ausprägen, die schließlich zu institutionellen und programmatischen Veränderungen führen können.

Den empirischen und methodischen Kern der Arbeit bildet eine dreigliedrige Matrix. Die Untersuchung verbindet Textmining, Qualitative Comparative Analysis (QCA) und leitfadengestützte Interviewauswertungen im Sinne einer Methodentriangulation. Den Datenbestand des Textmining bildet ein Korpus der verfügbaren strategischen Pläne von Stadtverwaltungen der Republik Türkei seit 2006. Die QCA stützt sich auf die Auswertung eines weiten Spektrums unterschiedlicher Daten und Dokumente zu einer Auswahl von Kommunen, die sich aus den Ergebnissen des Textmining ergibt. Die qualitative Analyse wiederum nutzt ein Set von Experteninterviews, die ich im Oktober 2022 in ausgewählten Städten zur Reflexion der Befunde vor Ort führen konnte.

Die Eingrenzung auf das lokale Migrationsregime in der Türkei im Kontext gegenwärtiger Fluchtwanderung erlaubt es, die beobachteten Reaktionen und Anpassungen auf unterschiedlichen Ebenen herauszuarbeiten, die dahinterliegenden Prozesse zu beschreiben und differenziert zu analysieren.

Die Türkei galt über Jahrzehnte vor allem als ein Auswanderungsland und wurde so wahrgenommen und beforscht (Penninx 1982). Es folgte eine Rolle als Transitroute für Menschen aus unterschiedlichen Herkunftskontexten; diese Rolle hat auch den Blick der Forschung in jüngerer Zeit verändert (Kirişçi 2007). Vor allem seit dem Kriegsausbruch in Syrien wird die Türkei auch zu einem Ankunftsland für Geflüchtete, die sich für längere Zeit oder dauerhaft im Land niederlassen (İçduygu et al. 2014; Aksel/İçduygu 2019). Die sich seit etwa 2011 verstärkt entfaltenden Migrationsbewegungen konfrontieren die türkische Gesellschaft mit ungewohnten Herausforderungen und stellen auch an die Migrationsforschung neue Fragen.

Die Wahrnehmung der Türkei über ihre innere Autokratisierung im Wechselspiel mit der Bedeutung ihrer internationalen geopolitischen Lage verdeckt leicht den Blick auf die Dimension der Zuwanderung in die Türkei (Demiryontar 2021; Alaranta 2022). Die konkrete Rahmung des Migrationsregimes in der Türkei selbst und das Ausmaß der Veränderungen, die der Umgang mit der rezenten Zuwanderung von Geflüchteten auslöst, geraten in den Hintergrund. Die berechtigte Kritik am machtpolitischen Taktieren der Regierenden im Kontext der Fluchtbewegungen aber sollte nicht dazu führen, dass der kommunale Umgang mit Migration in der Türkei durch die Forschung vernachlässigt wird (Koch et al. 2015;

Alpes et al. 2017; Eldem 2021). Während mit Blick auf Europa argumentiert wird, dass Migration und ihre Folgeprozesse vor Ort ausgehandelt werden, bleibt ebenjene Dimension bei der Diskussion der Migrationsverhältnisse der Türkei ausgeblendet.

Für die Auswahl des Fallbeispiels gibt es zwei Argumente:

In der Türkei leben gegenwärtig circa 4 Millionen Geflüchtete. Damit ist die Türkei eines der wichtigsten Aufnahmeländer im Kontext von grenzübergreifender Gewaltmigration weltweit. Kommunale Verwaltungen in der Türkei mussten sich in den vergangenen zehn Jahren intensiv mit dem Phänomen der Fluchtmigration auseinandersetzen und stehen nach der humanitären Aufnahme nun im Übergang zu einer dauerhaften Gestaltung der Inklusion von Geflüchteten, die sich in einer Quasi-Einwanderungssituation niedergelassen haben (Korkut 2016; Ilcan et al. 2018; Üstübici 2020).

Zugleich bildet aus europäischer Sicht die türkische Verwaltung noch immer eine kaum untersuchte und verstandene Blackbox. Es gibt wenig internationale Forschung zum türkischen Verwaltungssystem, das einerseits europäische Formen von Verwaltungsroutinen implementiert hat, andererseits in spezifische kulturelle, historische und politische Traditionen eingebettet ist. Gleichzeitig spielt nicht nur die Türkei als Nationalstaat, sondern auch die subnationale Ebene beim Umgang mit Fluchtmigration eine zentrale Rolle.

Diese Untersuchung tritt an, die damit umrissene Forschungslücke zu schließen. Dazu verbinde ich in einem Mixed-Method-Ansatz quantitative und qualitative Methoden: Zur Umsetzung einer dokumentengestützten Policy-Analyse wird ein umfassendes Textkorpus mittels Textmining in der Programmiersprache *R* untersucht, die statistische Auswertungen inhaltlicher Strukturen in umfangreichen Textkorpora ermöglicht. Dieses Textkorpus umfasst die strategischen Pläne, die Tätigkeitsberichte und die Performanzprogramme für die Jahre 2006 bis 2024 der Verwaltungen aller 30 Großstädte (*Büyükşehir Belediyeleri*) sowie der 51 Kommunen der Regionen (*İl Belediyeleri*) der Türkei. Auf Basis der Erkenntnisse aus diesem Schritt werden im Anschluss ausgewählte Kommunen in einer strukturanalytischen Beobachtung mittels der Qualitative Comparative Analysis (QCA), die ebenfalls mit der Programmiersprache *R* umgesetzt wird, näher untersucht. Im Anschluss werden die Ergebnisse in ausgewählten Kommunen mit Verantwortlichen aus den Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor Ort in der Türkei reflektiert.

Ziel ist es, differenzierte Befunde in einem breit aufgespannten Feld von Ausprägungen und Mustern zu verorten. Die Policy-Analyse arbeitet unterschiedliche Entwicklungslinien heraus. Das Textmining erlaubt es, in großen Textbeständen inhaltliche Strukturen zu identifizieren, die als robuste Indikatoren für einen Policy Change lesbar sind. Im Anschluss werden die Befunde für solche Kommunen, in denen sich positive Veränderungen im Umgang mit Geflüchteten ausmachen lassen – d. h. für Städte, die inklusive Ansätze entwickeln –, mithilfe des qualitativen Ansatzes der QCA-Betrachtung auf Kausalitäten bzw. Merkmale untersucht, die einen Policy Change dieser Art begünstigen bzw. verhindern. Die Stichhaltigkeit der Erkenntnisse wird in den abschließenden Interviews evaluiert.

Auf diese Art und Weise können im Hinblick auf die Veränderung des lokalen Migrationsregimes, das wesentlich von lokalen Verwaltungen sowie weiteren lokalen Akteuren gestaltet wird, Bedingungen herausgearbeitet werden, die für die Strukturen eines Repertoires von Migration Governance typisch oder untypisch sind. Die Analyse verbindet externe Rahmensexzenzen, konkrete Handlungsbedingungen kommunaler Verwaltung und Transfer- bzw. Lernprozesse sowie horizontale und vertikale Verkettungen in einem Mehrebenensystem.

Den theoretischen Überbau bietet das Konzept des Migrationsregimes, das davon ausgeht, dass Veränderungen in Struktur und Praxis der Regulierung von Migration und gesellschaftlichem Wandel durch Mobilität nicht top-down entwickelt und implementiert, sondern in institutionellen, kulturellen, normativen und praxeologischen Rahmungen zwischen Clustern von Akteuren in komplexen Machtbeziehungen ausgehandelt werden. Das Modell der Migration Governance wird darin zur Analyse von Verwaltungshandeln in Bezug auf Migration eingebettet, um Policy Change konkreter fassen zu können.

Dabei wird angenommen, dass Handlungsauftrag und -ziel kommunaler Verwaltung in der Inklusion aller Angehörigen einer Stadtgesellschaft besteht (Bommes 2003; Geddes et al. 2019; Geddes 2021; Scholten 2019; Caponio et al. 2019; Caponio 2019). Die Governance-Perspektive erlaubt es, nicht nur Veränderungen auf lokaler Ebene zu modellieren, sondern beispielsweise auch Diffusionseffekte aufzuspüren, die sich im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen der Türkei und der Europäischen Union sowie einer Vielzahl von internationalen Organisationen ergeben und in die Lebenswirklichkeit der türkischen Kommunen und ihrer Verwaltungen hineinwirken bzw. dort Handlungshorizonte eröffnen und modifizieren können.

1.2 Zielsetzungen dieser Studie

Die Kommune ist als lokale Verwaltungsinstanz unmittelbar mit den Auswirkungen von Krisen konfrontiert. Gegenwärtig manifestiert sich mit dem Erdbeben in der Türkei, dem Krieg in der Ukraine und den daraus resultierenden Fluchtbewegungen wieder einmal ein Phänomen, das historisch auch aus dem Umgang mit Migration und Mobilität bekannt ist: Verwaltungshandeln auf unterschiedlichen Ebenen und insbesondere in Kommunen ist nicht nur entscheidend dafür, ob eine Population nach dem Fürsorgeprinzip unter den Bedingungen rascher und extern induzierter Transformationsprozesse in ausreichendem Maße versorgt werden kann (Wollmann et al. 2016; Ongaro et al. 2018; Grande 2018). Es stellt sich auch die Frage, wie sich solche Prozesse auf die gesamte Bevölkerung auswirken, ob es zu realen Mangellagen, zu Ressourcenkonflikten oder Neiddebatten kommt, ob Konflikte entstehen und wenn ja, wie diese sozial und politisch ausgetragen bzw. moderiert werden.

Im Kontext von Migration und Mobilität spielt für Newcomer³ das neue unmittelbare Lebensumfeld für die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls und die reale Gestaltung eines Neuanfangs eine zentrale Rolle. Für eine aufnehmende Gesellschaft ist das Gelingen von migrationsbedingten soziokulturellem Wandel auf lokaler Ebene entscheidend dafür, ob Migration und wachsende Diversität Akzeptanz finden. Verwaltungshandeln ist damit ein ebenso wichtiger Faktor für die Aufnahme wie für die Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten.

Die Kommune kann mit ihrer Verwaltung am Ort des Ankommens somit als eine zentrale Akteurin gelten. Ihre Zuständigkeiten erstrecken sich – direkt und indirekt – von der Anmeldung bei der städtischen Melde- und Ordnungsbehörde über die Zuweisung von Wohnraum bis zur Aufnahme einer Berufstätigkeit oder Ausbildung über das weite Feld der Bildungs-, Eingliederungs- und Versorgungsmaßnahmen. Die Kommunalverwaltung kann mit ihren Sozialleistungen für eine menschenwürdige Existenz sorgen. Sie kann aber auch als Exekutivbehörde, durch das komplexe Migrationsrecht bedingt, gerade bei denjenigen ohne sicheren Aufenthaltsstatus auch eine Bedrohung darstellen (Markard 2019: 347; Ataç 2019). Kommunen können auch Ausgangsort von Ausgrenzung und

³ Hannah Arendt lehnt 1943 in ihrem Aufsatz *We Refugees*, den sie nach ihrer Emigration in die USA verfasst hat, den Begriff des *refugees* ab und schlägt alternativ Newcomer bzw. *Americans of German Language* vor (Arendt 2007: 264).

Rassismus oder Ausgangspunkt einer Deportation sein. Die Interaktion mit Kommunalverwaltungen ist für Migrerende also zentral und gleichzeitig ambivalent.

Wie Geflüchtete in einer Stadtgesellschaft aufgenommen werden und ob Möglichkeiten zur Teilhabe zu Inklusion führen, bleibt entscheidend für das Zusammenleben im lokalen Raum (Pascucci 2017; Kreichauf/Mayer 2021; Löw et al. 2021). Allerdings handeln Verwaltungen nicht autonom, sondern nutzen ihre Handlungsspielräume und -optionen eingebettet in komplexe rechtliche, politische, institutionelle und soziokulturelle Verhältnisse. Sie handeln zugleich aber auch nicht in statischen Strukturen und Routinen, sondern passen sich, situationsdynamisch unterschiedlich schnell und tiefgreifend, stets an sich verändernde Verhältnisse an (Benz 2021). Es gilt daher nicht nur, die Wirkung von Verwaltungshandeln zu beobachten, sondern zugleich auch Persistenz und Wandel von Verwaltung, die mit einschneidenden Veränderungen konfrontiert ist. Vor diesem Hintergrund richte ich in meiner Arbeit bewusst den Blick auf die Praktiken, Routinen und Diskurse von Institutionen auf kommunaler Ebene im Kontext von Migration im Allgemeinen und die rezente Gewaltmigration aus Syrien in die Türkei im Besonderen.

Denn die Reaktion der öffentlichen Hand auf Migration und wachsende Diversität ist für Stadtgesellschaften folgenreich. So steht etwa in Deutschland die Verwaltung bei ihrem Umgang mit Migration in der Kritik, der Aufnahme und Integration von Geflüchteten nicht gewachsen zu sein (Bogumil et al. 2019: 7). Mit den Fluchtbewegungen ab 2015 war in Deutschland sogar von einer ‚Verwaltungskrise‘ oder gar einem ‚Staatsversagen‘ die Rede. Beide Vokabeln waren Teil eines Diskurses über Geflüchtete und haben auch zu politischer Polarisierung und dem Aufstieg von rechtspopulistischen Parteien beigetragen (Bock 2018: 377). Die Erwartungen an Kommunalverwaltungen steigen dabei ständig. In den letzten Jahren wird sogar die Hoffnung formuliert, dass Kommunen vor Ort heilen können, was weder Nationalstaaten noch supranationale Organisationen wie die Europäische Union oder die Vereinten Nationen zu lösen vermögen (Haus/Kuhlmann 2013: 12). Der lokalen Ebene wird das Potenzial zugeschrieben, durch Aushandlungsprozesse tragfähige Lösungen für sogenannte Migrationskrisen oder überhaupt die Aushandlungsprozesse zu entwickeln, die für wachsende diverse Migrationsgesellschaften konstitutiv sind. Dabei stehen Städte in der Gestaltung der eigenen Migrationspolitik vor dem Dilemma, den teils überhöhten Ansprüchen und Erwartungen von außen mit ihren tatsächlichen Möglichkeiten und

Kompetenzen gerecht zu werden und eigentlich lebenswirklich inklusive Gemeinwesen zu ermöglichen (Kaufmann 2019; Thompson 2021; Oomen et al. 2022).

Im Zusammenhang mit Migration und Diversität agieren Verwaltungen selbstverständlich nicht allein. So haben auf subnationaler Ebene Aushandlungsprozesse mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Initiativgruppen zum Beispiel in nordamerikanischen und europäischen Ländern zu Programmen wie Sanctuary Cities, Solidarity Cities oder der Initiative Seebrücke geführt, die Städte und Gemeinden durch öffentliche Aufmerksamkeit zu einer Aufnahmebereitschaft gegenüber Geflüchteten ermutigen und ermächtigen wollen, die teils sogar im Widerspruch zu nationalen Migrationspolitiken steht (Bauder 2017; Agustín/Jørgensen 2019a; Bauder/Darling 2020; Ataç et al. 2021; Özdemir 2022). Die überregionale und auch transnationale Vernetzung solcher Aktivitäten zwischen NGOs und Stadtverwaltungen durch abgestimmte Vorgehensweisen ist zu einem Weg geworden, um den Druck auf die nationale Regierung und beispielsweise auch auf die Europäische Union zu erhöhen (Marx 2016; Ataç et al. 2023). Städte nehmen dabei eine zunehmend neue Rolle als Akteure in ortsübergreifenden politischen und sozialen Prozessen ein.

Die Rolle von NGOs, aktivistischen Gruppen und lokalen Bündnissen, die sich für Solidarität mit den Geflüchteten einsetzen, steht häufig im Mittelpunkt von Forschungen zu diesen Phänomenen (Schwierz/Schwenken 2020). Die Verwaltungen selbst werden vor allem von außen betrachtet. Eine dezidiert verwaltungswissenschaftliche Analyse der Kommunen mit ihrem Handeln im Kontext von Migration findet dagegen eher selten statt. Dabei sind Verwaltungen nicht uniform in ihrem Handeln, ihren Strukturen und ihren Zielen. Sie können offensiv oder defensiv mit Migration umgehen. Sie können – auch gegen den Willen der nationalen Regierung – die Bereitschaft zeigen, Menschen aufzunehmen (Bazurli/Kaufmann 2022). Städte können sich aber auch ihrer migrantischen Realität verschließen. Sie können schließlich kommunale Leistungen nicht zur Produktion von Inklusion, sondern zur Disziplinierung und zur Kontrolle von Menschen einsetzen (Ataç/Rosenberger 2019). In diesem Zusammenhang stellen sich somit folgende Fragen: Wovon hängt es ab, wie Verwaltungen und Stadtregierungen handeln, wenn sie mit dynamischen Zuwanderungsprozessen konfrontiert sind? Unter welchen Bedingungen entwickeln städtische Verwaltungen Maßnahmen für die Aufnahme und Inklusion von Geflüchteten? Wie können sie sich nachhaltig an solchermaßen veränderte Anforderungen und Realitäten anpassen?

Die lokale Ebene erfordert bereits mit Blick auf die schiere Dimension des Phänomens eine differenzierte Untersuchung. Kommunalverwaltungen bieten weltweit Millionen von Menschen Zuflucht vor Krieg, Hunger und Vertreibung. Rund ein Jahrzehnt nach dem Ausbruch des Krieges in Syrien leben in der Türkei bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 84 Millionen Menschen schätzungsweise über 4 Millionen Geflüchtete (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2019). Diese Situation ist Ergebnis eines außerordentlichen Aufnahmeprozesses, der beträchtliche Veränderungen im Bereich der Migrationspolitik der Türkei, der Regulierung von Migration und Diversität auf lokaler Ebene und der Lebenswirklichkeit türkischer Städte ausgelöst haben muss.

Diese Veränderungen untersuche ich entlang folgender Forschungsfragen:

- (1) Wie gehen Kommunalverwaltungen in der Türkei, die von einem klassischen Auswanderungsland zu einem der wichtigsten Aufnahmeländer für Geflüchtete weltweit geworden ist, mit rezenter Gewaltmigration in ihre Zuständigkeitsbereiche um?
- (2) Inwiefern führten die Kommunalreformen seit 2002, die in der Türkei auch im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union angestoßen wurden, zu Dezentralisierungstendenzen auf der subnationalen Ebene und damit zu mehr Entscheidungsspielraum für die Kommunen, die sich nun auswirken?
- (3) Wie reagieren türkische Kommunalverwaltungen auf Veränderungen durch die Zuwanderung von Geflüchteten? Wie spiegeln sich diese Veränderungen in ihren strategischen Planungen, ihren Leistungen bzw. ihrem Verwaltungshandeln und in Aushandlungsprozessen mit Dritten wider? Wie beeinflussen externe Akteure, etwa (internationale) NGOs, diese Prozesse?
- (4) Führen Imitations-, Diffusions- und Lernprozesse zur Übernahme von Politiken aus anderen Ländern, von internationalen Organisationen und Netzwerken oder von anderen Städten?
- (5) Gibt es im Fall der Türkei einen spezifischen Umgang mit Migration, der in der Forschung zu Migration Governance bisher eher unberücksichtigt bleibt und neue Erkenntnisse aus nichteuropäischer bzw. nichtnordamerikanischer Perspektive bieten kann?
- (6) Sind die Lösungen, die sich unter den spezifischen Bedingungen und Kausalitäten im türkischen Fall zeigen, kontextspezifisch oder können sie als Modell verallgemeinert und übertragen werden? Lassen daher

die empirischen Befunde eine Typologisierung der Reaktion von Kommunen auf Gewaltmigration und der Veränderung ihrer Verwaltungen zu?

Das Ziel des Forschungsvorhabens besteht somit darin, den kommunalen Umgang mit Wanderungsbewegungen in einem Land außerhalb der Europäischen Union sowie Faktoren, die zur Entwicklung von Governance-Strukturen auf lokaler Ebene beitragen, mit Blick auf das Phänomen Migration exemplarisch, mit Blick auf die Verhältnisse in türkischen Kommunalverwaltungen systematisch zu untersuchen.

1.3 Zum Stand der Forschung

Der für diese Studie leitende Forschungsstand betrifft die Verwaltungs- und Politikwissenschaft sowie die Migrations- und Stadtforschung. Im Folgenden werden diese interdisziplinären Felder mit ihren für diese Untersuchung relevanten Diskussionssträngen skizziert. Notwendige Einordnungen und Rahmungen der im Folgenden angewandten Methoden erfolgen dagegen zu Beginn der jeweiligen Kapitel im empirischen Teil.

Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung erfasst Verwaltung als Forschungsgegenstand mit ihren „Aufgaben und Leistungen [..], Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen, [...] formellen und informellen Strukturen, [...] Innen- und Außenbeziehungen, [...] ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen“ (Bogumil 2002: 4). Während in den USA Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft geführt wird, ist sie in Deutschland eher rechtswissenschaftlich orientiert (Bauer/Grande 2018: 15). Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit indes ist der Leitsatz von F. W. Scharpf, der Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft sieht und von einer politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung spricht (Jann 1986: 215). In der Türkei wird die Verwaltungswissenschaft ebenfalls als Teil der Politikwissenschaft gesehen, sodass universitäre Studiengänge unter dem Titel *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi* (Politikwissenschaft und öffentliche Verwaltung) bestehen (Kapucu/Palabiyik 2008; Karkin/Gurses 2022).

Als Institution handelt Verwaltung in ihren rechtlichen und institutionellen Rahmungen durch effektive Planung mit ihren Ressourcen, ihrem Personal und ihren zielgruppenorientierten Dienstleistungen (Benz

et al. 2007a). Kommunalverwaltung organisiert auf der untersten administrativen Ebene im Sinne von Local Governance Aushandlungs- und Ordnungsprozesse (Bogumil/Holtkamp 2004: 147). Im Idealfall arbeitet eine „gut organisierte Verwaltung [...] mit professionellem Personal, sie hat verbindliche Zuständigkeitsregeln, sie koordiniert ihre unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche auf wirksame Weise, sie ist reaktionsfreudig gegenüber den Bedürfnissen der Öffentlichkeit, und sie ist nicht zuletzt lernfähig“ (Seibel 2017: 21).

Kommunen gelten dabei als „Schulen der Demokratie“ (Bogumil 2018: 773), in denen die politische Willensbildung unmittelbar verläuft. Verwaltungen sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Umsetzung der Entscheidungen von Stadträten neutral agieren und den im politischen Prozess formulierten Willen ihrer Bürgerinnen und Bürger administrativ umsetzen (Veit et al. 2019: 19).

Ob die Verwaltung sich durch ihr Handeln legitimiert (Wiesner/Harfst 2019), den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells folgt (Naschold/Bogumil 1998), nach dem Bürokratieideal von Max Weber neutral arbeitet oder Neo-Weberian'sche Muster aufzeigt (Pollitt/Bouckaert 2011), sich dem Governance-Postulat (Benz et al. 2007b) folgend nach außen öffnet oder sich in einer ‚brauchbaren Illegalität‘ (Luhmann 2018) verselbstständigt: Diese unterschiedlichen Positionen in der wissenschaftlichen Diskussion verdeutlichen, dass Verwaltung als Organisation in einem Prinzipal-Agent-Modell (Grohs 2012) zwischen Persistenz und Wandel stets Erwartungen gerecht werden muss, welche Verhältnisse und Akteure auch immer diese Erwartungen aufspannen.

Für den europäischen Verwaltungsraum hat die Forschung fünf Typen unterschiedlicher Verwaltungssysteme etabliert, die sich in ihren institutionellen, kulturellen und historischen Ausprägungen unterscheiden: Diese Verwaltungstypen umfassen das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil mit einer südeuropäischen Untergruppe, zu der die Türkei gezählt wird, das kontinentaleuropäisch-föderale, das nordisch-skandinavische, das angelsächsische sowie das mittel- und südost-europäische Verwaltungsprofil (Kuhlmann 2019: 4).

Für das kontinentaleuropäisch-napoleonische Verwaltungsprofil, das auch der Türkei zugeschrieben wird, ist neben dem bürokratischen Zentralstaat die römische Rechtstradition prägend. Der Idealtypus dieser Ausprägung wird in Frankreich verortet. In der Regel haben Kommunalverwaltungen in diesem System eher kleine Handlungsspielräume und werden als ausführende Behörden gesehen. Jedoch haben inzwischen De-

zentralisierungstendenzen de facto vielerorts zu mehr Gestaltungsraum auf kommunaler Ebene auch in eher zentralistischen Systemen geführt (Kuhlmann/Bouckaert 2016: 10).

Die Untergruppe der südosteuropäischen Länder unter denjenigen Verwaltungstypen, die als napoleonisch-kontinental beschrieben werden, umfasst neben der Türkei Länder wie Spanien, Griechenland und Portugal. Diese werden in der Forschung formal dem Prinzip der rechtsstaatlichen Verwaltung folgend eingeschätzt, allerdings wird ihrer Verwaltungspraxis eine starke Lenkung durch politische Parteien sowie Regierungen bescheinigt. Ämterpatronage und ungleiche Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Behörden sowie innerhalb des Personals werden in diesem Typus für verbreitet gehalten (Kuhlmann/Wollmann 2013: 25).

Die Klassifikation der Verwaltungssysteme in der Forschung bringt durch die damit verbundene Abstraktion Container hervor, die den Blick vor allem auf nichteuropäische Administrationen mit ihren Eigenheiten eher verstellen als klären. Als westlich konstruierte Merkmale werden dabei als neutrale, dem New Public Management (NPM)⁴ verpflichtete, den Grundsätzen der Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Wirksamkeit sowie Legalität und Rechtmäßigkeit dienende Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet und zur allgemeinen Norm erhoben (Veit et al. 2019: 18). Den südosteuropäischen Ländern werden dagegen häufig pauschal korrupte und klientelistische Strukturen zugeschrieben (Kuhlmann/Wollmann 2013: 38). Klientelismus und parteiische Entscheidungen können jedoch in allen Verwaltungssystemen vorkommen, sodass die Frage eher lautet muss, wann diese wie gesehen, eingeschätzt und relevant gemacht werden.

In westeuropäischen Verwaltungen stellen zum Beispiel die Ämterhäufung und Doppelfunktionen von politischen Mandatstragenden, die zugleich etwa Stadträte oder Abgeordnete und leitende Angestellte in lokalen Unternehmen oder Wohlfahrtsverbänden sind, die Neutralität politischer Gremien in Frage (Seibel 2017: 114). Zugleich erschwert der vorschnelle Rückzug auf Vorurteile und Stereotype jede differenzierte

4 New Public Management (NPM) hat während der 1990er Jahre als Schwerpunkt einer Verwaltungsreform in Großbritannien eine internationale Verbreitung erfahren (Pollitt/Dan 2011a). Im deutschen Kommunalwesen ist das Konzept in eigenen Reformen als Neues Steuerungsmodell eingeführt worden (Schröter 2019). Hinsichtlich des Datenmaterials der türkischen städtischen Planungs- und Verwaltungsdokumente spielt dieser Reformansatz eine entscheidende Rolle (Demirkaya 2016).

Analyse der Verwaltungen in anderen Ländern. Obwohl die Türkei seit 1999 den Status eines EU-Beitrittslandes hat (und bereits seit 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft besteht), wird sie in Studien zur vergleichenden Verwaltungswissenschaft, die teils auch Migrationsfragen berühren, nur am Rande berücksichtigt (Wollmann et al. 2016; Schwab et al. 2017; Ongaro 2019; Jreisat 2019; Dollery et al. 2020).

Bisher vorliegende Veröffentlichungen zur subnationalen Verwaltungs-ebene in der Türkei leisten überblicksartige Darstellungen, aber noch keine vertiefenden Analysen. Daher unternehme ich im Folgenden den Versuch, neben den aktuellen Reformen im Kommunalbereich den Verwaltungsstil mit möglichen Pfadabhängigkeiten aus der osmanischen Tradition in die Verwaltungsstrukturen der Republik Türkei darzulegen. Darüber hinaus erläutere ich, wie das türkische Verwaltungssystem seine Strukturen ausbildet, sein Personal formt und sich finanziert (Acar/Özgür 2004; Bayraktar 2007; Demirkaya 2016; Eliuz et al. 2017; Demir 2018; Üstüner/Yavuz 2018; Gül/Kiriş 2019; Demir 2020).

Um den eurozentristischen Blick zu überwinden, greife ich in dieser Untersuchung auf englisch- und türkischsprachige Literatur insbesondere von türkeistämmigen Forschenden aus der Verwaltungs- und Politikwissenschaft zurück, um zunächst die Grundmuster türkischer Kommunalverwaltung zu rekonstruieren und analysierbar zu machen (Bayraktar/Massicard 2012; Ertugal 2011; Gül/Kiriş 2014; Songür 2015; Bayraktar/Tansug 2016; Ertugal 2017; Usta/Bilgiç 2017; Bayraktar 2018; Aydın 2019; Adıgüzeli/Tekgöz 2019; Sadioğlu et al. 2020; Savaşkan 2021). Einschränkend ist zu betonen, dass die Freiheit der Wissenschaft in der Türkei angesichts des wachsend autokratischen Regimes unter Druck geraten ist und sich gerade auch die türkische Politik- und Verwaltungswissenschaft massiven politischen Restriktionen ausgesetzt sieht (Erişen/Erdoğan 2019; Ersoy/Karakoç 2021; Aydin et al. 2021).

Im internationalen politikwissenschaftlichen Forschungsstand in Bezug auf das Thema Migration stehen sich zwei Positionen diametral gegenüber (Treibel 2019: 2): In der klassischen politikwissenschaftlichen Forschung herrscht die Vorstellung vor, dass migrationsinduzierte Bevölkerungsverschiebungen als Cleavage-Strukturen zu mehr Unsicherheit führen und gar die Demokratie gefährden können (Jahn 2013: 46). Bekannte Politikwissenschaftler wie Samuel P. Huntington, David Collier oder Robert D. Putnam sehen kulturell vielfältige Gesellschaften überspitzt als Risiko für demokratische und liberale Verhältnisse sowie den

sozialen Zusammenhalt per se (Brinkmann/Panreck 2019; Pollack et al. 2014; Eckert 1998). Schier unlösbare Verteilungskonflikte entstehen in dieser Lesart stets zwischen Alteingesessenen und denjenigen, die nicht zur Staatsbürgernation gehören. Integration wird in diesem Forschungsstrang als „schwer verständliches Konzept“ (Benz 2008: 85) charakterisiert. Die ethnische Diversität einer Bevölkerung wird durch Teile der Forschung somit fast schon als eine Gefahr für den gesellschaftlichen Frieden aufgefasst. Migration wird dann, neben dem Klimawandel oder der Geschlechtergerechtigkeit, als ein Beispiel für die „Megatrends und die Kernprobleme des globalen Wandels“ (Kreibich 2008: 16) gesehen.

Dem gegenüber steht eine jüngere Forschungstradition, die, angeregt durch den internationalen Vergleich, Erkenntnisse über inklusive Migrationsgesellschaften auf die kommunale Ebene überträgt (Schiller/Çağlar 2009; Barbehön et al. 2016; Münch 2018). Dabei zeigen sich Tendenzen, den mehrheitlich negativ konnotierten Migrationsdiskurs (Niehr 2020) in zum Teil euphemistische Begriffsfindungen wie etwa „Sommer der Migration“ für die großen Fluchtbewegungen des Jahres 2015 (Heck/Hess 2017) oder „Ankunftsquartiere“ (Arrival Cities) für segregierte Wohnquartiere umzukehren (Saunders 2012; Mafaalani et al. 2015).

Städte können in einem Migrationsregime in den Dimensionen kommunaler Inklusion, die neben kulturellen und sozialen auch wirtschaftliche sowie sprachliche Teilhabe umfassen können, unmittelbar, aber auch systematisch wirkmächtig werden (Behrens et al. 2016: 12). Die verwaltungswissenschaftliche Analyse dient als Basis für die Untersuchung des kommunalen Umgangs mit Wanderungsbewegungen. Im Sinne des Konzepts des Migrationsregimes fasst diese Arbeit Stadtverwaltung als eine kollektive Akteurin auf, die sich in einem komplexen Beziehungs- und Interaktionsnetz auf mehreren Ebenen verankert (Oltmer 2018; Pott et al. 2018).

Im Migrationskontext wird der lokalen Ebene seit dem *spatial turn* (Schiller/Çağlar 2009) in der Literatur insgesamt eine zunehmend stärkere Rolle für die Bewältigung von Krisen und Problemen zugemessen (Pott 2018: 112). Der städtische Raum ist sowohl als eine Art transnationaler Sozialraum für die Newcomer als auch als Aushandlungsraum kommunaler Ressourcen von wissenschaftlichem Interesse (Pries/Kurtenbach 2019). Europäische Städte wie Barcelona in Spanien oder Amsterdam in den Niederlanden, die sich gegen den politischen Mainstream ihrer nationalen Regierungen sowie der Europäischen Union stellen und eigene Programme für Migrerende, insbesondere für Undokumentierte

entwickeln, stehen im Fokus aktueller Forschung zum Umgang von Kommunen mit Migration in einer Multi-Level-Perspektive (Agustín/Jørgensen 2019b; Ambrosini 2018; Bazarli/Kaufmann 2022; Ataç et al. 2023; Scholten et al. 2018).

Betont werden administrative Bemühungen der Einbindung von Newcomern im städtischen Raum auch in theoretischen Überlegungen zu Urban Citizenship, einer Strömung, die mit ‚Recht auf Stadt‘ argumentiert (Soysal 1994; Benhabib 2005; Cebolla-Boado et al. 2021; Colbern/Ramakrishnan 2021). Ein weiterer Ansatz fokussiert auf die Inklusion oder Exklusion von Geflüchteten im städtischen Raum (Ahmed 2012; Baban et al. 2017; Norman 2019). Dieser Ansatz ist in der Migrationsforschung allerdings nicht neu: Bereits Michael Bommes hat Inklusion im Sinne der Systemtheorie nach Niklas Luhmann auf die Situation der Menschen mit Migrationshintergrund im deutschen Wohlfahrtsstaat angewandt und auch in Bezug auf die Rolle der Kommunalverwaltungen analysiert (Bommes 1999, 2006, 2018). Gerade Bommes ist dabei davon ausgegangen, dass Integrationsleistungen von allen Angehörigen einer Gesellschaft verlangt werden, dies allerdings auf gruppenspezifische Art und Weise. Umgekehrt gelesen unterstreicht dieser Befund die Annahme, dass Stadtverwaltungen inklusive Verhältnisse in Stadtgesellschaften herstellen sollen. Dieser Ansatz wird sowohl im Folgenden als auch im Abschnitt zu den theoretischen Orientierungslinien ausführlich behandelt.

In den beiden bisher diskutierten Forschungsfeldern ist deutlich geworden, dass die vorherrschenden Paradigmen durchaus kritisch gesehen und diskutiert werden. Der Idee einer stärkeren Reflexion – auch der wissenschaftlichen Wissensproduktion – folgt die Migrationsforschung inzwischen durch ihren eigenen *reflexive turn*. Dieser hat bereits einen epistemologischen Wandel eingeleitet, der selbstkritisch den eigenen Forschungsgegenstand und die eigene Rolle in seiner Bearbeitung und Koproduktion in den Blick nimmt und hinterfragt (Amelina/Faist 2012; Nieswand/Drotbohm 2014; Reinprecht/Latcheva 2016; Amelina 2017; Horvath et al. 2017).

Schon klassisch ist dabei die Erkenntnis, dass ein unreflektierter Fokus auf den Nationalstaat einen ‚methodologischen Nationalismus‘ bedingt (Wimmer/Glick Schiller 2002; Anderson 2019). So, wie eine Abkehr von diesem Paradigma zu transnationalen Ansätzen und einer Ausweitung der zu betrachtenden Akteure und Rahmungen geführt hat, verschieben sich einseitige Perspektiven auch in anderen Bereichen der Forschung (Schiller/Çağlar 2009: 180). Auch Ansätze, die bisher vor allem auf die Untersu-

chung von Newcomern für ein Verständnis von Integrations- oder Inklusionsprozessen abgehoben haben, betonen ihre Betrachtungen mehr und mehr in komplexere Modelle ein. Überlegungen zu Migrationsregimen und Migration Governance spiegeln diesen Wandel.

Allerdings gehen kritischen Migrationsforschenden solche Veränderungen der Forschung nicht weit genug. Sie monieren, dass Integration weiterhin als Anpassung verstanden werde, und argumentieren, dass noch immer vermeintliche Leistungen bzw. das Scheitern von Zugewanderten im Fokus einer Mehrzahl der Analysen stünden (Favell 2019: 3). Migration bleibt damit zu erklärende Variable für soziale Probleme, während eigentlich der Umgang von Gesellschaft mit ihrer migrationsbedingt wachsenden Diversität zu befragen wäre. Nach wie vor werden bei der ‚Vermessung des Migranten‘ neben dem Bildungsversagen oder -aufstieg die Sprache und das Heiratsverhalten sowie andere soziale Prozesse bis ins Detail nachgezeichnet. Mithilfe solcher Variablen werden als homogen gelesene Gruppen von Newcomern hergestellt, zwischen denen es dann Gemeinsamkeiten oder Unterschiede festzustellen gilt (Hinger/Schweitzer 2020; Brown et al. 2022). Selten wird dabei die Rolle und Prägung der Forschenden selbst, die meist Angehörige der Dominanzgesellschaft sind, in Betracht gezogen (Kaufmann et al. 2019; McIntosh 1989).

In der Migrationsforschung wird zudem ein kritischer Umgang mit den dominierenden Kategorien und der Reproduktion von Mechanismen des *othering* durch Wissensproduktion gefordert (Dahinden et al. 2021; Vigneswaran 2019; Klomann et al. 2019; Favell 2019; Lingen-Ali/Mecheril 2019; Schinkel 2018; Dahinden 2016). Auch diesen Anregungen sieht sich die vorliegende Arbeit durch Themen- und Perspektivwahl verpflichtet.

Zu dieser Stoßrichtung rechnet sich auch der Ansatz der Inklusion, der stärker als das Modell der Integration auch institutionelle Veränderungen berücksichtigt, etwa die Herstellung eines Bildungswesens, das alle zu Versorgenden so weit wie möglich berücksichtigt (Lingen-Ali/Mecheril 2020: 11). Bearbeitet werden solche Ansätze mit Blick auf Verwaltungen als Untersuchungsgegenstand vor allem durch die Analyse von Einstellungsverhalten oder Personalstrukturen (Lang 2019; Dudek 2009; Lang et al. 2021). Im deutschsprachigen Raum werden Kommunalverwaltungen zudem hinsichtlich ihrer Bemühungen um interkulturelle Öffnung sowie, in jüngerer Zeit, des ihnen zugeschriebenen Versagens in der sogenannten Flüchtlingskrise nach 2016 untersucht (Bogumil et al. 2016; Bogumil et al. 2018; Barmeyer/Grosskopf 2019; Gärditz 2019; Riedel 2019; Bogumil/Kuhlmann 2020).

In einer über Deutschland hinausreichenden Perspektive auf Stadt hat die Migrationsforschung inzwischen ein selbst produziertes Missverhältnis aufgedeckt und untersucht: Forschende in diesem Feld stammen mehrheitlich aus dem Globalen Norden, beforschen aber nicht nur Städte im Globalen Norden, sondern auch im Globalen Süden. Der Globale Norden dominiert als Untersuchungsgegenstand und als Ort der Wissensproduktion auch über den Globalen Süden. Erkenntnisse aus dieser perspektivisch verzerrten Forschung werden dann vom Globalen Norden auch auf die Verhältnisse in Kommunen des Globalen Südens übertragen, während Stimmen aus dem Globalen Süden marginal bleiben (Schmiz et al. 2020). Neben der fehlenden Repräsentation des Globalen Südens, sowohl von den Forschenden als auch von den untersuchten Städten, formulieren die Autor:innen einer neueren bibliometrischen Studie, das Verhältnis von Stadt und Migration als Herkunfts- und Transitorte auch in Bezug zur Rückkehr- und Binnenmigration zu untersuchen und damit eine bisher nur wenig berücksichtigte Realität des Wanderungsgeschehens zu bearbeiten. Gleichzeitig wird als Forschungsdesiderat herausgearbeitet, den vorherrschenden Fokus auf Großstädte und Metropolen zu überwinden und den unterschiedlichen Typen, Orten und Rahmungen von Städten gerecht zu werden (Schmiz et al. 2020: 16). Gerade für den türkischen Kontext gibt es bislang kaum Studien zum politischen Narrativ über Geflüchtete und ihrer Inklusion oder Exklusion, das diesen Kriterien genügt (Yanaşmayan et al. 2019: 49).

Der Blick durch die *ethnic lens* gilt ebenso für die deutsche Migrationsforschung, die den Fokus auf den Bildungsaufstieg von zumeist türkeistämmigen Zugewanderten setzt (Weber 2003; Pott 2002; Ceylan 2006; Tepecik 2010; Mafaalani 2012; Wilmes/Sürig 2015), als auch für die türkische Forschung, die überproportional syrische Geflüchtete in Einzelfallstudien untersucht (Erdoğan 2015; Özçürümez et al. 2020; Şimşek 2020). Die zentrale Frage dabei scheint zu sein, was ursächlich dafür ist, wenn ein Individuum trotz aller Integrationsbemühungen keinen Zugang zur Aufnahmegerellschaft findet. Neben der Rassismusforschung (Alikhani/Rommel 2018; Barskanmaz 2019) und postkolonialen Ansätzen (Gandhi 1998; Dhawan und Varela 2018; Ziai 2016) setzt hier der Inklusionsansatz an, einseitige Perspektiven auf die Menschen selbst zu überwinden. Die ursprüngliche Prämisse, dass Integration systemtheoretisch den gesellschaftlichen Prozess bezeichnet, in dem Individuen in das System inkludiert werden (Bommes 2011: 210), sei zu einer „Bring- und Holschuld“ der Zugewanderten verkommen (Bade/Bommes 2004: 7). Auch mit Blick

auf diesen Befund will die vorliegende Studie dazu beitragen, facettenreichere Untersuchungen auf die Produktion von Inklusion zu entwickeln.

Die aktuelle Kritik an einem normativ verstandenen Konzept von Integration richtet sich wesentlich an eine antiquierte Vorstellung von Gesellschaft als homogen und heteronormativ, die von migrierenden Menschen quasi Assimilationsleistungen erwartet, eigentlich aber vor allem Ausschluss der Menschen reproduziert (Spencer/Charsley 2021: 5). Die Kritik am Integrationsbegriff ist nicht neu: Bereits in den 1990er Jahren hat Armin Nassehi kritisch auf die Diskussion um eine vermeintliche Desintegration von männlichen bzw. muslimischen Jugendlichen reagiert, die vor allem in Studien von Wilhelm Heitmeyer und der Bielefelder Schule formuliert wurde (Nassehi 1997: 619). Diese Kritik sieht Integration als einen „widersprüchlichen Containerbegriff“ (Lingen-Ali/Mecheril 2020: 4) und einen „politischen Leitbegriff“ (Scherr/Inan 2018: 213), den Forschung vor allem als Chiffre lesen muss, in die unterschiedliche Akteure sehr unterschiedliche Bedeutungen einschreiben. Der analytische Mehrwert des Integrationsbegriffs wird dadurch stark in Frage gestellt. Was aber, wenn nicht mehr gefragt wird, wie sich Newcomer integrieren, sondern wie zum Beispiel die Verwaltung ihre Integration bzw. Inklusion ermöglicht? Dann wird Verwaltungshandeln neben dem Handeln von Zugewanderten zu einer zweiten wesentlichen erklärenden Variable.

Im Alltag bedeutet Integration zwar im Idealfall die Antwort einer reflexiven Verwaltung auf die Bedürfnisse einer Stadtgesellschaft, in der Teilhabe für alle ermöglicht und Segregationstendenzen in marginalisierten Quartieren proaktiv begegnet wird (Crul 2016). Gleichwohl ist der Begriff aufgrund der konfrontativen Diskussion der letzten Jahre um Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zu Konstrukten, die beispielsweise durch Begriffe wie Heimat kodiert werden, zunehmend belastet. Integration, verstanden als „kommunalpolitisches Implementations-Arrangement“ (Grunow 2017: 249), scheint wissenschaftlich vor diesem Hintergrund kaum noch haltbar (Pries/Sezgin 2010). Allen politischen und wissenschaftlichen Kritiken zum Trotz, die formulieren, dass Integration keine Einbahnstraße sei und auch die aufnehmende Gesellschaft im Sinne einer Anpassung betreffe, werden die dominanten Teile einer Gesellschaft mit ihren Institutionen noch immer eher selten zum Forschungsgegenstand.⁵

5 Eine Ausnahme bildet die rassismuskritische Bildungs- und Schulforschung (zum Beispiel Arslan/Bozay 2016; Bukow 2006; Wojciechowicz 2018). Gleichzeitig bleibt

Insgesamt erweist sich die Perspektivdebatte in der sozialwissenschaftlichen Migrationsforschung für diese Studie als ausgesprochen produktiv. So hat in der intensiven Auseinandersetzung darüber, ob der Begriff Integration noch verwendet werden soll, der Aufsatz des Soziologen Willem Schinkel *Against „immigrant integration“: for an end to neocolonial knowledge production* (Schinkel 2018) die Diskussion über eingefahrene Blickwinkel in der Forschung vorangebracht. In einer kritischen Selbstanalyse wird eine Diskussion über Integration in der europäischen Migrationsforschung hinterfragt, die keinen Bezug zu Post Colonial Studies oder der Critical Race Theory nimmt und stattdessen immer neue Begriffe erfindet, ohne diese mit Inhalten zu füllen (Schinkel 2018: 9). In dieser Diskussion schlägt die Politikwissenschaftlerin Leila Hadj Abdou vor, nicht mehr vor allem Zugewanderte zu analysieren, sondern das ‚Teleskop‘ weg von einzelnen Menschen auf Institutionen und somit auf Governance-Strukturen zu drehen (Hadj Abdou 2019: 1 f.).

An diesem Wendepunkt wird die kommunale Ebene zentral gestellt, wenn Peter Scholten stellvertretend für die Organisationen fragt: „Was ist los da draußen und wie sollten wir darauf reagieren?“ (Scholten 2022: 309). Es gilt zu klären, welche Routinen, Strukturen oder Personen entscheidend dafür sind, wenn eine Kommunalverwaltung trotz knapper finanzieller Ressourcen durch eine Anpassung ihrer Inklusionsproduktion mit Herausforderungen umgeht, die mit Migration einhergehen. Antworten lassen sich mithilfe des Ansatzes der Migration Governance erarbeiten (Scholten/Penninx 2016; Abdou/Geddes 2017; Zapata-Barroso et al. 2017; Caponio/Jones-Correa 2018; Geddes 2021; Geddes et al. 2019).

Der Ansatz der Migration Governance, die mithilfe eines Repertoires an Handlungsoptionen gestaltet wird und ihre Strukturen ausprägt, wurde ursprünglich im Zusammenhang mit der Untersuchung internationaler Migrationsregime von Andrew Geddes entwickelt und kann auch auf lokaler Ebene zur Beforschung der Frage nutzbar gemacht werden. Dann geht es darum, welche Handlungsmöglichkeiten Kommunen haben oder

für weite Teile der Bildungsforschung die Gruppe der Migrant:innen zentraler Forschungsgegenstand. Selten werden beispielsweise das Lehrpersonal bzw. die Praktiken der Institution Schule ähnlich kritisch befragt. Überbleibsel der sogenannten Ausländerpädagogik wirken auch international fort. So werden in der Türkei ebenfalls die ‚Bildungserfolge‘ der syrischen Schüler:innen in den Fokus gesetzt (Sakız 2016; Hadid/Hos 2021).

sich erschließen, wie sie diese einsetzen. Relevant ist allerdings dabei auch, was Akteure auf kommunaler Ebene über Migration wissen, was sie glauben tun zu müssen und für ihre Aufgabe halten oder welchen Erwartungshaltungen sie sich ausgesetzt wähnen.

Als ein Set von Praktiken, aber auch Ideen und Konzepten verstanden, adressiert der Ansatz die Frage, welche Antworten Verwaltungen haben bzw. hervorbringen können, auf welche Erfahrungen sie zurückgreifen, wo und wie sie ihr Wissen generieren, wie sie von Erfahrungen bzw. der Unterstützung Dritter profitieren können und zu welchen situativen und institutionellen Veränderungen dies führt (Geddes 2021: 29). Obgleich der Ansatz der Migration Governance bereits seit einiger Zeit im Feld präsent ist, liegen für den türkischsprachigen Kontext außer vereinzelten Aufsätzen und Veröffentlichungen kommunaler Interessenvertretungen nur sehr wenige Untersuchungen zur Migration Governance türkischer Städte vor (Topal Demiroğlu 2021: 969; Erdoğan et al. 2021). Auf kommunaler Ebene beziehen sich die türkischsprachigen Arbeiten in diesem Feld auf konkrete soziale Kontexte und lokale Fallbeispiele, die in Form von Aufsätzen in Zeitschriften, Berichten von NGOs und Stiftungen sowie von universitären Examensarbeiten zur Situation von syrischen Geflüchteten vorgelegt werden. Dabei verschiebt sich der Diskurs inzwischen merklich vom kurzfristigen Krisenmanagement hin zu langfristigen Integrationsmaßnahmen (Küçük/Alan 2017).

Vor dem Hintergrund der Migrationsbewegungen in den westlichen Grenzregionen der Türkei entwickelt sich seit einigen Jahren auch eine sogenannte Grenzregimeforschung, die ihren Fokus auf das komplexe EU-Migrationsrecht im Zusammenspiel mit dem türkischen Rechtssystem setzt, aber auch konkrete Praktiken an Grenzen beobachtet. Die EU-Migrationspolitik wird dabei durchaus in Frage gestellt (Tsianos/Karakayali 2010; Baklacioğlu 2017; Ataç et al. 2017; Üstübici 2019; Düvell 2019; Genç et al. 2019; Karadağ 2019; Adar/Püttmann 2022).

Die Türkei ist selbst eingefasst in einem mediterranen Migrationsraum, der auch eine epistemologische Dimension hat und nach Zapata-Barrero im Sinne eines *mediterranean thinking* als ein eigenständiger Forschungsstrang aufgefasst werden sollte, der die Perspektiven der Forschenden aus den Ländern des Mittelmeerraumes repräsentiert (Zapata-Barrero 2020). Es scheint bezeichnend, dass die Türkei in diesem vorgeschlagenen Forschungsfeld in Bezug auf Fluchtmigration und die Externalisierungstendenzen der EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik ebenfalls noch weitgehend unberücksichtigt bleibt (Bauböck 2019; Faustini-Torres 2020; Scho-

maker/Huck 2022). Hinsichtlich einer Auseinandersetzung mit dem Umgang türkischer Kommunalverwaltungen mit Migration steht hier der Umgang mit deutschen Ruheständlern, die sich in der türkischen Touristenhochburg Antalya niederlassen, im Vordergrund (Fauser 2020). Allerdings gerät die Türkei aktuell in den Fokus einer neuen Forschungslinie, die Überlegungen zur Kommodifizierung von Geflüchteten und dem so genannten *refugee rent seeking* entwickelt (Freier et al. 2021). Diese Arbeiten interpretieren die Politik der Türkei bei den Verhandlungen über das Programm Facilities for Refugees (FRiT) im Jahr 2016 (European Commission 2019) als eine ‚Erpressung der EU‘. Solche negativ ausgelegten Strategien wiederum dienten inzwischen Ländern des Globalen Südens als Blaupause für ihre Verhandlungen mit Europa (Tsourapas 2019). Diese Interpretation könnte angesichts des restriktiven Grenzregimes der EU aus nichteuropäischer Perspektive auch kritisch gelesen werden (s. o.).

Bisher untersucht eine Mehrzahl vorliegender Publikationen zur Fluchtmigration in der Türkei die lebenswirkliche Situation von Geflüchteten qualitativ und in konkreten Rahmungen. Systematische Betrachtungen aus der Perspektive der Migrationsregimeanalyse und damit ein Blick auf einfassende Verwaltungsstrukturen finden sich kaum (Çelik/White 2021: 1). Diese Übersicht zum Forschungsstand macht deutlich, dass die Forschungsstränge der Verwaltungsforschung bisher wenig mit der (internationalen) Migrationsforschung verschränkt sind. Erkennbar werden Positionen in der Forschung, die zu Bezugspunkten für die vorliegende Untersuchung werden können. Ein wichtiges Anliegen meiner Arbeit ist es auch, einen Beitrag dazu zu leisten, die aufgezeigten Desiderate abzuarbeiten.

Dabei geht es darum, einen Beitrag zur Analyse der Migrationsverhältnisse in der Türkei, zur Diskussion über die Beziehung zwischen Migration und Verwaltung auf kommunaler Ebene und zu einer Neuperspektivierung der Wahrnehmung von Migration und Migrationspolitik in außereuropäischen Räumen zu leisten und dabei weiterführende methodische Vorschläge auszuarbeiten und zu erproben. Die in diesen Überlegungen angelegte Hypothesenbildung leitet sich aus den theoretischen Vorüberlegungen und Explorationen des empirischen Materials ab.

1.4 Theoretische Orientierungslinien

Die theoretischen Orientierungslinien der Studie bilden zwei Elemente: Das Modell des Migrationsregimes nutze ich als Rahmung, in der sich alle wesentlichen Akteure bewegen, um (1) die Aushandlung von kommunalem Handeln im Migrationskontext als Prozess zu modellieren. Als ein gestaffeltes Modell bietet sich der Steuerungsansatz der Governance an, der sowohl horizontale als auch vertikale Vernetzungen der Verwaltung in Interaktionen mit Dritten erklärt, um idealtypisch integrierte Lösungen zu produzieren. Für den spezifischen Rahmen meiner Arbeit wende ich das Konzept der Migration Governance an, das Verwaltungshandeln im Migrationskontext spezifiziert. Hilfreich ist hier das Konzept eines Repertoires an städtischen Handlungsoptionen im Rahmen von Governance-Strukturen, auf die Kommunalverwaltungen zurückgreifen können, um Menschen im Sinne von Inklusion in die Stadtgesellschaft einzubinden. Im Idealfall erarbeitet die städtische Verwaltung gemeinsam mit lokalen Akteuren wie Selbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden sowie Initiativgruppen Maßnahmen, um zugewanderten Menschen Zugang zu kommunalen Leistungen zu ermöglichen und Räume zur Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen zu öffnen. Über ihre territoriale Gebietszugehörigkeit hinaus wirkt die Kommune mit den übergeordneten Verwaltungsebenen und dritten Akteuren in einer Multi-Level Governance, um in ihren politischen und administrativen Verflechtungen im Sinne von Migration Governance Ziele zu adressieren.

Das zweite Element umfasst die (2) Anpassungsprozesse des Verwaltungshandelns, das ich mittels einer Analyse des Policy Change zu erfassen versuche. Dabei greife ich auf wesentliche politik- und verwaltungswissenschaftliche Theorien zurück, die zur Erklärung von politischem und institutionellem Wandel als Reaktion auf externe Schocks herangezogen werden können. Diese bieten differenziertere Leitvorstellungen über Veränderungsprozesse. Zentral ist dabei die Frage nach Handlungsmustern von Stadtverwaltungen zur Produktion von Inklusion innerhalb von Governance-Strukturen, die sich in komplexen Migrationsregimen herausbilden können.

Die Analyse von Policy Change dient der Beobachtung von Anpassungsleistungen türkischer Verwaltungen in Reaktion auf die starken Fluchtbewegungen des vergangenen Jahrzehnts. Die Datengrundlage der Untersuchung dieser Aspekte bilden Dokumente von Kommunalverwaltungen, die einen Einblick geben, wie die subnationale Ebene angesichts

der Zuwanderung von syrischen Geflüchteten ihre eigenen Praktiken wahrnimmt, evaluiert, plant und modifiziert.

Nachdem ich die theoretischen Orientierungslien durch eine Modellierung von Aushandlungs- und Anpassungsprozessen dargestellt habe, stelle ich den Multi-Method-Ansatz dieser Arbeit dar, der sich seinerseits an den folgenden theoretischen Überlegungen orientiert.

1.4.1 Aushandlungsprozesse in Migrationsregimen

1.4.1.1 Das Migrationsregime als rahmendes Modell

Das Modell des Migrationsregimes beschreibt die komplexen Zusammenhänge, in denen auf Migration bezogene Politiken ausgehandelt und umgesetzt werden. Es geht davon aus, dass die in einer solchen Rahmung handelnden Akteure in machtkodierten Beziehungen und flankiert von Geflechten aus Normen, Institutionen und Intentionen handeln (Rass / Wolff 2018: 53). Entwickelt wurde dieser Ansatz als Versuch, die komplexen Prozesse, die Migrationspolitiken hervorbringen, unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Faktoren fassbar zu machen (Haas et al. 2015: 3 f.). In der Literatur wird bei der Deutung des aus dem Forschungsfeld der Internationalen Beziehungen entlehnten Konzepts des Migrationsregimes zwischen zwei Ebenen unterschieden: einem Mobilitätsregime, das die Möglichkeit einer Person reguliert, den Lebensmittelpunkt langfristig zu wechseln, und einem Präsenzregime, das gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten adressiert (Oltmer 2018: 7).

Ob eine Trennung beider Ebenen analytisch sinnvoll ist, steht noch in Frage. So haben globale Trends im Mobilitätsregime direkten Einfluss auf Kommunalverwaltungen, die wesentliche Handelnde eines Präsenzregimes sind, zugleich aber keine Inseln im Nationalstaat bilden, sondern sich immer wieder unmittelbar auch überregionalen und transnationalen Anforderungen und Entwicklungen stellen müssen. Aushandlungsprozesse, an denen Städte im lokalen Raum im Umgang mit Diversität beteiligt sind, lassen sich dann wiederum als Teil eines lokalen Migrationsregimes auffassen.

Das Konzept des Migrationsregimes lässt sich somit skalieren und perspektivieren. Es kann einerseits auf lokale Verhältnisse scharfgestellt werden, wobei dann zugleich von diesem Punkt im Migrationsregime alle anderen Handelnden und Rahmungen betrachtet werden. So verstanden wird das Migrationsregime zu einer Kombination aus „Aushandlungsprozessen und Arenen“ (Oltmer 2018: 7), in denen Bedingungen von Teilhabe

verhandelt werden. Konflikte, aber auch neue Kooperationsformen können hierbei entstehen (Stegbauer/Häußling 2010: 194).

Der Ansatz des Migrationsregimes scheint als eine theoretische Einbettung für diese Studie ertragreich, zumal er auf der lokalen Ebene noch zu wenig konkrete Anwendung erfahren hat (Schmiz/Räuchle 2019). Einerseits wird im Migrationsregime selten das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und dritten Akteuren auf lokaler Ebene betrachtet (Bernt 2019: 10). Andererseits wirken sich Prozesse im Migrationsregime, als einer Verknüpfung von institutionellen Routinen und damit verbundem Wissen, das konkrete Machtwirkungen entfaltet, konkret auf das Entstehen gleicher oder ungleicher Lebenschancen von Newcomern aus (Amlin 2017: 8). Denn Städte sind nicht nur Orte unmittelbarer Zuflucht, sondern auch Gestalterinnen des Zusammenlebens wachsend vielfältiger Bevölkerungen.

Das Konzept des Migrationsregimes als eine Modellierung von Konstellationen, in denen die Regulierung von Migrationsverhältnissen ohne Prinzipal oder Hegemon ausgehandelt wird, ist von der Forschung bisher zwar konzeptionell ausformuliert und theorieorientiert eingebettet. Es lässt sich aber noch nicht von einem ausgereiften Ansatz sprechen. Auch bleibt die Zahl der Studien, die diesen Ansatz konkret operationalisieren und empirisch testen, begrenzt. Dabei gilt die Idee, die Aushandlung von Migrationsverhältnissen über das Konzept der Migrationsregime zu fassen, als potenzialreich, weil nur wenige Alternativen so viele unterschiedliche Faktoren bündeln können (Horvath et al. 2017: 303). Insgesamt wird dieser Ansatz für die kommunale Ebene in den Politik- und Verwaltungswissenschaften noch wenig berücksichtigt.

Aus diesem Grund greift meine Arbeit das Konzept des lokalen Migrationsregimes auf und denkt es, dezidiert auch als Beitrag zu seiner Weiterentwicklung, verwaltungswissenschaftlich weiter:

„Im lokalen Migrationsregime fänden wir im Prinzip bei jedem Amtskontakt eine Konfiguration vor, in der Behördenvertreter, Migranten und mitunter soziale und politische Aktivisten unmittelbar zusammentreffen. Hier ist geradezu zu erwarten, dass wir es mit Aushandlungsprozessen zu tun bekommen, an denen Migrantinnen und Migranten als Akteure im engeren Sinne teilnehmen; sie würden Akteure eines (lokalen) Migrationsregimes“ (Esch 2018: 281).

Auf diese Art und Weise gelingt es beispielsweise, den Blick auf Akteure und Agency zu erweitern, denn ein Migrationsregime umfasst nicht nur

Verwaltungen, öffentliche Einrichtungen oder NGOs als Handelnde, sondern dezidiert auch zuwandernde Menschen, Newcomer, als Akteure und Mitgestaltende.

Korrespondierend damit wird auch das Konzept eines internationalen Flüchtlingsregimes diskutiert, das, so Alexander Betts, „Normen, Regeln, Prinzipien und Entscheidungsprozesse des Staates als Reaktion auf den Flüchtlingsschutz reguliert“ (Betts 2008: 5). Im Vergleich dazu gilt das Asylregime, dessen rechtsbasierte und normspezifizierte Einführung und Anwendung auf nationalstaatlicher Ebene durch internationale Organisationen wie das UNHCR begleitet wird (Betts/Orchard 2014: 49), als stärker formalisiert. In einer offeneren Lesart ist das Migrationsregime gekennzeichnet durch einen losen und informellen Zusammenschluss von öffentlichen und privaten Handelnden, die in einem unsteten Zustand fortwährender Aushandlungsprozesse interagieren (Cvajner et al. 2018: 73).

Das Potenzial des Modells des Migrationsregimes besteht daher in der Perspektive, die es auf die prinzipielle Kontingenz von Migrationspolitiken öffnet, um dabei die Komplexität der Verhältnisse zu betonen, in denen diese ausgehandelt werden. Als ein Modell zur Beschreibung komplexer Aushandlungsprozesse erlaubt es der Ansatz des Migrationsregimes, insbesondere Governance-Strukturen, in diesem Fall auf lokaler Ebene, zu untersuchen.⁶

1.4.1.2 Die Entwicklung von Governance als Prozessmodell

Obgleich der Ansatz bereits seit nahezu drei Jahrzehnten diskutiert wird, liegt für Governance bisher keine allgemeingültige Definition vor. Der Begriff röhrt aus der antiken Vorstellung über den Staat her, der wie ein Schiff gesteuert wird. Das griechische *kybernan* steht, wie das lateinische *gubernare* für steuern oder das Steuerruder führen (Veit et al. 2019, S. 144). Kennzeichnend für den Steuerungsansatz ist, dass die Positionen und Praktiken der involvierten Akteure in Governance-Strukturen ständig in Bewegung sind und sich verändern:

⁶ Als Global Migration Governance könnte die Wirkung internationaler Governance-Strukturen auf die lokale Ebene analysiert werden, so wie aktuell von J. Stürner-Siovitz als *city diplomacy* (Stürner-Siovitz 2022).

„[.] patterns of governance are explained as the contingent construction of several actors inspired by competing webs of belief and associated traditions. A decentered approach explains shifting patterns of governance by focusing on the actor's own interpretations of their actions and practices. It explores the diverse ways in which situated agents are changing the boundaries of state and civil society by constantly remaking practices as their beliefs changes“ (Bevir/Rhodes 2015: 92).

Governance charakterisiert damit als abstraktes Konzept das konkrete Handeln und Denken von Akteuren, die ständig staatliche und zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume ausloten und dabei Handlungsoptionen herausarbeiten, die ihren sich wandelnden Plänen und Denkmustern entsprechen. Primär geht es bei Governance daher um partizipative Prozesse, die auf eine breite öffentliche Teilhabe, Verantwortlichkeit und Transparenz setzen (Kersting et al. 2009: 14).⁷

Governance bezeichnet im allgemeinen Verständnis eine Regierungsführung unter Beteiligung von Dritten. Das Konzept der Governance adressiert in dieser Studie Steuerungsprozesse von Verwaltungen als horizontale und dezentralisierte Form der gegenseitigen Abstimmung, um Strategien und Lösungsansätzen zu entwickeln. Als Steuerungsstil dient der Aufbau von Governance-Strukturen zum Beispiel der städtischen Verwaltung dazu, komplexe Prozesse nicht alleine bearbeiten zu müssen, sondern gemeinsam mit lokalen Akteuren Lösungen integriert zu entwickeln (Benz 2018: 79 f). Ausgehend davon wird das Modell der Migration Governance im Allgemeinen von Andrew Geddes (Geddes 2021; Geddes et al. 2019) und im Besonderen für den städtischen Kontext von Tiziano Caponio, Peter Scholten und Ricardo Zapata-Barrero vertreten (Caponio 2021, 2022a, 2022b; Scholten 2022, 2019; Zapata-Barrero 2019, 2015; Zapata-Barrero et al. 2017).

Während das übergeordnete Konzept der Migrationsregime Prozesse beschreibt, in denen verschiedene Akteure in komplexen und weit ausgreifenden Konstellationen beteiligt sind, stellt das Konzept der Governance-Strukturen auf die Beobachtung einer kooperativen Verwaltungsführung ab, die interagierende Dritte bewusst in Problemlösungen einbe-

⁷ Während es bis heute keine adäquate deutsche Übersetzung gibt, hat insbesondere die Uneindeutigkeit des Governance-Ansatzes für Kritik gesorgt (Bohne 2018: 121). In Deutschland von Wolfgang Benz und Renate Mayntz geprägt, wird die Arbeit durch Governance in Akteursnetzwerken und in horizontalen Verhandlungsprozessen im Gegensatz zum hierarchischen Government als ein entscheidender Weg für das gewünschte politische Outcome gesehen (Christmann 2014: 143).

zieht (Benz 2018: 92). Governance leistet somit die Situierung und Perspektivierung meiner Beobachtung im Migrationsregime.

Ähnlich wie der Regimebegriff in der Migrationsforschung ist der Begriff der Governance aus den Politikwissenschaften entlehnt. Doch im Gegensatz zum Regimebegriff in der klassischen Politikwissenschaft – als Herrschaftsform mit den Ausprägungen Demokratie, Autokratie und Totalitarismus (Lauth 2015: 7) – entspricht der Ansatz des Migrationsregimes dem Regimebegriff aus den Internationalen Beziehungen (Rass/Wolff 2018: 23). Regime prägen sich auch in Governance-Strukturen aus:

„Die Errichtung internationaler Regime läuft oft auf die Internationalisierung vormals rein nationaler Politikfelder hinaus; ihre Steuerungswirkung entfalten Regime dann als Systeme der Multilevel Governance, im Wechselspiel zwischen der heimisch-nationalen (und zuweilen subnationalen) und der internationalen Ebene“ (List 2007: 226).

Gerade für die Untersuchung des Umgangs von Institutionen bzw. Organisationen mit komplexen Problemlagen bietet sich der Governance-Ansatz als ein Modell an, das Veränderungen in unsicheren Settings beobachten will:

„Governance [...] entails balancing adaptability and experimentation on the one hand with continuity and resilience on the other. This balancing act entails confronting the ambiguities associated with unruly problem while maintain existing organizational capacities and functions“ (Ansoll et al. 2017: 3).

Entwickelt hat sich das Modell der Governance aus einer Kritik am Verwaltungsprinzip des New Public Managements (NPM), das in den 1990er Jahren für die britische Verwaltung entwickelt worden ist und in Deutschland unter dem Namen Neues Steuerungsmodell eingeführt wurde. Der britische Politikwissenschaftler R. A. W. Rhodes adressiert die Schwächen des NPM als eine managerialistische Konzeption mit starrem Fokus auf Ziel- und Ergebnisorientierung (Rhodes 1996). Im Gegensatz dazu fordert Governance die Kooperation unterschiedlicher Organisationen und Individuen, was zwar zu einem „problem of many hands“ (Rhodes 1998: 55 f) führen kann, weil die Abläufe nicht durch autoritäre Zuordnungen einer Linienbürokratie gelenkt werden. Gleichzeitig ermöglicht Governance einen reflexiven und responsiven Umgang mit öffentlichen und privaten Partnern in einem Netzwerk (Rhodes 1998: 53). Um das bestmögliche Ergebnis für ein gesellschaftlich relevantes Problem zu erarbei-

ten, gesteht das Modell dezidiert ein Verwischen der Grenzen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft zu (Rhodes 1998: 58).

Denn als Institution steht eine Stadtverwaltung ständig vor der Aufgabe, sich an sich verändernde Bedingungen und Unsicherheiten anzupassen (Ansell et al. 2017: 11). Der Governance-Ansatz plädiert dafür, die Einbindung von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in Prozesse des politischen und administrativen Handelns zu berücksichtigen. Dabei wird die Komplexität von Governance als eine Methode gesehen, komplexe Probleme demokratisch zu lösen (Benz 2021: 19). Die Erarbeitung einer Problemlösung in solch unterschiedlichen, aber verbundenen ‚Arenen‘ berücksichtigt die institutionellen Kontexte eines Mehrebenensystems und bindet darüber hinaus weitere Perspektiven ein (Egner et al. 2012: 21).

Der kommunalen Ebene kommt bei der Lösung von Problemen in diesem Feld eine zentrale Rolle zu, da sie auf der einen Seite einen gewissen Freiraum im politischen Mehrebenensystem beanspruchen und auf der anderen Seite bei nationalen Programmen oder Reformen mit höheren politischen Ebenen in Konflikt treten kann, wenn die Interessen der lokalen Bevölkerung tangiert werden:

„A municipality is an independent political arena, but at the same time part of a national political arena through the fact that it is a production system for both local and national politics. [...] Tensions may arise [...] between political and administrative management at the local level, but could also occur when national policy/reform initiatives are in conflict with local politics or local needs among users and inhabitants“ (Hye/Ogard 2017: 207).

Städte können als Orte experimenteller Politik dienen und im Kontext von transnationalen Prozessen Lösungen kritisch überprüfen. Kommunalverwaltungen können sich im Austausch mit anderen Städten national und international vergleichen und voneinander lernen.

1.4.1.2.1 Urban Governance

Probleme können sich auf lokaler Ebene manifestieren, die in Verbindung mit den höheren Ebenen jedoch gelöst werden können. In solchen Fällen findet der Governance-Ansatz auf kommunaler Ebene als Urban Governance seinen Niederschlag. Kooperationen in lokalen Netzwerken, die stadtpolitische Aktivitäten zwischen der Kommunalverwaltung und privaten Akteuren bündeln und gestalten, prägen sich hier aus (Benz

et al. 2007b: 362). Anfang der 2000er Jahre im Kontext der Globalisierungsdebatte entstanden, umfasst das Konzept Prozesse und Strukturen der Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren im städtischen Raum und deren Fähigkeit, Zugang zu institutionellen Ressourcen zu finden (Bahn et al.: 9). Urban Governance kennzeichnet neben der lokalen Demarkation im Verhältnis zu übergeordneten Verwaltungseinheiten die unterschiedlichen politischen Aushandlungsprozesse auf städtischer Ebene. Themen von Urban Governance können umweltpolitische oder sozialpolitische Handlungsfelder, aber auch als „programmatische Orientierungen das Themenfeld Integration betreffen“ (Sack 2012: 315).

Der Governance-Ansatz ersetzt nicht die Organisation einer Kommunalverwaltung mit ihren funktionsorientierten und hierarchischen Strukturen unter einem demokratisch gewählten Stadtrat (Sack 2012: 317). Er verändert vielmehr die Perspektive auf deren Agieren. Damit markiert Governance einen qualitativen Wandel, da die kommunale Agenda durch Urban Governance Diskurse und Problemsetzungen aus der Stadtgesellschaft aufnimmt und Raum für das Erarbeiten von gemeinsamen Lösungen öffnet (Barbehön et al. 2016: 238).

Auch unter Local Governance bekannt, erstreckt sich Urban Governance nicht nur auf das kommunalpolitische Verhältnis von Verwaltung und Rat, sondern auch auf den Austausch mit einem breiten Spektrum von Akteuren, etwa aus dem Non-Profit-Bereich oder regionalen Unternehmen (Egner/Sack 2020: 83). Gekennzeichnet als eine kooperativ erstellte Leistung von staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren, stellt der Governance-Ansatz in vielen Kommunen in sehr unterschiedlichen Nuancen gelebte Alltagswirklichkeit dar (Jann 2019: 32). Kleinere Kommunen scheinen bei diesen Bemühungen besser abzuschneiden, denn je größer die Verwaltung, desto mehr sind hierarchische Strukturen und somit Barrieren existent, die Governance in diesem Sinne erschweren. Kleinere Gemeinden scheinen dagegen zugänglicher zu sein und ihr gewählter Rat einfacher zu erreichen (McDonnell 2020: 336).

1.4.1.2.2 Multi-Level Governance

Als politische Steuerung bringen Governance-Strukturen im europäischen Mehrebenensystem verschiedene Akteure bei der Entwicklung von Ansätzen auf der Prozessebene zusammen (Eising/Lenschow 2007: 326). Dieser Prozess des vertikalen und horizontalen Politiktransfers wird als Multi-Level Governance bezeichnet. Beispielsweise hat die EU seit 1988

bei der Vergabe von Fördermitteln an Regionen die Einbindung der Sozialakteure verpflichtend gemacht. Es wird somit verstärkt in Netzwerken gearbeitet, die Nichtregierungsorganisationen (NGO) mehr Mitsprache einräumen (Benz 2021: 23).⁸

Wenn Staaten länderübergreifende Probleme nicht allein lösen können oder wollen, kann die subnationale Ebene im Zentrum-Peripherie-Verhältnis vermittelnd wirken (Benz 2021: 72). Zugleich handelt die regionale Ebene nicht losgelöst von den übergeordneten bzw. nebengeordneten Verwaltungseinheiten. Vielmehr ist die subnationale Ebene horizontal und vertikal vernetzt und steht in vielfältigen Aushandlungs- und Austauschprozessen (Stone et al. 2020: 5).

Multi-Level Governance gewährleistet damit die Möglichkeit, lokale Programme durch Informationsaustausch in internationale Arenen ‚hochzuladen‘ und Empfehlungen von diesen Arenen in die lokalen Regierungen ‚herunterzuladen‘ (Agranoff 2014, 2018; Piattoni 2010; Wiesner 2018). Hooghe und Marks haben das Modell der Multi-Level Governance im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses in Bezug auf antiautoritäre Effekte der Regionalisierung weiterentwickelt (Hooghe/Marks 2003, 2020). Dabei verstehen beide den Ansatz der Dezentralisierung als eine Übertragung von politischen Entscheidungsbefugnissen, Verwaltungszuständigkeiten und Finanzmitteln von der nationalen Regierungsebene auf die Regionen und damit auch Kommunen. Hier wird die Autonomieerweiterung für die Regionen als ein demokratisches Moment verstanden, das Möglichkeitsräume für die subnationale Ebene öffnet:

„Decentralization is dangerous for a dictator if it empowers local arenas in which challengers can build support“ (Hooghe et al. 2016: 57).

Im Gegensatz zu autokratischer Führung ist beim Governance-Ansatz die ‚demokratische Qualität‘ entscheidend, da grundsätzlich die Koordinierung von Beziehungen zwischen den Akteuren im Vordergrund steht (Bauer/Grande 2018: 256).

Allerdings sehen Hooghe und Marks in Migrationsbewegungen eine Gefahr für den Zusammenhalt der Europäischen Union. Dafür entwickeln

⁸ Der Governance-Ansatz kam durch internationale Organisationen wie die Weltbank als Idee von *Good Governance* in der Entwicklungszusammenarbeit zum Einsatz (Bohne 2018, S. 123).

sie sogar die Vorstellung, Migration als *transnational cleavage* zu fassen. Die europäische Flüchtlingskrise von 2016 ebenso wie beispielsweise auch die europäische Finanzkrise von 2008 sehen sie als neue Spaltungen, die als externe Faktoren in den Staat „eindringen (penetrate)“ (Hooghe 2018, S. 110). Als Beweis dafür sehen sie den Aufstieg von rechtspopulistischen politischen Parteien als Reaktion auf die Migrationsbewegungen in Europa oder den Ausstieg Großbritanniens aus der EU als Antwort auf die europäische Finanzkrise (Hooghe 2018, S. 110).

Multi-Level Governance wird bevorzugt von Nationalstaaten aufgerufen, wenn komplexe Fragestellungen nicht im nationalen Rahmen bearbeitet werden können oder sollen (Trein/Maggetti 2020: 200). In Mehrebenensystemen erlauben die unterschiedlichen Arenen der innen- und zwischenstaatlichen Politik, dass die institutionell und politisch abgegrenzten Handlungsfelder durch *boundary spanning actors* miteinander verbunden werden, um im Idealfall neue Wege zu Problemlösungen zu finden (Aldrich/Herker 1977: 218). Diese Personen mit grenzüberschreitenden Positionen haben dann eine zentrale Funktion in Organisationen, die sowohl nach innen als auch nach außen wirken können. Etwa als politisch gewählte Verantwortliche, wie beispielsweise Bürgermeister:innen oder Beauftragte, können sie das Wissen aus den übergeordneten Ebenen bzw. internationalen Netzwerken in ihre konkreten Arbeitszusammenhänge übertragen und für Veränderungen sorgen (Betts et al. 2021: 496). Als *agents of change* tragen sie damit zu Diffusionsprozessen bei (Holzinger et al. 2007: 73f).

Im türkischen Kontext befinden sich Regionen und Kommunen in direktem Kontakt zur nationalen Ebene der Zentralregierung, die wiederum global mit internationalen Organisationen, anderen Staaten sowie supranationalen Einheiten vernetzt ist:

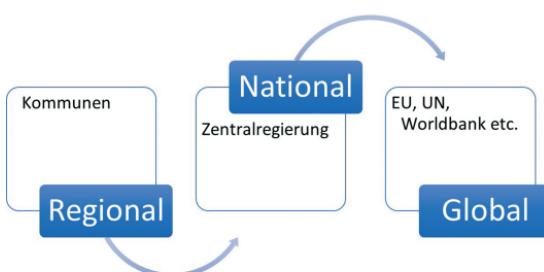


Abbildung 1: Mehrebenensystem im Zentralstaat

Über die vertikalen Verbindungen zwischen den Verwaltungsebenen eines Nationalstaats hinaus bieten quer liegende horizontale Netzwerke nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Städten eine internationale Arena für den Austausch von Erfahrungen und Ideen (Thouez 2020). Auf der Ebene der Städte umfassen solche Plattformen überwiegend den europäischen und den nordamerikanischen Raum. Für die Türkei ist zum Beispiel der Verband UCLG-MEWA (United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section) mit Sitz in Istanbul ein relevanter Akteur (Oomen 2020: 915). Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) wiederum ist mit dem UCLG verbunden. Als Regionalabteilung der United Cities and Local Governments (UCLG) vertritt und vernetzt diese internationale Dachorganisation nach eigenen Angaben Städte, Kommunal- und Regionalverwaltungen und Gemeindeverbände auf der ganzen Welt (Adıgüzel/ Tekgöz 2019: 5).

1.4.1.2.3 Inklusive Städte

Bereits 2013 hat der UCLG auf der internationalen Ebene das Leitbild der Inclusive Cities als ein politisches Rahmenpapier veröffentlicht, das kommunale Politiken zur Inklusion auf die entsprechende globale Agenda bezieht. Im Fokus stehen Bestrebungen, eine soziale Ausgrenzung Marginalisierter in Städten aufgrund ausländischer Staatsbürgerschaft zu verhindern. Neben städtebaulichen Maßnahmen in vernachlässigten und armen Stadtteilen geht es dabei zum Beispiel auch um die Wahrnehmung von Illegalisierten, Frauen in prekären Lagen und der LGBT-Community. Die Versorgung von Älteren und Menschen mit Behinderung wird ebenfalls als wichtige städtische Aufgabe bei der Entwicklung von Inklusionsprogrammen gesehen (United Cities and Local Governments – UCLG 2013).

Die überregionale Koordination der kommunalen Inklusionspolitik soll in einem Mehrebenen-Ansatz durch Maßnahmen der Zentralregierung möglich werden. Dabei wird einerseits eine dezentrale Ressourcenzuweisung als wirksame Strategie zur Ermöglichung der Entwicklung inklusiver Maßnahmen genannt. Andererseits gilt es, erfolgreiche Strategien vertikal zu übertragen (United Cities and Local Governments – UCLG 2013: 8). Auch wenn solche Verlautbarungen, wie alle internationalen Leitbilder, am Fehlen konkreter Maßnahmen und finanzieller Unterstützung leiden, geben sie doch einen Hinweis darauf, wie Kommunen in Governance-Strukturen inklusiv arbeiten können. Bei der Produktion

von Inklusion geht es nicht zuletzt um einen organisatorischen Prozess als institutionelle Reaktion auf die Auswirkungen von Migration.

Diese Empfehlungen basieren auf seit Längerem diskutierten Befunden und Erkenntnissen. Bereits vor über 20 Jahren hat Michael Bommes aus systemtheoretischer Perspektive den Ansatz der Inklusion auf den gesellschaftlichen bzw. politischen und administrativen Umgang mit Migration bezogen (Bommes 2011: 23). Solche Überlegungen haben dazu beigetragen, die Produktion von Inklusion bzw. Exklusion auf eine wachsende Zahl gesellschaftlicher Bereiche bzw. Systeme auszuweiten, und so zur Normalisierung der Bearbeitung von Migration und Diversität beigesteuert, die nicht mehr als Ausnahmeerscheinungen behandelt werden sollten. Damit wurde eine Perspektive auf unterschiedliche Bereiche der Gesellschaft, die entweder Menschen inkludieren oder exkludieren können, eröffnet. Das Konzept des Inklusionsuniversalismus selbst geht auf Niklas Luhmann zurück und adressiert, dass jede Person zu allen gesellschaftlichen Systemen Zugang erhalten soll, sofern die Bedingungen für den Zugang erfüllt werden. Zugleich gilt es, diese Bedingungen stets zu überprüfen, zu aktualisieren bzw. neu zu verhandeln und Möglichkeiten für den Erwerb von Zugang zu schaffen (Luhmann 1995).

Für den Migrationskontext bedeutet Inklusion nach Michael Bommes:

„Die politische Vollinklusion wird an die Voraussetzung der ‚Integrationsfähigkeit‘, das heißt an die ökonomischen, kulturellen und sozialen Kompetenzen zur Teilnahme an den zentralen Bereichen der Lebensführung wie insbesondere den Arbeitsmarkt und die Bildung gebunden“ (Bommes 2011: 207).

Am Beispiel des modernen Wohlfahrtsstaats Deutschland weist Bommes nach, wie nichtdeutsche Staatsangehörige systematisch ausgegrenzt werden. Dabei wird Integration als „Zusammenhalt im Gegensatz zu Desintegration“ verstanden (Bommes 2011: 38). Städtisches Verwaltungshandeln kann sich als Reaktion auf Migrationsbewegungen wandeln, wenn Kommunen eine moderierende Rolle zukommt (Bommes 2018: 114). Diese Beobachtungen können einen modellhaften Charakter beanspruchen, der für die vorliegende Untersuchung vor allem mit Blick auf zwei Sachverhalte hilfreich sind:

(1) Den Kommunen in Deutschland ist mit Beginn der sogenannten Gastarbeiterära eine zentrale Rolle bei der Bearbeitung der Belange von Zugewanderten zugekommen. Bei der sukzessiven Anpassung ihres Verwaltungshandelns an die sich wandelnden gesellschaftlichen Verhält-

nisse haben freie Träger, Stiftungen, Beiräte oder Migrantenorganisationen wesentlichen Einfluss auf die kommunale Ebene gewonnen (Bommes 2011: 202).

(2) Als Ziel dieser Anpassung wurde eine Implementierung einzelner Programme oder Projekte für die Menschen erreicht. Nachhaltig inklusive Lösungen erfordern vielmehr die Ausrichtung von kommunalem Handeln auf „Migranten als Regelpublikum, die damit verbundenen institutionellen Anpassungen und den Einbau der Anerkennung der Zuständigkeit in die Handlungsroutinen“ (Bommes 2011: 206).

Aus dieser Analyse lassen sich unterschiedliche Schlüsse für den Zusammenhang zwischen Stadt und Migration ziehen. Die „Integrationsmaschine Stadt“ (Heitmeyer 2011: 11) kann inklusiv Räume öffnen oder verschließen und somit Konflikte, Armut und soziale Ungleichheit verstärken oder abfangen (Reich 2019: 546). Daher wird in dieser Studie der neutrale Ansatz der Inklusion, der die Einbeziehung aller Menschen einer Stadtgesellschaft formuliert, als Ziel von Verwaltungshandeln zugrunde gelegt. Es wird angenommen, dass der Zweck kommunaladministrativen Handelns im lokalen Migrationsregime das Herbeiführen von Inklusion in wachsend diversen Stadtgesellschaften ist. Erwartet wird, dass Kommunalverwaltungen im Rahmen eines Migrationsregimes eine Migration Governance entwickeln, die auf die Produktion von Inklusion gerichtet ist. Im Fall von externen Schocks, wie der rapiden Zuwanderung zahlreicher Geflüchteter, kann es zu programmatischen und institutionellen Veränderungen als Reaktion kommen, die sich als ein Policy Change auffassen lassen.

Zwei zentrale Momente sind bei der Hervorbringung von Inklusion in Kommunen beschrieben: die Kooperation mit Dritten sowie die strategische Ausrichtung von Verwaltung als Institution auf die Belange einer Migrationsgesellschaft. Zugleich wird allerdings auch die Frage nach dem Gegenbild gestellt. Denn eine Verwaltung kann sich rückwärtsgewandt hierarchisch, hermetisch verschlossen und starr auf einen bestehenden normativen Rahmen ausgerichtet verhalten, was zur Produktion von Exklusion führen kann:

„[...] bureaucracy is a powerful weapon for government and a potential impediment of the effective delivery of services of citizen. It can conceptualized as the high point of modernity or as the barrier to creating more human and effective public programs. The form of organization is in of itself neutral, but the way public sector bureaucracies are managed, and the popular reactions to public organizations can have a major impact on performance“ (Berg-Schlosser et al. 2020: 966).

In dieser Studie stehen jedoch Prozesse im Mittelpunkt des Interesses, bei denen sich eine Verwaltung mit verschiedenen Akteuren in ihrem Umfeld und den umgebenden Ebenen zusammenschließt, um Veränderung zu erzeugen. Inklusion hat dann nicht nur einen antiautoritären Effekt auf die Teilhabe von Minderheiten, sondern wirkt durch Begegnung und gemeinsame Erarbeitung von Inhalten unter bestimmten Umständen auch auf die Einstellungen von Mehrheiten.

Bereits 1954 hat der US-amerikanische Psychologe Gordon W. Allport basierend auf Erfahrungen mit der Integration jüdischer und afroamerikanischer Bürger:innen in den USA die Kontakthypothese entwickelt, die belegt, dass Begegnung und Interaktion ein geeigneter Weg sind, um Vorurteile abzubauen. Entscheidend ist jedoch, unter welchen Umständen der Kontakt zustande kommt, denn ohne Berücksichtigung bestimmter Bedingungen kann der reine Kontakt zwischen den ethnischen Gruppen auch das Gegenteil bewirken. Neben einer gewissen Interaktionsfrequenz ist dabei auch der soziale und gesellschaftliche Status der Teilnehmenden, Rollen- und Aufgabenverteilung, Anlass sowie Atmosphäre und Begegnungsort relevant (Allport 1954: 263).

Bei der Entwicklung eines praktischen Rahmens für Interaktion bezieht sich Allport dezidiert auf das interkulturelle Leben in einer Stadt, in der das Wohnen, Lernen und Arbeiten unterschiedlicher ethnischer Gruppen zusammen spielen. Einschränkend räumt Allport ein, dass ausgeprägte Vorurteile auch durch Kontakt häufig nicht überwunden werden. Doch wenn ein solcher Prozess moderiert und gemeinsame Ziele verfolgt werden, ist der Abbau von Vorurteilen wahrscheinlich:

„Prejudice (unless deeply rooted in the character structure of the individual) may be reduced by equal status contact between majority and minority groups in the pursuit of common goals. The effect is greatly enhanced if this contact is sanctioned by institutional supports (i.e., by law, custom or local atmosphere), and provided it is of a sort that leads to the perception of common interest and common humanity between members of the two groups“ (Allport 1954: 281).

Inklusion und Governance greifen dabei ineinander.

Die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin Iris Young definiert den Zusammenhang in ihrem Buch über Inklusion und Demokratie auf folgende Art und Weise:

„The promotion of inclusion [...] refers to a diverse set of policies, social services, and civic education aimed to support such populations and ease their interaction with better-off citizens“ (Young 2000: 13).

Diese *sets of policies* können kommunale Maßnahmen und interkulturelle politische Aktivitäten zur Stärkung der Inklusion sein. Zapata-Barrero konkretisiert das am Beispiel spanischer Städte und spricht von Öffentlichkeitsarbeit zu Diskursbildung sowie verwaltungsinternen fachbereichsübergreifenden Abteilungen mit strategischer Planung, Monitoring und Integrationsmanagement. Bedeutsam sind nach seinem Dafürhalten Bemühungen, die demografische Vielfalt einer Stadtgesellschaft im Personal der Verwaltung und der Besetzung von politischen Organen zu repräsentieren (Zapata-Barrero 2019, S. 255).

Partizipation bzw. Teilhabe sind insbesondere bei der Gestaltung der kommunalen Agenda elementar. So sollten sich interkulturelle Zusammenhänge sowohl in den städtischen Programmen und Projekten als auch in Begegnungsformaten und Interaktionsforen zwischen Stadtteilen finden. Dabei übernehmen Städte bewährte Ansätze, die das interkulturelle Zusammenleben ermöglichen und rahmen (Zapata-Barrero/Cantle 2019: 200). Ähnliche Beispiele finden sich in vielen kommunalen Ansätzen zur Gestaltung von Inklusion. Ihre Bausteine bilden einen Rahmen für das Handeln der Städte mit starker Zuwanderung bzw. Diversität, die dazu beitragen können, ihre historische Selbstwahrnehmung, Stadtentwicklung und politische Teilhabe diversitätsbewusst zu gestalten (Caponio et al. 2019: 4).

Dabei können die Städte sehr unterschiedlich arbeiten: eher symbolisch oder responsiv und in Kooperation mit Migrantorganisationen. Städte können dabei übergreifenden politischen Linien folgen oder sich gar von der politischen Linie einer nationalen Regierung entkoppeln (Scholten/Penninx 2016: 100). Inklusion kann neben Themen der individuellen räumlichen Zugehörigkeit politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Aspekte umfassen. Signifikant sind zielgruppenbewusste Policies, die nicht nur genderspezifisch, sondern auch ethnisch und sozioökonomisch differenzieren. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der Medien, der Bildungslandschaft und der Zugang zum Gesundheitswesen. Dabei beziehen sich Kommunalverantwortliche in internationalen Städtenetzwerken häufig auf die wichtige Rolle der Städte (*cities matter*) und auf den unumstößlichen Fakt der Realität diverser Stadtgesellschaften (Caponio 2022b: 409).

Die Rolle von Institutionen wie Kommunalverwaltungen ist somit bei der Förderung von Inklusion durch Maßnahmen zentral, um Menschen zum Beispiel durch soziale Dienste oder Bildungsangebote zu unterstützen und sie in die Stadtgesellschaft einzubinden. In einem globalhistorischen Überblick gehen die Wirtschaftswissenschaftler Acemoglu und Robinson davon aus, dass Nationen, die in ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Institutionen und Organisationen nicht inklusiv sind, auf lange Sicht scheitern (Acemoglu/Robinson 2020: 75).

Bei Inklusion ist daher der Blick auf verschiedene Merkmale von Menschen zu weiten und nicht auf die Ethnie zu verengen. Ein mögliches Ergebnis inklusiver Aktivitäten könnte das sein, was die US-amerikanische Feministin Kimberley Crenshaw in ihrem wegweisenden Artikel über Intersektionalität von Geschlecht und *race* aus dem Jahr 1989 feststellt, dass „[...] facilitate the inclusion of marginalized groups for whom it can be said: When they enter, we all enter“ (Crenshaw 1989: 167).

Das wesentliche Ziel von Inklusion ist die Eröffnung von Chancen zur Teilhabe an der Stadtgesellschaft für alle Menschen (Geisen et al. 2017: 15). Dabei ist die Einbeziehung von Interessenvertretungen von Betroffenen dezidiert gewünscht, um im Sinne von Empowerment und Agency Menschen unabhängig von ihrer ethnischen, religiösen und sexuellen Orientierung sowie biologischen Merkmale wie Geschlecht, Alter oder Gesundheit Zugang zu allen Möglichkeiten der Aufnahmegesellschaft zu eröffnen (Kronenberg 2018: 90).

Einschränkend lehrt die Erfahrung, dass die Erwartungen an diese Prozesse hoch sind und daher selten eine authentische Partizipation auf Augenhöhe ermöglichen (Campbell 2005: 700). Häufig sind Prozesse der Einbindung durch die Dominanzkultur tokenistisch, d. h. symbolisch ohne Stimm- und Entscheidungsrecht. Dabei wird gerade *voice* als Stimme und Präsenz von marginalisierten Gruppen in Beteiligungsprozessen als signifikant gesehen (Smith 2009: 51). Während Partizipation meistens die Einbindung in bestehende Programme und Politiken impliziert, umfasst Inklusion eine Koproduktion von Inhalten (Quick/Feldman 2011: 285), die weiter unten besprochen wird.

Diese Reaktionen wiederum lassen sich mit dem Modell der Migration Governance (Bommes 2011, S. 217) beschreiben. Migration Governance geht über die bestehenden gesetzlichen Regelungen der Migrationssteuerung hinaus und bezieht sich dezidiert auch auf den Nutzen von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der Stadtverwaltungen zur Beeinflussung von einem Policy Change. So können Normen, Regeln, Richtlinien,

die verbindliche oder unverbindliche Rahmenbedingungen auf globaler, nationaler oder subnationaler Ebene bilden, als Migration Governance untersucht werden (Scholten 2022: 312). Dabei kann die städtische Integrationspolitik als ein „institutionelles design“ (Bommes 2011: 212) ein Repertoire an Maßnahmen bereithalten, das von externen Organisationen und übergeordneten Behörden gefördert und unterstützt wird (Bommes 2011: 217).

1.4.1.2.4 Das Repertoire einer Migration Governance

Das Bild eines Repertoires wird auch von Andrew Geddes für den Ansatz der Migration Governance genutzt, die Maßnahmen inklusiver Integrationspolitik unter einem Dach vereint.⁹ Dabei baut die Idee des Repertoires nicht unbedingt ausschließlich auf tatsächlich durchgeführten Programmen bzw. strukturellen Veränderungen auf, sondern beinhaltet vielmehr auch Narrative, die zwar kritisch als Symbolpolitik gelesen werden können, gleichzeitig wirksame Effekte haben können. Das Repertoire enthält neben Wissen und Erfahrungen Wissensbehauptungen, wie Migration gesteuert und gestaltet werden sollte, die in Entscheidungsprozesse und Handlungsmuster münden. Unsicherheiten sind dabei möglich, da das Repertoire nicht nur auf Fakten und Beweisen basiert (Geddes 2021: 5).

Das Repertoire hat nicht notwendigerweise einen unmittelbaren Realitätsbezug, sondern umfasst auch die städtische Sicht auf durch Bilder und Argumentationsstrategien erzeugte Rahmungen, die Zielvorstellungen umreißen (Rein/Schön 1996: 88). Was ausgewählt wird, welche Problemlösung favorisiert wird, welche Probleme auf die Agenda kommen (und welche nicht), wird jeweils ausgehandelt. In diesem Prozess werden beispielsweise Best-Practice-Ansätze, wie bereits von Bommes festgestellt, *redesign*t und mit dem Risiko der erfolglosen Umsetzung implementiert. Das ermöglicht Kommunen eine gewisse Sicherheit im Umgang mit integrationspolitischer Ungewissheit durch eine ‚lose Koppelung‘ ‚zwi-

9 Die IOM hat in ihren jüngsten Veröffentlichungen und UN Habitat in seinen Programmen in Südamerika *Indicators of Migration Governance* in Städten entwickelt. Diese sind dem Konzept des Repertoires zum Teil ähnlich, gleichzeitig sind diese Indikatoren der internationalen Organisationen normativer Natur, um Kommunen anzuleiten. Letztendlich kennzeichnen diese Programme den Handlungsrahmen der Städte, um kommunale Leistungen auch Geflüchteten zur Verfügung zu stellen. Sie sind naturgemäß weniger auf Policy Change ausgerichtet (IOM 2020).

schen integrationspolitischer Darstellung, getroffenen Entscheidungen und Handeln“ (Bommes 2011: 223).

Das Konzept der ‚losen Koppelung‘ übernimmt Michael Bommes vom schwedischen Organisationssoziologen Nils Brunsson, der von *hypocrisy* (Scheinheiligkeit) des Verwaltungshandelns von Kommunen spricht:

„[Municipalities] are organizations with vast experience, going back a long way, of reflecting conflicting demands in many different ways through the application of hypocrisy. They can serve as models for other types of modern organizations“ (Brunsson 2006: 16).

Widersprüchlichkeit wird also als systemimmanent gesehen, da viele Meinungen und Ansprüche von Einzelpersonen und Organisationen auf Verwaltungen wirken. Entgegengesetzte Erwartungen von außen und innen führen häufig zu skeptischem und sogar ‚depressivem‘ Verhalten des administrativen Führungspersonals, das die eigene Position ebenfalls in Frage stellt (Brunsson 2006: 25). Deswegen seien Inkonsistenzen durch *double talk* und *hypocrisy* nicht eine Taktik von Einzelnen oder Gruppen, sondern ein Weg, mit unterschiedlichen Erwartungshaltungen umzugehen (Brunsson 2006: 29). Die dadurch entstehende *decoupling* (Entkopplung) kann sich bis in die Aufteilung von Verwaltung in organisationale Einheiten auswirken, die unterschiedliche Positionen repräsentieren (Brunsson 2006: 37). Ein prägnantes Beispiel für *hypocrisy* ist für Brunsson die Budgetierung als ein Plan für die Zukunft, in dem gezeigt wird, dass in der Vergangenheit nicht alles nach Plan lief, aber ein Versprechen für die Zukunft abgegeben wird, dass das der Fall sein wird (Brunsson 2006: 106).

Aus diesem Blickwinkel werden in dieser Arbeit die strategischen Pläne mit Performanz- und Budgetplanung der türkischen Kommunen in dieser Arbeit analysiert. *Double talk* ist in diesen Dokumenten auch gegeben, wenn Kommunen in der Türkei moderne Begriffe der westlichen Welt verwenden und gleichzeitig weiterhin nach traditionellem Muster verfahren (Peters 2021: 154). Der türkische Fall ist aufgrund seiner geografischen und kulturellen Position zwischen Europa und Asien ein Sonderfall, der im Rahmen seines spezifischen politischen Regimes und Verwaltungsstils betrachtet werden muss und mit Blick auf Pfadabhängigkeiten neue Erkenntnisse zur Entwicklung von Governance ergeben kann (Kalaycioğlu 2001).

Durchaus kritisch einzuschätzen ist dabei der ethnozentristische Blick auf Governance, der durch den dominierenden Bezug zum Integrationsprozess der EU die Gefahr mit sich bringt, eine europäische Perspektive

unreflektiert auf eine nichteuropäische Region zu übertragen (Geddes 2021: 51). Eine Möglichkeit, solche Fehlschlüsse zu vermeiden, bieten die Transformationsstudien, die mit dem Ansatz arbeiten, nach ‚blindem Flecken‘ zu suchen, d. h. nach gleichwertigen Funktionen (*equivalence functionalism*) von Governance-Strukturen in nichtwestlichen Staaten (Draude 2007: 8).

Im zentralistischen Staatsverständnis der Türkei wird das Handlungsfeld Migration zunächst als ein zentral zu behandelndes Problem aufgefasst. Zentralstaaten präferieren die Vorstellung, auf Problemstellungen mit zentral organisierten Lösungen zu reagieren. Zugleich wird Inklusion als eine lokal zu lösende Aufgabe definiert. Bei der Formulierung der politischen Agenda hat die nationale bzw. zentrale Verwaltung Vorrang, so etwa die nationale Migrationsbehörde *İç Göç İdaresi*. Gleichzeitig emanzipieren sich die türkischen Kommunen von der Zentralverwaltung; wichtige Akteure sind dabei zum Beispiel Oberbürgermeister:innen, um die Themen auf die lokale Policy-Agenda zu setzen (Betts et al. 2021: 514).

Auf der nationalen Ebene existiert zwar eine zentrale Koordination mit breiter Wirkung, etwa durch die Gesetzgebung oder das Grenzregime sowie die Interaktion mit der Europäischen Union. Auf der kommunalen Ebene ist jedoch nicht nur die zentrale Koordinierung der Migrationsthemen wirksam. Vielmehr entsteht auf kommunaler Ebene eine Art Gegenpol. So findet auch horizontales *policy learning* auf der lokalen Ebene zwischen Städten statt, die sich auch untereinander organisieren, um politisches Gewicht zu gewinnen. Dieses Phänomen ist auch zwischen Städten innerhalb der EU zu beobachten (Scholten 2019: 159). Städte können dabei sogar *intercultural narratives* als eine eigene Policy-Agenda auf lokale Probleme erzeugen (Zapata-Barrero/Cantle 2019: 193).

In der Türkei bedingt das dominierende zentralistische Staatsverständnis eine gewisse Ablehnung jeglicher Einbeziehungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere durch internationale Konstellationen in politische Entscheidungsprozesse (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 357). Einen Wandel in diesem Verhältnis hat im Bereich der Migrationspolitik das Gesetz mit der Nummer 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu – YUKK*) aus dem Jahr 2013 gebracht. Es hat in der Türkei zum ersten Mal internationale Schutzrechte für Ausländer:innen eingeführt und damit zugleich die Möglichkeit, dass staatliche Stellen mit nationalen und internationalen NGOs im Bereich der Betreuung von Geflüchteten in der Türkei zusammenarbeiten.

Dieser Schritt kann im Sinne des Governance-Ansatzes als eine Stärkung kooperativer und damit koproduzierender Strukturen verstanden werden (Böllükbaşı et al. 2018: 154). Im türkischen Kontext ist die Zusammenarbeit mit (internationalen) Organisationen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Ressourcen, für die Bewältigung von Integrationsaufgaben ein entscheidender Faktor geworden. Gerade für Städte bzw. Stadtverwaltungen mit ihren stets knappen Ressourcen sind solche Kooperationen inzwischen vielerorts zentral (Fehsenfeld/Levinsen 2019: 422).¹⁰

Eine zunehmende Öffnung von Verwaltungen gegenüber kooperativen Governance-Strukturen lässt sich auch in anderen Zusammenhängen beobachten. So haben in den vergangenen Jahrzehnten Kommunalverwaltungen in der Türkei zwar auf mehreren Ebenen Kompetenzzuwachs erfahren und Handlungsspielraum gewonnen, jedoch sind sie in ihrem Wirkungskreis weder politisch autonom gegenüber der Zentralregierung noch pflegen sie historisch Governance-Strukturen nach westlichem Muster. Allerdings haben weitreichende kommunalpolitische Reformen (*Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Kanunu*) seit 2004 in einer Folge von Gesetzen kommunale Leistungen ausgeweitet und festgeschrieben, die vor allem in den Bereich der Sozialversorgung und Kulturverwaltung fallen. Gerade die traditionell durch Familien, private Stiftungen oder religiöse Gemeinden organisierte Versorgung von Älteren, Kindern und Menschen mit Behinderung sowie von Frauen, die durch Armut und Gewalt gefährdet sind, wurde zu einer städtischen Aufgabe (Bayraktar/Tansug 2016). Dies hat es mit sich gebracht, dass trotz des zentralistischen Staatsprinzips mit diesen Reformen Dezentralisierungstendenzen einhergegangen sind, die bei konkreten Planungen durch neue Beteiligungsformate wie Bürgerbeiräte (*Kent konseyi*) oder durch Zusammenarbeit mit NGOs oder Stiftungen Möglichkeitsräume eröffnet haben.

Bei diesen Kommunalreformen wird im Übrigen auf die Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung Bezug genommen, die in der Türkei bereits eine Änderung des Artikels 123 der Verfassung nach sich gezogen hat. Das eigentliche Ziel dieser Reformen bestand darin, die Dienstleistungen der kommunalen Daseinsfürsorge ef-

10 Während die Einführung von NPM auch unter Kostenaspekten forciert wurde, ist es trügerisch, davon auszugehen, dass mit Beteiligung Geld eingespart werden kann. Diese Prozesse sind aufwendig, können aber die Qualität öffentlicher Dienstleistungen steigern (Bovaird/Loeffler 2012: 1127).

fektiver und effizienter zu erbringen. Ein Begleiteffekt dieser Orientierung an europäischen Mustern der kommunalen Selbstverwaltung war die Öffnung für kooperative Governance-Ansätze.

1.4.2 Anpassungsprozesse als Policy Change

1.4.2.1 Policy Change

Der Kriegsausbruch im Nachbarland Syrien hat seit 2011 zu Fluchtbewegungen in die Türkei geführt. Ein außergewöhnliches Ereignis kann zu Verhältnissen führen, in denen Bürger:innen, NGOs oder öffentliche Medien Druck auf Politik und Behörden ausüben, um Anpassungen an die veränderte Lage zu erreichen und krisenhaften Entwicklungen zu begegnen.

Dieser dadurch eingetretene Ausnahmezustand wird in der Forschung zu Policy Change auch als Focusing Event bezeichnet:

„Focusing events serve as important opportunities for politically disadvantaged groups to champion messages that had been effectively suppressed by dominant groups and advocacy coalitions. Such events can therefore be an important tool for groups seeking Policy Change“ (Birkland 1998: 54).

Solche Spannungen können zu politischem Wandel und auch zu Veränderungen von Verwaltungsstrukturen führen. Im Rahmen eines Policy Change treten solche Umgestaltungen selten disruptiv ein, sondern sind eher inkrementeller Natur. Innerhalb von politischen und administrativen Organisationen können externe Schocks Reaktionen auslösen, die einen Policy Change begünstigen oder behindern (Benz 2021: 45).¹¹

Exogene Faktoren, etwa ein Kriegsausbruch in unmittelbarer Nachbarschaft, können also den Status quo einer bestehenden Politik in Frage stellen. Im hier untersuchten Fall löst die durch einen Bürgerkrieg verursachte Gewaltmigration als Event eine Reaktion aus, die zu einem Policy Change führen kann. Zur Erklärung von Policy Change diskutiert die Forschung verschiedene theoretische Ansätze. Ein Modell misst beispielsweise dem kritischen Moment als Gelegenheitsfenster (*window of opportunity*)

11 Die mit Focusing Event einhergehenden Veränderungen sind beobachtet worden und haben zu einem deutlichen Wandel im Nachgang von Naturkatastrophen geführt (Birkland 1998: 58).

tunity) für die Auslösung von Veränderungen starke Bedeutung zu. Solche Möglichkeitsfenster können es zeitweise ermöglichen, vorhandene Konstellationen aufzubrechen. Dieser Zusammenhang findet sich auch im Konzept des Punctuated Equilibrium wieder (Baumgartner/Jones 1993). Mit dem Modell des ‚durchbrochenen Gleichgewichts‘ zielen Baumgartner und Jones auf die Untersuchung von Veränderungen ab, die aus einer temporären Auflösung eines bestehenden Machtgleichgewichts resultieren, das die Agenda einer Regierung und die sich aus dieser Agenda ergebende Politik bisher stabilisiert hat.

Für die lokale Ebene konstatieren die Autoren:

„[...] urban problems are a vast and amorphous collection of physical and social conditions in modern society. They include housing conditions (overcrowding, decay, abandonment), congestion, crime, racial discrimination, poverty, financial disparities between center city and suburb, mass transportation, and water and sewer quality“ (Baumgartner/Jones 1993: 127).

Städte können somit als Orte multipler und komplexer Problemlagen im Kontext von sozialen und infrastrukturellen Fragen aufgefasst werden, die von verschiedenen Akteuren unterschiedlich behandelt werden. Dies korrespondiert mit einem weiteren Erklärungsansatz für Policy Change, der Multiple-Stream-Theorie (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 327). Als ‚mehrfahe Strömungen‘ wirken dabei neben dem Ent- und Bestehen einer Problemlage die politischen Auseinandersetzungen und die Einflussnahme von Interessengruppen. Aus solchen Strömungen gehen Ideen und Handlungsalternativen hervor, die von Dritten (wie anderen Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen oder Branchen) übernommen werden können und als Best Practice für die Lösung des eigenen Problems kommuniziert werden. Die Umsetzung dieser Lösungen obliegt am Ende häufig Verwaltungen, die dazu politisch unterstützt werden müssen, d. h. die notwendigen infrastrukturellen, personellen, normativen und finanziellen Rahmungen erhalten.

Im Gegensatz zu diesen Modellen hebt das Advocacy Coalition Framework die Relevanz von Handelnden in Netzwerken hervor (Sabatier 2007; Sabatier/Weible 2014). Dieser Ansatz versucht Policy Change durch Politiknetzwerke und Machtkonstellationen zu erklären. Politische Veränderungen basieren demnach auf Entscheidungen innerhalb solcher Koalitionen. Durch entsprechende Aushandlungsprozesse werden Kompromisse auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen generiert. Durch das Focusing

Event gerät das so gehaltene Gleichgewicht dieser Bündnisse unter Druck und es kann zu Verschiebungen bei der Verteilung der Ressourcen in einem Politikfeld kommen. Schließlich können politische bzw. strukturelle Verschiebungen auch in einer Langzeitperspektive nach der Theorie des historischen Institutionalismus mit dem Modell der Pfadabhängigkeit erklärt werden (Gerschewski 2015: 6). Dabei wirken sich in Institutionen bei der Adaption von Lösungen aufgrund von Pfadabhängigkeiten mögliche Konvergenzprozesse aus. Das bedeutet, dass die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen und getroffenen Entscheidungen in aktuellen Beschlüssen ebenfalls eine Rolle spielen (Lenschow et al. 2014: 289).

1.4.2.2 Wicked problem

Aus dem Focusing Event entsteht häufig das *wicked problem*, das nicht plötzlich auftreten muss, sondern auch eine latente bzw. sukzessiv akkumulierte Krisenlage sein kann, wie etwa die Klimakrise. Der Begriff umfasst eine Gemengelage von Problemen, die miteinander verflochten und in sich verwickelt sind:

„[...] a wicked problem is seen as a tangled, tightly knit cluster of phenomena, dealing with any part of it is seen to require somehow dealing with its other parts at the same time, as a knot or a mass of difficulty“ (Alford/Head 2017: 400).

Der englische Begriff *wicked* bedeutet zwar direkt übersetzt ‚böse‘, wobei die Erfinder des Wortes etwas anderes im Sinn hatten, als die adressierte Konstellation als boshaft zu qualifizieren. Der Problemdiskurs entstand in den 1970er Jahren aus einer Kritik an rational-technokratischen Ansätzen zur Lösung komplexer Fragestellungen der Sozialplanung im öffentlichen Raum (Alford/Head 2017: 398). Rittel und Webber machen in ihrem Aufsatz 1973 als städtische Planer auf die Komplexität urbaner Konflikte aufmerksam, deren Lösung die Kooperation mehrerer Disziplinen erfordere und nicht den seinerzeit üblichen Weg der technischen Herangehensweise. Das *wicked problem* sahen sie als ein Symptom übergeordneter Probleme, der sogenannten *higher level problems* (Rittel/Webber 1973: 165). Um der Komplexität der sowohl persistenten als auch unvorhersehbaren *wicked problems* zu begegnen, formuliert das Modell, entstehen eher selten schnelle und einschneidende Veränderungen. Vielmehr generieren die Akteure explizit in inkrementellen Schritten Wandel (Alford/Head 2017: 397).

Bemerkenswert ist, dass die US-amerikanischen Stadtplaner bereits vor fünfzig Jahren auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht haben, im städtischen Raum mit der Diversität von Migrationsgesellschaften umzugehen. Für die Lösung komplexer Sachlagen werde, so ihre Idee, die Einbindung mehrerer Perspektiven benötigt, da eine pluralistische Gesellschaft zu divers für monokulturelle Lösungen sei und diese Gefahr liefern, nicht von einer breiten Masse akzeptiert zu werden (Rittel/ Webber 1973: 167). Gerade nicht abgrenzbare bzw. unscharfe soziale Probleme erfordern aber eine möglichst weite Akzeptanz durch die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten bzw. -gruppen (Alford/ Head 2017: 398f).

Ist Migration nun ein *wicked problem*? In der Forschung wird Migration als *wicked problem* im gleichen Atemzug mit Klima- oder Drogenkrise(n) genannt. Durch die Überschneidung unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme bzw. Politikfelder bei der Bearbeitung der Folgen von Migrationsprozessen, etwa Grenz-, Wohnungs-, Bildungs-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik, entstehen komplexe Verflechtungen (Trein/Maggetti 2020: 200), in denen sich die Vielschichtigkeit der Effekte spiegelt, die Migration auf Gesellschaft hat. Migration kann somit ein *wicked problem* sein, wenn sie derartige Konstellationen hervorbringt. Migration kann aber auch in Form von Zu- oder Abwanderung Teil der Lösung einer Problemlage sein. In jedem Fall stellt rasches Bevölkerungswachstum für Verwaltungen eine beträchtliche Herausforderung dar, die ihre Infrastruktur der Energie- und Wasserversorgung, Unterbringung und Sozialleistungen zeitnah anpassen muss. Die Kommune kann durch Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven sowie Zusammenführen von verschiedenen Verwaltungseinheiten zur Problembearbeitung und Koordinierung durch externe Akteure reagieren (Head/ Alford 2015: 719).

1.4.2.3 Isomorphismen

Ein weiteres Hilfskonzept für die Untersuchung von Anpassungsprozessen, das aus der Institutionenforschung entliehen ist, stellt das Modell des Isomorphismus dar. Es beschreibt den Verlauf institutionellen Wandels als einen Prozess der Homogenisierung durch Anpassung an eine sich verändernde Umgebung (DiMaggio/Powell 1983: 149). Institutioneller Wandel kann durch politischen Zwang (*coercive*) ausgelöst werden oder durch ähnliche Reaktionen von Institutionen auf sich verändernde Situationen mimetisch (*mimetic*) erfolgen. Als dritte Option kann es zum normativen Isomorphismus (*normative*) kommen (DiMaggio/ Po-

well 1983: 150). Diese Phänomene können ineinander übergehen oder gleichzeitig parallel auftreten, denn die jeweiligen Ausprägungen sind abhängig von den spezifischen Rahmenbedingungen (Powell/DiMaggio 1991: 67).

Derartige Entwicklungen werden nicht nur durch transnationale Kommunikation, sondern vor allem durch konkrete Projektförderung internationaler Organisationen wahrscheinlicher, die eine Übernahme von Policies bewirken (Bohne 2018: 180). Im Flüchtlingskontext ist es interessant zu beobachten, dass nicht selbst hervorgebrachte strukturelle Veränderungen das Ergebnis sein müssen, sondern auch die Übernahme von Konzepten wie Vulnerabilität oder Resilienz erfolgen kann, die von internationalen Organisationen produziert werden. Dabei werden diese nicht wertneutralen Begriffe in die Handlungszusammenhänge und in die Sprache von Kommunen eines dritten Landes übersetzt. Diese Begriffe werden dann unter Umständen nicht nur als Konzepte in der Arbeit von Verwaltungen wirkmächtig, sondern überschreiben sogar bisher dominierende historisch bzw. kulturell bedingte Modelle der Fürsorge für marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Krause/Schmidt 2020: 26).

1.4.2.4 Policy Entrepreneur

Um Akteure und Prozesse in Migrationsregimen zu fassen, bietet sich eine Verschränkung mit eingeführten politikwissenschaftlichen Ansätzen an. Die Rolle von Individuen und Netzwerken in Policy-Change-Prozessen kann beispielsweise mit dem Konzept der Policy Entrepreneurs beschrieben werden (Capano/Galanti 2020: 326). Sie können eine entscheidende Rolle beim Transfer von Ideen spielen. In dieser Studie ist die Verbindung solcher Akteure mit supranationalen Organisationen wie der Europäischen Union, der Weltbank, den UN sowie den internationalen Städtenetzwerken oder dem sogenannten Mayors Forum relevant (Stone et al. 2020: 7). Im Bereich des Policy Learning ist der Einfluss internationaler Organisationen auf Migrationsregime nicht zu vernachlässigen (Howlett/Ramesh 2002: 43).

Organisiert als *epistemic communities*, vernetzen diese Netzwerke Akteure aus unterschiedlichen Bereichen, die policy-relevantes Wissen produzieren und an Stakeholder weiterleiten, deren Handlungsoptionen sich dadurch modifizieren (Haas 1992: 4). Im Idealfall achten Nichtregierungsorganisationen (NGO) wie UN oder Human Rights Watch in Migrationsregimen, die sich mit der Regulierung der Folgen von Gewaltmi-

gration befassen, als *pure epistemic authorities* (Zürn 2018: 129) auf die Einhaltung internationaler Standards und machen als unabhängige Beobachtende auf Missstände aufmerksam. In Interaktion mit Nationalstaaten bzw. deren Institutionen können NGOs schließlich in Bereichen wie Policy Evaluation, Agenda Setting sowie der Implementierung oder Evaluation konkreter Maßnahmen sogar Government-Funktionen übernehmen (Zürn 2018: 130). Diese Klasse von Akteuren beeinflusst in *advocacy coalitions* Veränderungsprozesse auf allen Ebenen eines Migrationsregimes (Benz 2021: 16). Dafür sind häufig *communities of experts* entscheidend, die Ideen als Wissen zwischen unterschiedlichen Akteuren bewegen (Rose 1993: 64).

Im Migrationsregime werden unter Beteiligung solcher Akteure Methoden oder Erfahrungen als Best Practice durch Verbindungen und Aushandlungen ausgetauscht (Stone et al. 2020: 8). Die hinter solchen Prozessen liegenden Ebenen transnationaler Kommunikation sind aus Forschungen zu umweltpolitischen Debatten und Politiken bekannt (Lenschow et al. 2014: 269).

1.4.2.5 Lesson drawing

Diffusionsprozesse im Sinne eines *lesson drawings* sind bei grenzüberschreitenden Entwicklungen immer wieder zu beobachten, wenn Regierungen auf der transnationalen Ebene nach Lösungen für eigene Probleme suchen und es zu einer Emulation von Politiken oder Maßnahmen kommt (Lenschow et al. 2014: 270). Beim *lesson drawing* ist allerdings nicht entscheidend, ob eine bestimmte Information ausgesucht wird, sondern wie diese gesucht und transferiert wird. Dies wiederum lässt sich als ein wesentlicher Prozess innerhalb von Migrationsregimen auffassen. Die Suche nach einem Programm, das als Vorbild für eine eigene Problemlösung dienen kann, kann zur Adaption dieses Vorbildes als *lesson* führen mit dem Ergebnis, dass eine Problemlösung kopiert, adaptiert, hybridisiert oder synthetisiert wird (Rose 1993: 30). Focusing Events begünstigen die Suche nach bewährten Politiken von Policy Entrepreneurs in ihren fachspezifischen Arenen, was auch als *venue shopping* bekannt ist (Timmermans/Scholten 2006: 1106).

Diffusionsprozesse können als eine nationale oder transnationale Vernetzung von Kommunalverwaltungen Imitations- und Lernprozesse bedingen, die zu einer Übernahme von erfolgreichen Politiken aus anderen Kontexten, etwa von internationalen Organisationen oder Netzwer-

ken, führen können (Betts 2011). Dabei verstärkt vor allem die Verrechtlichung internationaler Politik durch Abkommen Konvergenzprozesse, beispielsweise zwischen der Europäischen Union und der Türkei, die finanzielle und politische Konditionalitäten setzen (Paçacı Elitok/Straubhaar 2012). Ein Grund dafür ist, dass Entscheidungen häufig unter *bounded rationality*, also unter ‚eingeschränkter Rationalität‘ getroffen werden (Simon 1947). Da Verwaltungskräfte häufig vor dem Dilemma stehen, unter nicht konsistenten Bedingungen Entscheidungen treffen zu müssen, nehmen sie den praktikabelsten Weg, der am wenigsten Widerstand erzeugt. Dabei greifen sie auf Lösungen aus anderen Ländern zurück, die gut genug sind, auch wenn sie nicht perfekt sind (Bohne 2018: 190).

1.4.2.6 Koproduktion

Modelle, die traditionelle Politiknetzwerke beschreiben, werden zunehmend von Ansätzen abgelöst, die inklusive Netzwerke unterschiedlichster Akteure berücksichtigen. Der Austausch oder die Bündelung von Ressourcen der Involvierten wird so entscheidend für das Hervorbringen von Lösungen. In der Literatur wird der Ansatz der Koproduktion als innovativer Weg zur Lösung von *wicked problems* diskutiert. Dabei richtet sich der Blick nicht auf die letztlich erzielte Lösung, sondern auf den durch Interaktion unterschiedlicher Akteure beschrittenen Weg zu dieser Lösung (Ansell/Torffing 2021: 212). Die Prozessanalyse rückt damit in den Vordergrund. Entsprechend entstehen Modellvarianten, die als Koproduktion oder Ko-Kreation bezeichnet werden. Die Intensität der Interaktion zwischen Kommunalverwaltungen mit Dritten wie Einzelpersonen, Organisationen oder losen Bündnissen bzw. Initiativen ist entscheidend für das Produkt der Koproduktion (Bovaird/Loeffler 2012: 1123).¹²

Koproduktion kann sich positiv auf die Kapazität von Organisationen des öffentlichen Sektors auswirken, Personalkompetenzen stärken, bestehende Managementsysteme verbessern und gerade im Migrationsregime die Handlungsoptionen von Verwaltungen ausweiten (Ansell/Gash 2018: 27). Bei tiefgreifenden Umbrüchen kann Koproduktion auch in

12 Europäische Städte wie Rotterdam, dänische Kommunen sowie die englische Stadt Birmingham sind häufig zitierte Beispiel für Koproduktion (Bovaird/Loeffler 2012: 1137). Ein anderes Beispiel findet sich mit dem Modell *participatory budgeting*, das in Brasilien entwickelt und in deutschen Städten unter ‚Bürgerhaushalt‘ bekannt wurde (Stone et al. 2020: 3).

einer selbstorganisierten Gemeinschaft stattfinden, die in der Kooperation etwa zwischen dem öffentlichen Sektor und NGOs Lösungen suchen (Ansoll/Torfing 2021: 224). Diese Vorstellung adressiert die Möglichkeit, dass zum Beispiel Geflüchtete selbst an Policy Change mit eigener Handlungsmacht und Wirksamkeit partizipieren. Der Impuls zur Koproduktion geht insbesondere von Fördermittelgebenden aus, die dies in ihren Programmen häufig einfordern und dabei ideologisch Einfluss nehmen. Mit solchen Interventionen geht häufig die Hoffnung einher, dass sie zur Entwicklung verbesserter demokratischer Strukturen beitragen (Cepiku/Giordano 2014: 333).¹³

Gerade mit Blick auf die im Verlauf der Untersuchung relevanten Einflüsse von NGOs ist das Konzept der Koproduktion für den empirischen Teil weiterführend. Wichtig scheint daher zu beobachten, welche Diffusionsprozesse aus Verhältnissen der Koproduktion resultieren, die innerhalb politischer und administrativer Hierarchien entstehen. Interessant sind vor allem Verflechtungen auf internationaler Ebene, wenn sich mit dem Moment der Kooperation Ressourcenzuweisungen verbinden. Solche Veränderungen können Gesetze, Verfahren, Programme, aber auch informelle Prägungen der Zusammenarbeit der Beteiligten betreffen – und damit Kernelemente eines Migrationsregimes. Es kann zu einer Verschiebung von Machtverhältnissen kommen, auch wenn ein Policy Change selten eine radikale Veränderung ganzer Systeme auslöst (Benz 2021: 18).

1.4.3 Ableitungen für den türkischen Kontext

Die Türkei ist weltweit eines der wichtigsten Aufnahmeländer für Geflüchtete geworden (UNHCR 2022). Der türkische Kontext konstituiert damit ein forschungsrelevantes Fallbeispiel, das einerseits mithilfe von Modellen wie dem des Migrationsregimes durchdrungen werden kann, andererseits helfen kann, solche Modelle zu verfeinern. Als Teil der theoretischen Basis dieser Arbeit ermöglicht es die Hilfsvorstellung des Migrationsregimes, sowohl Prozesse auf kommunaler Ebene zu analysieren als auch die Beobachtung von Städten bzw. Stadtverwaltungen in wei-

13 Kritisch anzumerken ist, dass gut organisierte Gruppen eher dazu in der Lage sind zu partizipieren als andere (Bevir/Rhodes 2015: 212).

teren Handlungskontexten zu systematisieren. Der Kontext des lokalen Migrationsregimes hilft dabei vor allem, Lern- und Anpassungsprozesse kommunaler Verwaltungen zu erfassen und zu erklären.

Erste Überlegungen machen deutlich, inwiefern die Türkei aus dieser Perspektive einen besonderen Fall darstellt. So hat zwar die türkische Regierung das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, unterzeichnet, nicht jedoch das Zusatzprotokoll von 1967, sodass prinzipiell nur Menschen aus Europa als Asylsuchende akzeptiert werden (Baklacioglu 2017). Aus diesem Grund wurden Geflüchtete aus Syrien nach dem Kriegsbeginn 2011 zunächst als ‚Gäste‘ aufgenommen. Erst mit dem türkischen Ausländergesetz von 2013 wurden diese Gäste dann als Geflüchtete unter subsidiären Schutz gestellt (Rottmann 2020), was sich als eine Anpassung an internationale Standards lesen lässt.

Dabei ist das Mehrebenensystem in der Türkei stark zentralstaatlich geprägt und weist nur wenige Veto Player auf, sodass die nationale Regierung steuernd auf die Präsenz und die Rolle von Akteuren im Migrationsregime wirken kann, etwa durch die Zulassung oder den Ausschluss von internationalen NGOs (eine Kooperation ist im o. g. Gesetz von 2013 vorgesehen). Dies führt im lokalen Kontext zur Genese von Netzwerken, die mit nationalen und internationalen Organisationen verbunden sind und wirkmächtige Strukturen im Migrationsregime bilden können. Dabei wirken Fördermittel als Katalysatoren von Veränderungen. Die Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen sowie deren Zuteilung generiert allerdings auch Einflussmöglichkeiten.

Ein interessantes Beispiel für die Ausprägung von Urban Citizenship (Bauder 2021) ist der Grundsatz des *hemşehri*, ein genderneutraler Begriff für *fellow citizen* oder Mitbürger:in. Als *hemşehri hukuku* (Gesetz über Hemşehri) schreibt Artikel 13 des Kommunalgesetzes Nr. 5393 aus dem Jahr 2005 diesen Status für jede Person in der Stadt zu, in der sie wohnt bzw. gemeldet ist. Die als *hemşehri* Gelesenen haben daher das Recht, an kommunalen Entscheidungen mitzuwirken und an Dienstleistungen zu partizipieren, über Aktivitäten der Verwaltung informiert zu werden und die Hilfe der Stadtverwaltung in Anspruch zu nehmen (Demirkaya 2016: 99). Die Gemeinde hat zudem die Aufgabe, die sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen ihren Bürger:innen zu fördern. In diesem Handlungsfeld ist die Kommunalverwaltung aufgerufen, mit Universitäten, gemeinnützigen Berufsverbänden, Gewerkschaften, NGOs und anderen Fachleuten zusammenzuarbeiten. Selbstverständlich ist jede

in der Gemeinde ansässige oder mit ihr verbundene Person verpflichtet, die Gesetze einzuhalten und Steuern zu zahlen (Dura/Karakoç 2019: 9).

Den Ursprung hat der *hemşehri*-Ansatz im Kommunalgesetz aus dem Jahr 1930, das formuliert: „jede/r Türk:in ist Bürger:in von der Stadt, in der sie/er im Einwohnermeldeamt eingetragen ist“ (Kılınç 2019: 68 f). Damals wurde im Zuge des *nation building* nach der Republikgründung des Jahres 1923 allen Ankommenden aus ehemaligen Gebieten des Osmanischen Reiches das Recht zugestanden, in kommunalen Angelegenheiten mitzuwirken und von der Regelhilfe der Stadtverwaltung zu profitieren, auch wenn sie (noch) nicht die türkische Staatsbürgerschaft besaßen. Heute schließt das Kommunalgesetz von 2005 die *hemşehri* bei der Berechnung der Mittelzuweisung an die Kommunen durch die Zentralverwaltung allerdings aus. Stattdessen wird der Finanzbedarf der Kommunen ausschließlich über die Zahl der in ihnen ansässigen *vatandaş*, d. h. der Staatsangehörigen berechnet (Sentürk 2020: 11).

Die in diesem Abschnitt diskutierten Konzepte helfen im Kontext dieser Studie, die Entwicklungspfade der untersuchten Städte zu interpretieren. Die Vermutung liegt nahe, dass sich im Zusammenhang mit Prozessen von Diffusion und Isomorphismen Tendenzen zur Angleichung aufzeigen lassen bzw. unterschiedliche Pfade institutioneller Anpassung herauskristallisieren, auf denen die Untersuchungsobjekte nach einer begrenzten Zahl von Mustern konvergieren. Ob und in welcher Form die Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance aufbauen und wie sie diese diskutieren, wird anhand der im Folgenden dargestellten Methoden untersucht.

1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung

1.5.1 Operationalisierung

Diese Studie untersucht das türkische Migrationsregime auf kommunaler Ebene anhand einer Policy-Analyse der strategischen Pläne aller Städte über 50.000 Einwohnenden mit Methoden des Textmining sowie einer anschließenden qualitativen vergleichenden Analyse, bei der die Methode der QCA (Qualitative Comparative Analysis) für eine Stichprobe von ausgewählten Kommunen zur Anwendung kommt. In einer Triangulation unterschiedlicher Perspektiven werden die Erkenntnisse aus diesen beiden Untersuchungsschritten durch die qualitative Analyse von Inter-

views mit Mitarbeitenden türkischer Kommunalverwaltungen, die in dieser Studie untersucht wurden, kritisch eingeordnet.

Die Arbeit verbindet somit quantitative und qualitative Methoden und setzt diese zueinander in Beziehung. Die Erkenntnisse aus der quantitativen Dokumentenanalyse werden bei der Fallauswahl für die qualitative vergleichende Methode genutzt. Die Ergebnisse werden in den Leitfragen für die Interviews mit den Fachkräften übersetzt, um zentrale Befunde zu überprüfen. Die Untersuchung ist sequenziell angelegt, sodass alle drei Teilschritte aufeinander aufbauen und nacheinander durchgeführt werden (Völcker et al. 2019: 106).

Den Untersuchungsgegenstand bilden die Kommunalverwaltungen eines Staates, der in den vergangenen zehn Jahren weltweit die meisten Geflüchteten aufgenommen hat (McAuliffe et al. 2019: 40). Die Türkei wird dabei aufgefasst als ein Land zwischen europäischer und postosmanischer Verwaltungskultur und Rechtstradition, das ein zentralstaatlich ausgeprägtes Staatsverständnis entwickelt hat und nun mit einem Bruch bisheriger Entwicklungslinien auf neue Art und Weise mit Migration konfrontiert ist. Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf Prozesse, in denen sich Akteure auf der kommunalen Ebene an diese veränderte Situation anpassen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Kommunalverwaltungen durch ihre Strukturen, ihr Handeln und ihre Produkte Inklusionsangebote für ihre Stadtbevölkerung hervorbringen. Der Impact radikal veränderter Migrationsverhältnisse bedingt beobachtbare Veränderungen. Es geht somit um die Untersuchung der Bedingungen und Formen sowie Ergebnisse von Policy Change.

Die Betrachtung von Policy Change auf der Ebene von Kommunalverwaltungen mit ihren „Strukturen, Funktionsweisen und Kulturmerkmalen“ (Kuhlmann/Wollmann 2013: 264) wird als Policy-Polity-Analyse angelegt (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 169). Dieser Ansatz berücksichtigt Policy-Zyklen, die sich in mehrere Phasen unterteilen lassen: Initiierung, Formulierung und Durchführung bis zur Wirkungsmessung und Entscheidungen über Fortführung oder Terminierung bzw. der Reformulierung (Bauer/Grande 2018: 207).

In der Literatur wird betont, dass vor allem Zuschreibungen und der Produktion von Ein- und Ausgrenzung in solchen Prozessen im Kontext von Migrationspolitik besondere Bedeutung zukommt (Krause 2016: 22). Zugleich wird hervorgehoben, dass nicht nur das Ergebnis veränderter Politikmuster, sondern auch die institutionellen Veränderungen, etwa von Verwaltungsstrukturen, relevant sind (Lenschow 2004: 167). Derartige

Veränderungsprozesse werden häufig ausgelöst durch das Eintreten eines Focusing Event, das sich zu einem *wicked problem* entwickeln kann. Den Weg zur Auflösung solcher komplexen Probleme erfasst der Governance-Ansatz (Sabatier/Weible 2014: 372), der es kombiniert mit der in dieser Untersuchung vorgeschlagenen Methodik erlaubt, inkrementelle Veränderungen über einen längeren Untersuchungszeitraum hinweg zu beobachten (Benz 2021: 18).

Der Policy-Prozess wird von einem komplexen Set von Akteuren beeinflusst, das Interessengruppen, Regierungsbehörden, Verwaltungseinheiten, Wissenschaft und Medien umfasst, die jeweils spezifische Ansichten, Perspektiven und Intentionen mit sich bringen (Knill/Tosun 2015). Umstritten ist, in welchen Zeitabschnitten sich Policy Change beobachten lässt. In der Regel wird für Politikzyklen vom Auftauchen des Problems bis zur Implementation und Evaluation von einer Spanne von zehn Jahren ausgegangen. Aber Prozesse, die sich über zwei oder sogar drei bis vier Jahrzehnte erstrecken, werden ebenfalls für nicht untypisch gehalten (Benz 2021: 43). Um die Komplexität im Untersuchungsdesign zu kontrollieren, schlägt Sabatier vor, Policy Change, der häufig verschiedene Regierungsebenen betrifft, in Subsystemen oder einem bestimmten Handlungsfeld zu beobachten, um Aushandlungsprozesse und Interessenkonflikte möglichst differenziert nachzuzeichnen (Sabatier 2007: 5).

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen wird zur Operationalisierung der Fragestellung aus dem Handlungsfeld Migrationspolitik der Umgang mit Geflüchteten auf der Ebene von Kommunalverwaltungen gewählt. Beobachtet werden soll ein Zyklus vom Auftreten eines Problems über die beginnende Aushandlung von Veränderungen, Entscheidungen über Handlungsprogramme bis zu deren Implementierung, die am Ende der Betrachtung nicht notwendigerweise in allen Aspekten abgeschlossen sein, aber eingesetzt haben muss (Lang/Tosun 2014: 361).

Der Polity-Perspektive folgend werden in Anlehnung an verwaltungswissenschaftliche Vergleichsstudien drei Verwaltungsdimensionen untersucht (Knill/Lenschow 1998, 2001; Kuhlmann 2015; Kuhlmann/Wollmann 2019):

- a) die **institutionelle** Dimension von Staat und Verwaltung,
- b) die **kulturelle** Dimension sowie
- c) die **historische** Bedingtheit der beiden erstgenannten Ebenen.

Politikgestaltung findet in institutionell geprägten Handlungskorridoren statt, die formal und informell eingegrenzt sind. Die Übertragbarkeit von

externen Konzepten in diese Korridore wird von Ähnlichkeiten und Unterschieden zwischen Herkunfts- und Zielkontexten beeinflusst und erfordert Übersetzungsprozesse, deren Scheitern oder Ausbleiben bzw. Gelingen entscheidend für den Verlauf dieses Aspekts von Policy Change ist. Lernprozesse innerhalb eines Staates können sich als schwierig erweisen und hängen von internationalen Transfers komplexer Übersetzungen ab, die schwieriger werden, je weniger ähnlich sich die Rahmenbedingungen in beiden Sphären sind (Kuhlmann/Wollmann 2013: 14). Kommunale Politikgestaltung ist also sowohl von übergeordneten staatlichen Zielen als auch von lokalen Gegebenheiten und schließlich von der Gestaltung internationaler sowie nationaler Transferprozesse und Interaktionen beeinflusst.

Eine wichtige Grundlage für die Beobachtung von Policy Change auf kommunaler Ebene sind in der vorliegenden Studie die periodisch nach vorgegebenen Mustern publizierten strategischen Pläne türkischer Kommunen sowie deren Tätigkeits- und Performanzprogramme. Daneben werden Veröffentlichungen des türkischen Städtebundes ausgewertet. Diese Klasse von Dokumenten erlaubt eine systematische Beobachtung über alle Städte der gewählten Größenklasse hinweg und ist Grundlage für die systematische Reduktion der Untersuchungsobjekte in der Progression der Methoden.

Die Berichte und weiteren Dokumente rangieren prinzipiell in einer ähnlichen Kategorie wie die Berichte von internationalen Organisationen wie etwa dem UNHCR, der EU, der IOM oder von NGOs bzw. nationalen Hilfsorganisationen (Leghtas/Thea 2019; Leghtas/Hollingsworth 2017). Mit ihrer Auswertung wird der Blick bewusst auf die institutionelle Ebene gelenkt, auf der sich die Frage beantworten lässt, wie eine Stadt als kollektive Akteurin Leistungen bilanziert, Zukunft wahrnimmt und künftiges Handeln plant, und auf der sich die Fortführung oder die Veränderung von Politik abzeichnen kann.

Ein wesentlicher Vorteil der Auswertung von Planungs- und Berichtsdokumenten besteht darin, dass sie Denken und Handeln von Verwaltungen sehr umfassend abdecken. Sie beziehen sich nicht allein auf aktuelle Herausforderungen – in unserem Fall die Ankunft von Geflüchteten aus Syrien –, sondern thematisieren auch grundlegend den Umgang mit allen möglichen Arten von Migration in den relevanten Handlungsfeldern. Sie erlauben stets eine Einbettung des konkret beobachteten Handlungsfeldes in ein breites Spektrum von Kontexten (Salheiser 2014: 1119). Dies ist auch deswegen relevant, weil sich Migrationspolitik über verschiedene

Politikfelder erstreckt und auf städtischer Ebene etwa Wohnungspolitik, Bildungs- und Beschäftigungspolitik oder Daseinssicherung betrifft (Bogumil/Kuhlmann 2020: 472). Akteure in diesen Handlungsfeldern versuchen, verortet in die jeweiligen Rahmungen, die zum Beispiel die Gesetzeslage betreffen, und zugleich aufeinander bezogen interagierend Strategien zur administrativen Koordinierung sowie Maßnahmen zur Integration zu entwickeln (Trein/Maggetti 2020: 200).

Denn ein Policy Change ist erreicht, wenn Regeln, Richtlinien und Programme verändert werden, die das Verhalten von politischen und gesellschaftlichen Akteuren und die dazugehörige Ressourcenallokation beeinflussen. Dabei ist die Umsetzung einer neuen Programmatik durch Verwaltungen essenziell für das Gelingen von Politikwandel (Benz 2021: 13). Ob es damit zu nachhaltigen Verhaltensänderungen kommt, ob die Auswirkungen einer politischen Änderung der ursprünglichen Zielrichtung entsprechen und ob die adressierten Probleme gelöst werden, ist eine Frage der Evaluation (Ramesh et al. 2019: 24).

Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, was sich konkret verändert, inwieweit die Veränderung sich praktisch manifestiert und wie wirksam sie ist. Veränderungen können regulierend, distributiv, umverteilend oder konstitutionell sein (Knill/Tosun 2015: 28). Sie können sich in neuen bzw. modifizierten Rechtsvorschriften oder politischen Programmen, die mit einer veränderten Verteilung von Ressourcen, Gütern oder Dienstleistungen an bestimmte Zielgruppen (zum Beispiel Familien mit Kindern, Studierende, Erwerbslose) oder Organisationen und Gruppen einhergehen, abzeichnen (Benz 2021: 14).

Veränderungen lassen sich in Abhängigkeit von ihrer Dimension als inkrementell, signifikant oder transformativ charakterisieren (Bohne 2018: 203). Mit Blick auf die Art der Implementierung können auf normative oder strukturelle Modifikationen setzende Muster von solchen unterschieden werden, die auf Zuwendungen und Anreize setzen (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 17). Am Ende eines Policy-Zyklus steht als Ergebnis ein Output, der dann als Outcome bezeichnet wird, wenn sich eine wirkliche Veränderung abzeichnet. Die Alternative ist das Scheitern eines Zyklus, an dessen Ende Implementationsversuche nicht angenommen werden (Benz 2021: 14).

Unter bestimmten Bedingungen kann ein Policy Change zu einem Paradigmenwechsel führen, der mit einer Veränderung des übergreifenden Politikregimes einschließlich seiner institutionalisierten Machtstrukturen einhergeht. Dieser Prozess wird auch als „policy making as social learn-

ning“ bezeichnet (Hall 1993: 276). Das Auftreten eines Paradigmenwechsels im Policy-Prozess hängt nach Peter Hall von drei Faktoren ab: den übergreifenden Zielen, den für deren Erreichen entwickelten politischen Instrumenten sowie der genauen Ausgestaltung dieser Mittel. Zudem nimmt der Umstand Einfluss, ob der Anstoß für einen Policy Change von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgeht und wie diese in den Prozess involviert sind (Hall 1993: 289). In den Aushandlungsprozessen finden Rückkopplungen statt, die einen politischen Paradigmenwechsel begünstigen können, der tiefgreifender wirkt als ein reiner Policy Change (Danken et al. 2016: 262).

Typisch für den Verlauf von Policy Change sind inkrementelle, d. h. kleinschrittige Veränderungen des Status quo, die über Jahre verlaufen und in ihren Ausprägungen weder allein durch externe Schocks ausgelöst werden noch allein aus der Wirkung dieser Schocks erklärt werden können (Mahoney/Thelen 2010: 3). Diese Veränderungs- oder Anpassungsprozesse lassen sich in vier unterschiedliche Formen gliedern: Beim *displacement* werden bestehende Regeln abgeschafft und neue eingeführt. Beim *layering* werden neue Regeln neben älteren bzw. bestehenden Regeln eingeführt. Liegt ein *drift* vor, erzeugen diese Regeln aufgrund veränderter Umstände eine unintendierte Wirkung. *Conversion* schließlich beschreibt eine veränderte Umsetzung bestehender Regeln (Mahoney/Thelen 2010: 16).

1.5.2 Datenquellen und Vorgehen

Die grundlegenden Daten dieser Untersuchung sowie ergänzende Quellen und Dokumente liegen vorwiegend in türkischer Sprache vor. Neben den kommunalen Plänen, Berichten und Veröffentlichungen wird auf Daten des türkischen Statistikamtes zurückgegriffen.¹⁴

Als Beitrittskandidat zur Europäischen Union wird die Türkei durch das Statistische Amt der Europäischen Union, kurz Eurostat statistisch erfasst. Allgemeine Daten zu den untersuchten Kommunen stehen daher über Eurostat zur Verfügung, das die sogenannten LAUs (local administrative units) der Türkei, insgesamt 423 Gemeinden (2017), sowie die NUTS (Classification of territorial units for statistics) abbildet. Re-

¹⁴ Türkiye İstatistik Kurumu (Statistikinstitut der Türkei), <https://www.tuik.gov.tr>.

gionale Daten zu Bevölkerung, Lebensbedingungen, Bildung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Finanzen, Transport und Umwelt sind daneben auch für türkische Großstädte ab 250.000 Einwohnenden vorhanden (Eurostat – Statistical Office of the European Union 2019: 60).

Relevant für die Untersuchung sind insbesondere Metropolen wie Ankara, Adana, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, İstanbul, İzmir oder Konya, die in den letzten Jahren sehr viele Geflüchtete aufgenommen haben. Zu den Lebensbedingungen (Wohnen, Arbeiten, Migration, Armut oder Segregation) liegen für einzelne dieser Regionen aus Meinungsumfragen Auswertungen vor (Koceva et al. 2016).¹⁵ Für alle türkischen Kommunen kann zudem auf die Veröffentlichungen der nationalen Migrationsbehörde zurückgegriffen werden, die in allen Verwaltungsregionen Büros unterhält (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2017).

Für den türkischen Kontext bietet auch die älteste noch existierende praxisorientierte Fachzeitschrift für Kommunal- und Regionalverwaltungen *İller ve Belediyeler* (Regionen und Kommunen) der Türkei eine weitere wichtige Ressource. Die seit 1945 vom türkischen Städtebund (TBB) herausgegebene Zeitschrift erscheint nach wie vor drei- bis viermal im Jahr.

1.5.3 Multi-Method-Ansatz

Die Analyse der Planungs- und Berichtsdokumente türkischer Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden mithilfe eines Textmining-Verfahrens erlaubt im ersten Schritt die genaue Beobachtung eines Policy-Polity-Zyklus, der möglicherweise zu einem Policy Change insgesamt bzw. bei einem Teil der Untersuchungsobjekte führt. Diese Veränderungen können jedoch bedingt durch lokale Gegebenheiten uneinheitlich ausgeprägt sein. Der Fokus der Beobachtung von Policy Change liegt dabei auf der Veränderung von Governance-Strukturen in Bezug auf den Umgang mit syrischen Geflüchteten auf kommunaler Ebene.

Das Ergebnis dient der Auswahl einer kleinen Stichprobe von Städten, bei denen sich signifikante, aber möglicherweise nicht gleichförmige Veränderungen ausmachen lassen. Die Kausalzusammenhänge, die diese un-

¹⁵ Transparenz und Vergleichbarkeit der Daten ist eine wesentliche Grundlage für wissenschaftliche Gütekriterien, etwa die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse sowie die Intersubjektivität ihrer Interpretation (Pickel et al. 2009: 7).

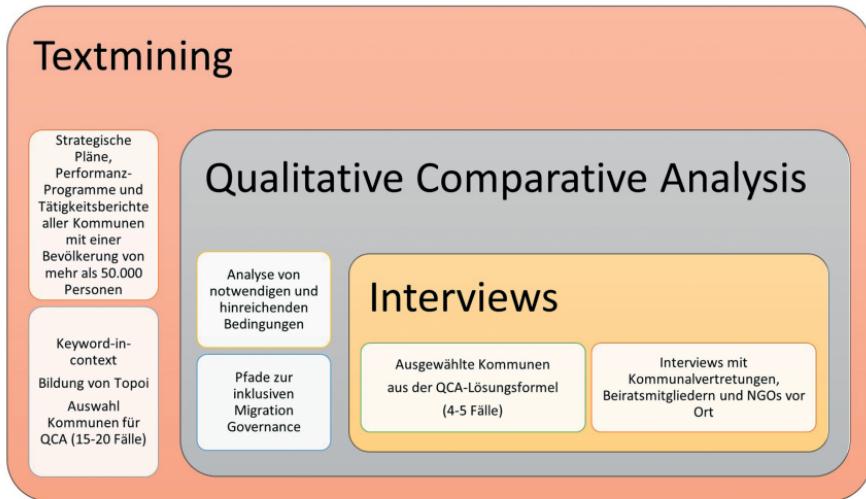


Abbildung 2: Multi-Method-Ansatz

terschiedlichen Pfade erklären helfen, werden im zweiten Schritt mithilfe eines QCA-Verfahrens modelliert. Der dritte Schritt qualitativer Reflexion von Ergebnissen dient einer evaluierenden Rückkopplung der Beobachtungen an die Erfahrungsebene beteiligter Akteure aus untersuchten Städten.

1.5.3.1 Textmining

Beim Textmining handelt sich um eine komplexe Auswertungsstrategie, mit der primär Informationen aus Textdaten nach strukturellen Ähnlichkeiten, Mustern oder Schlüsselwörtern extrahiert und analysiert werden (Bicquelet/Weale 2011: 6). Es geht nicht nur um eine quantifizierende Ermittlung von Worthäufigkeiten, sondern auch darum, Argumentationsmuster und ihre Kontexte abzubilden (Manderscheid 2019: 1103). Während Datamining strukturierte Daten untersucht, analysiert Textmining prozessproduziertes Material sozialer Medien oder, wie in der vorliegenden Arbeit, in Verwaltungsvorgängen erzeugte Dokumente (Feinerer et al. 2008: 1).

Die computergestützte Textanalyse wird in der frei zugänglichen Software *R* durchgeführt, in der mit dem Softwarepaket *quanteda* ein für wissenschaftliche Zwecke taugliches und vielfach eingesetztes Werkzeug verfügbar ist (Benoit et al. 2018). Die Textdaten werden durch Analyseein-

heiten, welche die Elemente eines Textkorpus bilden, aufbereitet (Benoit 2020: 464). Textmining gilt insbesondere bei politikwissenschaftlichen Untersuchungen als eine innovative Methode, um in Big Data Muster abzuleiten, wann, wo und von wem ein Begriff oder ein Thema gesetzt wird. Dabei geht es um die Frage, durch welche Sprachregelmäßigkeiten politische Themen auf die Agenda rücken und Themen miteinander verschränkt oder voneinander getrennt behandelt werden (Proksch 2018: 2). Textmining liefert somit Indikatoren für Policy-Change-Prozesse.

Die Datenanalyse greift im vorliegenden Fall auf alle verfügbaren strategischen Dokumente türkischer Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden zu. Es handelt sich um insgesamt 81 Städte, deren Dokumente für den Zeitraum von 2006 bis 2024 in das Korpus einfließen. Diese Dokumente sind sowohl auf den städtischen Internetseiten als auch im online zugänglichen digitalen Repositorium der Website des türkischen Ministeriums für Strategie und Budget hinterlegt. Im digitalen Archiv des türkischen Strategieministeriums sind die Pläne der Kommunen ab 2006 – soweit von den Kommunen vorgelegt – verfügbar. Die jährlichen Tätigkeitsberichte und Performanzprogramme zu diesen städtischen Strategieplänen sind ebenfalls aus diesen Repositorien abrufbar.¹⁶

Das Datenmaterial liegt in der Regel im PDF-Format vor und wird zunächst in einfache Textdateien überführt. Das Korpus setzt sich dann aus den Einzeldokumenten zusammen, die sich in Art, Umfang und Thematik sowie Sprache ähnlich sind. Die Datenaufbereitung bzw. -reduktion erfolgt über den Prozess der Tokenisierung, in dem Stoppwörter entfernt und Schlüsselbegriffe identifiziert werden (Benoit 2020: 478). Für die türkische Sprache mit ihren Sonderbuchstaben gibt es für R eigene Listen von Stoppwörtern. Die analytische Visualisierung der Ergebnisse erfolgt unter anderem über Modelle wie *wordfish* (Proksch 2018: 11).

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es herauszuarbeiten, wie und in welcher Form sich das lokale Migrationsregime durch einen Policy Change verändert und wie sich dieser Prozess im Korpus widerspiegelt. Dazu werden beispielsweise Begriffe wie *göç* (Migration), *suriyeli* (Syrer:innen), oder *mülteci* (Geflüchtete) in einem iterativen Verfahren untersucht. Neben den aus den Schlüsselwörtern gebildeten Topoi wird versucht, das Repertoire der Migration Governance im türkischen Kontext zu

16 T. C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Kamuda Stratejik Yönetim (Präsidentenschaft der Republik Türkei, Abteilung Strategie und Haushalt: Strategisches Management im öffentlichen Sektor), <http://www.sp.gov.tr>.

erfassen, zu strukturieren und qualitativ einzuordnen. Das Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist es, Kommunen herauszufiltern, die sich bereits mit der veränderten Situation so weit auseinandergesetzt haben, dass ihre Pläne und Produkte darauf reagieren.

Migration ist ein vielschichtiges Phänomen: Nicht einzelne Ursachen und Bedingungen wie Fluchtbewegungen, Asylrecht, Agency von Newcomern, Druck von internationalen Organisationen oder verwaltungsinterne Reformprozesse führen zu Outcome auf der Ebene lokaler Migrationsregime, sondern Kombinationen dieser Faktoren. Das lokale Migrationsregime auf kommunaler Ebene bzw. die Ausprägung von Migration Governance in diesem Rahmen ist daher Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von mehreren Faktoren und Bedingungen (Çelik/White 2021: 3).

Um diese vielschichtigen Kausalbeziehungen erfassen zu können, werden die Policy-Analyse und das Textmining um die konfigurative Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) ergänzt, die als *follow-up* empfohlen wird (Blatter/Haverland 2012: 235).

1.5.3.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA)

QCA versteht sich als dritter Weg, der einen „Dialog zwischen theoretischen Ideen und empirischen Evidenzen“ (Mouna 2015, S. 214) auf der Basis mengentheoretischen Denkens ermöglicht. Der Ansatz erlaubt den Vergleich von sozialen Phänomenen für kleinere und mittlere Fallzahlen (Berg-Schlosser 2012: 6). Gerade für eine Policy-Analyse, die nach den Bedingungen eines Outcomes fragt, ist diese Methode potenziell produktiv einsetzbar (Wagemann 2008: 246).

Da es für ähnliche Phänomen-Ausprägungen unterschiedliche Bedingungen bzw. Erklärungen geben kann, zielt die QCA darauf, diese unterschiedlichen Konstellationen mit äquifinalem Ergebnis systematisch zu modellieren (Wagemann/Schneider 2009: 383). Einfacher gesagt: Die QCA dient in dieser Untersuchung dazu, systematisch unterschiedliche Bedingungskonstellationen herauszuarbeiten, die in türkischen Stadtverwaltungen dazu führen, dass auf die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien mit Modifikationen von Strukturen und Handeln geantwortet wird, welche die Produktion von Inklusion an die neue Situation anpassen.

Als eine explorative Methode versucht die QCA neue und bislang unberücksichtigte Kombinationen von Bedingungen aufzudecken, die einer

rein hermeneutischen Herangehensweise möglicherweise verborgen bleiben. Der Ansatz kommt damit dem konfigurativen Verständnis in den Sozialwissenschaften nahe (Schneider/Wagemann 2013: 8). Da die Ausprägungen der Bedingungen sozialer Phänomene sehr unterschiedlich sein können, hat der US-amerikanische Politikwissenschaftler Charles A. Ragin QCA als Fuzzy-Set (FsQCA) mit ‚unscharfen‘ Fuzzy-Mengen entwickelt, um qualitative und vergleichende Analysen zu ermöglichen (Ragin/Strand 2008).

Zentrales Element einer QCA sind daher Bedingungen, die notwendig (*necessary*) oder hinreichend (*sufficient*) für das Entstehen eines bestimmten Ergebnisses sein können. Das Ziel ist es, solche Bedingungen zu identifizieren, die einen Outcome erklären (können). Dabei ist eine sinnvolle Interpretation über den Zusammenhang sozialer Phänomene in den betrachteten Fällen grundlegend. Die als kausal relevant definierten Bedingungen werden in mengentheoretischen Beziehungen betrachtet. Diese Bedingungen werden in Stufen durch die Vergabe von Fuzzy-Werten in Beziehung zum Outcome gesetzt. Als unscharfe Mengen wird in FsQCA den Bedingungen in Wert in einem Intervall [0;1] zugeordnet (Thomann/Maggetti 2020: 359). Nachdem den Bedingungen Werte zugewiesen wurden, werden sie in einer sogenannten Wahrheitstabelle dargestellt und der Quine-McClusky-Algorithmus ermittelt das Ergebnis. Die Rückkopplung an mehreren Stellen ist möglich, die Betrachtung von Widersprüchen in den Berechnungen ausdrücklich vorgesehen. Losgelöst von den untersuchten Kommunen ist das Ziel die Gewinnung von Mustern und gleichzeitig die Rückbindung der Erklärungen an den unmittelbaren Kontext der Fälle (Oana et al. 2021).

Nach den bisherigen Ausführungen zum lokalen Migrationsregime können im Verwaltungsvergleich folgende Bedingungen untersucht werden:

- Führt ein hoher Anteil an ethnischen Minderheiten an der Stadtbevölkerung zu einem Handlungsdruck in der Kommune als *wicked problem*?
- Gibt die finanzielle Lage der Kommune Spielraum für freiwillige Leistungen im Sinne von Inklusion?
- Kooperiert die Verwaltung mit NGOs oder anderen Interessenverbänden im Rahmen von Governance-Strukturen (*policy entrepreneur*)?
- Gibt es Treiber in der Verwaltung, wie Integrationsbeauftragte oder Bürgermeister/in (*boundary spanning roles*)?

- Führt die Verwaltung Projekte und Programme der EU, UN usw. im Bereich Migration und Integration durch (*Diffusionsprozesse*)?
- Existieren Beiräte von Betroffenen oder andere Repräsentationsformen, die die Partizipation im Sinne von Agency fördern (*Koproduktion*)?

1.5.3.3 Interviews mit kommunalen Fachkräften

Die Erkenntnisse aus der QCA und des Textmining werden durch leitfadengestützte Interviews ergänzt, die nach Abschluss dieser beiden Untersuchungsschritte vor Ort in der Türkei mit Verantwortlichen von Kommunalverwaltungen, städtischen Beiräten sowie NGOs bzw. Flüchtlingsorganisationen geführt wurden. Die Auswahl der Städte, in denen Interviews durchgeführt wurden, ist dabei geleitet vom Ergebnis der QCA.

Qualitative Interviews mit Fachkräften können definiert werden als ein systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen (Kaiser 2021: 9). Ausgewählt werden daher Personen, die über relevantes Praxiswissen verfügen, das Hinweise auf individuelle und kollektive Perspektiven auf das lokale Migrationsregime geben können (Bogner/Menz 2005: 46).

Dabei geht es primär um eine tiefergehende Betrachtung der Ergebnisse und die Ermittlung von möglichen neuen Aspekten, die in den Analysen zuvor unberücksichtigt blieben. Daher werden im Rahmen der Interviews nicht die bereits vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, um Suggestiveffekte zu vermeiden. Stattdessen werden drei zentrale Fragen formuliert und diskutiert:

- 1) Welche Faktoren führen in der Wahrnehmung der Gesprächsbeteiligten zu einer kommunalen Reaktion auf rezente Migrationsbewegungen?
- 2) Haben die in der QCA beobachteten Bedingungen dabei eine Rolle gespielt? Diese werden in den Interviews jeweils ohne Wertung genannt.
- 3) Wie wird die künftige Entwicklung im Bereich Migration eingeschätzt?

Dabei wird so offen wie möglich mit dem Ziel gefragt, neue Erkenntnisse zu erlangen, die über die bisher ermittelten hinausgehen.

