

3 Empirische Untersuchung

3.1 Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene

Die strategische Planung von Kommunen in der Türkei wird vor allem von zwei Perspektiven gerahmt: Die Verwaltungsdokumente blicken in die Zukunft und haben einen normativen Charakter. Kommunalverantwortliche berichten über ihre Vorstellung, wie sich ihre Stadt entwickeln könnte, identifizieren Probleme und skizzieren Schritte, um Planungsziele zu erreichen. Der jährliche Tätigkeitsbericht, den jede Kommune vorlegen muss, wirft im Gegensatz dazu einen Blick zurück: Was hat die Verwaltung erreicht, welche Ziele wurden verfehlt? In beiden Fällen treffen städtische Führungskräfte Entscheidungen darüber, was, worüber und wie berichtet und bewertet wird. Der Stadtrat jeder Kommune stimmt nach einer vorgegebenen Prozedur über die Entwürfe ab und beschließt ihre Endfassung.

Für die folgende Auswertung sind daher zwei Punkte grundlegend: Verwaltungsdokumente sind prozessproduzierte Daten (Salheiser 2014: 1119). Und vor diesem Hintergrund stellen die strategischen Pläne und Berichte der Kommune als Datengrundlage für eine Dokumentenanalyse ein Narrativ dar. Dieses Textmaterial bietet als Quelle zwar die Möglichkeit, institutionelle und programmatische Veränderungen auf kommunaler Ebene im Zeitverlauf systematisch zu beobachten. Zugleich öffnet der Blick auf diesen Wandel im Verwaltungshandeln und -denken auch eine Perspektive auf das Migrationsregime. Allerdings wird anhand dieser Dokumente weder die eigentliche Situation der Geflüchteten noch ihre Agency und Stimme sichtbar.

Mit diesem Wissen im Hintergrund gilt es die Daten der Verwaltungen zu untersuchen. Für die Dokumentenanalyse konnten 1.188 Dokumente von Kommunen mit über 50.000 Einwohnenden für den Zeitraum von 2006 bis 2024 verarbeitet werden. Berücksichtigt wurden dabei Dokumente, die bis Ende Dezember 2021 veröffentlicht wurden.

Das Ziel der Dokumentenanalyse ist es herauszuarbeiten, wie sich das Migrationsregime in der Türkei in den strategischen Dokumenten im kommunalen Kontext produziert und abbildet. Wie, wann und wo finden die zuvor für die nationale Ebene beschriebenen Wanderungsprozesse im

städtischen Raum Widerhall? Ist im zeitlichen Verlauf ein Wandel im Verwaltungsnarrativ zu beobachten, das schließlich zu institutionellen und programmatischen Veränderungen führt? Entwickelt sich im Zeitverlauf ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen einer Migration Governance? Und wenn ja, welches? Was sind dabei die treibenden Kräfte für Veränderungen auf kommunaler Ebene?

Einem explorativen Ansatz folgend werden im Vorfeld bewusst keine Hypothesen aufgestellt, sondern es wird nach Mustern in den Argumentationslinien in Themenfeldern gesucht, die von den Kommunen diskutiert, behandelt und bearbeitet werden. Es geht daher hauptsächlich um eine strukturanalytische Betrachtung der kommunalen Ebene anhand ihrer eigenen Dokumente.

Textmining ist eine Methode zur Analyse großer Datenmengen. Diese computerbasierte Methode erlaubt es, umfangreiche Korpora an Textdokumenten auf eine sparsame und reduzierte Weise zu analysieren. Innerhalb kurzer Zeit können Muster (Pattern) in Texten herausgearbeitet werden, die einer hermeneutischen Lektüre unter Umständen verborgen bleiben können. In der vorliegenden Arbeit konzentriert sich das Textmining auf die Suche nach Schlüsselbegriffen des türkischen Migrationsregimes. Als Voraussetzung für die Durchführung werden in diesem Kapitel zunächst die zentralen Begriffe des türkischen Migrationsregimes übersetzt, historisch eingebettet, inhaltlich definiert und näher erläutert. Ob und inwiefern solche Keywords in den städtischen Planungsdokumenten türkischer Kommunen auftreten, in welchem Zusammenhang sie diskutiert und mit Inhalt gefüllt werden oder ob sie gar vermieden werden, ist Ausgangspunkt der Interpretation, die lokale, regionale und zeitliche Differenzen sowie übergreifende Trends zu erfassen versucht.

Die dabei verwendete Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse ist die Grundlage für diese qualitative Auswertung und die Bildung von Topoi. Die Topos-Analyse bietet eine detaillierte Ausarbeitung des Datenmaterials. Die Bildung von Topoi ermöglicht es, Argumentationsstrukturen und Themenfelder zu kategorisieren, die über einzelne Kommunen hinaus den Migrationsdiskurs in der Türkei bestimmen. Gleichzeitig liegen die Möglichkeiten und Grenzen des Textmining klar auf der Hand: Es kann in erster Linie nur das entdeckt werden, was entdeckt werden soll: nämlich Befunde, die in den Dokumenten enthalten sind. Daher werden im Folgenden die Möglichkeiten und Grenzen des Textmining mit seinen Erkenntnisperspektiven und Methoden abwägend diskutiert.

3.1.1 Textmining als Methode

In der vorliegenden Arbeit werden die kommunalen Pläne und Berichte als Texte in einem Korpus zusammengeführt. Der explorative Ansatz des Textmining erlaubt es, die knapp 1.200 Dokumente nicht allein lesend auszuwerten, sondern dieses Korpus systematisch und automatisiert zu durchsuchen. Dabei geht nicht nur um migrationspolitische Themen, sondern auch um Ideen und Konzepte, die hinter diesen Formulierungen in den Texten stecken. Anstelle einer im Vorfeld formulierten Hypothese werden im Korpus migrationsspezifische Strukturen freigelegt und im Anschluss qualitativ ausgewertet und interpretiert. Auch wenn das Vokabular des New Public Managements (NPM) erwartbar präsent sein wird, sind die Argumentationslinien, in denen sich die Ausprägung lokaler Migrationsregime spiegeln, im Vorfeld nicht absehbar.

Genau solche Muster und Strukturen sichtbar zu machen, bietet sich die Methode des Textmining an. Die computergestützte Textanalyse erlaubt es, umfangreiche Textbestände einem Extraktionsprozess zu unterziehen (Bicquelet/Weale 2011: 6). In der Regel besteht ein Korpus aus Textmengen, die nicht von einer Einzelperson qualitativ bearbeitet werden können (Benoit et al. 2009: 496). In der Politikwissenschaft wird Textmining zunehmend in der Analyse von Parteiprogrammen, Parlamentsdebatten oder politischen Reden genutzt. Ein zentrales Anwendungsfeld ist aktuell die Untersuchung von Daten aus sozialen Medien.⁷¹

Text kategorial als Daten zu erfassen setzt im politikwissenschaftlichen Kontext voraus, dass eine bestimmte Idee sprachlich kommuniziert und transportiert wird (Benoit 2020: 463; Moses et al. 2005). Insbesondere in der Policy-Analyse ist der Ansatz für das Herausarbeiten von Agenda Setting geeignet, wenn politische Akteure Gelegenheitsfenster für die Kommunikation neuer Standpunkte nutzen und diese verbalisieren (Wilkerson et al. 2015: 7). Während der große Umfang zu bearbeitender Texte für die Analyse von Sprache im politischen Diskurs lange Zeit eine Hürde dargestellt hat, ermöglicht es der Ansatz des Textmining, Themen in Textdaten mit wenig Aufwand zu identifizieren (Grimmer/Stewart 2013: 267).

71 Ein aktuelles Beispiel aus der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung ist die automatisierte Textanalyse kommunaler Wahlprogramme mit Daten des Local Manifesto Project (LMP) (Gross/Jankowski 2020).

Der methodische Ansatz folgt dabei mehreren aufeinanderfolgenden Arbeitsschritten, die dabei helfen, das Korpus zu strukturieren. Zunächst werden Texte als Daten in einem statistischen Ansatz in numerische Darstellungen umgewandelt (Wiedemann 2015: 25). Gleichzeitig ermöglicht die Art der Auswertung einen Zugang zum Datenmaterial losgelöst vom konventionellen hermeneutischen Lesen und händischen Kodieren von Begriffen bzw. Bedeutungszusammenhängen (Scharloth et al. 2013: 348). Textmining bietet die Möglichkeit, große und digital verfügbare Textkorpora handhabbar zu machen. Der automatisierte Ablauf hilft, in Textdaten zeitsparend politische Themen quantitativ zu identifizieren (Proksch 2018: 7). Eine zentrale Regel für die Bildung von Korpora ist daher die Auswahl von Texten, die mit Blick auf ihren Typus und Kontext vergleichbar sind (Slapin/Proksch 2008: 713).

Der explorative Zugang folgt dabei der Idee einer *knowledge discovery*, also einer Wissensentdeckung in Daten (Egami et al. 2018: 2). Im Zusammenspiel zwischen Mensch und Computer stellt die Suche nach Informationen in Datenmengen einen iterativen Prozess dar. Dazu stellt der Mensch das Korpus zusammen und definiert die Forschungsfrage. Der Computer führt die automatisierte Analyse der Daten aus, sodass der Mensch die Ergebnisse interpretieren kann (Pollak et al. 2011: 647).

Der Einsatz automatisierter Verfahren ist nicht ohne Kritik geblieben. Der Soziologe Paul DiMaggio dämpft die Begeisterung für computergestützte Textminingverfahren und gibt seiner Skepsis gegenüber jeglicher Form einseitiger Methodenentwicklung Ausdruck. Weder qualitatives inhaltliches Kodieren noch vollständig automatisierte computergestützte Verfahren allein öffnen aus seiner Perspektive ideale Erkenntnispfade:

„Computer scientists who treat human judgments as a gold standard and social scientists who see in sentiment-analysis programs an antidote to human imperfection will often be disappointed, as algorithms and humans seem to be bad at pretty much the same types of tasks. [...] we can savor the irony that each group is most skeptical about the entities (algorithms or people) with which its expertise is most closely associated“ (DiMaggio 2015: 3).

Quantitative computergestützte Methoden ersetzen nicht den Menschen beim wissenschaftlichen Arbeiten. Es gilt vielmehr die Möglichkeiten der Technik zu nutzen, ohne den menschlichen Verstand auszuschließen. Abhängig von den Daten und der Forschungsfrage sollte der Umgang mit der Technik an den Kontext angepasst und reflektiert werden. Eine theo-

riegeleitete Auswahl und Klassifikation der Dokumente, die in ein Korpus aufgenommen werden, ist beispielsweise für die spätere Interpretation in der Policy-Analyse elementar (Proksch 2018: 8).

Technische Verfahren zu nutzen, ohne inhaltliche Zusammenhänge aus den Augen zu verlieren, und dabei die Komplexität der Sprache zu berücksichtigen, ist die zentrale Herausforderung. Gerade für den türkischen Kontext macht sich das bemerkbar an Begriffen wie *göç*. Als neutraler Begriff für Migration erfasst *göç* nicht nur die Wanderung von Menschen, sondern auch die Migration zum Beispiel von Vögeln, die in den Städten stranden, versorgt werden müssen und deshalb im vorliegenden Fall in den kommunalen Berichten Erwähnung finden. Daher gilt es stets, die Ergebnisse der automatisierten Abfrage qualitativ zu untersuchen. Um die einzelnen Schritte des Verfahrens überprüfbar zu halten, sollten kommerzielle Produkte vermieden werden, da diese häufig nur ein Ergebnis ohne transparente Zwischenschritte liefern (Grimmer/Stewart 2013: 271). Geboten ist vielmehr der Einsatz von digitalen Werkzeugen, deren Arbeitsweise Schritt für Schritt dokumentiert und geprüft werden kann, damit keine methodische Blackbox entsteht. Ein geeigneter Weg dafür ist die Programmiersprache *R*, mit der in dieser Arbeit das Textmining durchgeführt wird. Als Open-Source-Lösung ist *R* frei zugänglich. In Kombination mit der Umgebung *R-Studio* kann sowohl mit verschiedenen Datentypen als auch mit unterschiedlichen Softwarepaketen gearbeitet werden, die von der *R-Community* entwickelt und gepflegt werden (R. 2018).

Bevor auf die Textauswahl und die Datenumwandlung und -reduktion eingegangen und das Material statistisch ausgewertet wird, folgt eine Definition und Erläuterung der Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes. Dies dient als Grundlage für die KWIC-Analyse, die zur Herstellung von Topoi eingesetzt wird. Beide Untersuchungseinheiten werden nach dem automatisierten Durchlauf qualitativ ausgewertet und ausführlich dargelegt.

3.1.2 Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes

Das komplexe Verständnis von Staat und Nation der Türkei wurde zu Beginn der Arbeit ausführlich dargestellt. Vor diesem Hintergrund erklärt sich zum Teil das türkische Migrationsregime, das nicht nur Elemente aufweist, die sich vom Zerfall des Osmanischen Reiches über die Gründung

des Nationalstaates und die Binnenentwicklung der Türkei ergeben haben, sondern auch Elemente eines internationalen Asylregimes umfasst.

Im Folgenden werden die für die Dokumentenanalyse relevanten Schlüsselwörter erläutert, die im Textmining der strategischen Pläne der Kommunen als Keywords von Bedeutung sein können. An dieser Stelle wird daher der Versuch unternommen, die zentralen Begriffe des türkischen Migrationsregimes zu identifizieren, zu erläutern, historisch zu kontextualisieren und ihre gegenwärtige Bedeutung zu erklären. Der Abschnitt zu den Schlüsselwörtern des türkischen Migrationsregimes kann gleichzeitig nicht den Anspruch erfüllen, die Migrationsgeschichte der Türkei an sich und ihre sprachliche Kodierung in Gänze abzudecken.

Während also diese Keywords als eine Geschichte der An- und Umsiedlung, Vertreibung und Ermordung eng mit der Migrationsgeschichte der Region verknüpft sind, versinnbildlichen sie auch Zuflucht und Heimat. Die Zuschreibung und Etikettierung von Menschen und ihren Familien, ihrer vermeintlichen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie, Religion oder Kultur ist im türkischen Kontext signifikant. Die Persistenz einiger Begriffe verdeutlicht die tiefen Spuren im Gedächtnis und in der Sprache, die die Migrationsbewegungen der letzten Jahrhunderte hinterlassen haben.

Die türkische Geschichte bringt verschiedene Kategorien der Zuschreibung und Zuteilung der Menschen hervor. Gleichzeitig werden moderne, dem westlichen Diskurs entlehnte Begriffe in die türkische Sprache übernommen. Mit dem Transfer solcher Bezeichnungen wird auch das Migrationsverständnis anderer Staaten sowie internationaler Organisationen transportiert. Für die Forschungsfrage wird auf der Basis der bisherigen Ausführungen zum Migrationsregime eine Auswahl an Wörtern getroffen, die im kommunalen Kontext relevant sein könnten. Diese Selektion richtete sich nach dem allgemeinen Begriff für Migration (*göç*), den beiden rechtlichen Begriffen für Geflüchtete (*mülteci* und *sığınmacı*) sowie der neutralen Bezeichnung für eine syrische Person (*suriyeli*).

Diese Auswahl setzt sich aus vier Begriffen zusammen, die im Folgenden näher erläutert werden:⁷²

72 Die türkische Sprache kennt kein Genus, d. h. kein grammatisches Geschlecht und hat keine Artikel. Bei der begriffsgeschichtlichen Einordnung wird auf das Redhouse-Wörterbuch zurückgegriffen, das auf dem ersten Osmanisch-englischen Wörterbuch aufbaut (Redhouse 1968).

- a) *göç* (Migration),
- b) *mülteci* (Geflüchtete/r),
- c) *sığınmacı* (Asylsuchende) und
- d) *suriyeli* (Syrier:in).

a) **Göç** heißt Migration und ist ein neutraler Begriff, der die Verlagerung des Wohnortes auf Dauer oder für eine längere Zeit innerhalb von Staatsgrenzen oder über diese hinweg bedeutet (İnan 2016: 14). Es handelt sich um ein originär türkisches Wort ohne arabischen oder persischen Ursprung. Inhaltlich verweist der Begriff in der türkischen Sprache auf das Nomadentum. Während *göçebe* Nomadismus bezeichnet, bezieht sich *göçmen* in heutiger Lesart auf eine migrierende Person, die meist aus ökonomischen Gründen ins Ausland geht (Kılınç 2019: 30). Dabei schwingen Bezüge zur Transhumanz mit, also der Wanderweidewirtschaft, die typisch für Nomaden ist und in der Türkei eine lange Tradition hat. Der Terminus umfasst auch das Hab und Gut von Zugewanderten, kann aber unabhängig davon ebenfalls ‚Tod‘ bedeuten. Gleichzeitig ist das Wort für das Absinken oder Einfallen von Gebäuden gebräuchlich (Redhouse 1968: 405).

Interessant ist dabei, dass die Differenzierung zwischen Fremdem und Eigenem nicht über den Begriff allein erfolgt. Binnenmigration türkischer Staatsbürger:innen wird genauso als *göç* bezeichnet wie die Zuwanderung von Nichtstaatsangehörigen (*dış göç*/externe Migration). Vor dem Hintergrund der vielfältigen Bedeutung ist daher ein genauer Blick auf die Kookkurrenz von *göç* als universeller Begriff entscheidend.

b) **Mülteci** heißt Geflüchtete/r und ist als ein allgemeiner Begriff für Asylsuchende in der Alltagssprache verbreitet. Gleichzeitig ist die Zuschreibung rechtlich nicht zutreffend, weil die Türkei gemäß der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 nur Menschen aus Europa als Geflüchtete anerkennt (Bulut/Akin 2020: 12). Der Begriff ist arabischen Ursprungs und wird im türkischen Verständnis mit dem englischen Begriff *refugee* gleichgesetzt (Kılınç 2019: 27 f). Im alltäglichen Gebrauch hat der Begriff im türkischen Migrationsregime eine hohe Relevanz, um ‚Ausländer:innen, die Asyl ersuchen‘, umschreibt und daher von *göç* als eine Wanderungsbewegung unterschieden werden muss.

c) **Sığınmacı** ist der rechtlich bindende Begriff zur Bezeichnung von Asylsuchenden, der jedoch im allgemeinen Sprachgebrauch kaum präsent ist. *Sığınak* meint Unterschlupf, Obdach oder einen Zufluchtsort. In einem türkisch-englischen Wörterbuch findet sich die Übersetzung für

sığın als „to take shelter (in): to take refuge (with) or to squeeze oneself and crouch (into a narrow place)“ (Redhouse 1968: 1010).

Während der Begriff häufig mit *mülteci* gleichgesetzt wird, gibt es zwischen den Begriffen eine klare Unterscheidung. Ein:e *sığınmacı* stellt in dem Zufluchtsland einen Antrag auf Asyl (*sığınma*). Die Verantwortlichen im Zufluchtsland können eine Befragung nach den Fluchtgründen einleiten und ein Asylverfahren eröffnen. *Sığınmacılar* sind somit Asylsuchende, die eine Verfolgung im eigenen Land befürchten und sich deswegen im Ausland befinden (Akıncı et al. 2015: 69).

d) *Suriyeli* heißt schlicht Syrer:in oder ‚aus Syrien‘. Die türkische Regierung hat zu Beginn der Gewaltmigration aus Syrien den Begriff in Kombination mit dem Begriff *misafir* (Gast) verwendet (*suriyeli misafir* – syrische Gäste). Die Begriffskombination stellt keine legale Kategorie dar und weckt vielmehr die Erwartung, dass nach Beendigung des Krieges die ‚Gäste‘ wieder nach Hause zurückkehren (Üstübcici 2019: 10). Die AKP als Regierungspartei hat den Begriff als Ausdruck für die staatliche Gastfreundschaft gegenüber syrischen Geflüchteten geprägt, die in das Gesetz von 2013 mündete. Der Terminus hat durch erste Konflikte in den Städten, insbesondere in den Grenzregionen, im Laufe der Jahre zu steigender Ablehnung der einheimischen Bevölkerung gegenüber den ‚syrischen Gästen‘ geführt (Yıldırım et al. 2017: 108).

Der Status des Gastes ist, wie in der Kontextualisierung diskutiert, im türkischen Migrationsregime nicht erst mit dem Krieg in Syrien präsent. Um eine vermeintlich gemeinsame muslimische Identität zu markieren, wurden Geflüchtete aus Irak, Iran und Afghanistan ebenfalls als ‚Gäste‘ bezeichnet (Baklacioglu 2017: 15). Im Gegensatz zu anderen Schutzsuchenden wurde durch das YUKK-Gesetz von 2013 syrischen Geflüchteten jedoch ein temporärer Schutzstatus gewährt, der Zugang zu Bildung, Gesundheit und beruflicher Bildung ermöglichte (Yanaşmayan et al. 2019: 37).

Die vier Begriffe *göç* (Migration), *mülteci* (Flüchtling), *sığınmacı* (Asylsuchende/r) und *suriyeli* (Syrer:innen) spielen bei der Auswertung der Verwaltungsdokumente als Keywords im Textmining eine zentrale Rolle. Über die statistische Häufigkeit der Verwendung in den Verwaltungsdokumenten hinaus werden anhand der Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse die Sätze vor und hinter den Schlüsselbegriffen qualitativ ausgewertet. Als prozessproduzierte Daten geben die städtischen Dokumente einen Einblick, für welchen Zweck jene Begriffe eingesetzt und diskutiert werden. Im Folgenden wird für die Verwal-

tungsdokumente selbst näher erläutert, wie sie ausgewählt und aufbereitet wurden.

3.1.3 Textauswahl

Mit Blick auf den verwaltungswissenschaftlichen Ansatz bilden die strategischen Pläne mit dem Performanzprogramm und den Tätigkeitsberichten der Kommunen einen einheitlichen Texttypus, in der sich thematisch die Aufgaben, Anliegen und Probleme der Städte und Gemeinden in der Türkei abbilden. Alle 81 Städte sowie Gemeindeverwaltungen mit über 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, strategische Pläne auszuarbeiten. Ein Vorteil dieser kommunalen Dokumente besteht darin, dass das Berichtswesen keine direkte Rede beinhaltet, sodass die Wortendungen der türkischen Sprache für das Textmining kein Problem darstellen.⁷³

Die Datengrundlage besteht aus einer Auswahl dieser Texte, die das Korpus bilden. Die Texte im Korpus umfassen ausschließlich strategische Pläne und Berichte der Kommunen, die jeweils einem gleichen Muster entsprechen und über einen Zeitraum von 15 Jahren erstellt worden sind. Die computerunterstützte Textanalyse liefert keine eindeutigen Ergebnisse, wenn unterschiedliche Texttypen wie Zeitungsartikel, Gesetzestexte oder Parlamentsdokumente in einem Korpus gemeinsam bearbeitet werden. Demzufolge besteht die Textsammlung idealerweise aus Elementen, die einem Texttypus zuzuordnen sind. Aus diesem Grund werden im Folgenden keine zusätzlichen Dokumente von anderen Verwaltungsebenen oder internationalen Organisationen wie dem UNHCR oder der EU berücksichtigt, die sich ebenfalls mit dem Migrationsregime in der Türkei befassen.

Die Bearbeitung erfolgte explorativ in mehreren Schritten:

- (1) Alle verfügbaren Berichte wurden im Online-Repositorium der Abteilung für Strategie und Haushalt des Präsidialamtes der Türkischen Republik (*T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı*) lokalisiert und von dort heruntergeladen. Hinterlegt sind sowohl aktuelle Dokumente als auch die Berichte und Pläne vergangener Planungs-

73 Das gesprochene Wort kann für alle agglutinierenden Sprachen wie Finnisch, Ungarisch oder Japanisch ein Problem darstellen, da durch das Anfügen von Affixen Person und Zeit kenntlich gemacht werden (Oflazer 2018: 257).

perioden. Das Korpus umfasst damit Dokumente, die von 2006 bis einschließlich 2022 hinterlegt worden sind. In die Auswahl aufgenommen wurden zudem die strategischen Pläne für die Fünfjahresperiode des Zeitraums 2020 bis 2024.⁷⁴ Fehlende Dokumente wurden auf den Internetseiten der jeweiligen Städte nachrecherchiert und nach Möglichkeit beschafft.

- (2) Die als Ergebnis dieser Recherche ermittelten PDF-Dateien wurden in einfach strukturierte Textdateien umgewandelt. Bei der Durchsicht der formatierten Dateien wurde in einer Qualitätskontrolle geprüft, ob die Sonderbuchstaben des türkischen Alphabets korrekt übertragen worden sind. Türkische Sonderbuchstaben erfordern eine gründliche Vorbereitung der Texte als Daten, da bei möglichen Fehlübertragungen später die Tokenisierung nicht funktioniert. Eine Speicherung der Textdateien im ANSI-Format erwies sich für die türkische Sprache als der beste Weg, um in der Programmiersprache *R* die Tokenisierung fehlerfrei durchzuführen.

Das Korpus besteht damit aus reinen Textdateien. Im Korpus wurden die Dateien systematisch zeitlich gereiht, d. h. nach Publikationsjahr der Pläne und Berichte sortiert. Die Markierung erfolgte über die Vergabe entsprechender Dateinamen ohne Sonderbuchstaben, wie zum Beispiel Diyarbakir für Diyarbakır oder Canakkale für Çanakkale.

Die Dateien wurden immer nach dem gleichen Muster abgespeichert:⁷⁵

- Strategischer Plan **SP** (*Strateji Planı*):
Planungsjahr_Kommune_SP, zum Beispiel: 2015–2019_Sakarya_SP
- Performanzprogramm **PP** (*Performans Programı*):
Erstellungsjahr_Kommune_PP, zum Beispiel: 2021_Gaziantep_PP
- Tätigkeitsbericht **FR** (*Faaliyet Raporu*):
Berichtsjahr_Kommune_FR, zum Beispiel: 2015_Adana_FR.

Die Gesamtheit der Dokumente bildet das Korpus für das Textmining:

74 Strategische Steuerung in der Kommunalverwaltung (*Kamuda Stratejik Yönetim*), www.sp.gov.tr.

75 Das Format mit dem Unterstrich (_) hat den Vorteil, dass Ergebnisse im Anschluss nach Städten und Jahren sortiert werden können. Nach einem Datenimport als csv-Dateien können diese zum Beispiel in Excel georeferenziert in Karten produziert werden.

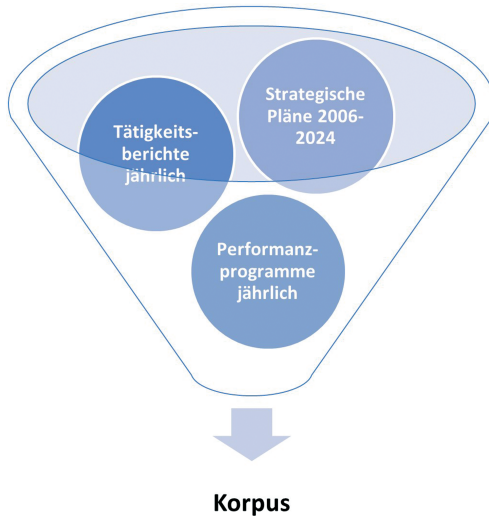


Abbildung 10: Korpus Textmining

Das Korpus besteht aus insgesamt 1.188 strategischen Plänen, Performanzprogrammen und Tätigkeitsberichten von türkischen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden. Hinzu kommen ausgewählte Gemeinden (*İlçe Belediyeleri*) mit ebenfalls mit mehr als 50.000 Einwohnenden der Metropolen Istanbul, Ankara, Mersin und Şanlıurfa. Die Einbeziehung dieser kreisangehörigen Gemeinden von Großstädten mit einem sehr hohen Anteil an syrischen Geflüchteten diente im Textmining der inhaltlichen Konzeptformierung, da die Gemeinden Trends in ihrem Migrationsregime von unten nach oben an die Metropolverwaltung weitergeben können.

Im Einzelnen besteht das Korpus aus 229 strategischen Plänen, 479 Tätigkeitsberichten und 480 Performanzprogrammen.

Da sowohl die Tätigkeitsberichte (FR) als auch die Performanzprogramme (PP) jährlich erstellt werden, sind diese Dokumente am stärksten vertreten. Die strategischen Pläne beziehen sich dagegen meist auf einen Fünfjahreszeitraum und stellen zukunftsgerichtete Planungen dar, auf die sich dann rückblickend oder vorausschauend die zuvor genannten Berichte beziehen. Die regionale Verteilung der Dokumente zeigt der urbanen Entwicklung in der Türkei entsprechend eine Konzentration auf westliche Metropolen und südostanatolische Kommunen mit einer Ausdünnung in Richtung Osttürkei:

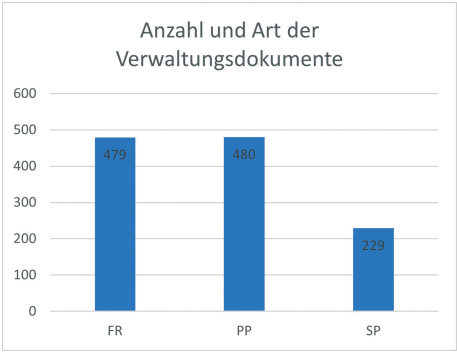
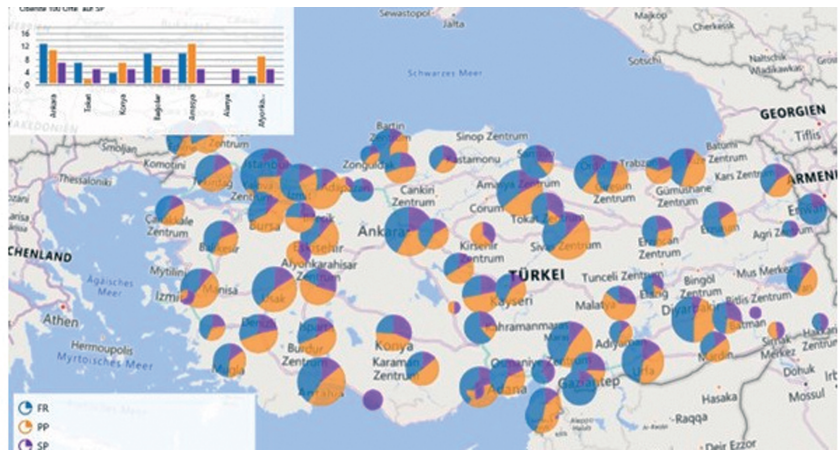


Abbildung 11: Anzahl und Art der Dokumente



Karte 4: Verteilung der Dokumente im Korpus

Die auf der zentralen Website des Präsidialamtes nicht verfügbaren Berichte wurden auf den kommunalen Seiten nachrecherchiert und nach dem o. g. Verfahren umgewandelt. Allerdings sind bei folgenden Kommunen die Berichte nicht durchgehend hinterlegt:⁷⁶ Zonguldak, Yozgat,

⁷⁶ Warum diese Städte nicht jedes Jahr ihrer Berichts- und Planungspflicht nachkommen, wird auf der Website des Ministeriums nicht erläutert. Eine Erklärung kann sein, dass es sich hier zum Teil um strukturschwache und zum Teil um kurdische Städte, in denen militärische Operationen stattfinden, handelt.

Şırnak, Sinop, Siirt, Osmaniye, Niğde, Kütahya, Hakkâri, Elâzığ, Düzce, Bolu, Ağrı und Adıyaman. Ein Teil der ermittelten Dateien war überdies für die erforderlichen Konvertierungen gesperrt; dieses Phänomen betraf insbesondere die Dokumente der Stadtverwaltung von Izmir. In diesem Fall erfolgte die Auswertung manuell.

Mit diesen Einschränkungen besteht das Korpus aus Dokumenten von 73 Städten und acht Stadtteilen. Diese Stadtteile umfassen im Korpus Altındağ (Ankara), Sultanbeyli, Bağcılar, Zeytinburnu, Beyoğlu, Şişli (Istanbul), Mezitli (Mersin), Antakya (Hatay) und Eyyübiye (Şanlıurfa).⁷⁷

Nach der Vorbereitung wurden die Daten in die Umgebung von R-Studio eingelesen und in einem Korpus-Objekt zusammengeführt, um dann mit verschiedenen R-Paketen bearbeitet zu werden. Diese werden im folgenden Abschnitt näher dargestellt.

3.1.4 Datenumwandlung und -reduktion

Nach dem Datenimport werden die Textdateien umgewandelt. Bei der Analyse gibt es, wie zuvor erläutert, keinen standardisierten Prozess. Vielmehr erfordert jedes Projekt unterschiedliche Vorarbeiten, die spezifische Folgen für die Ergebnisse haben. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Funktionen zu wählen und zu verfeinern, die im jeweiligen Fall zum Einsatz kommen sollen (Benoit 2020: 478).

Für die Transformation des Textkorpus in numerische Daten werden die Wörter in den Textdateien in Token zerlegt. Im Vordergrund steht somit das Wort als Token. Token können aus einzelnen Termen, aus Wörtern oder längeren Segmenten bestehen (Mullen et al. 2018). Die Datenumwandlung und die anschließende Reduktion wurden im Anschluss in R-Umgebung durchgeführt. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Tools zum Textmining in der Programmiersprache R entwickelt und in Anwendungspaketen zusammengefasst. R etabliert sich zunehmend in den Sozialwissenschaften, da diese Programmiersprache es erlaubt, jeden Schritt der Analyse nachvollziehbar darzustellen (Arnold et al. 2019: 709). Das Paket *quanteda* – Quantitative Text Analysis ist speziell für die sozialwissenschaftliche Analyse von textbasierten Daten entwickelt worden

77 Eine Liste aller Städte und Stadtteile findet sich im Anhang.

und bietet verschiedene Möglichkeiten für Natural Language Processing – NLP.⁷⁸

Neben Funktionen zum Management des Korpus, zur Tokenisierung und verschiedenen Tools für die Analyse und die Visualisierung der Daten gibt es in *quanteda* die Möglichkeit, mit Wörterbüchern zu arbeiten, Texte statistisch zu untersuchen und Ähnlichkeiten (*keyness*) in verschiedenen Dokumenten festzustellen. Gleichzeitig bietet *quanteda* einen kohärenten Ablauf der Datenverarbeitung und -analyse sowie der Visualisierung durch Modelle wie *wordfish* oder *wordcloud* (Benoit et al. 2018: 2). Ein Vorteil besteht in seiner Kompatibilität mit anderen Paketen, die für politikwissenschaftliche Untersuchungen ebenfalls ertragreich sind (Proksch 2018: 7). So basiert das Paket *quanteda* auf bereits vorhandenen Funktionen in den Paketen *readtext*, *tidyverse*, *ggplot*, *stringi* (Gagolewski et al. 2021).⁷⁹

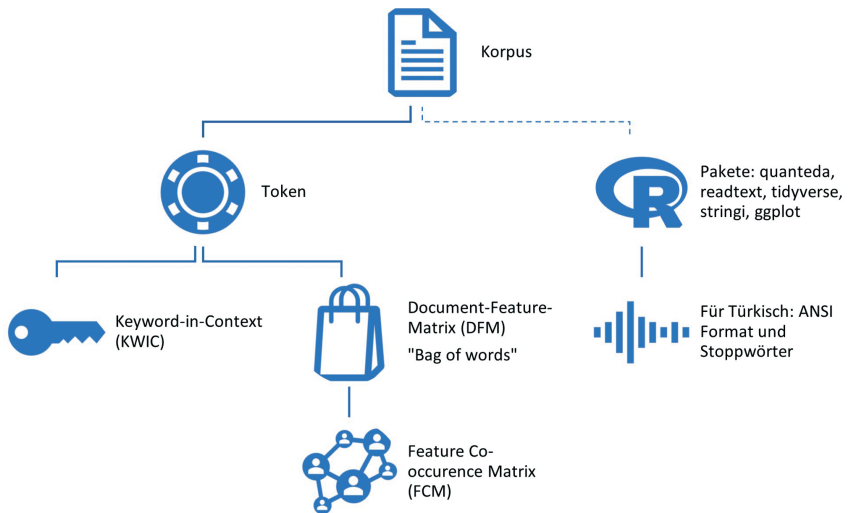


Abbildung 12: Datenumwandlung und -reduktion

78 Ein hilfreicher Einstieg in das Textmining mit R und *quanteda* ist die deutschsprachige Anleitung von Cornelius Puschmann unter <http://inhaltsanalyse-mit-r.de>.

79 Es ist nicht ungewöhnlich, dass verschiedene Pakete in R auf bereits älteren Paketen aufsetzen. Die Funktion *tokenizers* beruht beispielsweise auf *stringi* und ist Teil des *tidytext*-Pakets (Arnold et al. 2019, S. 717).

Die Datenumwandlung und -reduktion verläuft nach dem vereinfacht in Abbildung 12 gezeigten Muster (Darstellung nach Watanabe und Müller, Quanteda Tutorials 2022).⁸⁰

Das Korpus besteht aus Texten als Datengrundlage. Tokenisierung ist der Prozess, in dem der Text in kleine Elemente aufgeteilt wird. Alle Wörter werden dabei zugleich in Kleinbuchstaben umgewandelt. Die Tokenisierung ist stark sprachenabhängig. Eine Vorverarbeitung durch Umwandeln der Sonderbuchstaben ist für das Textmining essenziell. Die türkischen Sonderbuchstaben â, ğ, ı, ş stellen in diesem Verfahren eine Herausforderung dar. Deswegen wurden diese Buchstaben in dieser Arbeit in ähnliche ANSI-Zeichen übersetzt, die die Sonderzeichen eindeutig repräsentieren, wie a, g, i und s. Umlaute ö und ü sowie das ç mit Cedille bleiben bestehen (Ofłazer 2018: 258).

Auf die Datenumwandlung folgt die Datenreduktion. Da die Textanalyse nicht zwischen Textelement, Zeichensetzung, Symbolen, Nummern und Wörtern unterscheiden kann, werden unnötige Elemente aus den Texten entfernt. Nach der Tokenisierung wird das Korpus somit von Stoppwörtern bereinigt und gestemmt, d. h., alle Wörter werden auf ihren Wortstamm reduziert (Manderscheid 2019: 1107). Die Eliminierung von Stoppwörtern reduziert die Komplexität von Sprache, da diese Wörter keine tiefe semantische Bedeutung haben. Gleichzeitig bringt dieses Verfahren den praktischen Nutzen, dass weniger Rechnerkapazität benötigt wird, um das Korpus zu bearbeiten. Nach der Entfernung der Stoppwörter und der Reduktion der verbliebenen Wörter auf ihren Wortstamm durch Lemmatisierung bleibt eine minimale Anzahl an Silben übrig (Grimmer / Stewart 2013: 273).

Für die türkische Sprache gibt es sowohl die Möglichkeit, die Stoppwörter zu entfernen als auch zu stemmen. Türkisch ist eine agglutinierende Sprache und hat eine sehr komplexe Morphologie-Struktur, d. h., verschiedene Wörter aus einem einzigen Wortstamm werden durch Anhängen von unterschiedlichen Suffixen gebildet (Çöltekin et al. 2022: 2). Es gibt in R die Funktion, über einen Algorithmus, der zum Beispiel im Paket *snowball* vorhanden ist, die Wortstammerkennung bei allen Arten von türkischen Wörtern durchzuführen (Eryiğit / Adalı 2004: 2).⁸¹

⁸⁰ <https://tutorials.quanteda.io>.

⁸¹ Es gibt momentan kein ausgereiftes türkischsprachiges Dataset für Sentiment-Analysen (Çöltekin et al. 2022: 13), auch wenn eine sogenannte TREMO angekündigt

Die Textanalyse basiert somit auf sparsamen Operationen zur Herstellung einer Document-Feature-Matrix (DFM), die für quantitative Analysen genutzt werden kann (Benoit et al. 2018: 1). Sparsam wird das Verfahren genannt, weil die DFM aus einer hohen Anzahl von Nullen besteht und zu fast 90 % ‚leer‘ ist.⁸² Die Einträge in dieser dünn besetzten Matrix (*sparse matrix*) bestehen neben Nullen aus irrelevanten Wörtern, die aus der Datenmatrix entfernt werden (Grimmer und Stewart 2013, S. 273). Bei der Bereinigung der Texte für das Textmining werden alle Daten als Datenrahmen (*data frame*) durch Reihen (*rows*) und Spalten (*columns*) strukturiert.

Die Zusammenstellung von Token in einer Matrix besteht aus Textmerkmalen, die als Features ausgezählt und in eine DFM konvertiert werden. Feature als Merkmal bzw. Eigenschaft ist ein englischer Begriff aus der Computerwissenschaft, der sozialwissenschaftlich auch als ‚Variable‘ in die Sozialwissenschaften übersetzt werden kann. Der Begriff Feature wird für den Transfer der Token in eine Matrix benutzt und kennzeichnet die Eigenschaft der jeweiligen Token (Grimmer/Stewart 2013: 273). Die Features sind im Korpus in Zeilen gelistet, die Dokumente in Spalten und die Häufigkeit der Worteinheiten im jeweiligen Dokument in den Zellen. Dabei ist die DFM ein gebräuchliches Format, um Texte für Berechnungen vorzubereiten (Feinerer et al. 2008: 5).

Für die Suche nach Schlüsselwörtern im jeweiligen Kontext (Keyword-in-Context – KWIC) ist die Anordnung der Sätze vor und nach dem jeweiligen Keyword wichtig. Im Gegensatz dazu spielt bei der DFM, die Bag-of-words darstellt, lediglich die Häufigkeit der Worteinheiten, nicht aber die Reihenfolge oder die Grammatik eine Rolle. Bag-of-words misst die Häufigkeit oder die Präsenz eines bestimmten Wortes im Text, unabhängig von der Reihenfolge der Wörter (Wilkerson et al. 2015: 13). Dieser Ansatz kommt einer Datenreduktion gleich, die statistische Berechnungen großer Datenmengen ermöglicht. Die Feature-Co-occurrence-Matrix (FCM) ist eine besondere Form der DFM, in der Kookkurrenzen, d. h.

wird (Tocoglu/Alpkocak 2018: 849). Grundsätzlich fokussieren sich sprachwissenschaftliche Arbeiten in der Turkologie auf Bereiche der Diskursanalyse und nicht auf Semantik (Oflazer 2018: 294).

82 Dies ist in der quantitativen Linguistik als *Herdans* Gesetz (oder Heaps' Law) bekannt und beschreibt die Anzahl der unterschiedlichen Wörter in einem Dokument als Funktion der Dokumentlänge. Diese Type-Token-Relation kennzeichnet die Komplexität des Wortschatzes in einem Text (Benoit 2020: 484).

Verbindungen bzw. Beziehungen zwischen den Features aufgezeigt werden können (Wiedemann 2015: 25).

Auf der Basis der DFM bzw. der FCM kann das Korpus quantifizierend ausgewertet werden. Statistische Daten dienen dazu, einen ersten Eindruck über das Korpus zu erhalten. Die eigentliche Analyse dieser Arbeit erfolgt über KWIC entlang der Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes, um darauf aufbauend thematische Kategorien mittels Topoi bilden zu können. Dabei dient die Topos-Analyse dazu, die städtischen Dokumente inhaltlich zu sortieren.

Für die Auswertung der statistischen Informationen aus dem Textmining stehen in Abhängigkeit von der vorliegenden Forschungsfrage mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden.

3.1.5 Auswertung der Verwaltungsdokumente

3.1.5.1 Statistische Auswertung

Die Datenreduktion des Korpus der Dokumente der türkischen Städte ergibt über alle Dateien hinweg für den gesamten Zeitraum insgesamt 1.530.694 Sätze und 46.122.509 Token, die aufgrund der ungleichen Länge, Anzahl und Typen der Dokumente unterschiedlich verteilt sind.

Die meisten Token finden sich in den kommunalen Tätigkeitsberichten (FR), dann in den Performanzprogrammen (PP) und in den strategischen Plänen (SP). So haben die Tätigkeitsberichte deutlich mehr Text als die Performanzprogramme, auch wenn die Anzahl an Dokumenten im Korpus gleich verteilt ist.

Tabelle 5: Sätze und Token im Korpus

Dokumentart	Sätze	Token
FR	854.502	24.529.868
PP	429.789	14.920.210
SP	246.403	6.672.431
Gesamt	1.530.694	46.122.509

Im Beobachtungszeitraum erhöht sich die Anzahl der Token in den Tätigkeitsberichten (FR) ab 2010 sukzessive. Die Performanzprogramme (PP) sind kontinuierlich vertreten und bilden aufgrund ihres planenden Cha-

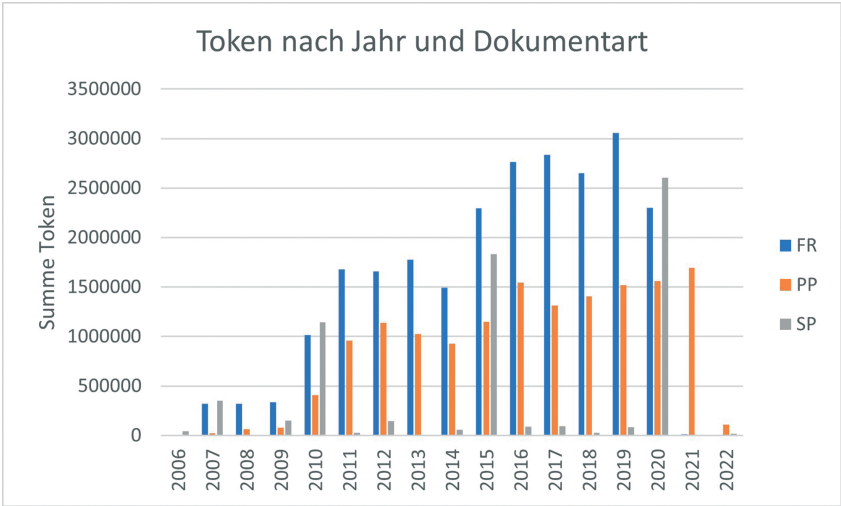


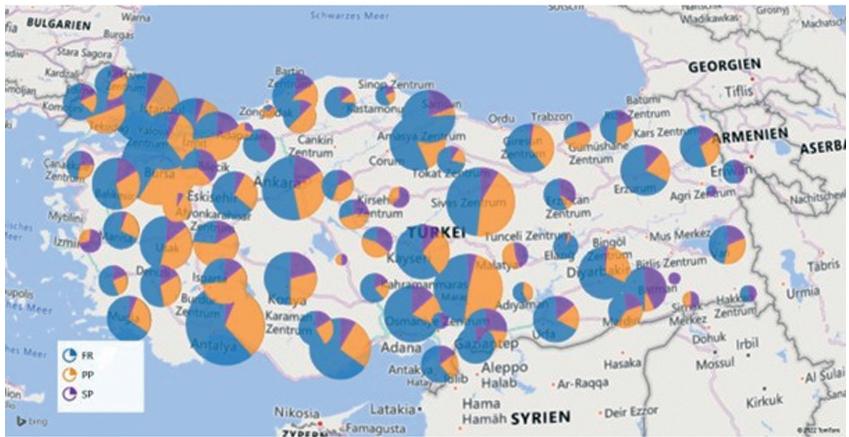
Abbildung 13: Token nach Jahr und Dokument

rakters für 2021 eine Ausnahme, was auf den Abruf der Dokumente bis Ende 2021 zurückzuführen ist. Hingegen zeigen die strategischen Pläne (SP) aufgrund ihrer Fünffahresdauer in den Jahren 2010, 2015 und 2020 eine hohe Präsenz.

Die Verteilung der Token auf die Städte ist je nach Dokumentart ebenfalls unterschiedlich: Während Städte wie Adana, Ankara und Konya hohe Werte bei der Summe der Token haben, weisen Kommunen wie Muğla, Siirt oder Hatay eine geringe Anzahl in ihren Dokumenten vor. Die Verteilung der Token nach der Dokumentart zeigt regional wieder eine Verdichtung in den Metropolen im Nordwesten bei einer geringeren Repräsentanz des Ostens:

Während die meisten Token auf die Städte Adana, Bursa und Mersin entfallen, ergeben sich die wenigsten für Kastamonu, Niğde und Manisa. Dies ist durch die jeweilige Anzahl der Dokumente der jeweiligen Stadt im Korpus erklärbar. Die Anzahl der Token und ihre regionale Verteilung dienen der Einordnung der quantitativen Darstellung der Daten auf der Basis der untersuchten Texte.

Interessant sind die Token als Features. Eine einfache Möglichkeit, die häufigsten Features darzustellen, ist eine **Netzwerkanalyse** der Wörter, die miteinander in Verbindung stehen. Diese Feature-Co-Occurrence-Matrix (FCM) zeichnet die Anzahl der Kookkurrenzen von Token auf:



Karte 5: Verteilung Token

Die ersten 30 der am häufigsten verwendeten Wörter zeigen das klassische Begriffsrepertoire des Planungswesens im Sinne des New Public Managements und ihre Verknüpfung miteinander. Die häufigsten Begriffe sind *adet* (Anzahl), *toplam* (Gesamt), *performans* (Performanz), *müdürlüğü* (Direktorat), *giderleri* (Ausgaben), *belediye* (Verwaltung), *hizmet* (Service), *bütçe* (Budget), *tl* (Türkische Lira), *faaliyet* (Tätigkeit).

Die **N-Gram-Analyse** als Zwei-Wort-Kette zeigt als häufigste Paarbildung die Verwaltungsbegriffe für die Großstadtverwaltung (*büyükşehir_belediyesi*), strategischer Plan (*stratejik_plani*) sowie die Termine im Juli für die Vorstellung der Planung (*temmuz_sunus*) und einige Begriffe des NPM wie Planung, Performanz, Ziele und Kriterien:

```
head(toks_ngram_SP[[1]], 20)
```

```
[1] „mersin_büyükşehir“ „büyükşehir_belediyesi“ „belediyesi_stratejik“ „stratejik_plani“
```

```
[5] „plani_temmuz“ „temmuz_sunus“ „sunus_mayis“ „mayis_ayindan“
```

```
[9] „ayindan_belediyemizde“ „belediyemizde_yürütülen“ „yürütülen_stratejik“ „stratejik_planlama“
```

```
[13] „planlama_çalışmaları“ „çalışmaları_sonucunda“ „sonucunda_kurumsal“ „kurumsal_performans“
```

```
[17] „performans_kriterleri“ „kriterleri_hedefleri“ „hedefleri_disinda“ „disinda_mersin“
```

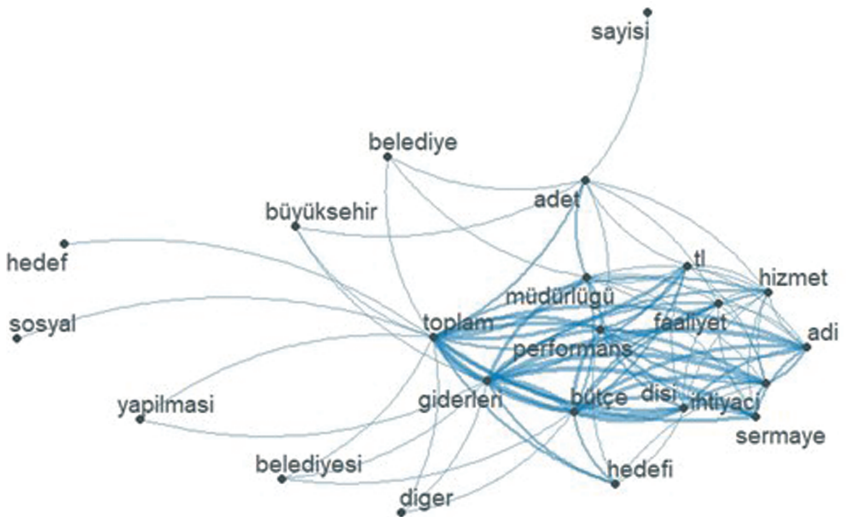


Abbildung 14: Netzwerk 30 häufigste Wörter (FCM)

Damit wird der Prozess der strategischen Planung abgebildet, so wie er oben ausführlich beschrieben wurde.

Wordfish ist ein Textskalierungsverfahren, das auf der Poisson-Verteilung als Wahrscheinlichkeitsverteilung beruht. Dieses statistische Modell wird genutzt, um Worthäufigkeiten zu zählen. Alle zu schätzenden Parameter sind latente Variablen eines *unsupervised* (unbeaufsichtigten) Skalierungsverfahrens. Das Verfahren wird ‚unbeaufsichtigt‘ genannt, weil es die relative Bedeutung einer Position in den Dokumenten allein auf die ermittelten Worthäufigkeiten zurückführt (Proksch 2018: 6). Ursprünglich entwickelt wurde das Modell, um das Gewicht politischer Positionen in Parteiprogrammen zu schätzen (Slapin/Proksch 2008).⁸³

Bei der Suche nach den Features „*performans*“ (Performanz) und „*strategik*“ (Strategie) als Referenzpunkte, die häufig in der strategischen Planung vorkommen sollten, werden migrationsrelevante Begriffe wie „*göç*“ (Migration), „*yabancı*“ (Ausländer:in), „*sığınmacı*“ (Asylsuchende), „*ihtiyacı*“ (Bedarf), „*mülteci*“ (Geflüchtete/r) und „*suriyeli*“ (Syrier:in) im Korpus gesucht.

Auffällig ist, dass der neutrale Begriff *göç* für Migration unter *yabancı* für Ausländer:in hoch positioniert ist, gefolgt von *suriyeli* für Syrier:in und *mülteci* für Geflüchtete/r. Der rechtlich bindende Begriff *sığınmacı* für

83 Auswertungsbeispiele finden sich unter <http://www.wordfish.org/publications.html>.

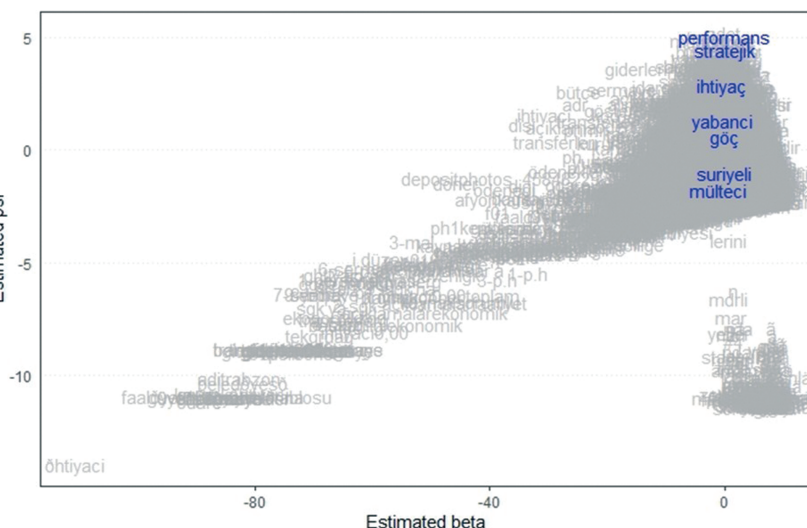


Abbildung 15: Wordfish-Analyse

Asylsuchende spielt anscheinend keine entscheidende Rolle und taucht zumindest in diesem Modell nicht hoch platziert auf. Es gibt offensichtlich eine spezifische Verteilung der Häufigkeit der gesuchten Schlüsselbegriffe im Korpus. In welchem Kontext diese Begriffe in den städtischen Dokumenten behandelt werden, wird anhand einer Keyword-in-Context-Analyse im nächsten Abschnitt untersucht und ausgewertet.

3.1.5.2 Keyword-in-Context (KWIC)

Das Ziel des vorliegenden Textmining liegt in der Analyse von Schlüsselbegriffen des türkischen Migrationsregimes. Mit der Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse können Konkordanzen der Schlüsselwörter ermittelt und qualitativ ausgewertet werden. Das Ziel der KWIC-Analyse ist das Aufspüren von Mustern im Migrationsdiskurs im Betrachtungszeitraum. Diese Patterns werden als Argumentationsmuster im Anschluss in einer Topos-Analyse zu Themenfeldern im lokalen Migrationsregime zusammengefasst. Diese Topoi geben Aufschluss darüber, ob und wie bestimmte Kommunen inklusive Maßnahmen im Sinne einer Migration Governance aufbauen.

Mit einer Art Stichwortsuche können Dokumente im Korpus markiert werden, in denen die jeweiligen Begriffe enthalten sind (Hillard et al. 2008: 34). Im Grunde geht es bei KWIC um die Ermittlung von Konkor-

danzen, in denen Wörter vor und nach dem gesuchten Wort erscheinen (Arnold et al. 2019: 710). Anhand der Methode können somit Schlüsselbegriffe in den Dokumenten identifiziert und ihre Verwendung mit der in anderen Dokumenten verglichen werden. Eine statistische Auswertung ist ebenso möglich wie die Erstellung von KWIC-Listen ähnlicher Begriffe, die ihrerseits eine qualitative Analyse in Bezug auf die Verwendung und den Kontext der Begriffe ermöglichen (Wiedemann 2015: 29).⁸⁴

Im Folgenden werden vier Schlüsselbegriffe des türkischen Migrationsregimes – *göç* (Migration), *mülteci* (Geflüchtete/r), *sığınmacı* (Asylsuchende) und *suriyeli* (Syrier:in) – mit der Anzahl der Treffer in der jeweiligen Dokumentenart im zeitlichen Verlauf dargestellt. Eine Karte zeigt die geografische Verteilung und deren Schwerpunkte. Nach einer ersten Einschätzung der Ergebnisse folgt die qualitative Auswertung. Die Nachweise zu den Originalquellen erfolgen entsprechend der Datenabspeicherung, zum Beispiel:

- (2009_Tokat_FR) für 2009 Tokat Tätigkeitsbericht (FR)
- (2011_Kilis_PP) für 2011 Kilis Performanzprogramm (PP)
- (2020–2024_Istanbul_SP) für 2020–2024 Istanbul strategischer Plan (SP).

3.1.5.2.1 Göç (Migration)

Die hohe Trefferzahl von 4.103 für den neutralen Begriff *göç* (Migration) im Korpus ist auf den ersten Blick überraschend: Insbesondere in den strategischen Plänen (SP) kommt der Begriff *göç* für Migration mit 1.845 Treffern überproportional häufig vor. In den Tätigkeitsberichten (FR) findet sich der Begriff an 1.388 und in den Performanzprogrammen (PP) an 870 Stellen.

Tabelle 6: Anzahl Keyword *göç*

Dokumentenart	Anzahl Keyword <i>göç</i>
FR	1388
PP	870
SP	1845
Gesamt	4103

84 Der Ansatz des KWIC wurde in den 1960er Jahren vom deutschstämmigen Ingenieur Hans Peter Luhn für schnelle Indexierung in automatisierten Prozessen in der US-Industrie entwickelt (Luhn 1960: 161).

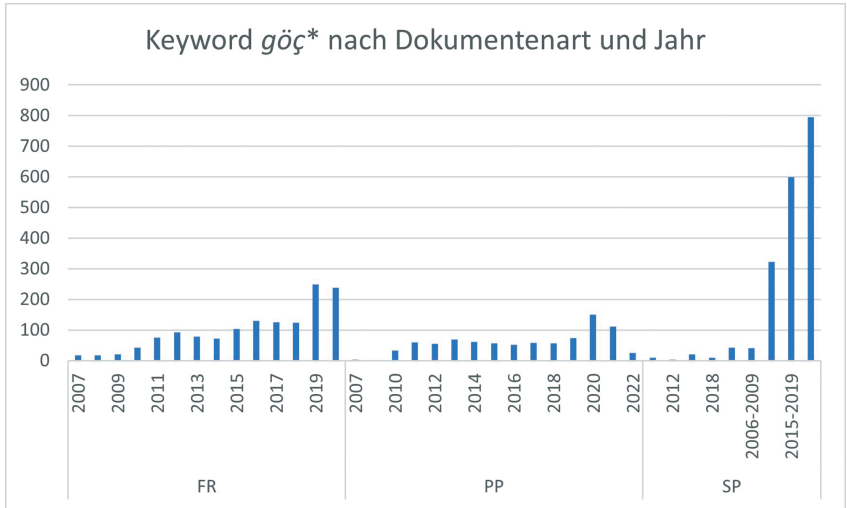
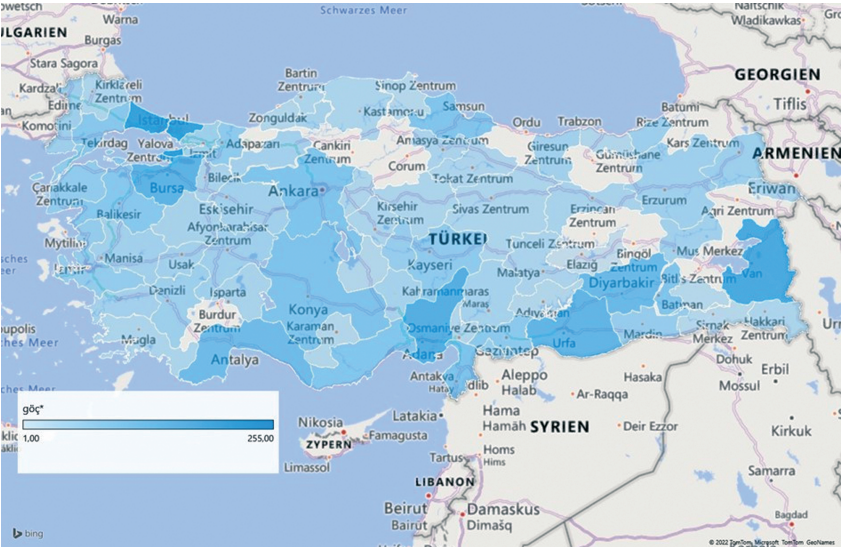


Abbildung 16: Keyword *göç* nach Dokument und Jahr

Die jährliche Verteilung nach Dokumentenart zeigt, dass das Keyword *göç* hauptsächlich in den strategischen Plänen ab 2010 relevant ist. Der Begriff ist in den Jahren ab 2019 für die Tätigkeitsberichte und für die Performanzprogramme ab 2020 signifikant.

Anhand einer Karte kann die räumliche Verteilung des Begriffs in den Dokumenten geografisch dargestellt werden:

Die regionale Verteilung zeigt, dass der Begriff *göç* überproportional in Istanbul und Bursa in der Marmararegion vorkommt. Weitere Schwerpunkte sind die Städte Van, Diyarbakır und Şanlıurfa im Osten. Bereits bei der ersten Durchsicht der Treffer wird deutlich, dass es sich um Bezüge zu Binnenmigration handelt, die als *iç göç* bezeichnet wird. Die Abwanderung aus den Provinzen in die Metropolen ist anscheinend ein wichtiges Thema und ein prägendes Phänomen des sozialen, ökonomischen und kulturellen Wandels in vielen Kommunen. Vor dem Hintergrund, dass die Türkei vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien im Jahre 2011 von internationaler Migration vor allem als Transitregion betroffen war, spielte internationale Einwanderung in die Kommunen lange Zeit keine signifikante Rolle.



Karte 6: Verteilung Keyword göç

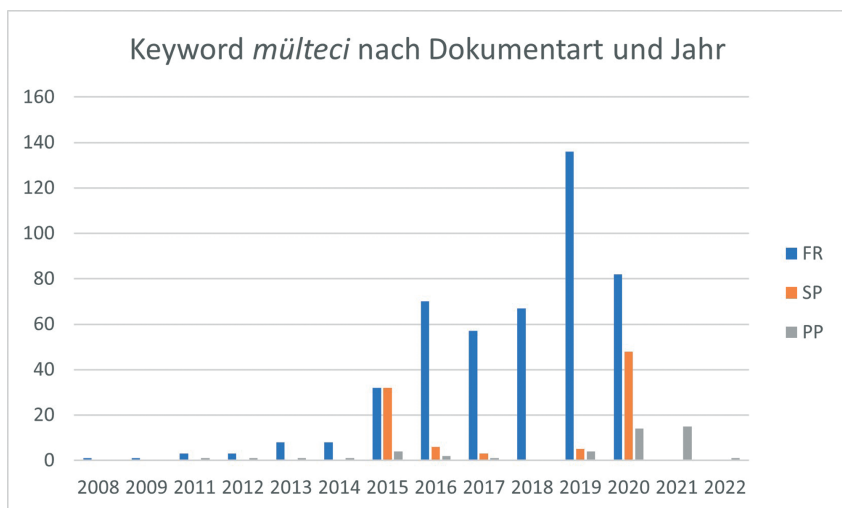
3.1.5.2.2 Mülteci (Geflüchtete/r)

Der Begriff *mülteci* (Geflüchtete/r) ist der gängigste Begriff zur Bezeichnung von Asylsuchenden im täglichen Sprachgebrauch, auch wenn es sich nicht um den rechtlich bindenden Begriff handelt.

Tabelle 7: Anzahl Keyword mülteci

Dokumentart	Anzahl Keyword <i>mülteci</i>
FR	468
SP	94
PP	45
Gesamtergebnis	607

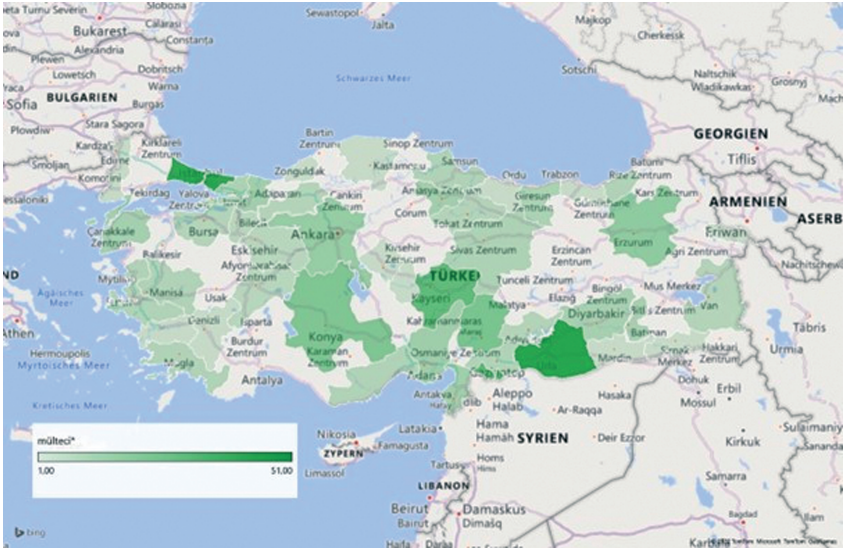
Im Korpus ist die Anzahl mit 607 Treffern weitaus niedriger als beim ersten Keyword *göç*. Mit 468 Mal und damit am häufigsten findet sich der Begriff in den Tätigkeitsberichten (FR). In den strategischen Plänen (SP) kommt er 94 Mal und in den Performanzprogrammen (PP) nur 45 Mal vor. Die Kommunen reagieren aber offensichtlich auf die Auswirkungen der Migration, was sich im zeitlichen Verlauf deutlich abbildet:

Abbildung 17: Keyword *mülteci* nach Dokument und Jahr

Bei der zeitlichen Verteilung findet sich ein deutlicher Anstieg in den Jahren ab 2015 mit einem Höhepunkt im Jahr 2019 in den Tätigkeitsberichten (FR). In den strategischen Plänen spielt der Begriff erst 2015 ebenfalls eine signifikante Rolle und dann ebenso im nächsten Fünfjahresplan im Jahr 2020. In den Performanzprogrammen (PP) als jährliches Haushaltsprogramm ist der Begriff kaum dagegen präsent. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Kommunen rückwirkend über ihr Verwaltungshandeln in Bezug auf das lokale Migrationsregime berichten. In den jährlichen Haushaltsaufstellungen werden Migrationsfragen erst ab 2019 behandelt und Maßnahmen geplant.

Die Karte zum Begriff *mülteci* zeigt die folgende geografische Verteilung (Karte 7).

Die Summe von nur 607 Treffern bei *mülteci* (Geflüchtete/r), im Gegensatz zu den 4.103 Treffern beim neutralen Begriff *göç* (Migration), verweist auf das sich verändernde Migrationsregime in der Türkei. Die regionale Verteilung zeigt, dass, während die Binnenmigration einen weiten Raum in den Plänen und Berichten der Kommunen einnimmt, das Flüchtlingsthema zu Beginn der Betrachtung noch nicht präsent ist. Regionale Schwerpunkte liegen neben Istanbul, Şanlıurfa und Gaziantep im Südosten der Türkei. Früh werden die Anfänge kommunaler Befassung mit Geflüchteten sichtbar, etwa in der Grenzstadt Kilis, die in direkter



Karte 7: Verteilung Keyword *mülteci*

Nachbarschaft zu Syrien liegt. Gleichzeitig zeigen frühe Treffer in der kurdischen Stadt Diyarbakır an, dass das Thema Flucht und Migration bereits vor 2011 präsent ist. Die erste Übersicht verdeutlicht, dass es zwar einzelne Treffer vor dem Kriegsausbruch in Syrien 2011 gab, sich diese aber auf Hilfsleistungen in Tokat und Erzurum beziehen. Beide Städte liegen auf der nordöstlichen Migrationsroute von afghanischen und irakischen Geflüchteten (2009_Tokat_FR; 2011_Erzurum_FR).

3.1.5.2.3 Sığınmacı (Asylsuchende/r)

Bereits im *wordfish* hat sich angedeutet, dass der offizielle Begriff *sığınmacı* für Asylsuchende in den städtischen Dokumenten kaum gebraucht wird. Bei insgesamt 189 Treffern findet sich der gesetzlich normierte Begriff des türkischen Migrationsregimes 116 Mal in den Tätigkeitsberichten (FR), 57 Mal in den strategischen Plänen (SP) und lediglich 16 Mal in den Performanzprogrammen (PP):

Die Verteilung auf die Dokumentarten verdeutlicht, dass die Kommunen in ihrem Berichtswesen über die Asylsuchenden am häufigsten im Nachgang berichten (116 Mal in den Tätigkeitsberichten FR), weniger

Tabelle 8: Anzahl Keyword *siğınmacı*

Dokumentart	Anzahl Keyword <i>siğınmacı</i>
FR	116
SP	57
PP	16
Gesamt	189

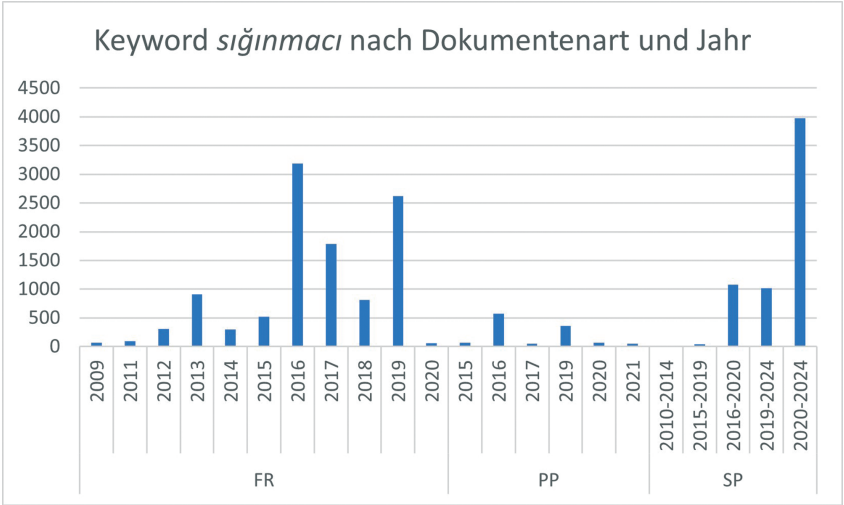


Abbildung 18: Keyword *siğınmacı* nach Dokumenten und Jahr

in der langfristigen Planung ihrer strategischen Pläne (57 Mal in den strategischen Plänen SP) und noch seltener in ihrer jährlichen Haushaltsaufstellung (16 Mal in den Performanzprogrammen PP).

Der rechtsverbindliche Begriff des Asylsuchenden zeigt im Jahr 2016 und erneut im Jahr 2019 in den Tätigkeitsberichten eine starke Präsenz. Der Begriff ist in den Performanzprogrammen im Jahr 2016 ebenfalls sichtbar, was im Zuge der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise eine auffällige Gleichzeitigkeit verdeutlicht. Bestätigt wird dies in den strategischen Plänen ab 2016, denn ab diesem Zeitpunkt tritt der rechtlich korrekte Begriff *siğınmacı* (Asylsuchende) deutlich stärker hervor.

Die regionale Verteilung zum Keyword *sığınmacı* zeigt das folgende Bild:



Karte 8: Verteilung Keyword *sığınmacı*

Insgesamt liegen im Korpus nur 189 Treffer vor, die sich zu Beginn der Betrachtung auf nur drei Kommunen verteilen: Tokat, Bartın und Kayseri. Auffällig ist die Stadt Tokat in nördlichen Zentralanatolien, die in den Dokumenten vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien auftaucht (2009_Tokat_FR). Weitere Schwerpunkte sind Ankara, Gaziantep und Kilis. Im Jahr 2012 wird dort die Bestattung der ersten in der Türkei verstorbenen syrischen Geflüchteten diskutiert. Weitere Themen sind die Versorgung neu ankommender Menschen mit Nahrung und der steigende Bedarf an Wasser (2012_Kilis_FR; 2013_Kilis_FR; 2014_Kilis_FR).

Insbesondere in den Dokumenten von Kayseri werden migrationsrelevante Fragen unter dem offiziellen Begriff *sığınmacı* (Asylsuchende/r) thematisiert. Die geringe Bedeutung von *sığınmacı* im Berichtswesen der Kommunen insgesamt spiegelt aber die schwache Relevanz des Begriffs im sprachlichen Alltag wider. Generell werden im Umfeld des Begriffs *sığınmacı* eher Probleme, Armut und Konflikte thematisiert und weniger Integrationsmaßnahmen oder soziale Projekte. Weiterhin fällt auf, dass in den Dokumenten von Istanbul und Adana die Be-

griffe *sığınmacı* und *göçmen* (Migrant:in) gleichgesetzt werden (2020–2024_IST_SP, 2020_Adana_FR). In den Berichten der Stadt Kayseri werden *mülteci* (Geflüchtete/r) und *sığınmacı* (2020_Kayseri_FR) miteinander assoziiert. Die Stadtverwaltung von Kilis nutzt den Begriff in Verbindung mit *suriyeli sığınmacı* (syrische Asylsuchende) (2020–2024_Kilis_SP).

3.1.5.2.4 Suriyeli (Syrer:in)

Das türkische Wort *suriyeli* (Syrer:in) kommt in den Dokumenten sowohl allein als auch in Kombination mit anderen Keywords wie bereits erläutert als *suriyeli mülteci* (syrische/r Geflüchtete/r) oder *suriyeli sığınmacı* (syrische/r Asylsuchende/r) vor. In Verbindung mit der Zuschreibung des Gaststatus durch die Regierung *suriyeli misafir* (syrische Gäste) spielt der Terminus als Bezeichnung für die Geflüchteten aus Syrien eine prägende Rolle. Das Keyword wurde daher als Suriy* gesucht, um diese Verbindungen mit anderen Wörtern zu finden:

Tabelle 9: Anzahl Keyword *suriyeli*

Dokumentenart	Anzahl Keyword <i>suriyeli</i>
FR	562
PP	30
SP	218
Gesamt	810

Bei insgesamt 810 Treffern entfallen 562 auf die Tätigkeitsberichte (FR), 218 auf die strategischen Pläne (SP) und lediglich 30 auf die Performanzprogramme (PP). Die Reaktion der Kommunen auf die Migrationsbewegungen wird dadurch im zeitlichen Verlauf deutlich:

Die Kommunen berichten rückwirkend in ihren Dokumenten über ihr Handeln in Bezug auf die geflüchteten Menschen aus Syrien. Das Keyword *suriyeli* ist ab 2013 präsent mit einem deutlichen Anstieg bis 2016. Der Begriff bleibt in den Folgejahren sowohl in den Tätigkeitsberichten (FR) als auch in den strategischen Plänen (SP) 2015 bis 2019 und 2020 bis 2024 deutlich präsent. In den Performanzprogrammen (PP) als jährliches Planungsinstrument zu Haushaltsaufstellungen spielt dieses Schlüsselwort allerdings keine wesentliche Rolle.

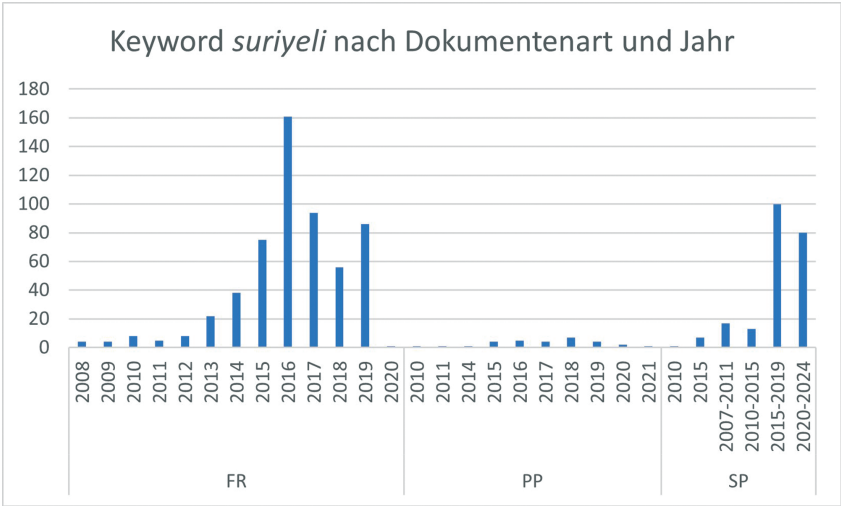
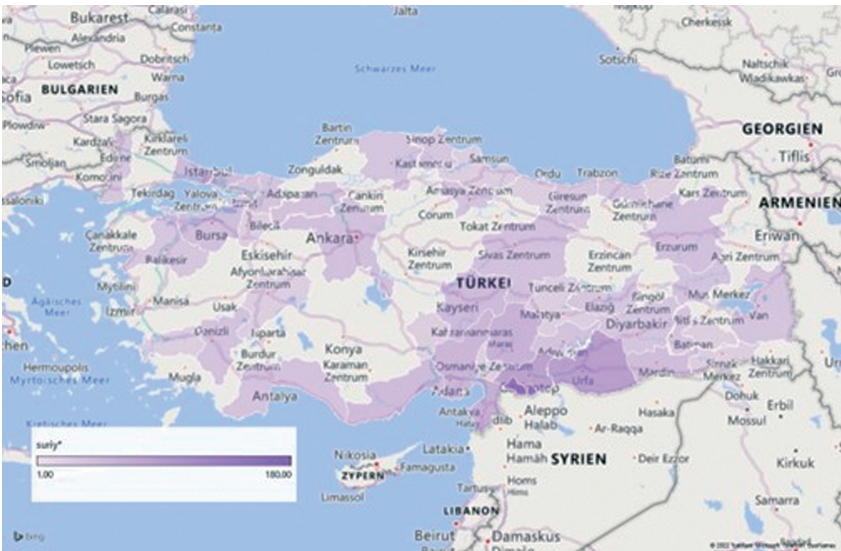


Abbildung 19: Keyword *suriyeli* nach Dokumenten und Jahr

Die regionale Verteilung zum Begriff *suriyeli* (Syrier:in) zeigt deutlich einen Schwerpunkt im Südosten der Türkei in der Region um Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa und Hatay.

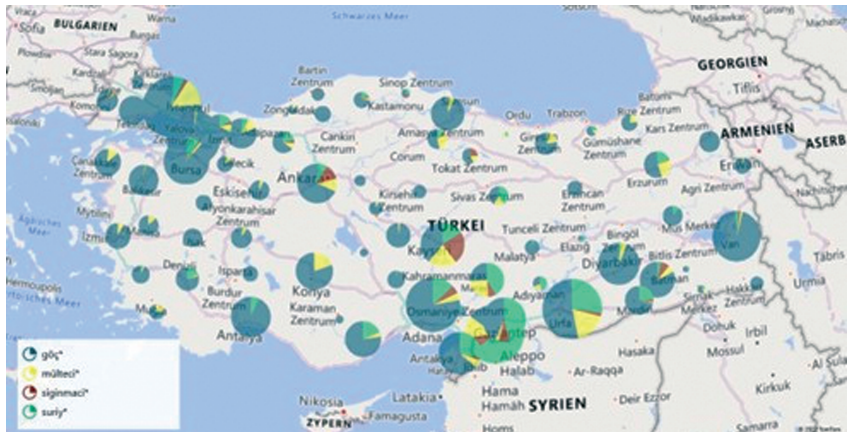


Karte 9: Verteilung Keyword *suriyeli*

Die kartografische Übersicht verdeutlicht, dass vor allem die Kommunen in den Grenzregionen in direkter Nähe zu Syrien in ihren Dokumenten den Begriff verwenden. Dabei werden die Begriffe *suriyeli* und *mülteci* und *sığınmacı* häufig miteinander verbunden. Auf den ersten Blick scheint der Begriff *suriyeli* (Syrier:in) negativ konnotiert zu sein. Er wird häufig in Verbindung mit ‚Rückkehr, Unregistrierte und soziale Konflikte‘ benutzt. Städte wie Kilis und Kahramanmaraş, aber auch die Gemeinde Eyyübiye in Şanlıurfa folgen zum Beispiel dem Tenor, dass die hohe Anzahl der Suriyeli (Syrier:innen) Auswirkungen auf die Stadt hat und sie deswegen in die ‚Zelte geschickt‘ werden sollten („çadırlara gönderilmesi“) (2015–2019_Eyyubiye_SP; 2015–2019_Kahramanmaraş_SP; 2015–2019_Kilis_SP).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die erste systematische Suche nach den Schlüsselwörtern im Korpus die folgende Trefferzahl und geografische Verteilung zeigt:

- a) Göç/Migration mit 4.103 Treffern
- b) *Mülteci*/Geflüchtete mit 607 Treffern
- c) *Sığınmacı*/Asylsuchende mit 189 Treffern
- d) *Suriyeli*/Syrier:in mit 810 Treffern, als auch *misafir*/Gäste mit 46 Treffern



Karte 10: Verteilung aller Keywords

Die regionale Verteilung aller Keywords verdeutlicht, dass der neutrale Begriff *göç* (blau) überproportional häufig und flächendeckend in kom-

munalen Dokumenten verwendet wird. Die geografische Aufteilung offenbart gleichzeitig, dass insbesondere in den Städten in der Grenzregion zu Syrien die Begriffe aus dem Asylregime wie *mülteci* (gelb) und *suriyeli* (grün) thematisiert werden. Auffällig ist, dass in Ankara als Hauptstadt und in Kayseri als Hochburg der AKP der offizielle Begriff *sığınmacı* (rot) sogar fast gleichwertig zu anderen Keywords präsent ist, obwohl er insgesamt im Korpus kaum Relevanz besitzt.

Die meisten Treffer finden sich in den jährlichen Tätigkeitsberichten (FR) der Kommunen als eine Reaktion auf die Migrationsbewegungen vor Ort. Im zeitlichen Verlauf ist ein Höhepunkt im Jahr 2016 festzustellen, als sich die soziale Lage in den Städten zuspitzt. Erst in den Folgejahren stellen sich die Städte in ihren fünfjährigen strategischen Plänen (SP) und erst ab 2019 in ihren jährlichen Performanzprogrammen (PP) mit den Haushaltsaufstellungen auf das sich herausbildende Migrationsregime ein.

Auch Überschneidungen der Schlüsselwörter im türkischen Migrationsregime werden in der ersten Auswertung bereits deutlich. Einige Begriffe werden nicht trennscharf benutzt, sondern häufig tautologisch wie *sığınmacı mülteci* (asylsuchende / r Geflüchtete / r) oder euphemistisch wie *suriyeli misafir* (syrischer Gast).

3.1.5.2.5 Related words to keywords

Das Textmining erlaubt es, im R-Paket *quanteda* verwandte Wörter des jeweiligen Keyword anhand ihrer Entfernung zu identifizieren. Dafür wird eine Liste der Keywords erstellt, die sich auf Geflüchtete beziehen („*mülteci**“, „*suriy**“, „*sinma**“, „*göc**“).

Das Ergebnis ist überraschend: Das türkische Wort *kadın* für Frau erscheint an erster Stelle in der Liste der Keywords nahestehenden Begriffe des türkischen Migrationsregimes.

Mit weitem Abstand zum Begriff ‚Frau‘ folgen *danisma* (Beratung), *siddete* (Gewalt), *ülkemize* (in unser Land), *tinerciler* (Personen, die Lösungsmittel als Droge nehmen) und UNHCR. Diese rein computerbasierte Auswertung gibt einen ersten Hinweis darauf, dass das türkische Migrationsregime von der Diskussion über die Rolle der Frau sowie den sozialen Folgen der Migration geprägt sein könnte, was sich durch die weiteren Begriffe Beratung, Gewalt und Drogenabhängigkeit andeutet. Einen Hinweis auf die Rolle von NGOs gibt die häufige Verwendung des Wortes UNHCR und der Flüchtlingsorganisation MUDEM als *Mülteciler Destek Derneği* (*Refugee support center*). Dieses Ergebnis verweist durch

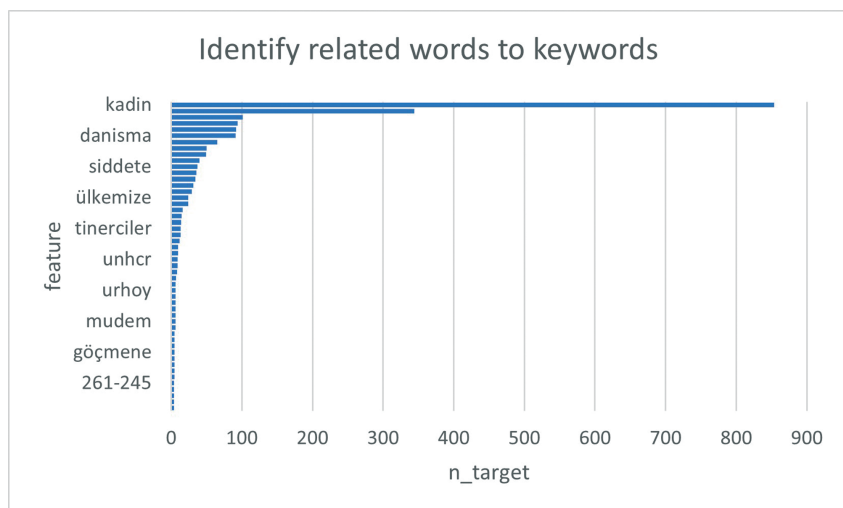


Abbildung 20: Verwandte Wörter zu den Keywords

die Verknüpfung der Keywords auf Muster im Korpus, die Diskussionstränge in den kommunalen Dokumenten repräsentieren.

Eine Möglichkeit, diese Muster zu kategorisieren, ist die Methode der Topos-Analyse, die auf der Basis der KWIC-Analyse Topoi bildet.

3.1.5.3 Bildung von Topoi

Die quantitative Auswertung der Keyword-in-Context diene in erster Linie zur Einordnung der Schlüsselbegriffe des türkischen Migrationsregimes in den städtischen Dokumenten. Insbesondere die Tätigkeitsberichte verweisen auf das konkrete Verwaltungshandeln, das über die Planung in den strategischen Plänen und den Performanzprogrammen hinausgeht. Eine detaillierte Nutzarmachung der Ergebnisse kann nun durch eine qualitative Auswertung der Resultate erfolgen. Denn bei der qualitativen Analyse treten Themenfelder kommunalen Handelns hervor, die sich unter bestimmte Topoi subsumieren lassen.⁸⁵

⁸⁵ Ursprünglich von Aristoteles geprägt, stellt ein Topos einen physikalischen Raum, den ein Gegenstand einnimmt, oder den Ort dar, an dem sich etwas befindet. In Bezug auf die Rhetorik ist mit einem Topos häufig der Start für eine Argumentation gemeint (Wagner 2021, S. 417).

Der Linguist Martin Wengeler, der Ende der 1990er Jahre in Bezug auf den deutschen Einwanderungsdiskurs Topoi entwickelt hat, definiert Topos als:

„ein für eine Argumentationshandlung eingesetzter Gesichtspunkt, ein kommunikativ hergestellter Sachverhaltszusammenhang oder als eine Denkstruktur jeweils nicht nur pro, sondern auch contra bestimmte Handlungen, Haltungen, Zustände oder Entwicklungen verwendbar“ (Wengeler 2000: 136).

Ein Topos fasst somit das öffentliche Wissen als eine diskursive Ressource systematisch zusammen, in der handlungsleitende Argumente gebündelt werden. Die Topos-Analyse arbeitet heraus, wie etwas begründet wird und welche Bezugspunkte für die Argumentation gewählt werden (Hamp 2015: 106). Denk- und Argumentationsmuster, die nicht nur die Narrative der Handelnden aufzeigen, sondern auch den Charakter der Sprache, wie also Themen behandelt, Konflikte benannt und Lösungen angeboten werden, können zu einem Topos verdichtet werden (Fischer/Miller 2017: 412). Zentral ist die Verortung des Themas im politischen Diskurs als Begründung für eine bestimmte Strategie oder einen Plan (Schrover/Schinkel 2013: 1129). Das Wissen und der Habitus der Schreibenden und ihre Sicht auf die Dinge sind dabei ausschlaggebend (Hamp 2015: 112). Dazu gilt es *hypocrisy* und *double talk* von Kommunalverantwortlichen, die im theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit behandelt wurden, im Hinterkopf zu behalten.

Die methodische Vorgehensweise der Topos-Analyse sieht vor, die inhaltlichen Verbindungen im Korpus so weit wie möglich kategorial zusammenzufassen, um eine Liste mit möglichen Themenfeldern zu erstellen. Diese können dann im Anschluss unter einem Topos subsumiert und wiedergegeben werden (Wengeler 2013: 154). Durch Verdichtung werden also zusammengehörige Aussagen im Korpus kombiniert und im Anschluss in einem Themenfeld konzentriert (Böke et al. 2000: 12). So bezieht sich eine Topos-Analyse zwar auf den Diskurs in den Texten, stellt jedoch keine klassische Diskursanalyse dar. Vielmehr dienen die gebildeten Topoi in erster Linie dazu, politische Argumentationsmuster und ihre Praktiken zu definieren (Landwehr 2010: 190).

Im politischen Setting werden Narrative erzeugt, um ein Problem aufzuzeigen, das gelöst werden muss. Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen „rhetoric and action frames“ (Rein/Schön 1996: 91). Narrative entstehen nicht zufällig, sondern sind vielmehr ein Ausdruck von Überzeugungen, Vorstellungen und Taten von Akteuren:

„Narratives depends on the conditional connections between beliefs, desires, and actions. These conditional connections are neither necessary nor arbitrary“ (Bevir / Rhodes 2015: 77).

Deswegen geht es auch bei der Dokumentenanalyse nicht nur darum, Keywords zu suchen, sondern über die Topos-Analyse Argumentationsmuster zu finden, die mit diesen Schlagwörtern zusammenhängen und einen Diskurs kennzeichnen (Böke et al. 2000: 24). Dabei wird Diskurs verstanden als „Geflecht von thematisch zusammengehörigen Aussagen, die über Textkorpora zu erschließen sind“ (Böke et al. 2000: 12).

In der Migrationsforschung wurde die Topos-Analyse insbesondere für die Untersuchung von Diskursen in Zeitungsartikeln angewendet (Bauder 2017, 2008b; Wengeler 2000, 2003). Dazu wurden Topoi nicht nur neutral, sondern ausdrücklich in Bezug auf ihre negative oder positive Konnotation bewertet. Während bekannte Topoi im internationalen Migrationskontext beispielsweise als *danger* (Gefahr) und *humanitarian* (humanitär) vorherrschen, dominiert im deutschen Kontext in der Diskussion um Migration der Topos der ‚Nützlichkeit‘ für den deutschen Arbeitsmarkt (Bauder 2008a: 300). Für den deutschen Diskurs sind weiterhin die Topoi ‚Überfremdung‘ (Wengeler 2000: 152), ‚Kultur‘ (Wengeler 2000: 155), Arbeit (Wengeler 2013: 156) und in jüngster Zeit ‚Flüchtlingskrise‘ (Kourabas / Mecheril 2021: 51) zu beobachten. Weitere Topoi können neben der ‚Flüchtlingsfrau‘ als Opfer migrantisch und muslimisch gelesene Männer eine Bedrohung für die Aufnahmegesellschaft sein (Schrover / Schinkel 2013: 1129).

Ein häufig verwendetes Bild im Migrationskontext ist das des ‚Migranten zwischen zwei Welten‘, der als *marginal man* vom amerikanischen Soziologen Robert Park geprägt wurde (Lasswell 1956; Park 1928). Er findet sich in den 1990er Jahren im transnationalen Ansatz als ein Mensch mit mehreren kulturellen und geografischen Bezügen positiv konnotiert wieder (Schrover / Schinkel 2013: 1127). Diskurse sind also Bestandteile von Migrationsregimen: Sie rechtfertigen Zugangsbeschränkungen für bestimmte Gruppen wie sogenannte ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ oder begründen die Anwerbung von ausländischen Fachkräften (Scherr 2016: 54).

In diesen Diskursen werden Inklusion und Exklusion von Newcomern besonders sichtbar (Schrover / Schinkel 2013: 1125). Es lassen sich im Migrationskontext auch positiv formulierte Topoi wie ‚kulturelle Vielfalt‘ aufzeigen, die am Ende jedoch auch dazu dienen können, Menschen als Fremde zu konstruieren, die einen Nutzen für die Aufnahmegesellschaft

haben (Schnettler et al. 2013: 339). Im Zuge öffentlicher Debatten zu Migration finden Ideen wie Diversität nicht zuletzt auf eine pragmatische Weise durch kommunale Akteure Verbreitung (Schiller 2015: 6). Gleichzeitig manifestieren sich Themen als Topoi nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern bringen sich im Mehrebenenprozess zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen ein (Scholten 2013: 232).

Da für die Methode Texte als Daten genutzt werden, ist es wichtig festzuhalten, dass diese Daten weder intersubjektiv nachprüfbar noch messbar sind. Vielmehr spiegeln Diskurse im Migrationskontext Narrative über Zugehörigkeit wider. Vor dem Hintergrund des staatlichen Umgangs mit Migration werden Topoi im öffentlichen Raum unterschiedlich diskutiert (Bommes 2011: 18).

Im Folgenden werden Argumente, die im Zusammenhang mit den Keywords plastisch hervorgetreten sind, durch Zuordnung zu Topoi zusammengefasst. Dabei werden alle Treffer der KWIC-Analyse qualitativ ausgewertet und kategorisiert. Deduktiv werden in den KWIC-Listen erst Schlagwörter vergeben, die dann in einem mehrstufigen Prozess zu einem Topos verdichtet werden.

Irrelevante Treffer wie *göçmen kuşları* (Zugvögel), *göçük* (Einsturz), *göçmen* als Nach-, Straßen- oder Ortsname (*göçmenler caddesi, parkı* etc.) wurden als solche gekennzeichnet. Der hohe Wert für irrelevante Treffer rührt auch aus Wortverwendungen ohne inhaltlichen Bezug zu Migration her.

Insgesamt wurden 801 von 5.709 Treffern als irrelevant markiert.

Die aus der qualitativen Analyse herausgearbeiteten Argumentationsmuster können unter den in Tabelle 10 aufgeführten Topoi zusammengefasst werden.

Die Mehrzahl der Argumentationsmuster in Bezug auf die Keywords bezieht sich auf das **Migrationsmanagement** als Verwaltungshandeln zur Steuerung und Koordinierung der Zuwanderung in einer Stadt. Direkt darauf folgt der Topos **Wachstum**. Bevölkerungs- und Stadtwachstum als Resultat von **Binnenmigration** und später **Fluchtmigration** ist ein vieldiskutiertes Thema in der strategischen Planung der Kommunen. Binnenmigration ist ein Topos, der im europäischen Migrationsdiskurs selten diskutiert wird. In Ländern wie der Türkei stellt die Land-Stadt-Wanderung für die Kommunen dagegen eine große Herausforderung dar und erfordert häufig ähnliche Maßnahmen wie bei der Aufnahme von Geflüchteten, dies mit Blick auf Infrastruktur, etwa Wasserversorgung oder Wohnraum, die Bereitstellung von schulischen und beruflichen Angeboten sowie weiteren Aspekten kommunaler Daseinsvorsorge bzw. Dienst-

Tabelle 10: Topoi-Liste

Topoi	Anzahl
Migrationsmanagement	739
Wachstum	595
Binnenmigration	571
Hilfe	424
Soziales	389
Migrationsgeschichte	376
Uyum	308
Kontrolle	267
NGO	195
Konflikte	186
Gewaltmigration	155
Armut	138
Arbeit	136
Gender	136
„Flüchtlingskind“	114
Kultur	109
Abschiebung	37
Krise	33
Irrelevant	801
Gesamt	5.709

leistungen. Alle Neuankommenden müssen versorgt und in die Stadtgesellschaft integriert werden.

Im Fluchtdiskurs ist der Topos **Hilfe** in Form von Katastrophenmanagement, Erstversorgung und Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln in den Dokumenten besonders präsent. Dabei spielt sicherlich der Berichtsscharakter über die kommunale Arbeit eine Rolle. Verbunden wird die Hilfe oft mit Angeboten der Sozialverwaltung, die im Laufe der Jahre für die Kommunen eine immer größere Rolle spielt, um Armutsphänomenen zu begegnen. Der Topos *uyum* als Synonym für Integration ist keineswegs nur mit Bezug zu Geflüchteten relevant, sondern dezidiert auch für die Landbevölkerung, die aus den Dörfern in die Kommunen zieht.

NGO als Topos ist in der Diskussion um neue Ansätze in Bezug auf *uyum* oder Migrationsmanagement dominant. NGOs sind präsent in Bezug auf den Topos **Gender**, der nicht nur die Situation der Frauen berücksichtigt, sondern zum Teil auch die LGBT-Community. Ebenso überneh-

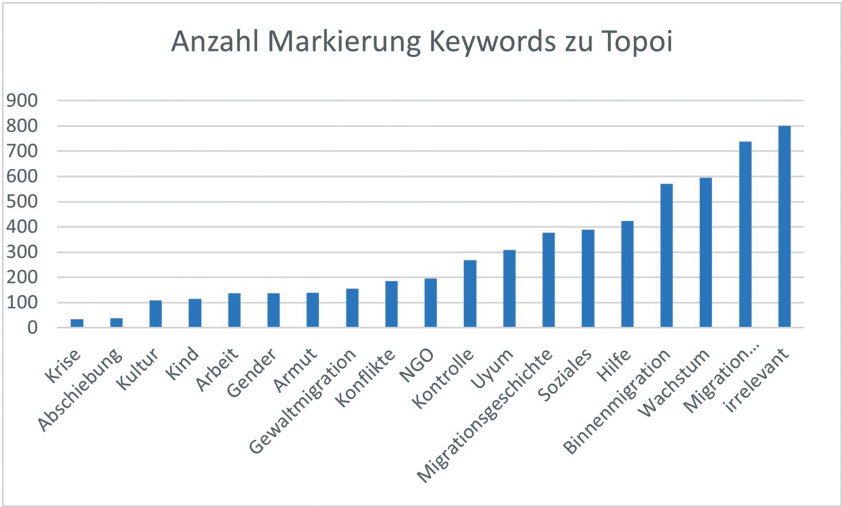


Abbildung 21: Markierung Keywords zu Topoi

men NGOs Aufgaben zur Integration von ‚**Flüchtlingskindern**‘. Gleichzeitig ist mit dem Topos NGO auch internationale Zusammenarbeit und die Akquirierung von Fördergeldern adressiert.

Gewaltmigration ist bereits vor dem Syrienkrieg in kurdischen Städten wie Diyarbakır und Hakkâri ein Topos, der häufig mit **Armut** und **Hilfe** verbunden wird. In Bezug zu syrischen Geflüchteten schließt der Topos insbesondere den Wunsch der Kommunen nach **Kontrolle** und Begrenzung der Migrationsbewegungen ein. Dies geht oft mit **Konflikten** in Städten einher, weil die Neuankommenden sich vermeintlich nicht an die Regeln halten, deviantes Verhalten zeigen oder mit den Einheimischen in kulturelle Konflikte geraten.

Die Angst vor der anderen Kultur ist als Topos besonders im Westen der Türkei präsent. Unauffälliger als erwartet ist der Topos **Abschiebung**, der die Rückführung von Menschen in ihre Heimatstädte bezeichnet. Der Topos **Krise** ist auch weniger präsent als erwartet. Hier ist die **Hilfe** als Topos das Gegenstück.

Interessant ist der starke Bezug zur eigenen **Migrationsgeschichte** in den Dokumenten. Ursächlich hierfür kann sein, dass der Leitfaden für das Berichtswesen fordert, einen Abschnitt über das eigene Profil zu schreiben. Gleichwohl ist es erstaunlich, wie sehr Migration im kollektiven Gedächtnis bzw. kommunaler Identität prägend wirkt.



Karte 11: Gesamtverteilung Topoi

Anhand der geografischen Verteilung der Topoi wird deutlich, dass die Metropolen des Westens um Istanbul in der Marmararegion und die Kommunen des Südostens an der Grenze zu Syrien intensiv die verschiedenen Aspekte des Migrationsregimes vor Ort in ihren Dokumenten behandeln: Die meisten Themen konzentrieren sich auf Migrationsmanagement, im Kontext mit dem rasanten Bevölkerungswachstum durch den Zuzug von Geflüchteten und seine Folgen für die Stadtentwicklung und mit der Bereitstellung von Sozialleistungen. Im Folgenden werden die einzelnen Topoi mit Quellenbezug hinsichtlich ihrer regionalen, inhaltlichen und zeitlichen Ausprägungen näher erläutert und diskutiert.⁸⁶

3.1.5.3.1 Binnenmigration

Köyden kente – ‚Aus dem Dorf in die Stadt‘ erweist sich als ein hoch relevanter Topos. Generell wird Binnenmigration in der Forschung selten

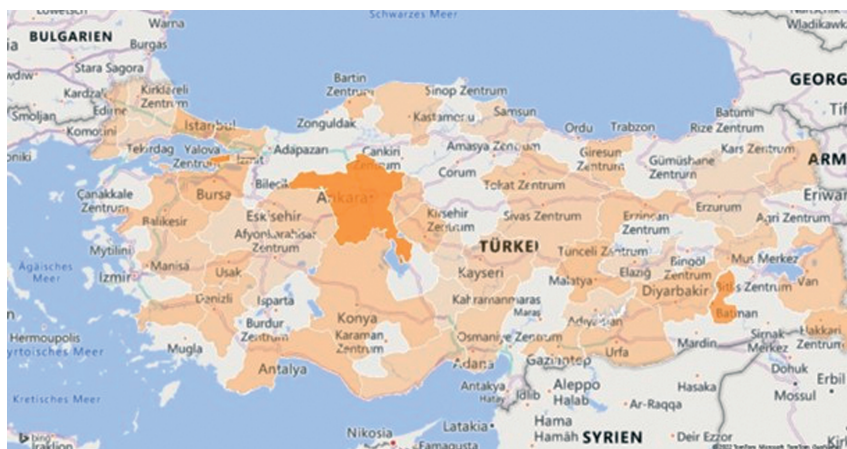
⁸⁶ Die türkischen Textausschnitte aus den Dokumenten sind wegen der Umwandlung in ANSI ohne türkische Sonderzeichen versehen. Sie werden in der Auswertung in der Form benutzt, um die Dokumente im Korpus nicht zu verändern. Die Sonderbuchstaben sind im Namen der Quelldateien ebenfalls nicht aufgeführt, da R diese nicht lesen kann. Selbstverständlich sind die türkischen Buchstaben in den Originaldokumenten korrekt angegeben. Direkte Zitate sind in doppelte („“) und indirekte in einfache Anführungszeichen (,) gesetzt.



Karte 12: Abdeckung Topoi

in Bezug zum internationalen Migrationsregime diskutiert. Bei Kommunen in der Türkei bildet dieser Topos jedoch eine wesentliche Grundlage für die Diskussion im Umgang mit Diversität und Fluchtmigration. Während im europäischen Kontext Binnenmigration vor dem Hintergrund des Wohlfahrtsstaates selten als ein Phänomen im Kontext von Migrationsdebatten erscheint, ist es in einem Land wie der Türkei gerade umgekehrt. Ursächlich hierfür sind die enormen sozialen Ungleichheiten und die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten. Kommunen des Ostens und der Schwarzmeerküste, die von der Abwanderung betroffen sind, fürchten um den Verlust von Humankapital durch ökonomisch motivierte Abwanderung oder Vertreibung aus politischen Gründen. Die aufnehmenden Städte im Westen der Türkei, die mit dem rasanten Bevölkerungswachstum konfrontiert sind, fühlen sich zugleich durch ökonomisch bzw. politisch motivierte Fluchtmigration betroffen und müssen Maßnahmen ergreifen, um die Menschen in das städtische Leben zu integrieren. Diese Schritte unterscheiden sich bisweilen nur wenig von den Maßnahmen, die für internationale Geflüchtete ergriffen werden. Ein wesentlicher Unterschied ist die rechtliche Situation der Newcomer; diese rücken aber mit Blick auf die diskursive Verhandlung des Phänomens in den Hintergrund.

Da dieser Topos in dieser Breite nicht erwartbar war, aber für die meisten Regionen der Türkei eine wesentliche Rolle spielt, wird er zu Beginn der Betrachtung ausführlicher diskutiert.



Karte 13: Topos Binnenmigration

In erster Linie betrifft er das neutrale Keyword göç (Migration), während sich in der qualitativen Auswertung deutlich ein fluider Gebrauch des Begriffs zwischen Binnenmigration und ausländischen Zugewanderten in den Dokumenten nach 2011 zeigt.

Der geografische Überblick in Karte 13 zeigt die große Bedeutung des Begriffs göç (Migration) in der Wahrnehmung der Wanderungsbewegungen innerhalb des Landes.⁸⁷ Gerade der Südosten als Abwanderungsregion und die Metropolen **Ankara** wie auch die Marmararegion als Zugzugsregionen sind anscheinend mit den Folgen der Landflucht enorm belastet. Die Kommunen sind Zielorte für alle, die Arbeit, Bildung und Qualifizierung für sich selbst und ihre Kinder suchen. Auffällig ist, dass gerade diejenigen Kommunen, die von Binnenmigration betroffen sind, sich im weiteren Verlauf auch intensiv mit Fluchtmigration auseinandersetzen.

Binnenmigration setzt die Städte unter Druck: Diejenigen, die Zuwandernde aufnehmen, müssen ihre kommunalen Dienstleistungen permanent erweitern. Diejenigen, die von Abwanderung betroffen sind, verlieren meistens junge und qualifizierte Menschen. Gleichzeitig nehmen

⁸⁷ Die breite Diskussion in den Jahren 2010 bis 2014 Jahre zu Binnenwanderung und Landflucht ist sicherlich auch das Ergebnis der 2007 eingeführten Datenregistrierung und Meldeverfahren ADNKS.

Abwanderungsgebiete ihrerseits Geringqualifizierte aus nahen ländlichen Regionen auf, die in der Landwirtschaft keine Zukunft sehen.

In den Berichten der Stadt **Gaziantep** wird der Umstand beklagt, dass die Stadt für viele Binnenmigrant:innen im Osten des Landes ein Anziehungsort ist, da die Stadt mit ihren Industriebetrieben Arbeitsplätze bietet. Die Stadt kämpft deswegen mit der starken Nachfrage nach Wohnraum sowie einer ‚planlosen Verstädterung‘ („çarpık kentleşme“). Die permanente Zuwanderung mache die soziale Unterstützung der Ankommenden notwendig. Das Betteln und die ‚fliegenden Händler‘, so die Berichte, müssten verhindert werden und eine geordnete Stadtplanung müsse stattfinden (2007–2011_Gaziantep_SP; 2014_Gaziantep_PP).

Städte an der Mittelmeerküste sind ebenfalls aufnehmende Regionen. In der Auswertung beklagt zum Beispiel die Stadt **Mersin** als erste Kommune im Korpus die ‚unkontrollierte‘ Migration (2006–2009_Mersin_SP). Ähnlich wie Gaziantep erfährt die Region zu Beginn des Untersuchungszeitraums durch den Wirtschaftsaufschwung eine hohe Binnenzuwanderung aus den angrenzenden ländlichen Gebieten. Für die Stadt gehe damit eine Verknappung von Wohnraum einher (2010–2014_Mersin_SP).

Im Westen macht **Balıkesir** darauf aufmerksam, dass die eigenen Schul- bzw. Universitätsabsolvent:innen die Stadt verlassen („Beyin göcü“/Braindrain), sodass sich die regionale Wirtschaft nicht entwickeln könne (2019_Balıkesir_FR). **Aydin** thematisiert vermehrt die Abwanderung der Landbevölkerung in die Städte und möchte die ländliche Entwicklung („kırsal kalkınma“) vorantreiben, um diese Migration zu verhindern (2018_Aydin_FR; 2018_Aydin_PP). **Şişli**, ein traditionell wohlhabender Stadtteil **Istanbuls**, unterstützt 2009 den ‚Rücktransport der mittellosen Bürger in die Heimat‘ (2009_Şişli_FR). Während 2010 **Denizli** noch euphemistisch von einem ‚gesellschaftlichen Mosaik‘ in Bezug zu den Folgen der Zuwanderung spricht, befürchtet die Stadt zwei Jahre später die Diskriminierung der ‚mittellosen, armen Binnenmigrant:innen‘ (2010_Denizli_FR; 2013_Denizli_PP).

Der **Nordosten** der Türkei ist Zufluchts- und Abwanderungsregion zugleich. **Erzincan** bezeichnet sich selbst als ‚Filter‘ („süzgeç“) und möchte die Abwanderung in die westlichen Städte Istanbul, Izmir und Ankara verhindern (2009–2013_Erzincan_SP). **Malatya** beklagt die Abwanderung der ‚klugen Köpfe‘ und plant, den Braindrain („beyin göcü“) umzukehren (2010–2014_Malatya_SP; 2010_Malatya_PP). **Batman** beklagt die Abwanderung der eigenen Bevölkerung seit den 1990er Jahren in die

Städte des Westens und problematisiert die Zuwanderung aus den ländlichen Gebieten (2010–2014_Batman_SP).

Die Städte in **Zentralanatolien** sind sowohl Empfangende als auch Entsendende von Binnenmigrant:innen. **Adana** und **Konya** als wirtschaftlich starke Städte beklagen die Zuwanderung von Niedrigqualifizierten und damit einhergehend ein starkes Bevölkerungswachstum (2010–2014_Adana_SP; 2007–2011_Konya_SP; 2014_Konya_PP). Weniger wirtschaftlich starke Städte wie **Kırşehir** und **Nigde** monieren ebenfalls die Zuwanderung aus dem ländlichen Umland, da sich dort keine Bildungsperspektiven für die Jugend böten und ‚Viehzüchter‘ dazu tendieren würden, in die Städte zu ziehen, weil sie zu wenig verdienen (2010–2014_Kırşehir_SP; 2010–2014_Nigde_SP).

Der Begriff des ‚ungerlernten bzw. unqualifizierten Menschen‘ („vasıfsız insan“) findet sich in den Plänen und Berichten immer wieder mit Bezug auf die zuwandernde Landbevölkerung: Die Großstädte mit einer starken Industrie ziehen mit ihren Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit, so die Wahrnehmung der Stadtverwaltungen, Menschen ohne formale Bildung aus den strukturschwachen Regionen an. Die ‚unkontrollierte‘ Migration von einheimischen Niedrigqualifizierten aus dem ländlichen Raum in die Städte, fehlende Stadtplanung und Infrastrukturentwicklung gehen für die Kommunalverwaltungen mit der Forderung nach Eindämmung des Bevölkerungswachstums, um Wohnraumangel und negative soziale Folgen zu vermeiden, einher.

3.1.5.3.2 Migrationsgeschichte

In den Plänen ist die Verbindung der Stadtgeschichte mit Flucht und Migration ein stets präsent Thema. Bezüge zu Migration werden auf der kulturellen und historischen Ebene hergestellt und an das antike Syrien, das Römische Reich sowie selbstverständlich das Osmanische Reich rückgebunden. So beziehen sich die Städte in der Marmararegion wie **Bursa** und **Kocaeli** beispielsweise explizit auf die eigene Stadtgeschichte als eine Migrationsgeschichte, in der sie nach dem Ersten Weltkrieg und dem Zerfall des Osmanischen Reiches Geflüchtete aus den ehemaligen Reichsgebieten im Balkanraum aufgenommen haben.

Der Bezug zur Stadtgeschichte ist, wie bereits diskutiert, eine Vorgabe des Leitfadens zur Erstellung von strategischen Plänen. Bemerkenswert ist, dass viele Städte dabei die eigene Migrationsgeschichte in das Narrativ als Ankunftsorte für Vertriebene bzw. Umsiedelnde nach dem Zerfall



Karte 14: Topos Migrationsgeschichte

des Osmanischen Reiches aufnehmen (zum Beispiel Bursa, Kocaeli und Yalova).

Samsun thematisiert die eigene Migrationsgeschichte und richtet 2016 ein Migrationsmuseum ein, das den Bevölkerungsaustausch zwischen Griechenland und Türkei nach dem Abkommen von Lausanne 1923 zum Schwerpunkt hat (*Alacam Mübadele Müzesi*) (2016_Samsun_FR). **Bursa** gründet 2018 ebenfalls ein Migrationsmuseum (*Göç tarihi müzesi*), um die Stadtgeschichte durch dieses Prisma zu erzählen (2019_Bursa_FR). **Yalova** stellt 2017 eine Statue mit einem ‚Migranten und einer Migrantin mit Kind‘ auf, die ebenfalls die Geschichte der Zuwanderung aus den ehemaligen Besitzungen des Osmanischen Reiches repräsentieren soll (2017_Yalova_FR).

Isparta verbindet die Migrationsgeschichte mit der regionalen Wirtschaftsgeschichte: Ein *göçmen* (Migrant) aus Bulgarien hat im 19. Jahrhundert Rosen in die Stadt gebracht. Isparta ist heute der größte Rosenproduzent des Landes und exportiert die Pflanze bzw. aus ihr gefertigte Produkte weltweit.

Antakya thematisiert lange nicht den Syrienkrieg in direkter Nachbarschaft, sondern verbleibt beim historischen Bezug zum ‚Zusammenleben von Muslimen, Christen und Juden seit Jahrhunderten‘ in der Region. Die gewaltsame Vertreibung der armenischen Bevölkerungsgruppe 1915 nach Syrien wird als ‚armenischer Vorfall‘ („Ermeni olayı“) verklausuliert, in dessen Verlauf es ‚Kräften von außen‘ gelungen sei, die multireligiöse

Gesellschaft zu spalten. Aber ungeachtet dieser Geschehnisse seien die Menschen in der Stadt Freunde und Brüder (2015–2019_Antakya_SP).

Der Istanbuler Stadtteil **Sultanbeyli** bezieht sich sowohl auf die eigene Migrationsgeschichte als auch die Geschichte des Ortes: Zwischen 1914 und 1915 wurden 33 verfolgte jüdische Familien aus der Ukraine vom Osmanischen Reich auf einem Bauernhof in Sultanbeyli untergebracht. Sich selbst bezeichnet der Stadtteil als ‚kosmopolitisch‘ und identifiziert sich als Wohnort von Nachfahren vormaliger Binnenmigrant:innen aus der östlichen Schwarzmeerregion (2010–2014_Sultanbeyli_SP).

Im Kontext der Fluchtmigration beziehen sich die von Binnenmigrant:innen erbauten Stadtteile Istanbuls wie **Sultanbeyli**, **Zeytinburnu** und **Bağcılar** auf ihre eigenen Erfahrungen und begründen so die Hilfe, die sie für die Geflüchteten leisten.

3.1.5.3.3 Hilfe

Der Topos Hilfe umfasst die Diskussion um die direkte erste Hilfe in Form von Nahrungsmitteln, Kleidung, Hausrat oder Heizkohle. Die Versorgung mit existenzsichernden Ressourcen ist im Grunde eine Aufgabe des Katastrophenmanagements AFAD und wurde während der Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien in die Türkei nicht nur von der AFAD übernommen, sondern – häufig in Eigenleistung – auch von Kommunen. Vor dem Syrienkrieg stechen die Städte **Tokat** und **Erzurum** hervor, die Hilfe für afghanische Geflüchtete leisten, da sie an einer wichtigen Transitroute gelegen sind. In der Ägäisregion sind es die Kommunen **Manisa** und **Denizli**, die früh Ausgaben für Geflüchtete benennen (2011_Manisa_PP; 2012_Denizli_FR). **Kilis** ist die erste Kommune, die 2012 auf die Kostenübernahme der Bestattung einer verstorbenen syrischen Person verweist, die anscheinend keine Angehörigen hatte (2012_Kilis_FR).

Kayseri ist eine der ersten Kommunen, die neben der Erstversorgung bereits 2016 Sprachkurse für die Geflüchteten anbietet und bemerkt, dass durch die Migration der Anteil der alten und pflegebedürftigen Bevölkerung steige. **Kayseri** benutzt die beiden Begriffe *mülteci* (Geflüchtete/r) und *sığınmacı* (Asylsuchende/r) häufig durch einen Schrägstrich getrennt (2016_Kayseri_FR). Die Stadt setzt im Betrachtungszeitraum ihre Arbeit zur Versorgung der ‚Armen und Bedürftigen‘ (*fakir, muhtaç*) – zu denen auch die Geflüchteten gezählt werden – fort und öffnet ihnen sogar 2019 den Zugang zur sozialen Unterstützungskarte (*sosyal destek kartı*). Internationale Organisationen oder Fonds tauchen in den



Karte 15: Topos Hilfe

Berichten der Stadtverwaltung nicht als Akteure auf (2017_Kayseri_FR; 2018_Kayseri_FR; 2019_Kayseri_FR).

In der Krise hilft 2016 **Kocaeli** im Westen Kommunen im Süden mit 42 Lkw-Ladungen im Wert von 166.552 TL (ca. 55.517 EUR, 1:3) (2016_Kocaeli_FR). Ebenso beteiligt sich **Bursa** durch die Unterstützung in Form von ‚Leistungen für vorübergehend geschützte Personen‘ im Rahmen der Verordnung über den vorübergehenden Schutz beim Katastrophen- und Notfallmanagement des Premierministers für syrische Asylsuchende (2016_Bursa_FR).⁸⁸

Im Südosten macht 2011 **Kahramanmaraş** bereits mit einer Karte für den Bezug von Nahrungsmitteln für Geflüchtete auf sich aufmerksam. Ein Blick in die Dokumente der Stadt offenbart, dass die Stadt für afghanische Geflüchtete gemeinsam mit der Provinzverwaltung (*valilik*) sogar 25 Häuser gebaut hat (2011_Kahramanmaraş_FR). Ab 2015 zeigt die Stadt ebenfalls Hilfsbereitschaft: zunächst durch die Verteilung von Decken und Betten sowie Kleidung. Für das Jahr 2016 wird die Eröffnung eines Flüchtlingscamps geplant (2015_Kahramanmaraş_FR; 2016_Kahramanmaraş_PP). Die Verwaltung versucht im Programm COSME, einem För-

⁸⁸ „Geçici Koruma Yönetmeliğinin geçici korunanlara sağlanacak hizmetler baslikli maddesine istinaden, verilen hizmetler çerçevesince Suriyeli Siginmacilar ile ilgili Belediyemiz olarak yürüttüğü hizmetler kapsamında Basbakanlik Afet ve Acil Durum Yönetimi Baskanligınca koordineli çalışma yapılmıştır“.

derprogramm der Europäischen Union für kleine und mittlere Unternehmen, Fördergelder für ein Beratungszentrum zu akquirieren, und bereitet einen Antrag zur Finanzierung eines Projekts für Mädchen über die australische Botschaft (40.000 australische Dollar) vor. Gleichzeitig werden 12.000 Flüchtlingshaushalte im Stadtgebiet aufgesucht und mit Essen, Kleidung, Möbel, Brennholz etc. versorgt (2017_Kahramanmaraş_FR).

Ebenfalls hilfsbereit ist **Adana** und spendet 2015 insgesamt 203 Betten, 15 Doppelstockbetten, Kissen und Bettwäsche sowie 3.000 Zahnputzsets und 1.000 Lebensmittelpakete. Ehrenamtliche verteilen 758 Hilfspakete an asylsuchende Familien (2015_Adana_FR). Bereits 2016 nimmt Adana in Şanlıurfa an vorbereitenden Treffen mit der niederländischen Hilfsorganisation VNG International (2016_Bursa_FR) teil.⁸⁹

Samsun als eine Stadt an der Schwarzmeerküste diskutiert *mülteci* (Geflüchtete/r) ausschließlich in Bezug auf soziale Unterstützung von armen Menschen. Diese Hilfen beschränken sich im türkischen Sozialsystem mit wenigen Ausnahmen auf Sachhilfen und Lebensmittel⁹⁰. In einem Atemzug werden ‚Arme, Alte, Behinderte, Mittellose, Geflüchtete, Studenten, Veteranen, Waisen oder Bedürftige, die Katastrophen wie Erdbeben, Bränden, Überschwemmungen ausgesetzt sind oder waren‘ genannt.⁹¹

Im Jahr 2020 werden Verschiebungen sichtbar, wenn die Stadt angibt, in der Covid-19-Pandemie gemeinsam mit weiteren öffentlichen Einrichtungen, Hochschulen, NGOs und freiwilligen Bürger:innen ‚Flüchtlinge und Roma‘ zu unterstützen (2020_Samsun_FR).

Hilfe leisten Kommunen anscheinend bereitwillig und berichten über ihr Engagement. So taucht die Stadt **Rize** an der Schwarzmeerküste im gesamten Korpus in Bezug auf Migration nur einmal auf, nämlich 2020 mit einem Bericht über Kleidungshilfen für 171 syrische Staatsangehörige. Menschen aus Georgien, Usbekistan, Aserbaidschan und dem Irak werden ebenfalls von der Sozialverwaltung mit Kleidung versorgt

89 VNG International ist ein Zusammenschluss von niederländischen Kommunen, um „demokratische Kommunalverwaltungen in Entwicklungs- und Schwellenländern zu stärken“, <https://www.vng-international.nl/>.

90 Es gibt gesetzlich eine kleine finanzielle Unterstützung für ältere, pflegebedürftige Menschen.

91 „Samsun’da yoksulluk içinde olup temel ihtiyaçlarını karşılayamayan geçimini sürdürmekte güçlük çeken fakir, yaslı, engelli, düskün, mülteci, öğrenci, şehit ve gazi aileleri, kimsesiz veya deprem, yangın, sel gibi afete maruz kalan ihtiyaç sahibi kisi ve ailelere belediye bütçe imkânları dâhilinde yapılacak sosyal yardımların (aynî veya nakdî) ve diğer sosyal hizmetlerin yürütülmesine dair çalışmalar yapılmaktadır“.

(2020_Rize_FR). Diese Art Hilfe wird neben der Versorgung mit Brot und Heizkohle von vielen Kommunen in Bezug auf Geflüchtete thematisiert.

3.1.5.3.4 Soziales

Der Topos Soziales umfasst Leistungen der Kommunen zur Daseinsfürsorge, die in diesem Fall speziell für Newcomer bereitgehalten werden. Die Türkei hat keine ausgebaute soziale Infrastruktur, wie sie sich in den Wohlfahrtsstaaten des Globalen Nordens findet.



Karte 16: Topos Soziales

Ab 2015 wird in den Dokumenten die wachsende Notlage der von der Zwangsmigration betroffenen syrischen Menschen insbesondere in den grenznahen Städten **Gaziantep**, **Kilis** und **Adana** deutlich: Es werden ab 2015 Zeltstädte aufgebaut, Hilfskampagnen für Asylsuchende organisiert und mit Unterstützung von Ehrenamtlichen Hilfe für die ankommenden Menschen organisiert (2015–2019_Gaziantep; 2015_Adana_FR). In **Istanbul** werden mobile Gesundheitsstationen für spezielle Gruppen, unter anderem für Wohnungslose vorgehalten. Obwohl die Verwaltung offensichtlich kein spezielles Budget dafür erhält, wird die Notwendigkeit einer Gesundheitsversorgung für Zugewanderte allgemein anerkannt (2015_Şişli_PP; 2016_Şişli_PP; 2017_Şişli_PP).

Die Sozialverwaltung der wirtschaftsstarken Stadt **Kayseri** hilft ,allen, die in unserer Gemeinde und in den angrenzenden Gebieten wohnen,

sich in sozialer und wirtschaftlicher Not befinden oder schutz-, pflege-, hilfe- und unterstützungsbedürftig sind'. Dabei plant, koordiniert, bietet die Verwaltung soziale Dienst- und Hilfsangebote für Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Behinderte, Familien, Menschen mit Asylstatus an.⁹² Geflüchteten und ihren Familien werde ‚Brot, Lebensunterhalt und Sachleistungen‘ zur Verfügung gestellt (2020_Kayseri_FR).

Nach der ersten Hilfe werden ab den Jahren 2015/2016 in vielen süd-ostanatolischen Kommunen und in den Istanbul Stadtteilen Systeme aufgebaut, um Sozialleistungen zuweisen zu können, mit denen die Armut der Geflüchteten gelindert werden soll. Diese umfassen neben Geld- und Sachleistungen soziale Begleitdienste und Gesundheitsangebote durch die Kommunen. Nur ein geringer Anteil kommunaler Mittel kann auf diese Sozialleistungen verwendet werden, zumal die Städte keine zusätzlichen Ressourcen für die Versorgung der Geflüchteten erhalten. Ohnehin sind Hilfsleistungen im sozialen Bereich nur für die Ärmsten der Armen vorgesehen. Kommunen haben zugleich stets die Befürchtung, dass soziale Leistungen für Geflüchtete Unruhe bei der einheimischen Bevölkerung hervorrufen, da die Ressourcenkonkurrenz groß und unmittelbar ist. Städte im Südosten und in den westlichen Metropolen sind angehalten, soziale Leistungen für alle von Armut betroffenen Menschen bereitzuhalten, können dies aber aus eigenen Kräften kaum leisten. Es entsteht ein Dilemma.

3.1.5.3.5 Armut

Der Topos Armut wird, auch wenn er häufig verbunden mit den Topoi Arbeit und Hilfe diskutiert wird, als ein eigener Tatbestand präsentiert. Dies ist begründet in seiner zentralen Stellung im Diskurs der Städte über Migration, die vordergründig als von ärmeren Bevölkerungsschichten geprägt wahrgenommen wird. Der Mangel an gesetzlich vorgeschriebenen Sozialleistungen und geringe finanzielle Ressourcen der Kommunen führen im Zusammenspiel mit dem Migrationsregime der Türkei sowie der rezenten Fluchtmigration zu Armutsphänomenen, die intensiv diskutiert und auch in Bezug zu Geflüchteten erörtert werden.

92 „Belediyemiz mücavir alanları içerisinde yasayıp; sosyal ve ekonomik yoksunluk içerisinde bulunan veya korunmaya, bakıma, yardıma ve desteğe ihtiyaç duyan; çocuk, genç, yetiskin, yaslı, engelli kişi, aile, mülteci veya siginmacı statüsüne sahip kişi ve



Karte 17: Topos Armut

Die Armut der Geflüchteten wird sehr deutlich kommuniziert und mit konkreter Hilfe verbunden. Mit Blick auf bettelnde Kinder, die auf der Straße leben und arbeiten, beschreiben eindringlich etwa im Jahr 2014 Städte wie **Diyarbakır** die prekäre Lage. Das Bevölkerungswachstum in den Städten führt zu einer Verschärfung der sozialen Probleme. Dabei werden die Binnenmigrant:innen häufig gemeinsam mit den Geflüchteten als eine Problemgruppe diskutiert, so etwa in den Berichten der Verwaltung von **Kayseri**.

Kayseri hilft und versorgt Menschen mit Lebensmitteln und Unterkunft. Dies wird sowohl in der Planung als auch in der Berichterstattung deutlich, die mit der kommunalen Hilfe für andere Bedürftige wie ‚mittellose Ältere, Menschen mit Behinderung oder Frauen‘ aufgeführt wird. Es finden sich allerdings weiterhin keine Hinweise auf internationale Zusammenarbeit oder Einwerbung von Projektmitteln wie in anderen Kommunen (2016_Kayseri_FR; 2016_Kayseri_PP; 2017_Kayseri_FR; 2017_Kayseri_PP; 2018_Kayseri_FR; 2019_Kayseri_FR).

Kilis macht ausdrücklich auf lebensnotwendige Hilfe für syrische Geflüchtete aufmerksam. Neben den Problemen, die mit der massiven Bevöl-

gruplara götürülecek her türlü sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin planlanması, koordinasyonu ve yürütülmesi faaliyetleridir“.

kerungszunahme einhergehen, wie ‚Verkehrsprobleme, Müllansammlung und Konflikte‘, treten insbesondere drastisch Armutsphänomene auf: Syrische Familien „besetzen“ („işgal“) die städtischen Parkanlagen, verursachen Lärm, da sie die ‚ganze Nacht auf den Straßen‘ seien. Alteingesessene fühlten sich als ‚Bürger zweiter Klasse‘. Konflikte sowohl innerhalb der Flüchtlingsgruppen als auch zwischen Geflüchteten und türkischen Bewohnern seien die Folge.

Als ein gravierendes Problem stellen die strategischen Planungen die große Anzahl der syrischen Menschen dar. Die Dokumente verweisen gar auf die Gefahr, dass die Geflüchteten potenziell zu einer Bevölkerungsmehrheit werden könnten („suriyelilerin potansiyel nüfus gücü“). Gleichzeitig wird ihre Präsenz als ökonomische Chance gesehen. Argumente dafür sind die ‚günstigen Arbeitskräfte, wirtschaftliche Vitalität und Mobilität im Wohnungssektor durch unsere syrischen Gäste‘⁹³, die internationale und nationale Wahrnehmung der Stadt durch die Aufnahme der Syrer:innen sowie die Zunahme von Fördergeldern (2013_Kilis_FR; 2015–2019_Kilis_SP).

Batman kämpft ebenfalls mit Armut: Die Zwangsmigration führe zu großen sozialen Problemen von ‚verschiedenen Kulturen‘. Die kurdische Stadt nimmt 2015 Jesidinnen und Jesiden („ezidi kürtleri“) aus Kobane in Syrien auf und unterstützt sie bei der Krankenversorgung (2015_Batman_FR).

3.1.5.3.6 Gewaltmigration

Der Topos Gewaltmigration („zorunlu göç“) erscheint auf zwei Arten: als die Vertreibung der kurdischen Minderheit aus bestimmten Regionen und als die Fluchtmigration infolge der kriegerischen Auseinandersetzung in Syrien.

Der Topos Gewaltmigration zieht sich durch die Dokumente von **Mar-din** und **Diyarbakır** in Bezug auf Vertreibung der kurdischen Minderheit im Zuge der militärischen Auseinandersetzung mit der PKK. In diesem Zusammenhang spricht **Diyarbakır** 2007 von benachteiligten Gruppen („dezavantajlı gruplar“) und 2008 von Hilfe für ‚Frauen, die aus den Dörfern kommen‘, und diejenigen, die arm und mittellos sind. Ohne konkret

93 „Suriyeli misafirlerin ucuz is gücü, ekonomik canlılık ve konut sektöründe hareketlilik sağlaması“.



Karte 18: Topos Gewaltmigration

die Auseinandersetzungen um Anerkennung der kurdischen Identität zu benennen, wird das kulturelle Erbe in den Formulierungen der Pläne deutlich markiert: **Diyarbakır** unterstützt 2009 den kurdischen Schriftstellerverein („kürt yazarlar derneği“) und spricht 2010 offen von Zwangsmigration („zorunlu göç“) (2009_Diyarbakir_FR; 2010_Diyarbakir_FR). 2014 wird der Angriff der Terrororganisation ISIS in Kobane/Syrien, die als ‚Schwesterstadt‘ zu Suruç gesehen wird, thematisiert. Die syrische Stadt wird danach durch die Lieferung von Lebensmitteln unterstützt (2014_Diyarbakir_FR).

Hakkâri macht ebenfalls auf die Zwangsmigration der kurdischen Bevölkerungen aufmerksam, die mit der Entleerung der Dörfer einhergeht. Die Stadt macht in einem ihrer wenigen Pläne die Notwendigkeit deutlich, ausreichend Finanzmittel zur Bewältigung der Folgen zu erhalten (2015–2019_Hakkari_SP).

3.1.5.3.7 Krise

Der Topos Krise erfasst sowohl den Ausnahmezustand der Anfangsphase der Fluchtjahre nach dem Kriegeausbruch in Syrien ab 2011 als auch die infrastrukturelle Überforderung der Kommunen in den Folgejahren, die sich nicht zuletzt in ärmeren Städten der Grenzregionen manifestiert.

Kilis ist erneut ein Gradmesser für die Probleme, die mit der Migration seit 2011 einhergehen und sich auf andere Kommunen übertragen lassen.



Karte 19: Topos Krise

Neben der praktischen Überforderung in der regulären Versorgung wie Stadtreinigung, Wasser- und Energieversorgung durch die Aufnahme von Geflüchteten (2015_Kilis_FR) hat die Stadt mit steigender Arbeitslosigkeit und mit Folgekonflikten innerhalb der Stadtbevölkerung zu kämpfen (2015–2019_Kilis_SP). 2016 ist für **Kilis** ein besonderes Krisenjahr: Seit diesem Jahr leben in der Stadt mehr syrische als türkische Staatsangehörige. In einer stadtweiten Protestaktion wird eine 19 Meter lange Einladung an Angela Merkel geschrieben, damit sie sich ein Bild von der Flüchtlingssituation vor Ort machen kann. Im gleichen Tätigkeitsbericht wird berichtet, dass Kilis für den Friedensnobelpreis vorgeschlagen wird (2016_Kilis_FR).

2018 berichtet der Feuerwehrchef Niyazi Budak im Tätigkeitsbericht der Stadt Kilis eindringlich:

„Die kriegsbedingte Zuwanderung hat innerhalb der Grenzen der Provinz Kilis zu einem deutlichen Bevölkerungswachstum geführt. Dieser Anstieg erschwert in erster Linie die effiziente Ausführung der Aufgaben der Feuerwehr. Da es in den Stadtteilen Musabeyli, Elbeyli und Polateli unserer Provinz keine Feuerwehr und Personal gibt, werden die Feuerwehren in diesen 137 Dörfern, 75 Nachbarschaften und 47 Weilern in diesen Distrikten von uns gestellt.

Wenn die Gemeinde Kilis weiterhin diese Leistungen erbringen soll, werden erhebliche Probleme bei den Such- und Rettungsdiensten fortbestehen, die nicht nur wirtschaftlich bewältigt werden müssen, sondern auch soziale Konflikte in der Stadt fortsetzen. Vor dem Bürgerkrieg in Syrien bestand die Bevölkerung der Stadt aus 85.923 Personen, heute sind es rund 220.000 Einwohner. Vor dem Bürgerkrieg in

Syrien lag die Zahl der Brände in unserer Provinz im Durchschnitt bei 2, heute liegt sie bei 5. [...]“

Das Zitat aus dem Tätigkeitsbericht der Stadt **Kilis** von 2018 ist Ausdruck der allgemeinen Verschärfung der Lage in Bezug auf kommunale Leistungen.

Am Ende des Tätigkeitsberichts 2018 der Stadt Kilis heißt es unter Vorschläge und Maßnahmen:

„In unserer Stadt leben rund 24.000 Familien. Derzeit profitieren 7.200 Familien von der Unterstützung unserer Direktion und diese Zahl wächst von Tag zu Tag. Diese Zahlen repräsentieren 30 % unserer Bürger, die innerhalb der Grenzen unserer Gemeinde wohnen. Mit dem raschen Übergang syrischer Einwanderer zur türkischen Staatsbürgerschaft nimmt die Zahl der Neuanträge rasant zu. Die Arbeitsmöglichkeiten sind in unserer Stadt, die eine der am stärksten betroffenen Städte des seit etwa 8 Jahren andauernden Krieges in Syrien ist, äußerst begrenzt. Dementsprechend steigt die Zahl der bedürftigen Familien von Tag zu Tag. Aus diesem Grund versuchen wir als Gemeinde, alle Bedürfnisse unserer Bürger zu erfüllen, damit sie diesen Prozess durchlaufen können.“

Der Hilferuf der Stadt im Südosten ist auch ein Wink mit dem Zaunpfahl Richtung Ankara, da die Berichte sowohl vom Stadtrat beschlossen und veröffentlicht als auch an die zuständige Abteilung im Präsidialamt verschickt werden.

Antakya an der direkten Grenze zu Syrien thematisiert das Thema *mülteci* (Geflüchtete/r) unter Reinigungsgesichtspunkten: Die zuständige Abteilung biete ‚unseren 380.000 Bürger:innen sowie etwa 200.000 syrischen Geflüchteten 24 Stunden am Tag, 7 Tage die Woche Dienstleistungen an‘. Die Reinigungskräfte kämen ihrer Verantwortung unter Ausnutzung der vollen Leistungsfähigkeit nach. Daneben schließt die Verwaltung acht syrische Geschäfte, die ohne Genehmigung geöffnet haben. Diese Geschäfte seien versiegelt und versperrt worden (2020_Antakya_FR). Die Schließung nicht zugelassener Läden ist ein Narrativ, das sich in vielen Dokumenten von Kommunen als Ausdruck von Kontrolle über die ökonomische Selbstständigkeit von Geflüchteten wiederfindet bzw. dem Schutz einheimischer Geschäftsinteressen dient.

Aus der Krise gehen Konflikte hervor, die im Diskurs um den Mangel an Ressourcen eigene Argumentationsmuster hervorbringen.



Karte 20: Topos Konflikte

3.1.5.3.8 Konflikte

Der Topos Konflikte fasst Argumentationsmuster zusammen, die mit den sozioökonomischen Problemen insbesondere in den Städten der Grenzregion zu Syrien und in den Metropolen Istanbul und Ankara sichtbar werden. Krisensituationen und Armut können ohne ein funktionierendes Migrationsmanagement zu Konflikten in der aufnehmenden Gesellschaft führen.

Kilis macht erneut früh auf Themen aufmerksam, die für Kommunen problematisch sein können: Sicherheitsprobleme durch mangelnde Grenzkontrolle, Straßenverkäufer, illegale Geschäftsöffnungen und Verwahrlosung der Menschen wegen fehlender Unterkünfte sind zentrale Themen. Syrische Asylsuchende leben in städtischen Parkanlagen. Die größte Herausforderung besteht für die Kleinstadt an der Grenze zu Syrien in der hohen Anzahl der Geflüchteten, die mit kulturellen und sprachlichen Problemen assoziiert werden (2015_Kilis_SP; 2015_Kilis_FR; 2018_Kilis_FR; 2019_Kilis_FR).

Die Stadt **Hatay** beklagt ebenfalls die Verschmutzung der städtischen Parkanlagen und die Anpassungsprobleme der Asylsuchenden (2016_Hatay_FR; 2017_Hatay_FR).

Sinop befürchtet durch die Zuwanderung eine Erhöhung der kommunalen Ausgaben sowie die Zunahme von ‚Illegalität und sozialen Konflikten‘, die das ‚soziale Gefüge der Stadt‘ gefährden könnten (2020–

2024_Sinop_SP). Ähnlich argumentiert **Şanlıurfa** die Problemlagen, die sich mit der hohen Anzahl der *sığınmacı* (Asylsuchende) ergeben: Sicherheit und der soziale Frieden in der Stadt seien gefährdet (2016–2019_Şanlıurfa_SP). Şanlıurfa bestreitet aus eigenem Budget der Stadtverwaltung Hilfe für 500.000 syrische Asylsuchende bei einer Bevölkerung von insgesamt 1.985.753 (2019_Şanlıurfa_PP). Gleichzeitig führt die Stadt ein Projekt mit der nationalen Flüchtlingsorganisation ASAM durch, das aus EU-Mitteln finanziert wird (2019_Şanlıurfa_FR).

Der Stadtteil **Mezitli** in Mersin beklagt die ‚politischen Tendenzen, die durch die globale Krise entstanden sind‘, die ‚Einwanderung der Menschen aus Syrien‘ sowie den dadurch entstandenen Nationalismus.⁹⁴

Die Verwaltung äußert sich außergewöhnlich politisch:

*„In diesem Zusammenhang wurde der Glaube an die liberale Demokratie beschädigt; Protektionismus und Populismus haben an Stärke und interventionistische Politiken an Boden gewonnen“.*⁹⁵

Die Intensität der internationalen Migration und geopolitische Spannungen hätten, so der Tenor des Berichts, ausländerfeindliche Stimmungen geschürt. Die mangelnde Fähigkeit der eingewanderten Bevölkerung, sich an die Stadt anzupassen, könne zu großer Arbeitslosigkeit, Armut und Zunahme von Kriminalität führen. Dabei werde das Zugehörigkeitsgefühl und Vertrauen gefährdet. Die Spannungen zwischen den Gesellschaftsschichten könnten zu einer räumlichen Segregation führen.⁹⁶ Es gebe nicht genug Personal und Budget, um die ‚Zerstörung durch die syrischen Gäste zu verhindern‘.⁹⁷ Der Umgang mit den ‚Unregistrierten‘ stelle eine Herausforderung dar. Es bestehe die Gefahr der ‚kulturellen Degeneration‘ (‚kültürel yozlasma‘). Deswegen müsse dringend eine nationale

94 „Küresel kriz kaynaklı olusan siyasi egilimler, Suriye’den göç eden Suriyeliler, küresellesmenin ateslediği milliyetçilik akimini güçlendirmektedir“.

95 „Bu çerçevede liberal demokrasiye yönelik zedelenen inancın da etkisiyle daha korumacı ve içe kapalı nitelikte popülist politikalar güç bulmuş, müdahaleci politikalar zemin kazanmıştır“.

96 „Göçle gelen nüfusun kentle uyumunun sağlanamaması, yaygın işsizliğe ve yoksulluğa neden olabildiği gibi sosyal kesimler arasında gerilime, aidiyet ve güven duygusunun zedelenmesine, suç oranlarının yükselmesine, sosyal gruplar bazında mekânsal ayrışmaya neden olabilmektedir“.

97 „Suriyeli misafirlerin yarattığı tahribatin önlenmesine yönelik bir bütçe olmayışı“.

Migrationspolitik und ein übergreifender Plan entwickelt werden. Die mangelnde Unterstützung der Kommunalverwaltungen durch die Zentralregierung bei der Bewältigung der Folgen des Bevölkerungswachstums durch die ‚externe Migration‘ wird in der strategischen Planung deutlich beklagt.⁹⁸ Gleichzeitig werden positive Maßnahmen hervorgehoben, wie der erleichterte Zugang der Zugewanderten zum Stadtrat und den Beiräten (2020–2024_Mezitli_SP).

Im Topos Konflikte scheint das Narrativ durch, dass Geflüchtete die soziale Ordnung und Sicherheit gefährden. In der Migrationsforschung ist diese Erzählung als Kultur-Topos ausführlich dokumentiert und erforscht. Die Markierung der Migrant:innen als ‚anders‘ (*othering*) als die einheimische Bevölkerung ist meistens ein negativ formulierter Topos (Schrover/Schinkel 2013: 1130).

3.1.5.3.9 Kultur

Der Topos Kultur ist nicht nur in Bezug auf die nichttürkischen Geflüchteten präsent, sondern auch im traditionell säkular geprägten Westen des Landes in der Diskussion um Binnenmigration. Westliche Regionen in der Türkei, die weniger von den Migrationsbewegungen betroffen sind, beklagen vor allem eine ‚Überfremdung‘.

Während die Mittelmeerregionen sowohl bei den Treffern zu den Keywords als auch in der Auswertung der Topoi kaum präsent sind, sind die Kommunen in der Diskussion um die Sorge um die Veränderung der ‚kulturellen Zusammensetzung der Stadtbevölkerung‘ (‚kültürel doku‘) stark vertreten.

Antalya stellt fest, dass die Stadt als Tourismushochburg und mit ihrer intensiven Landwirtschaft ein Anziehungspunkt für Zuwanderung aus anderen Städten sei. Diese Situation sieht die Stadt in ihrer strategischen Planung zwar als Chance für eine weltoffene Bevölkerung mit einem demokratischen und partizipativen Verständnis. Zugleich wachse aber die Gefahr einer Zunahme der sozialhilfe- und dienstleistungsbedürftigen Bevölkerung. Deswegen bestehe die Notwendigkeit für Beschäftigungsprogramme (2020–2024_Antalya_SP).⁹⁹

98 „Dis göç ile oluşan nüfusa yönelik olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimden destek alamaması“.

99 „Ülkemizdeki işsizlik sorunu karsısında Antalya’nın turizm ve tarım potansiyeli diğer kentlerden göçü arttırmaktadır. Kent nüfusunun kozmopolit bir yapı kazan-



Karte 21: Topos Kultur

Der Mersiner Stadtteil **Mezitli** spricht von einer ‚Bevölkerungsexplosion‘: Eine lokale Stiftung gibt an, dass in Mezitli 2016 die Anzahl der registrierten syrischen Personen mit vorübergehendem Schutz bei etwa 27.000 liege. Es gebe aber etwa 50.000 nicht registrierte Personen und die Bevölkerung von **Mezitli** sei in den letzten fünf Jahren um 30 % gestiegen. Dies würde das ‚soziokulturelle Gefüge‘ beeinträchtigen, Konflikte und wirtschaftliche Schwierigkeiten verursachen.¹⁰⁰ Da sich die Budgets der Kommunalverwaltungen an der Anzahl der türkischen Staatsbürger:innen orientieren, stelle die hohe Zahl der nichtregistrierten Syrer:innen eine Belastung für die Kommunen dar, deren Versorgungskosten nicht gedeckt seien.¹⁰¹ Die Verwaltung könne keine besseren Leistungen erbringen, da

masi, demokratik ve katilimci anlayisin yerlesmesi için fırsat sayilabilecek bu durum olsa da, sosyal yardım ve hizmetlere ihtiyaç duyan nüfusun artmasini beraberinde getirmektedir.“

100 „Mezitli Kaymakamligi Sosyal Yardimlasma ve Dayanisma Vakfi’ndan 2016 yilinda elde edilen veriler, Mezitli İlçesi’nde yer alan mahallelerde geçici koruma altındaki Suriyeli nüfusun kayitli yaklasik 27000 iken kayitsiz yaklasik 50000 kisi oldugunu belirtmektedir. Bu durum, 5 yıl gibi kısa bir süre içerisinde, Mezitli’de nüfusun %30 oraninda arttigi anlamina gelmektedir“.

101 „Mezitli Belediyesi gibi ülkemizdeki yerel yönetimlerin Türk Vatandasi olan ilçe nüfus sayisina göre bütçelerinin ve hizmetlerinin tanımlandigi bir yapıda bugün kayitli sayilari yaklasik 25000’i bulan Suriyeli misafirlerimizin belediye hizmetleri; istihdam sorunlari; uyum sorunlari gibi pek çok sorunla karsi karsiya kaldigimizin göstergeleridir“.

„für die syrischen Gäste“ keine nationalen und internationalen Ressourcen akquiriert werden könnten (2020–2024_Mezitli_SP).¹⁰²

Auf den ersten Blick überraschen die Treffer in Denizli, einer Stadt im südlichen Ägäisraum, die bisher mit Blick auf Migration nicht aufgefallen ist. Ein genauer Blick in die Dokumente zeigt jedoch, dass damit tatsächlich nicht die Binnenmigration, sondern die Außenmigration (*dış göç*) gemeint ist. Bei der PESTEL-Analyse wird unter Bedrohung und Herausforderung genannt: der Anstieg der Migration, die „das soziale Gefüge in unserer Stadt verändern wird“.¹⁰³ Dies erfordere eine Kontrolle von „Hausierern und Bettlern“.¹⁰⁴ Parallel wird der Bedarf gesehen, die Auswirkungen der Migration besser zu managen (2019–2020_Denizli_SP).

Izmir beklagt „andere politische Ansichten“ der Ankommenden, ohne diese genauer zu benennen (2015–2019_Izmir_SP). **Muğla** hat nach eigenen Angaben eine „kosmopolitische“ Bevölkerungsstruktur und verbindet das mit der Sorge vor „kulturellen Konflikten“ („Kültür çatışmalarının artması“) (2020–2020_Muğla_SP). **Uşak** sieht die externe Migration als kulturelle und wirtschaftliche Gefahr (2020–2024_Uşak_SP).

Die zweite Region, die kulturelle Überfremdung fürchtet, ist die Schwarzmeerregion, die ähnlich wie die Ägäisregion nur wenige Geflüchtete aufgenommen hat. **Karabük** bezeichnet die externe Migration als negativen Einfluss auf das soziale Leben (2020–2024_Karabük_SP).

Wenn aus der Krise Konflikte entstehen und die kulturellen Unterschiede als Grund herangezogen werden, ist der Ruf nach Kontrolle der Migrationsbewegungen und der Migrierenden naheliegend.

3.1.5.3.10 Kontrolle

Der Topos Kontrolle kennzeichnet den Willen der Kommunen, Menschen zu registrieren und Migration zu begrenzen und auch zu verhindern. Dies richtet sich sowohl an die unregistrierten Binnenmigrant:innen als auch an Geflüchtete ohne Aufenthaltsstatus, die beide *kaçak* („Flüchtige“) genannt werden. Sichtbar ist der Topos bereits in frühen Dokumenten in Bezug zu Binnenmigration und zu afghanischen und afrikanischen Fluchten

102 „Suriyeli misafirlerimize daha iyi hizmet sunabilmek için yerel yönetimlere merkezi hükümet ve yurt dışı kaynaklı finansman kaynaklarının aktarılmasını“.

103 „Şehrimizde sosyal dokunun değişmesi“.

104 „Seyyar satıcı ve dilenci ile ilgili denetimlerin artırılması“.



Karte 22: Topos Kontrolle

in der nördlichen Region der Türkei vor 2011. In den Jahren 2015/2016 tritt Kontrolle in den Vordergrund.

Regionen des Westens, die weniger von der Fluchtmigration betroffen sind als die südlichen Kommunen, sind bei der Forderung nach Kontrolle ähnlich wie beim Topos Kultur präsent und machen auf ihre Rolle als Transitregionen aufmerksam.

Die Stadt **Kırklareli** sieht bei ihrer PESTEL-Analyse die irreguläre Migration als Gefahr (2020–2024_Kırklareli_SP). **Balıkesir** behandelt die externe Migration abstrakt als ein Phänomen, dessen Anwachsen verhindert werden soll (2020–2024_Balıkesir_SP, 2020_Balıkesir_FR).

Edirne als Grenzstadt versteht sich als das Tor nach Europa und klassifiziert Migration als eine Frage der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die Verwaltung formuliert als strategisches Ziel:

„Verhinderung irregulärer Migration und Steigerung von wirksamen Maßnahmen gegen Schmuggel, organisierte Kriminalität und Terrorismus durch die Einrichtung eines integrierten Grenzsicherungssystems“ (2020–2024_Edirne_SP).¹⁰⁵

Çanakkale sieht als eine Küstenstadt in unmittelbarer Nähe zur griechischen Insel Lesbos die unkontrollierte Migration ebenfalls als Gefahr.

¹⁰⁵ „Entegre sinir güvenliği sistemi olusturularak düzensiz göçün önlenmesi ve kaçakçılık, organize suçlar ve terörle mücadelede etkinliğinin artırılması“.

Gleichzeitig wird der Mangel an ausreichenden Informationen und Daten zu Geflüchteten und Einwanderern sowie das Fehlen einer gemeinsamen Strategie in der Region kritisiert. Hervorzuheben ist, dass sich die Stadt 2020 zum ersten Mal mit den Auswirkungen der Migration beschäftigt und Integrationsmaßnahmen durchführt (2020–2024_Çanakkale_SP). So finden 2020 im Tätigkeitsbericht Türkisch- und Alphabetisierungskurse sowie Stadtführungen und Hilfeleistungen für die Geflüchteten in der Pandemie Erwähnung (2020_Çanakkale_FR).

In der Schwarzmeerregion möchte **Samsun** Vorkehrungen treffen, um ‚illegale Migration‘ zu verhindern (2020–2024_Samsun_SP; 2020_Samsun_SP; 2021_Samsun_PP). **Amasya** problematisiert die geopolitische Lage. Der Krieg in den Nachbarstaaten führe zu Migrationsdruck, Hunger und Arbeitslosigkeit, die wiederum das gesellschaftliche Gleichgewicht negativ beeinflusse. Die illegale Migration mache die Einrichtung einer eigenen Abteilung für syrische Menschen notwendig. Damit einher gehen auch Integrationsmaßnahmen, die Kooperation mit der nationalen Migrationsbehörde sowie die Verhinderung von Kinderehen und arrangierten Ehen (2020–2024_Amasya_SP).

Rize sieht ‚illegale Migration‘ ebenfalls als Gefahr (2020–2024_Rize_SP). Für die Stadt **Van** ist eine Folge der ‚unkontrollierten Migration‘ („düzensiz göç“), dass ‚Kinder zum Betteln gebracht werden und eine Gefahr im öffentlichen Verkehr darstellen, weil sie Wasserflaschen verkaufen oder die Autofenster putzen‘ (2020–2024_Van_SP). Insgesamt habe sich die Bevölkerung in den letzten 10 Jahren aufgrund einer ‚intensiven und plötzlichen Migration‘ verzehnfacht, was insgesamt eine Bedrohung darstelle (2021_Van_PP).

Die mittelanatolische Stadt **Kayseri** sieht soziale Spannungen entstehen, wenn ‚Ausländer mit subsidiärem Status oder Gaststatus sich außerhalb der Camps in die Stadtzentren begeben‘.¹⁰⁶ **Kayseri** drängt auf stärkere Kontrolle: ‚Flüchtlinge sollten in der ganzen Stadt identifiziert, registriert und unter Kontrolle gehalten werden‘. Dabei werden die ‚Bedürftigen‘ mit Sach- und Geldmitteln unterstützt.¹⁰⁷

106 „Mülteci kabul politikası ile savas, afet vb. nedenlerle ülkemize gelen geçici veya misafir kimlikleri düzenlenen yabancı uyruklu kisilerin kamp alanları haricinde şehir merkezlerinde ikamet etmesiyle oluşacak toplumsal gerilimler“.

107 „Şehir genelinde mültecilerin tespiti ve kontrolü yapılmalı ve denetim altından tutulmalıdır. İhtiyaç sahibi kişi aynı ve nakdi yardımlarla desteklenmelidir“.

Wer kontrolliert, muss Menschen sanktionieren, wenn sie sich nicht an die Regeln halten. In der Konsequenz bedeutet das unter Umständen auch Abschiebung.

3.1.5.3.11 Abschiebung

Der Topos Abschiebung taucht nicht im klassischen Sinne des Migrationsmanagements als Rückführung in das Herkunftsland auf. Mit dem Begriff Abschiebung ist zum einen ‚Rückmigration‘ (*tersine göç*) gemeint, die von der Stadt **Istanbul** zunächst für Binnenmigrant:innen aus dem Osten und später für syrische Geflüchtete angewendet wird. Die Menschen werden nicht nach Syrien (zumindest nicht von der Kommune), sondern in die türkischen Städte geschickt, in denen ihre erste Registrierung erfolgt ist.



Karte 23: Topos Abschiebung

Der Topos Abschiebung ist insgesamt allerdings weniger präsent als erwartet und betrifft vor allem **Istanbul** und **Erzurum** als Transitroute für die Flucht aus dem Iran, Irak, Afghanistan und Pakistan. Von 2015 bis 2019 ist in **Istanbul** die Rückmigration ein zentrales Thema. Damit beschreibt die Verwaltung die Rücküberführung als ‚Serviceleistung für (mittellose) syrische Flüchtlinge‘, die dabei unterstützt werden würden, ‚freiwillig mit ihrem Hab und Gut in ihre Heimat zurückzukehren‘ (2015_IST_FR; 2016_IST_FR; 2017_IST_FR; 2018_IST_PP; 2019_IST_PP).¹⁰⁸

108 „Tersine Göç Hizmeti: Bu hizmet kapsamında, İstanbul’a çeşitli nedenlerle gelen, ekonomik ve sosyal olarak şehirde tutunamayan ve memleketine gidebilecek kadar maddi imkânı bulunmayan ancak, imkân sunulduğu zaman dönmeyi arzu eden ailelerin eşyaları ile birlikte geri dönüşleri sağlanmaktadır.“

Geflüchtete werden, so führt es der Bericht der Stadtverwaltung von **Erzurum** aus, an die Ordnungskräfte übergeben, damit sie in ihre Herkunftsländer transportiert werden (2015–2017_Erzurum_FR). Im Tätigkeitsbericht von 2018 schreibt Erzurum, dass ‚642 afghanische und pakistanische Flüchtlinge, die auf illegalem Wege in unser Land gekommen sind, an die Sicherheitsbehörden und nach einer Identitätsfeststellung der regionalen Migrationsbehörde übergeben wurden‘ (2018_Erzurum_FR).¹⁰⁹ Die Ausweisung der afghanischen und pakistanischen Menschen, die den Sicherheitsbehörden der Provinzpolizei übergeben werden, zieht sich durch die jährlichen Berichte der Stadt. Gleichzeitig wird diese harsche Migrationspolitik neben der Versorgung der Geflüchteten mit warmem Essen mit der Forderung der besseren Koordinierung auf nationaler Ebene verbunden (2016_Erzurum_FR; 2017_Erzurum_FR; 2018_Erzurum_FR; 2019_Erzurum_FR).

Eine Besonderheit eint die Städte im Nordosten: Sie platzieren in ihren städtischen Dokumenten Aussagen über nichtsyrische Geflüchtete. Menschen aus dem Iran, Irak und Afghanistan wird auf eine einfache Weise geholfen. **Sivas** verteilt Brot an diejenigen, die ‚am wenigsten haben‘, und bereitet sich in der Planung auf die steigende Anzahl der Geflüchteten vor (2016_Sivas_FR; 2017_Sivas_PP; 2019_Sivas_FR).

Die restriktive Haltung **Trabzons** an der Schwarzmeerküste offenbart sich bei einem näheren Blick in die Textdatei (2014_Trabzon_FR). Es wird von ‚Bettlern gesprochen, die Mitleid erregen‘ wollen („duygu sömürsü“) und die deswegen in ihre Heimatorte zurückgeschickt werden. Im gleichen Zusammenhang werden die syrischen Menschen, die ebenfalls betteln würden, eingesammelt und von den zuständigen Behörden in Camps zurückgeschickt. Im gleichen Jahr beklagt die Stadt, dass der ‚Flüchtlingsstrom‘ („mülteci akını“) weiter anhält (2014_Trabzon_FR).

Die Verhinderung der Migrationsbewegungen und die Abschiebung von Illegalisierten geht im rhetorischen Versuch der Kommunen auf, das Bevölkerungswachstum in den Städten stoppen zu wollen.

109 „Kaçak yollarla Ülkemize giriş yapan Afgan ve Pakistanlı 642 mülteci, İl Emniyet Müdürlüğü Güvenlik sube elemanları tarafından yapılan kimlik tespitinden sonra; Göç İdaresi Sube Müdürlüğüne teslim edilmistir“.

3.1.5.3.12 Wachstum

Mit dem Topos Wachstum wird die Bevölkerungszunahme in einem Stadtgebiet mit Verkehrsproblemen, Verknappung von Wohnraum, aber auch steigender Arbeitslosigkeit und Segregation verbunden. Wie oben diskutiert, haben Urbanisierung und Landflucht dazu geführt, dass inzwischen über 90 % der türkischen Bevölkerung in Städten lebt. Hier sind die wirtschaftsstarken Städte des Westens wie **Izmir**, **Bursa**, **Kocaeli** und **Istanbul** besonders deutlich betroffen. Aber auch **Antalya** als Touristenregion und **Kayseri** mit dem starken Mittelstand ziehen anscheinend sowohl Binnenmigrant:innen aus dem Osten als auch syrische Personen auf der Suche nach Arbeit an.



Karte 24: Topos Wachstum

Kocaeli gehört nach eigenen Annahmen zu den Regionen mit der größten Aufnahme von Zugewanderten bei einer Bevölkerung von 2 Millionen Bewohnenden und einer starken Industrie. Gleichzeitig macht sich die Stadt Sorgen um die adäquate Wasserversorgung bei unkontrolliertem Bevölkerungsanstieg (2020_Kocaeli_FR).

Sakarya wird in der PESTEL-Analyse unter „Herausforderung und Gefahr“ politisch (2020–2024_Sakarya_SP):

„Aufgrund der Eskalation der Konflikte und des Krieges in Syrien kommt eine weitere große Einwanderungswelle in unser Land. Die Türkei ist gezwungen ihre Ein-

wanderungspolitik der offenen Tür beizubehalten. Deshalb kommt eine breite Masse von Einwanderern in unsere Stadt.“¹¹⁰

Die Stadt **Sakarya** sieht darüber hinaus in Bezug zu Migration die ‚Gefahr der Ghettoisierung‘ (‚gettolaşma‘), die Kosten für das Verwaltungsbudget, die Verbreitung von ansteckenden Krankheiten, die mit den Menschen kommen würden, und die Befürchtung, dass die einheimische Bevölkerung die Hilfe der Verwaltung für die Geflüchteten nicht gutheißen würde. Weitere Probleme, die genannt werden, sind ‚Sprachdefizite und die Notwendigkeit, dass das lokale Bildungssystem und Gesundheitssystem sich auf die Migranten einstellen muss‘. Der Anteil des Budgets für Sozialhilfe müsse erhöht, Ehrenamtliche und NGOs müssten helfen sowie Hilfskampagnen in der Region gestartet werden. Aufgrund der fehlenden nationalen Migrationspolitik erwartet die Stadt soziale Konflikte (2020–2024_Sakarya_SP). Insbesondere die zuletzt formulierte Sorge der Stadt ist eine an die Regierung direkt adressierte Kritik, die sich auch bei anderen Kommunen wiederfindet. Vor dem Hintergrund des etatistischen Staatsverständnisses ist dies für Kommunalverwaltungen kein selbstverständlicher Schritt.

In **Şanlıurfa** berichtet die Stadt, dass durch die Migration die Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung steigen würden. Die vom Zuzug stark betroffenen Gemeinden bzw. Stadtteile mit ‚geringer Wohnraumqualität‘ werden bei baulichen Erneuerungsmaßnahmen prioritär behandelt. Die Stadt stellt weiterhin fest, dass ‚wirksame Maßnahmen erforderlich sind, um die negativen Auswirkungen der Migration in allen Sektoren zu beseitigen‘.¹¹¹

Neben städtebaulichen Maßnahmen soll der ‚humane EntwicklungsindeX durch bessere Behandlung von Migranten unter vorübergehendem Schutz erhöht werden‘ (2020–2024_Şanlıurfa_SP).

Zur humanitären Behandlung gehört auch die Möglichkeit, am Arbeitsmarkt zu partizipieren, was für Menschen unter temporärem Schutz erschwert ist. Gleichzeitig finden sich in vielen Kommunen jedoch Ansätze, Menschen zu qualifizieren und Arbeit zu ermöglichen.

110 „Suriye'deki çatışmaların ve savasın artması nedeniyle ülkemize yönelik yeniden büyük bir göç dalgasıyla karşı karşıya kalınması. Türkiye' nin açık kapı göçmen kabul politikasını sürdürmek zorunda kalması. Bu yüzden yoğun bir göçmen kitlesinin sehrimize gelmesi.“

111 „Nüfus artışı ile birlikte hizmet verilen tüm sektörlerde göçün olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak etkin faaliyetlere ihtiyaç vardır“.

3.1.5.3.13 Arbeit

Der Topos Arbeit steht in direktem Bezug zur Diskussion um Armut und wird von den Kommunen als zentrale Lösung gesehen. Gleichzeitig findet im Gegensatz zum deutschen Migrationsdiskurs hier keine Nützlichkeitsdiskussion statt. Es geht vielmehr um die Frage, wie die Menschen aus der Arbeitslosigkeit herausgeholt werden können. Der Topos Arbeit wird ebenso im Zusammenhang mit Binnenmigration präsent. Im Fall der Geflüchteten spielen internationale NGOs mit ihren Förderprogrammen eine entscheidende Rolle.



Karte 25: Topos Arbeit

Gaziantep führt bereits 2015 ein Projekt mit Mitteln des UNDP für syrische Asylsuchende in einem Berufsbildungszentrum mit einem Budget von 2.500.000 TL (ca. 830.000 EUR, zu der Zeit 1:3) durch (2015_Gaziantep_FR). Bildungs- und Qualifizierungsprogramme für Kinder und Frauen werden in den folgenden Jahren fortgeführt und geplant (2016_Gaziantep_FR; 2019_Gaziantep_FR; 2019_Gaziantep_PP). So arbeiten 2015 im Ensar-Gemeinschaftszentrum 31 syrische Lehrende neben türkischem Lehrpersonal, die für 1.400 syrische Kinder Türkischunterricht anbieten und nach dem syrischen Lehrplan unterrichten.¹¹²

112 „kendi müfredatlarında örgün eğitim“.

Das Zentrum bietet in diesem Zeitraum für 1.016 Syrer:innen Beratung an. Ein Jahr später, 2016, sind es bereits 4.720 Menschen, die dort Hilfe finden. Das UNDP unterstützt nicht nur das Berufsbildungszentrum, sondern auch den Bau einer städtischen Müllverbrennungsanlage. Daneben führt UNICEF gemeinsam mit dem nationalen Familienministerium Workshops für syrische Familien durch (2015_Gaziantep_FR). Diesen Bildungsschwerpunkt verfolgt Gaziantep in den folgenden Jahren weiter: Es werden Robotik-Kurse, stadtgeschichtliche Führungen für syrische Kinder, Universitätszugangsprogramme für syrische Studierende sowie Bildungsprogramme für Frauen angeboten. Die Verwaltung verfolgt nach eigenen Angaben eine ‚menschenrechtsbasierte‘ Herangehensweise in der Arbeit mit den syrischen Personen, die sie ‚Gaziantep-Modell‘ nennt (2016_Gaziantep_FR):

„Während unsere Arbeit in der Syrien-Krise auf Nothilfe und humanitärer Hilfe basiert, konzentrieren wir uns nun auf die Verbesserung unserer Kapazitäten und die gesellschaftliche Entwicklung.“¹¹³

Das 2015 gegründete Ensar-Zentrum bietet 2019 bereits 19.000 Syrer:innen Unterstützung an. Im gleichen Dokument berichtet **Gaziantep**, dass 1.441 syrischen und 3.960 türkischen Staatsangehörigen das Betteln sowie 1.380 syrischen und 2.115 türkischen ‚fliegenden Händlern‘ ihre Tätigkeit untersagt wird. Des Weiteren werden insgesamt 1.421 Familien, die in Parks wohnen, aus der Stadt verwiesen (2019_Gaziantep_FR). Unterstützung und die repressive Herstellung von Ordnung gehen in vielen Kommunen Hand in Hand.

Der Stadtteil von Şanlıurfa **Eyyübiye** bereitet 2017 ein 3-Millionen-Euro-Projekt im Rahmen des EU-Programms für ‚Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI)‘ vor.¹¹⁴ Auffällig ist, dass zum ersten Mal der Begriff des Drittstaates („üçüncü ülke“) in den Dokumenten im Zusammenhang mit Asylsuchenden auftritt (2017_Eyyubiye_FR).

113 „Suriye krizine yönelik çalışmalarımız önceleri acil müdahale ve insani yardım temelli iken; ark kapasite gelise ve toplumsal kalkınmaya yönelik çalışmalar yürütmekteyiz“.

114 Das Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ist ein Finanzierungsinstrument zur Förderung von nachhaltiger Beschäftigung und Sozialschutz, Armutsbekämpfung und fairen Arbeitsbedingungen. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1081>

Konya führt 2019 einen Qualifizierungskurs für 388 nichtsyrische Geflüchtete mit der ILO sowie Türkischkurse auf dem Niveau von A1/A2 durch (2019_Konya_FR). **Kahramanmaraş** betont die Hilfe für turkmenische Menschen aus Syrien (2017_Kahramanmaraş_FR) und versucht ab 2018 Projektgelder dafür zu akquirieren. Im Rahmen des EU-Programms FriT wird ein Antrag für ein Berufsbildungszentrum vorbereitet und an den türkischen Städtebund (TBB) geschickt. Zur Vorbereitung wird eine Machbarkeitsstudie durch DOĞAKA, eine regionale Entwicklungsagentur für das östliche Mittelmeer¹¹⁵, finanziert (2018_Kahramanmaraş_FR).

Bilecik macht auf die Notwendigkeit von Zuwanderung aufmerksam, weil die Arbeitslosigkeit in der Stadt niedrig sei und die regionale Industrie Arbeitskräfte brauche (2020–2024_Bilecik_SP).

Çanakkale möchte Orientierungs- und Sprachkurse für Geflüchtete anbieten (2020–2024_Canakkale_SP). Die Waschsalons für Studierende sollen auch den Geflüchteten zur Verfügung stehen (2020_Canakkale_FR). Das Ziel der Arbeit des Gemeinschaftszentrums *Barbaros* ist nach Angaben der Stadt die ‚Verbesserung der Situation von Flüchtlingen, benachteiligten Gruppen und Einheimischen‘.¹¹⁶ Geplant ist der Bau eines weiteren Gemeinschaftszentrums, in dem ‚Workshops, Seminare, Konferenzen sowie ein Sozialkaufhaus für Frauen und Kinder, auch für Flüchtlinge‘, angeboten werden sollen (2021_Canakkale_PP).

3.1.5.3.14 Gender

Der Topos Gender umfasst in erster Linie Themenfelder, die sich im kommunalen Raum überwiegend mit der prekären Lage von geflüchteten Frauen beschäftigen. Bedingt auch durch die Förderprogrammatik von internationalen Organisationen geraten Frauen und Kinder in den Migrationsdiskurs, der nicht nur von den kommunalen Bedürfnissen, sondern auch vom internationalen Flucht- und Migrationsregime geprägt ist. Gleichzeitig findet in südosttürkischen Städten wie **Diyarbakır** und **Mardin** die Situation von einheimischen Saisonarbeiterinnen ebenfalls Erwähnung.

Ein Grund für die Thematisierung der ‚Frauenfrage‘ liegt auch in der der Zuständigkeit der Kommunalverwaltung im sozialen Bereich. Neben

115 <https://www.dogaka.gov.tr/>.

116 „Mültecilerin, dezavantajlı grupların ve yerel halkın mevcut durumunu gelistirmeye yönelik tasarlanan bir yapidir.“



Karte 26: Topos Gender

Zielgruppen wie Menschen mit Behinderung oder älteren Menschen erhalten alleinstehende Frauen, die von Armut betroffen sind, in Städten wie in **Diyarbakır**, **Van** oder in **Gaziantep** Hilfe. Dann verlagert sich die Diskussion ab 2015 in Richtung Flüchtlingsfrage. Aufnehmende Städte wie **Kilis**, **Bursa**, **Mersin**, **Kahramanmaraş** und **Adana** sind in der Förderung von Maßnahmen für geflüchtete Frauen präsent. Dies hat auch mit den entsprechenden Fördergeldern zu tun und ist ab 2016, nach dem Abkommen der Türkei mit der EU, besonders sichtbar. Der Topos Gender wird insbesondere mit den Begriffen *suriyeli* (Syrer:in) und *mülteci* (Geflüchtete/r) verbunden.

Während im Osten der Türkei Genderfragen in Bezug auf Versorgung und prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse diskutiert werden, dominieren im Westen wie im Istanbul Stadtteil **Şişli** frauenpolitische Themen und Intersektionalität.

Die Rolle der einheimischen Frau in der Saisonarbeit („mevsimlik göç“), meist in der Landwirtschaft, ist der Stadt **Mardin** offensichtlich ein besonderes Anliegen. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, um die Frauen aus der Saisonarbeit ‚zu befreien‘ („kurtarılması“), sind in den Berichten und Plänen von 2015 bis 2019 zu finden (2015–2019_Mardin_SP; 2016_Mardin_FR; 2018_Mardin_FR; 2018_Mardin_PP; 2019_Mardin_FR; 2019_Mardin_PP). **Malatya** beklagt ebenfalls die Saisonarbeit, die vornehmlich von Frauen übernommen werde (2020–2024_Malatya_SP).

Der Istanbuler Stadtteil **Şişli** macht sich Sorgen um die Sicherheit im städtischen Raum und thematisiert in seiner strategischen Planung den Bedarf an sozialer Unterstützung für die Geflüchteten (2015–2019_Şişli_SP). Ab 2016 werden Angebote in einem Flüchtlingsberatungszentrum ausgeweitet: 10.000 Syrer:innen, die im Stadtbezirk leben, erhalten hier Gesundheits-, Rechts- und Sozialberatung. Gleichzeitig gibt es kulturelle Aktivitäten zum Weltflüchtlingstag mit einem ‚Frauenflüchtlingsschor‘, dem Empfang von internationalen Delegationen sowie der eigenen Teilnahme an internationalen Konferenzen (2016_Şişli_FR). Einen besonderen Fokus legt die Verwaltung auf die Lage von geflüchteten Frauen und Kindern, ihre Gesundheitsversorgung, Rechtsberatung und Qualifizierung (2017_Şişli_FR; 2018_Sili_FR). Şişli kooperiert mit nationalen und internationalen NGOs wie dem Grünen Halbmond, Frauenrechtsvereinen und Flüchtlingshilfsorganisationen (2018_Şişli_FR; 2019_Şişli_FR). Der Stadtteil verfolgt dabei einen westlich orientierten Ansatz, der insbesondere die Rechte der Frauen und Kinder im Fokus hat. Die Verwaltung bietet mit der Caritasstiftung Gesundheitsvorsorge und Geburtskontrolle bzw. -hilfe an. Frauen werden über ihre Rechte aufgeklärt. Es finden lokale Diskussionsrunden zur Zwangsmigration, den Rechten von Schwulen und Lesben und zur Sexarbeit statt (2017_Şişli_FR; 2018_Şişli_Fr; 2019_Şişli_FR). Die Verwaltung ist als erste türkische Kommune ebenfalls Mitglied im Rainbow Cities Network zur Durchsetzung der Rechte der LGBT-Community, die in den Berichten häufig und ausdrücklich erwähnt wird. Die Kommune bietet zielgruppensensible Gesundheits- und psychosoziale Versorgung (2019_Şişli_FR).

Mersin berücksichtigt 2017 in der Arbeit gezielt geflüchtete Frauen (2017_Mersin_FR). Die Stadt führt mit der IOM ein Frauenprojekt zur Produktion von Trockenobst mittels Sonnenenergie für 100.000 US-Dollar durch. In dieser Einrichtung seien von 25 beschäftigten Frauen 13 Geflüchtete. Darüber hinaus führt die Verwaltung Workshops und Runde Tische zu *uyum* durch. Die ‚Stärkung der Frau, die von Migration negativ betroffen sind‘, ist ein weiteres erklärtes Ziel der städtischen Bemühungen im Themenfeld Migration (2020_Mersin_FR). Gleichzeitig wird aufgrund des Bevölkerungsanstiegs durch Migration die städtische Infrastruktur ausgebaut (2020_Mersin_PP; 2021_Mersin_PP). **Denizli** ist bei der Beteiligung und Einrichtung eines ehrenamtlichen Beirates aktiv: Der Stadtrat und der Frauenbeirat organisieren mit ASAM, einem Verein für Solidarität mit Asylsuchenden, ein Seminar zur Kindererziehung und gehen mit 500 Frauen ins Kino (2020_Denizli_FR).

Batman im Osten der Türkei legt den Fokus auf ‚Flüchtlingsfrauen, die diskriminierungsfreie und sichere Arbeitsplätze‘ benötigen. Gleichzeitig sollen ‚Ältere, Menschen mit Behinderung und Flüchtlinge‘ an den kostenfreien medizinischen Leistungen teilhaben (2020–2024_Batman_SP). **Batman** beklagt die Zunahme von Umweltproblemen, die durch die ‚externe Migration‘ verursacht werde. Notwendig seien Beschäftigungsfelder, in denen ‚Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen sicher und ohne Diskriminierung‘ arbeiten könnten.¹¹⁷ Darüber hinaus möchte die Stadt Maßnahmen ergreifen, um die ‚soziokulturellen Anpassungsprobleme‘ zu reduzieren, die durch Migration und Urbanisierung entstehen würden. Für den Umgang mit ‚außergewöhnlichen Situationen wie Migration und Katastrophen‘ sollten nach Ansicht der Stadtverwaltung Krisenkoordinationszentren eingerichtet werden (2020–2024_Batman_SP).

Hatay in direkter Nachbarschaft zu Syrien spricht von ‚Vulnerablen‘ (‚kırılgan‘): Für Menschen mit Behinderung, Migranten und Flüchtlinge, Ältere, benachteiligte Frauen und Kinder müssten spezielle Programme und Projekt ins Leben gerufen werden. Als Beispiele werden finanzielle Unterstützung, Mietkontrollen und die Einrichtung von Frauenhäusern genannt (2020–2024_Hatay_SP).

Der Topos Gender führt zum Topos ‚Flüchtlingskind‘ (*mülteci çocuk*), der mit der darauffolgenden Perspektive des Topos *uyum* (Integration) eng verknüpft ist.

3.1.5.3.15 ‚Flüchtlingskind‘

Der Topos ‚Flüchtlingskind‘ (*mülteci çocuk*) ist nicht nur in Bezug auf die Rolle der Frau (als Mutter) präsent, sondern auch als eine gesellschaftspolitische Diskussion um eine ‚notwendige Investition in die Zukunft‘. So werden die Ausbildung und Förderung des ‚Flüchtlingskindes‘ als Integrationsmaßnahme mit großer Bedeutung für die Zukunft der türkischen Gesellschaft gesehen. Hier finden in den Kommunen neben Sprach- und Qualifizierungskursen für Kinder und Jugendliche Kultur- und Freizeitprogramme für die geflüchteten Kinder statt. Der Tenor ist fast ausschließlich positiv und wohlwollend bis paternalistisch und deckt sich mit aktuellen Forschungen zum Kinderschutz im Asylbereich in der Türkei (Şahin Mencütek et al. 2021a).

117 „Göçmen ve mülteci kadınların ayırmıcılığa ugramadan güvenceli ve güvenli bir şekilde çalışabileceği istihdam alanları yaratma“.



Karte 27: „Flüchtlingskind“

Nachdem in den Anfangsjahren des Syrienkrieges Kinder als Bettler auf der Straße gelebt haben, finden in den Folgejahren Bastelwerkstätten und Lesezirkel statt. Ab 2016 beginnen in **Kilis** Sprach- und Korankurse sowie Maßnahmen, um den ‚Lebensstandard der syrischen Gäste zu erhöhen‘. Dabei werden syrische Kinder im städtischen Narrativ nicht selten instrumentalisiert: Es wird beispielsweise ein Buch mit dem Titel ‚Ein Brief von syrischen Kindern‘ erstellt, um es an die ‚politischen Führer der Welt zu verschicken‘ (2016_Kilis_FR).¹¹⁸ Die kommunalen Aktivitäten werden in den folgenden Jahren für Frauen und Kinder ausgebaut (2017_Kilis_FR; 2018_Kilis_FR) und münden in regelmäßigen Sprachkursen für syrische Kinder (2020_Kilis_FR).

In **Çanakkale** werden Kinder und Frauen über ihre Rechte in Workshops aufgeklärt (2019_Canakkale_FR). Es finden mit geflüchteten Kindern gemeinsame Fotoausstellungen statt, die vom UNHCR finanziert werden (2019_Sisli_FR). **Giresun** führt gemeinsam mit der Flüchtlingsorganisation MUDEM eine Veranstaltung zum Thema ‚Kindergerechte Kommunen‘ im Rahmen eines Projekts mit mobiler Beratung durch (2019_Giresun_FR). Die Wirkung der NGOs auf Kommunen wird daran ebenfalls deutlich, da Giresun bis jetzt in den Topoi nicht präsent war.

118 „Dünya Liderlerine Gönderilmek üzere ‚Suriyeli Çocuklardan Mektup Var‘ kitabı yazıldı“.

Nachdem der Stadtteil **Eyyübiye** von Şanlıurfa 2015 noch Mützen für syrische Kinder im Flüchtlingscamp verteilt hat (2015_Eyyubiye_FR), ermöglicht die Verwaltung ein Jahr später 25 syrischen Geflüchteten Computer- und Sprachkurse über ihre Jugendzentren, die vom Danish Refugee Council unterstützt werden (2016_Eyyubiye_FR).

Konya bietet syrischen und nichtsyrischen Kindern sowie Erwachsenen Sprach- und Integrationskurse an, die von der ILO finanziert werden. Daneben listet die Stadt eigene Programme auf, die wegen der Pandemie digital durchgeführt werden (2020_Konya_FR). Die Stadt wolle damit einen Beitrag zur sozialen Integration (*uyum*) leisten.

3.1.5.3.16 Uyum

Der Topos *uyum* findet sich mit der Diskussion um ‚Anpassung an städtisches Leben‘ durch die Binnenmigrant:innen, aber auch in Bezug auf die Eingliederung der Geflüchteten in die türkische (Stadt-)Gesellschaft.



Karte 28: Topos uyum

So findet sich der Topos vor allem in den Regionen des Südwestens mit hohen Migrationszahlen und im Istanbuler Raum. Mit *uyum* diskutieren die Kommunalverantwortlichen eine Bandbreite von sozialen Maßnahmen, um zum Beispiel den Einstieg in Arbeit zu ermöglichen, an die türkische Kultur (ohne diese genauer zu definieren) heranzuführen oder um Konflikte zu vermeiden. So macht sich **Mersin** im strate-

gischen Plan zum Ziel: ‚Die Probleme des sozialen Zusammenhalts lösen‘ (2020–2024_Mersin_SP).¹¹⁹ Die westlichste Stadt der Türkei, **Edirne**, führt 2014 ein Bildungsprogramm für Jugendliche im Rahmen eines EU-Programms für ‚Roma, Menschen mit Behinderung und Flüchtlinge‘ durch (2014_Edirne_FR).

Die soziokulturelle Anpassung und die Lösung des Integrationsproblems ist 2020 in vielen Kommunen wie **Konya** oder **Şanlıurfa** ein Thema. Es werden vor allem in Kooperationen mit NGOs Projekte durchgeführt und Workshops angeboten, um, wie in **Gaziantep**, auf die ‚Existenz von hunderttausenden Syrern‘ hinzuweisen.

Gleichzeitig wird der Begriff *uyum* positiv diskutiert. Insbesondere in den jüngeren Dokumenten taucht der Begriff in Zusammenhang mit inklusiven Maßnahmen wie Sprachkursen, Wegweisern, Qualifizierungsmaßnahmen und kulturellen Begegnungsformaten mit der einheimischen Bevölkerung auf.

Während **Kayseri** im strategischen Plan 2016–2020 noch über die ‚Bekämpfung‘ („mücadele“) der bettelnden Syrer spricht, berichtet die Stadt bereits im Tätigkeitsbericht 2016 davon, Türkischkurse für 330 syrische Geflüchtete anzubieten (2018 sind es schon 600). Ab 2017 integriert **Kayseri** Newcomer aktiv: Die Verwaltung erstellt eine quantitative Studie zur Integration syrischer Einwanderer und führt Interviews mit zivilen und politischen Akteuren durch (2017_Kayseri_FR). Die Hilfe findet zwar mit lokalen NGOs, aber weiterhin ohne ausländische Hilfe statt. Die Türkischkurse werden ebenfalls afghanischen Menschen angeboten. Die Stadt verzeichnet sogar einen Rückgang der Hilfsbedürftigen durch die Maßnahmen, da die ‚syrischen Gäste sich an das soziale Leben angepasst und eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hätten‘, sodass die Hilfe für Familien in Not eingestellt werden würde (2018_Kayseri_FR).¹²⁰ Die zentralanatolische Stadt gibt ein Integrationsbuch („uyum kitabı“) für syrische Personen heraus, um ihnen die Stadt zu zeigen und ihre Integration zu stärken. Gleichzeitig möchte die Stadt die Qualität der Aufenthaltsorte in den Vierteln steigern, die viele Migrant:innen aufgenommen haben.

119 „Sosyal Uyum Sorunlarını Çözmek“.

120 „2011 yılından bu yana Suriye’de yaşanan savaş nedeniyle ilimize yapılan göçlerde meydana gelen azalma ve toplum hayatına adapte olarak çalışma hayatına atılan Suriyeli misafirlerin sayılarında yaşanan artış ve ihtiyaç sahibi vasıflarını kaybetmeleri üzerinde ihtiyaç sahibi vasfını kaybeden ailelere yapılan sürekli yardımların durdurulması nedeniyle beklenen hedef gerçekleşmemiştir.“

Ebenso will die Verwaltung der steigenden Arbeitslosigkeit durch Qualifizierungsmaßnahmen begegnen (2017_Kayseri_FR; 2017_Kayseri_PP).

Insgesamt ist 2017 für **Kayseri** ein Wendepunkt feststellbar. Innerhalb der Verwaltung finden Veränderungsprozesse statt: Deutlich wird das an der Zahl der Workshops und Fortbildungen zu Migration. Auch die Notwendigkeit, kommunale Dienstleistungen ohne Unterbrechung weiterzuführen, wird von der Verwaltung in der mittelanatolischen Stadt formuliert. Für syrische und afghanische Menschen werden türkische Sprachkurse angeboten. Die kommunalen Dienstleistungen für arme Familien sowie Kohle, Ofen und andere Heizmittel werden auch an Geflüchtete ausgegeben. Flüchtlingsfamilien wird 2018 kostenfrei Brot und dauerhaft die städtische Sozialkarte zur Verfügung gestellt (2018_Kayseri_FR). **Kayseri** stellt grundsätzlich in Frage, ob eine ‚gemeinsame Religion allein für Zusammenhalt ausreicht‘. Vielmehr sollten Ansätze gefunden werden, die das Zusammenleben von ‚zwei verschiedenen Gesellschaften‘ ermöglichen. Das Erlernen der türkischen Sprache und das Verhindern von ‚Ghettoisierung‘ seien die wichtigsten Punkte für die Verwaltung bei der Behandlung von Migrationsfragen (2020–2024_Kayseri_SP):

„Um soziale Konflikte zu vermeiden, sollte die für die soziale Anpassung notwendige Sprachbildung gefördert sowie Ghettoisierung, die bei externer Migration auftreten kann, verhindert werden. Die im religiösen Bereich erfahrene Einheit schafft keine Einheit im kulturellen Bereich. Aus diesem Grund sollten Praktiken einbezogen werden, bei denen zwei verschiedene Gesellschaften in Harmonie leben können.“¹²¹

Somit stellt sich die konservative, traditionell regierungstreue Stadt **Kayseri** zum ersten Mal gegen das *ensar*-Narrativ der AKP-Regierung.

Bei einer Bürgerbefragung in **Istanbul** wird der Wunsch geäußert, dass ‚Flüchtlinge außerhalb von Istanbul angesiedelt werden sollten‘ (2020–2024_IST_SP).¹²² Die Verwaltung weitet die Zusammenarbeit mit NGOs auf sozialpolitische Themen der Fluchtmigration aus. Es sollten mehr *uyum*-Projekte entwickelt werden. Statt befristeter Hilfen favorisiert die Stadt dauerhafte Lösungen, die auch eine Rückkehrförderung von armen

121 „Toplumsal çatışmanın önüne geçilmesi için toplumsal adaptasyon için gerekli olan dil eğitimi, yani sıra dışı güçlerle oluşacak gettolasma olarak tabir edilen unsurların oluşması engellenmelidir. Dinsel alanda yaşanan birliktelik Kültürel alanda birliktelik sağlamamaktadır. Bu nedenle iki farklı toplumun uyum içinde yaşayabilecekleri uygulamalara yer verilmeli“.

122 „Mülteciler İçin İstanbul Disi Yerleşim Politikaları Gelistirilmeli“.

Geflüchteten in die Kommunen, wo sie registriert sind, implizieren. Von den 26 Istanbuler Fachbeiräten behandelt einer Flüchtlings- bzw. Migrationsfragen (2020_IST_FR). Nach eigenem Bekunden leistet die Metropolverwaltung Pionierarbeit bei der Gestaltung nationaler Flüchtlingspolitiken.¹²³ Neben der Einrichtung eines Migrationszentrums werden gemeinsam mit Universitäten Befragungen und Studien zu migrationsrelevanten Themen in der Stadt durchgeführt (2020_IST_PP).

Adana diskutiert 2020 zusammen mit dem Hohen Flüchtlingskommissar des UNHCR das ‚Konzept des sozialen Zusammenhalts‘ mit den *muhtar*, den Gemeindevorstehenden der nachgeordneten Gemeinden. Danach wurden nach Angaben der Verwaltung 38 *muhtar* in einem Online-Seminar geschult. Gleichzeitig nahmen 100 Geflüchtete am digitalen Sprachunterricht für Türkisch und Englisch teil, der von der GIZ mit 51.000 EUR gefördert wurde (2020_Adana_FR; 2021_Adana_PP).

Izmir als die drittgrößte Stadt des Landes beteiligt sich lediglich an ‚Aktivitäten zur sozialen Eingliederung von Flüchtlingen‘, die die Verwaltung unter dem Leistungskennziel ‚Durchführung von Aktivitäten für die Rechte und Bedürfnisse benachteiligter Gruppen‘ subsumiert.¹²⁴

Die mittelanatolische Metropolverwaltung **Konya** bietet Beratung und Begleitung für bedürftige *mülteci* (Geflüchtete) an. Der konkrete Bedarf wird im Vorfeld durch Hausbesuche von Mitarbeitenden der Sozialverwaltung ermittelt. Die Hilfe, die nach Angaben der Verwaltung aus dem allgemeinen Kommunalbudget bestritten wird, umfasst auch die medizinische Versorgung der bedürftigen Menschen. In Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen initiiert die Verwaltung *uyum*-Workshops, die von Fachkräften der örtlichen Universität durchgeführt werden. Ein weiteres Projekt wurde mit EU-Fördermitteln für Lehrkräfte, die mit geflüchteten Kindern arbeiten, angeboten, ebenso in Kooperation mit der ILO ein Berufsbildungsprogramm für nichtsyrische Geflüchtete mit einem Sprachkurs. Die Verwaltung, die zuvor nur wenige Projektaktivitäten durchgeführt hat, hinterlegt diese nun ausführlich mit Teilnehmerzahlen (2020_Konya_FR).

In **Şanlıurfa** stand in den Jahren 2015 und 2016 die Erstversorgung der Geflüchteten mit Decken im Vordergrund. 2017 beginnt die Stadt mit der Planung von Projekten (2015_Şanlıurfa_FR, 2016–2020_Şanlıurfa_SP,

123 „Mülteci konusunda ulusal politikalar olusturulmasi için öncülük yapılacaktır“.

124 „Dezavantajli grupların hak ve ihtiyaçlarına yönelik faaliyetleri yürütmek“.

2017_Şanlıurfa_FR). So werden zum Beispiel in einem Zentrum Beratungsangebote für 55.000 Menschen geplant (2019_Şanlıurfa_FR; 2019_Şanlıurfa_PP).

Die Rolle der NGOs bei der Einführung von sozialen Maßnahmen und Berücksichtigung von vulnerablen Gruppen wie Frauen und Kinder wird bereits an diesen Topoi deutlich.

3.1.5.3.17 NGO

Der Topos NGO kennzeichnet einerseits die Kooperationsbereitschaft und Projektentwicklung der Städte und andererseits den Aufbau von Strukturen im Migrationsmanagement. Die Rolle der internationalen Organisationen erscheint im Korpus in den verschiedenen Entwicklungsstadien des türkischen Migrationsregimes als ein eigenständiger Topos. Durch Diffusionsprozesse sind Genderthemen und Ansätze der Förderung der Agency von Geflüchteten deutlich erkennbar. Vor allem die Städte des Südens mit hohem Migrantenanteil sind auf Projektgelder angewiesen, wenn sie die Integration in ihren Städten gestalten wollen, da sie keine zusätzlichen Gelder für die Geflüchteten von der nationalen Regierung erhalten.



Karte 29: Topos NGO

In direkter Nachbarschaft zu Syrien wird in **Kilis** die Bedeutung des Topos besonders sichtbar. Neben klassischen Aufgaben der kommunalen

Daseinsfürsorge werden Programme zur Inklusion der Geflüchteten in die Stadtgesellschaft mit Mitteln von NGOs finanziert. Mithilfe internationale Programme wie des europäischen Programms zur Unterstützung der syrischen Geflüchteten Qudra, das als Resilienz-Programm mit einem Umfang von 1.860.000 TL (damaliger Kurs 310.000 EUR, 1:6) für 2018 angesetzt ist, werden Wohnungen restauriert, Behindertentoiletten errichtet und Bildungsmaterialien finanziert (2018_Kilis_FR).

Ein Jahr später, 2019, werden in **Kilis** Projekte für syrische und türkische Kinder zur psychosozialen Versorgung mit UNICEF begonnen. Das UNDP unterstützt den Bau der städtischen Müllverbrennungsanlage und Kuwait Fonds finanziert Infrastrukturarbeiten wie den Straßenausbau und den Bau eines Gemeinschaftszentrums. Der Danish Refugee Council (DRC) fördert die Beschäftigungsprogramme und die deutsche Entwicklungsorganisation RET führt ein frauenspezifisches Projekt durch. IBC (International Blue Crescent Relief and Development) führt ein Integrationsprojekt für Kinder durch und die Stadt Mannheim eröffnet in Kilis ein Bildungszentrum. Die deutsche Organisation GIZ führt ebenfalls ein Projekt durch und die IOM finanziert neben einem Cash for Work Programm für 40 syrische und 44 türkische Jugendliche 320 Sitzbänke und 600 Müllcontainer für die Stadt (2019_Kilis_FR).

Adana plant, 2020 bis 2024 die Lebensumstände der in der Stadtregion lebenden Migrant:innen durch zehn neue Projekte zu verbessern. Die Stadt beziffert in ihrem Tätigkeitsbericht die Zahl der Teilnehmenden an den Angeboten der Bildungsberatung, die sie in Zusammenarbeit mit der IOM durchführt, auf 5.373 Personen. Themen seien Gesundheit, Aktivitäten wie Qualifizierungsmaßnahmen und Übersetzungen. Die Maßnahmen finden wegen der Covid-19-Pandemie 2020 online und in Zusammenarbeit mit IOM und SGDD-ASAM für 9.135 Personen statt (2020-2024_Adana_SP).

Gaziantep Oberbürgermeisterin Fatma Şahin (AKP), ehemalige Familienministerin der AKP-Regierung wird 2016 von Eric Adams (damaliger Bürgermeister von Brooklyn, USA, heute Oberbürgermeister von New York) besucht, der sich über die Arbeit für die syrischen Menschen informieren möchte. SYNERGOS, eine Entwicklungsorganisation mit Sitz in New York, begleitet ihn (2016_Gaziantep_FR).

Internationale Kooperationen und Projekte sind auch in anderen Städten in der Grenzregion an der Tagesordnung, häufig begleitet von verwaltungsinternen Prozessen: So nimmt **Gaziantep** an internationalen Kongressen in Kooperation mit dem UCLG in Istanbul teil und richtet interne

Projektgruppen zum Thema Migration ein (2019_Gaziantep_FR). Der Stadtteil von Şanlıurfa **Eyyübiye** ist 2018 ebenfalls involviert und nimmt gemeinsam mit dem Istanbul Stadtteil **Şişli** an einer internationalen Konferenz zum Thema Migration teil.

Eyyübiye ist mit der Erkenntnis, dass ‚die Syrer bleiben werden‘, früh in den Tätigkeitsberichten der Jahre 2018 und 2019 präsent (2018_Eyyubiye_FR, 2019_Eyyubiye_FR). Gleichzeitig ist der Stadtteil mit der Bereitstellung der städtischen Infrastruktur („alt yapı“) beschäftigt. Die Stadtverwaltung beteiligt sich an der Restaurierung einer syrisch-aramäischen Kirche der Assyrer, die nach dem Ersten Weltkrieg nach Aleppo vertrieben wurden (2017_Eyyubiye_FR).

2019 führt **Adıyaman** mit dem UNHCR Workshops („Muhtarlar Ca-listayı“) in den Quartieren durch (2019_Adiyamn_FR). **Şanlıurfa** wird ebenfalls auf der internationalen Bühne aktiv und veranstaltet 2016 mit MEWA-WALD internationale Workshops durch (2016_Şanlıurfa_FR). Ab 2017 wird in der Stadt **Şanlıurfa** ein umfangreiches Projektmanagement mit Mitteln von UN, UNHCR, UNDP, UNICEF, IOM und Japan Fonds umgesetzt (2017_Şanlıurfa_FR).¹²⁵ Zum Beispiel wird ein Gemeindezentrum für Geflüchtete mit finanziellen Mitteln Japans durch die IOM eingerichtet. Im gleichen Jahr wird per Ratsbeschluss in der Metropolverwaltung von Şanlıurfa im Fachbereich für Sozial- und Gesundheitsdienste eine Abteilung Migration eingerichtet. 2017 finanziert JICA (Japan International Cooperation Agency) die Wasseraufbereitungsanlage der Stadt Şanlıurfa, die durch die ‚Belastung durch die syrischen Gäste‘ nicht mehr ausreicht (2017_Sanlıurfa_FR). Im Stadtteil Eyyübiye finden Infoveranstaltungen des Danish Refugee Council (DRC) für geflüchtete Frauen statt, der ebenfalls Berufsbildungskurse und Begegnungsfeste mit der einheimischen Bevölkerung organisiert. Die Verwaltung bereitet einen EU-Projektantrag (60.000 EUR) zur Weiterbildung von erwach-

125 „İsviçre Büyükelçiliği Heyeti, İngiltere Büyükelçiliği Heyeti, İsveç Kalkınma Ajansı, GIZ- Alman Uluslar arası İşbirliği Kurumu, IOM (Uluslar arası Göç Örgütü), UNHCR, UNDP, UNICEF, BM Mukim Koordinatörü Cihan SULTANOGLU, BM Kalkınma Programı Türkiye Temsilcisi Irena Sollorano, UNHCR Statü Belirleme Müdüğü, Kore Büyükelçisi ziyareti, Bosna Hersek Cumhurbaşkanı Bakir IZETBEGOVIĆ, Avustralya Büyükelçisi Marc Innes BROWN, AB Delegasyon Başkanı Christian BERGER, AB Delegasyon Üyesi 21 Büyükelçi ziyareti (İngiltere, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya, Almanya, Hollanda, Bulgaristan, Fransa, Slovenya, Slovakya, Estonya, Lüksemburg, Letonya, Finlandiya, Romanya, Portekiz, Polonya, Avusturya, Belçika, Malta, Hirvatistan), UETD Belçika Kadın Kolları.“

senen Syrer:innen vor. Weiterhin werden jeden Monat den übergeordneten Verwaltungseinheiten und dem Katastrophenamt die kommunalen Ausgaben für die syrischen Menschen gemeldet (2017_Eyyubiye_FR; 2018_Eyyubiye_FR). 2019 besucht eine Delegation der Stadt Darmstadt die Region, um Unterstützungsmöglichkeiten zu eruieren (2019_Eyyubiye_FR).

Şişli in Istanbul hat außergewöhnlich viele Kooperationen im internationalen Bereich, zum Beispiel mit einer französischen Entwicklungsagentur für die Einrichtung eines Beratungszentrums für Geflüchtete oder mit England zur Entwicklung eines Projektes für benachteiligte Gruppen. Die Verwaltung beteiligt sich zudem an Bündnissen auf europäischer und internationaler Ebene zur Bekämpfung von Rassismus und Sexismus (2019_Şişli_FR). Im Istanbul Stadtteil Sultanbeyli gibt es ebenfalls eine lange Liste von Projekten mit Universitäten, Vereinen und Organisationen (2019_Sultanbeyli_FR).

Die Zusammenarbeit mit den NGOs bringt nicht nur finanzielle Ressourcen für die Verwaltung zur Entwicklung von inklusiven Maßnahmen, sondern die Kommunen beginnen im Rahmen eines Migrationsmanagements auch Zuwanderung zu gestalten. Es ist zu beobachten, dass internationale Projektarbeit langsam zu strukturellen Veränderungen der Verwaltungen führt.

3.1.5.3.18 Migrationsmanagement

Nach Jahren des Krisenmanagements bauen die Kommunen in jüngerer Zeit Strukturen auf, die im Topos Migrationsmanagement (*Göç Yönetimi*) zusammengefasst werden. Der Begriff Migrationsmanagement entsteht im direkten Zusammenhang mit internationalen Organisationen und dem Versuch, Migrationsbewegungen aufzufangen und zu kontrollieren. Daher kann der Topos Migrationsmanagement auch kritisch gelesen werden. In der Literatur wird der Ansatz des Migrationsmanagements ebenfalls für Methoden, Praktiken und Diskurse der Migrationskontrolle von internationalen Organisationen wie der IOM (International Organization for Migration), des ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) oder der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) bzw. der europäischen Grenzagentur Frontex genutzt (Geiger/Pécoud 2010: 2).

Auffällig schält sich dieser Themenkomplex aus dem Korpus im Zusammenhang mit den NGOs heraus. Dies kann als ein Indiz für die Wir-



Karte 30: Topos Migrationsmanagement

kung der internationalen Organisationen auf das Migrationsregime der Türkei gelesen werden.

Der Topos umfasst auch organisatorische Veränderungen innerhalb der Verwaltung, wie 2019 etwa die Einrichtung einer eigenen Behörde wie in **Adana** oder die Entwicklung von kommunalen Versuchen die Menschen zu registrieren. Gleichzeitig bezieht sich der Topos auf die strategische Aufstellung der Verwaltung in Migrationsfragen, die oft verbunden wird mit einer deutlichen Kritik an den übergeordneten politischen Ebenen, denen eine mangelnde nationale Migrationspolitik vorgeworfen wird. Sichtbar werden diese Themen erneut in der südosttürkischen Grenzregion und in der Marmararegion.

Istanbul verfolgt als Metropolverwaltung 2019 die Politik der Remigration (*tersine göç*) und den Aufbau einer verwaltungsinternen Migrationsabteilung in der Sozialverwaltung. Dies wird mit dem Ziel verbunden, kommunale Leistungen Zugewanderten zukommen zu lassen und das Zusammenleben in der Stadt zu stärken.¹²⁶ Dabei bezieht sich die Stadt auf das kommunale Gesetz 5393, das in Artikel 13 mit dem Grundsatz *hemşehri* (Mitbürger:in) die Kommunen legitimiert, Leistungen für Geflüchtete anzubieten.

126 „Bu hizmetlere ek olarak Sosyal Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde yer alan Göç Birimi ile kentsel hizmetlerin göçmenleri de kapsayacak şekilde güçlendirilmesine ve kentte birlikte yaşam ve uyumun sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütülmektedir.“

In diesem Zusammenhang hat die Großstadtverwaltung in einem Beteiligungsverfahren den ersten Migrations- und Integrationsplan (*Göç ve Uyum Eylem Planı*) entwickelt. Dieser Aktionsplan soll für die Jahre 2020 bis 2024 die Themen der Steuerung und Koordinierung, eine georeferenzierte Datenerhebung sowie das Zusammenleben umrahmen. Der in sechs Sprachen vorhandene Plan (Türkisch, Englisch, Arabisch, Französisch, Persisch und Kurdisch) wird in Zusammenarbeit mit den Migrationsberatungsstellen der Stadt umgesetzt. Parallel wird eine Bedarfsanalyse für den Großraum **Istanbul** durchgeführt, die zwar hauptsächlich syrische Menschen im Blick hat, aber auch andere Flüchtlingsgruppen aus dem afrikanischen Raum, Afghanistan und Usbekistan berücksichtigt.¹²⁷ In der Studie wird neben dem Bedarf der Gemeinden in Istanbul an mehrsprachigen Angeboten für die Zugewanderten eine nachhaltige Förderpolitik statt projektbezogener Unterstützung gefordert. Es wird ein Migrations- und Integrationszentrum eingerichtet, das wiederum vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen unterstützt wird und für im Migrationsbereich tätige Vereine und Selbstorganisationen Begegnungs-, Arbeits- und Aktionsräume schafft. Um die Arbeitsbedingungen der Migrant:innen zu verbessern, wird gemeinsam mit der ILO ein Projekt zur ‚Unterstützung menschenwürdiger Arbeit in Istanbul‘ durchgeführt, das auch Einheimischen offenstehen soll. Im Rahmen dessen werden Qualifizierungen für Geflüchtete im Niedriglohnsektor (bspw. Kurierdienste und Callcenter) angeboten, die mit Beratung zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis sowie Teilnahme an Türkischkursen auf dem A1/A2-Niveau stattfinden werden(2020_IST_FR).

Dies ist ein signifikanter Wandel in der Arbeit der Metropolenverwaltung der größten Stadt der Türkei. In den vorherigen Dokumenten war **Istanbul** stets zurückhaltend bis wenig präsent. Neben dem offiziellen und politischen Narrativ der Rückmigration beginnt die Verwaltung eine gesetzliche Basis für ihre veränderte Migrationsarbeit zu suchen: *hemşehri* (Mitbürger:in), die ebenfalls von anderen Kommunen zunehmend adaptiert wird.

Adana geht in seiner Planung intensiv auf die Migrationsentwicklungen auf nationaler Ebene und lokaler Ebene ein und entwickelt gemeinsam mit der schwedischen internationalen Entwicklungsagentur SIDA ebenfalls einen Masterplan Migration im Rahmen von RESLOG. Der Be-

127 <https://www.ibb.istanbul/Uploads/2021/3/goc-arastirmalari-24.03.2021.pdf>.

griff Resilienz als Neologismus bzw. als türkischer Begriff *resilyans* taucht hier prominent auf:

„Um die **Resilienz** der Institution zu verbessern und die Auswirkungen von Zuwanderern auf insgesamt 39 Themenbereiche (Haushalt und Ausgaben, Umweltsauberkeit und Gesundheit, Polizei, Trinkwasserversorgung, Abfallwirtschaft, Parks und Grünanlagen etc.) werden fünf Fokusbereiche bestimmt.“¹²⁸

Adana ist mit Projekten konkret befasst, die mit internationalen Organisationen durchgeführt werden, und liefert gleichzeitig konzeptionelle Ideen und differenzierte Daten zum Migrationsmanagement (2020_Adana_FR). Neben der Einrichtung einer ‚Abteilung für Migration und Migrantenangelegenheiten‘ (Göç ve Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü) definiert die Verwaltung das Ziel: ‚Die Angebote für Zugewanderte in unserer Stadt aktivieren und ausbauen‘.¹²⁹ Verbunden wird dieses Ziel mit der Maßnahme, ihnen ‚materielle und moralische Unterstützung zu geben, um einen Beitrag zu ihrem gesellschaftlichen Leben zu leisten‘.¹³⁰

Das Migrationsmanagement ist gleichzeitig verknüpft mit Projektmanagement.¹³¹ Ziele und Maßnahmen sind mit konkretem Budget und einer Anzahl von Begünstigten hinterlegt. Die Verwaltung räumt dem eigenen Entwicklungsprozess weiten Raum ein. Dabei ist ein Satz für den Verwaltungswandel auf lokaler Ebene bezeichnend:

„Die Zuständigkeit der 2013 eingerichteten nationalen Behörde für Migration ist auf zentrale Verwaltung der Migrationsfragen ausgerichtet. Es wurde jedoch mittlerweile deutlich, dass sich Lokalverwaltungen auf die Praktiken des Alltagslebens der Zugewanderten einstellen und sich weiterentwickeln müssen.“¹³²

128 „Göçmenlerin, belediye hizmetlerini oluşturan toplam 39 tematik alana (Bütçe ve Harcamalar, Çevre Temizliği ve Sağlığı, Zabıta, İçme Suyu Temini, Kati Atık Yönetimi, Park ve Yeşil Alanlar, vb) yönelik etkilerini olumlu yöne çevirmek ve kurumun direncini (rezilyansını) geliştirmek amacıyla 5 odak alan tespit edilmiştir.“

129 „Kentimizdeki göçmenlere yönelik hizmetleri etkinleştirmek ve yaygınlaştırmak.“

130 „Kentimizde yaşayan göçmenlere ihtiyaç duydukları konularda maddi manevi destek vermek, sosyal yaşam içerisinde var olmalarına katkı sağlamak.“

131 „İl sınırlarımız içerisinde yaşayan göçmen nüfusun ihtiyaçlarının karşılanmasına ve sosyal yasama uyumuna yönelik proje üretmek ve uygulamak.“

132 „Türkiye’de göçe ilişkin yönetim yapılanması 2013 yılı itibarıyla kurulmuş ve bu yapılanmada yalnızca ilgili merkezi yönetim yetkili kılınmış, ancak giderek Türkiye’de göç yönetimi konusunun, özellikle göçmenlerin gündelik yaşam pratiklerinin birimi olan yerel yönetimler de göz önünde bulundurularak geliştirilmesi gerektiği görülmüştür“.

Eine Plattform der Oberbürgermeister:innen zum Themenfeld Migration soll einen nationalen Austausch über die ‚Probleme und Bedürfnisse‘ der Kommunalverwaltungen ermöglichen. Online-Konferenzen zu ‚finanziellen, soziokulturellen und rechtlichen Problemen‘ der Migration aus Syrien werden mit Verantwortlichen der Verwaltungen durchgeführt (2020_Adana_FR).

Während 2016 die Stadt **Adana** noch die ‚bettelnden syrischen Staatsangehörigen‘ („suriye uyruklu dilenciler“) an die zentrale Migrationsabteilung übergeben hatte (2016_Adana_FR), erlebt die Verwaltung ab 2019 somit einen deutlichen Wandel. Es wird eine eigene Migrationsabteilung eingerichtet, die sich um die Versorgung und strategische Entwicklung von zielgruppenspezifischen Angeboten kümmert, wie die psychosoziale Unterstützung und Sportangebote für Geflüchtete. Die Koordinationen mit der IOM und die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs wie SGDD-ASAM und einem Beratungszentrum sind ebenfalls Aufgaben (2019_Adana_FR).

Hatay plant auch eine Abteilung für Migration, die gemeinsam mit SALAR Schweden SID und RESLOG im Rahmen einer Projektpartnerschaft aufgebaut wird. Dafür sei im Vorfeld ein Migrationsplan notwendig, der noch nicht so weit entwickelt sei wie bei der Stadt Adana (2020–2024_Hatay_SP). Im Performanzprogramm konkretisiert Hatay die Pläne für eine Migrationsabteilung und legt einen Fokus auf Umweltbildung bei Geflüchteten (2020_Hatay_PP).

Bursa erwartet in der strategischen Planung durch die andauernde Migration und steigende Arbeitslosigkeit einen höheren Bedarf an sozialen Hilfsleistungen (2020–2024_Bursa_SP). Gleichzeitig plant die Verwaltung die Erstellung eines Masterplans Migration (*Göç Ana Planı*) und dessen Umsetzung (2020_Bursa_PP).

Mardin problematisiert die politischen Rahmenbedingungen im Süden des Landes, da ‚die unregistrierten Zugewanderten in den letzten Jahren zum dringenden Problem geworden seien‘.¹³³ Es sei notwendig, auf nationaler Ebene eine Einwanderungspolitik zu entwickeln und die Identität der Ankommenden festzustellen. Die Wohnungsprobleme sollten ebenfalls gelöst werden. Zudem hätten Eingewanderte ernsthafte gesundheitliche Probleme. Die Fortsetzung des Beitrittsverfahrens bei der

133 „Ülkemizin güneyinde var olan politik konjonktürden dolayı son yıllarda dalgali halde gelen göç neticesinde kaçak yapılasma giderek sorun haline gelmektedir“.

Europäischen Union ermögliche es, von den Fördermöglichkeiten zu profitieren. Darüber hinaus sollten die Vor- und Nachteile von Migration erforscht werden. Für einen ,partizipativen, transparenten und verantwortungsbewussten Managementansatz sei Projektpersonal notwendig‘ (2020–2024_Mardin_SP).¹³⁴

Es wird somit mit Unterstützung des schwedischen Städtebundes nicht nur mit einzelnen Kommunen zusammengearbeitet, sondern es findet durch den Zusammenschluss der Kommunen unter Anwesenheit der Verwaltungsspitze ein Forum mit den Oberbürgermeister:innen statt, das sich mit Migrationsfragen beschäftigt und die daraus abgeleiteten Herausforderungen an die Zentralregierung adressiert.

Mit diesem Topos endet die Liste der Topoi, die im Korpus der städtischen Dokumente türkischer Kommunen anhand eines Textmining mit einer KWIC-Analyse erstellt wurden. Die Auswertung hat ähnliche Aussagen der Städte zu Themenfeldern zusammengefasst, um unter einem Schlagwort die inhaltlich wesentlichen Merkmale der Diskussion und Argumentationsmuster wiederzugeben. Neben der thematischen Auseinandersetzung mit dem lokalen Migrationsregime zeichnen sich in den Topoi durch den Rückblick auf die letzten 15 Jahre und den Ausblick auf die kommenden vier Jahre der strategischen Planung Zeitverläufe ab.

Die chronologische Analyse im Textmining offenbart, dass sich der Wandel des türkischen Migrationsregimes in drei Phasen unterteilen lässt, die im Folgenden vorgestellt werden.

3.1.6 Entwicklung des türkischen Migrationsregimes

Auf der Basis der Analyse der Keywords als auch der Topoi lassen sich drei Phasen identifizieren: In der ersten Phase der strategischen Planung 2006 bis 2014 dominiert das Thema Binnenwanderung, die einhergeht mit Braindrain in die Metropolen und Verstädterung. Bis zum Ausbruch des Krieges in Syrien 2011 verweisen zunächst einzelne Befunde auf Fluchtbewegungen aus Afghanistan, dem Irak, Iran sowie Somalia und dem Sudan im Nordosten der Türkei auf eine nachrangige Rolle des Themas Migration im kommunalen Berichts- und Planungswesen.

Auffällig ist die Thematisierung der Vertreibung der kurdischen Bevölkerung im Zuge der militärischen Auseinandersetzungen mit der PKK,

134 „Katilimci, seffaf ve hesap verebilir bir yönetim analysisinin olması“.

die insbesondere in Diyarbakır und Hakkâri als Zwangsmigration in den Dokumenten der Jahre 2006 bis 2012 thematisiert wird. Nach Beginn des Krieges in Syrien werden ab 2014 in einer zweiten Phase die ersten Anzeichen einer Überforderung der Kommunen durch die Zuwanderung von Geflüchteten sichtbar. Nachdem die ‚syrischen Gäste‘ zunächst noch freundlich euphemistisch, ganz wie im Regierungsnarrativ vorgegeben, empfangen worden sind, verschärft sich die Lage zusehends. Die Zusammenballung sozioökonomischer Probleme führt nach der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise des Jahres 2015 und dem Abkommen mit der EU nach 2016 zu einem deutlichen Wandel: Nun beginnen in vielen Städten Projekte und Programme, um die verheerende Situation der Geflüchteten zu verbessern und gleichzeitig die Infrastruktur für die Gesamtbevölkerung aufrechtzuerhalten.

Nachdem die geflüchteten Familien mit Lebensmitteln und Kleidung versorgt worden sind, beginnen in dieser zweiten Phase Sprach- und Qualifizierungskurse. Unterdessen werden die kommunalen Infrastrukturen häufig über internationale Programme wie Wasserversorgung, Krankentransport oder Müllabfuhr ausgebaut. Ab 2019 ist in der dritten Phase ein institutioneller Wandel von Verwaltungsstrukturen erkennbar, indem eigene Fachabteilungen gegründet und Migrationspläne aufgestellt werden. Inklusive Maßnahmen wie Partizipationsprojekte, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen sowie Begegnungsformate mit der lokalen Stadtbevölkerung werden von den Kommunen langsam adaptiert.

Diese drei Phasen des türkischen Migrationsregime werden im Folgenden einzeln diskutiert.

3.1.6.1 Phase 2006 bis 2014: Binnenmigration und Krisenbeginn

Insgesamt ist festzustellen, dass die Jahre von 2006 bis 2014 von der Binnenwanderung aus dem Osten in den Westen geprägt sind. Gleichzeitig beklagen die von der Abwanderung in die wohlhabenden Städte betroffenen Regionen des Ostens und der Schwarzmeerregion die Zuwanderung aus den Dörfern. Bemängelt wird eine ‚fehlgeleitete Urbanisierung‘ („carpık kentleşme“), rasantes Bevölkerungswachstum, unzureichende Adaptionsprozesse ehemaliger Dorfbewohnender an das städtische Leben und damit einhergehend soziale Probleme vieler Familien. Wirtschaftlich starke Städte wie Istanbul, Ankara, Izmir, Antalya und Gaziantep thematisieren in ihren strategischen Plänen ausführlich die Folgen dieser Landflucht. Viele Kommunen sind in diesem Kontext bereits mit migrations-

bedingten Armutsphänomenen konfrontiert, die vor allem auf das geringe formale Bildungsniveau vieler Neuzugewanderten zurückgeführt werden. Auf der anderen Seite beklagen Schwarzmeer- und Ostkommunen die Abwanderung von jungen und qualifizierten Menschen auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen im Westen. Die Pläne der Ostkommunen sind zu Beginn der Betrachtung nach der Einführung der strategischen Planung noch nicht so ausgereift wie die der westlichen Kommunen, die offensichtlich über mehr finanzielle und personelle Ressourcen verfügen.

Früh sticht das Auftauchen der Flüchtlingsfrage in den Berichten der Stadt Kilis an der syrischen Grenze hervor: Den Bedarf der syrischen Menschen kann die zuvor beschauliche Stadt nicht mit eigenen Mitteln decken. Kilis ist ein Barometer für die sich anbahnenden Probleme in anderen Städten des Landes, die ab 2015 in den Berichten thematisiert werden.

3.1.6.2 Phase 2015 bis 2018: Zwischen ‚Brot‘ und Governance

In der zweiten Phase, in den Jahren 2015 bis 2018, findet ein entscheidender Wandel in den Verwaltungen statt. Nach der Erstaufnahme und der Versorgung der Geflüchteten mit dem Notwendigsten – in diesem Kontext fällt oft das Wort Brot (*ekmek*) – sind im kommunalen Management ab 2015 latente Überforderungen spürbar. Armut und Not der Geflüchteten werden in aller Deutlichkeit beschrieben, ebenso mangelnde Handlungsfähigkeit der Verwaltungen durch fehlende Ressourcen im eigenen Budget bedingt.

Die Selbstwirksamkeit der syrischen Asylsuchenden wird im Berichtswesen ebenfalls deutlich. Durch Straßenverkauf und Geschäftsöffnungen versuchen sie offensichtlich, sich selbst zu helfen. Die Kommunen versuchen immer wieder die alte Ordnung herzustellen, Geschäfte zu schließen und Straßenhändler zu bestrafen. Erkennbar stellen die syrischen Selbstständigen eine Konkurrenz zu einheimischen Geschäftsleuten dar. Die Aufzählung der Ordnungswidrigkeiten dient auch dem Zweck der politischen Kommunikation mit der Regierung in Ankara. Viele Kommunen befinden sich in einer Suchbewegung, um einerseits der grassierenden Armut unter den Geflüchteten zu begegnen und andererseits Wege zu suchen, um sich auf die sich stark diversifizierende Stadtgesellschaft einzustellen. Verwaltungen in den unterschiedlichen Regionen stehen somit zwischen Verhinderung und Anpassung im lokalen Migrationsregime der Türkei. Die Region an der Ägäisküste, die traditionell von der Oppo-

sitionsparterie geführt wird, ist in dieser Phase auffällig schweigsam. Die Unterschiede in den Regionen sind markant: Städte im Südosten an der Grenze zur Syrien und wirtschaftsstärke Kommunen in Mittelanatolien dominieren den Diskurs.

Aus der finanziellen Not heraus und konfrontiert mit unmittelbarem sozialem Druck beginnen die besonders betroffenen grenznahen Städte wie Şanlıurfa und Gaziantep früh, Projekte zu entwickeln. Nationale und internationale NGOs führen vor Ort Workshops für geflüchtete Frauen und Kinder durch. Finanzstarke Kommunen wie Kayseri, Kocaeli und Konya reagieren ab 2016 mit eigenen Hilfsprogrammen, die zum Teil in paternalistischem Duktus formuliert werden, aber offensichtlich ohne Drittmittel und internationale Organisationen finanziert werden (können). Ab dem Jahr 2017 beginnt in vielen Kommunen eine Phase internationaler Konferenzen, Symposien, Diskussionsrunden und Workshops. Parallel werden Unterstützungsstrukturen für die Geflüchteten vor Ort aufgebaut. Diese begünstigen gleichzeitig die kommunale Hilfe auch für die Einheimischen, da die Angebote aus Furcht vor sozialen Unruhen für alle benachteiligten und vulnerablen Gruppen offengehalten werden.

In dieser Zeit ist ein wesentlicher Wendepunkt erkennbar: Kommunen weiten ihre Angebotsstruktur aus, führen Integrationsprogramme durch und öffnen ihre Türen für internationale Organisationen, die nicht nur die finanziellen Mittel bereitstellen, sondern auch fachlich beraten und somit auch Einfluss auf die Verwaltung nehmen. So nehmen Kommunalverantwortliche an überregionalen Tagungen und Konferenzen teil, vernetzen sich mit anderen und lernen neue Ansätze aus anderen Regionen und Ländern kennen.

Nach dem Krisenmanagement sind erste Tendenzen des Policy Change im Verwaltungshandeln sichtbar, die in der dritten Phase im Korpus sehr deutlich werden.

3.1.6.3 Phase ab 2019: Wandel nach innen und Kritik nach oben

Ab 2019 belegen die kommunalen Dokumente einen tiefgreifenden Wandel: weg vom Krisenmodus hin zu langfristigen Lösungen. Dieser Wandel verbindet sich mit einer allgemeinen Kritik am politischen Handeln auf nationaler Ebene. Zentral dabei ist das finanzielle Dilemma der Kommunen, die keine zusätzlichen Zuwendungen vom Staat für die Versorgung der geflüchteten Menschen erhalten. Vielmehr stehen die Kommunen vor der Aufgabe, den Mehrbedarf an sozialen Dienstleistungen mit Förder-

mitteln zu bestreiten. Gerade finanzschwache Kommunen sind angehalten, Projektmittel zu generieren. Sie stehen vor der doppelten Herausforderung, ihre sozialen Dienstleistungen für die Geflüchteten auszubauen (wovon auch die bedürftigen Einheimischen profitieren) und zeitgleich ein internationales Projektmanagement aufzubauen. Dies wiederum erfordert speziell qualifiziertes Personal, das die Kommunen in der Regel nicht haben.

Die Terminologie des internationalen Projektmanagements hält durch die NGOs Einzug in die strategischen Pläne türkischer Kommunen. Mit den Fördermitteln wächst die Präsenz von inklusiven Ansätzen: Es werden Fachabteilungen eingerichtet, Migrationspläne entwickelt, es wird mit Selbstorganisationen der Geflüchteten zusammengearbeitet, intersektionale Themen werden berücksichtigt und Sprach- bzw. Qualifizierungskurse aufgelegt.

Der Diskurs zeigt einen deutlichen Trend in den türkischen Kommunen, sich auf die neue Situation einzustellen. Die Auseinandersetzung mit den Folgen der Migration führt zu inkrementellen Veränderungen der Verwaltung: Die Metropole Istanbul richtet beispielsweise eine Migrationsabteilung in der Sozialverwaltung ein und unternimmt Anstrengungen, um Geflüchtete zu registrieren und ihre Bedarfe zu ermitteln. Bursa entwickelt einen Migrationsplan mit einem Umsetzungskonzept. Das schwedische Programm RESLOG scheint hier ein *game changer* zu sein: Konzeptionelle Grundlagen und organisationale Veränderungen innerhalb der Verwaltung finden häufig im Zusammenhang mit dieser Projektarbeit statt. Kommunen werden konzeptionell und praktisch von türkischsprachigen Migrationsfachkräften begleitet, die sich wiederum der Konzepte des westlichen Migrationsmanagements bedienen.

Damit gehen Veränderungen der Verwaltung nach innen und die Formulierung von Kritik nach außen einher: Es wird in dieser Phase häufig und deutlich die nicht ausreichende nationale Migrationspolitik der Zentralregierung kritisiert, verbunden mit dem dringenden Appell, die irreguläre Migration zu stoppen. Die meisten Kommunen formulieren die ernsthafte Sorge vor gesellschaftlicher Spaltung und tiefgreifenden Veränderungen in der städtischen Bevölkerung. Die Kritik nach oben wird auch von AKP-geführten Kommunen wie Kayseri formuliert („eine gemeinsame Religion reicht nicht aus, um eine Gesellschaft zusammenzuhalten“). Dies kann auch als eine Abwendung von der *ensar*-Politik der AKP-Regierung auf nationaler Ebene verstanden werden. Die dritte Phase ist nicht zuletzt ein Blick in die Zukunft, da sie sich vor allem in den

Planungsdokumenten abzeichnet, die für die Periode bis 2024 vorgelegt wurden und insofern über den Betrachtungszeitraum dieser Studie hinausreichen.

Die strategische Planung für die Jahre 2020 bis 2024 ist in der gegenwärtigen Situation ein Medium für viele Städte geworden, um mit einem neuen und selbstbewussten Ton Themen künftiger Migrationspolitik auf kommunaler Ebene zu setzen, Kritik zu formulieren und die eigenen Interessen von Stadtverwaltungen zu artikulieren. Im aktuellen Plan der Metropole Istanbul sind drei Themen prägend: „Erdbebengefahr, nachhaltige Mobilität und eine Million Flüchtlinge“ gelten als die größten Herausforderungen, deren Lösung nicht rein regional, sondern im politischen Mehrebenensystem bewältigt werden muss.

3.1.7 Ergebnisse

In diesem Schritt der Untersuchung wurde explorativ ein Korpus kommunaler Berichts- und Planungsdokumente mithilfe eines Textminingverfahrens analysiert. Die Zusammenfassung der Ergebnisse unterstreicht, dass dieser methodische Versuch Erkenntnisse hervorgebracht hat, die so weder durch lesende Auswertung noch manuelles Kodieren von Inhalten in vergleichbarem Umfang möglich gewesen wäre. Die computerunterstützte Textanalyse von 1.118 Dokumenten hat das Korpus so erschlossen, dass Diskursen im lokalen Migrationsregime der Türkei in bisher nicht erreichter Breite und Tiefe nachgespürt werden konnte.

Wie sich die Begriffe des Migrationsregimes als Keywords entwickelt haben, in welchem Zusammenhang sie diskutiert wurden und wie sie sich im Laufe der Jahre verändert haben, konnte vermessen und ausführlich dargestellt werden. Auf der Basis der KWIC-Analyse konnten in einer qualitativen Herangehensweise Topoi gebildet werden, die den Diskursverlauf und die Argumentationsmuster der Verwaltungen im Migrationsregime abbilden. Dabei konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Kommunen regional und zeitlich dargestellt werden. Zugleich sind übergreifende Trends in der Entwicklung kommunaler Migrationsregime erkennbar geworden.

Dieser Weg hat es ermöglicht, drei Entwicklungsstadien des Migrationsregimes herauszuarbeiten und einen Wandel des Verwaltungshandelns aufzuzeigen. Was die Veränderungen bedingt hat, zeichnete sich an verschiedenen Stellen bei der Diskussion der Topoi deutlich ab: Zum einen

spielen offensichtlich internationale Organisationen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung von inklusiven Maßnahmen. Dies ist vor allem mit Blick auf die Entwicklung von Fachabteilungen, Plänen oder auf die Zusammenarbeit mit Beiräten und Vereinen deutlich geworden. Andere Kommunen jedoch gestalten ohne Drittmittel inklusive Maßnahmen wie Sprach- und Qualifizierungskurse. Vor dem Hintergrund, dass dies oft Städte mit starker Wirtschaftsstruktur sind, könnte die Wirtschaftskraft ein Hinweis auf Kausalitäten der Herausbildung von Migration Governance sein.

Weiterhin war ein parteipolitisch bedingter Unterschied zwischen den AKP-geführten und CHP-geführten Städten zu beobachten. Während AKP-Hochburgen sich auch ideologisch der Sprache der Regierung bedienten, schwiegen die Oppositionskommunen lange zur Lage der syrischen Menschen im Land. Gleichzeitig wurde in den grenznahen Städten zu Syrien der verzweifelte Ruf der Städte deutlich, dass die starken Migrationsbewegungen die Kommunen sowohl von der Infrastruktur her als auch sozialpolitisch massiv unter Druck setzen. Die qualitative Analyse der Keywords offenbarte Argumentationsmuster, die auf der einen Seite das Narrativ der Städte in Bezug auf das Migrationsregime formen und auf der anderen Seite Hinweise auf das Repertoire geben, mit dem sich langsam eine Migration Governance aufbaut.

Diese Beobachtungen stehen als Ergebnis des Textmining zunächst in einer geografischen, situativen und chronologischen Assemblage nebeneinander. Die daraus abgeleiteten Befunde dienen als Ausgangspunkt und Grundlage der weiteren Untersuchung, die sich nun der Herstellung kausaler Zusammenhänge widmet. Dazu werden mittels einer qualitativen vergleichenden Untersuchung ausgewählte Kommunen mithilfe eines mengentheoretischen Ansatzes eingehender betrachtet. Das Ziel dieser vergleichenden Analyse ist es zu ermitteln, welche Entwicklungspfade zur Herausbildung einer expliziten Migration Governance führen können.

3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance

Die Diskussion in der Auswertung der strategischen Pläne hat deutlich gemacht, dass das Migrationsregime sich vor Ort im Zeitverlauf durch verschiedene Faktoren verändert. Kommunen können ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance aufbauen, das sowohl qualitativ als auch quantitativ je nach Kommune höchst unterschiedlich ist.

Wie sind diese Unterschiede zu erklären? Unabhängig von den nationalen Rahmungen durch die Gesetzgebung wirken anscheinend Faktoren wie die Präsenz von internationalen NGOs, die regionale Wirtschaftskraft oder parteipolitische Konstellationen in der Lokalpolitik in den Städten unterschiedlich. AKP-geführte Verwaltungen und Oberbürgermeister:innen können im Sinne einer Regierungskonformität eine aktive Rolle bei der Gestaltung von inklusiven Maßnahmen für die Zugewanderten einnehmen. Beobachtbar war dies in Städten wie Gaziantep, Kayseri, Konya und Kocaeli. Dagegen zeigen sich oppositionsgeführte Kommunen wie Izmir, Mersin und Hatay entweder passiv oder in ihrem Narrativ außergewöhnlich negativ in Bezug auf die syrischen Menschen. Während wirtschaftsstarke Städte wie Bursa, Istanbul und Adana eigene Maßnahmen für Geflüchtete entwickeln, scheinen strukturschwache Regionen wie Şanlıurfa und Kilis von internationalem Geld abhängig.

Eine weitere Beobachtung aus der Dokumentenanalyse ist, dass der hohe Anteil von syrischen Geflüchteten Druck auf die Kommune ausübt und internationale Organisationen auf den Plan ruft. Welche Bedingungen sorgen für Policy Change in den Kommunen? Sind es die finanziellen Ressourcen der Regionen, die politische Präsenz der Regierungspartei, internationale NGOs oder der quantitative Druck der Flüchtlingspopulation?

Eine Möglichkeit, die Verhältnisse in verschiedenen Städten miteinander zu vergleichen, bietet die Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA). Mit ihrer spezifischen Perspektive auf soziale Phänomene macht der mengentheoretische Ansatz der QCA Pfade sichtbar, auf denen die Kombination von unterschiedlichen Bedingungen bestimmte Ergebnisse hervorbringt. Bevor die Arbeitsweise der QCA näher erläutert wird, wird das Repertoire der Migration Governance operationalisiert: Ergänzt um die Beobachtungen aus der Dokumentenanalyse wird dieses Repertoire mit inklusiven Bausteinen konzeptualisiert und konkretisiert. Anhand dieses Modells wird eine Matrix für Migration Governance entwickelt, um die in der Dokumentenanalyse ermittelten Kommunen zu indexieren. Das Ziel dieser Vorgehensweise ist es, eine Auswahl von Kommunen zu generieren, die im zweiten Schritt anhand einer QCA miteinander verglichen werden können.

3.2.1 Migration Governance: Das Repertoire türkischer Städte

Die folgenden Ausführungen basieren auf den dargestellten theoretischen Rahmungen und methodischen Überlegungen im ersten Kapitel. Das Konzept des Repertoires der Migration Governance sowie der Ansatz der Inklusion wurden dort ausführlich dargestellt (siehe Kapitel 1.4.1.2.4). Folglich fokussiert dieser Abschnitt auf das Repertoire inklusiver Maßnahmen von Kommunen und bezieht diese knapp auf die bisherigen Ausführungen zum Migrationsregime türkischer Kommunen (siehe Kapitel 2.2).

Zusammenfassend lässt sich das Repertoire inklusiver Maßnahmen der Migration Governance anhand folgender Bausteine in den Bereichen Verwaltung (blau), Politik (orange) und Zivilgesellschaft (grün) modellieren:

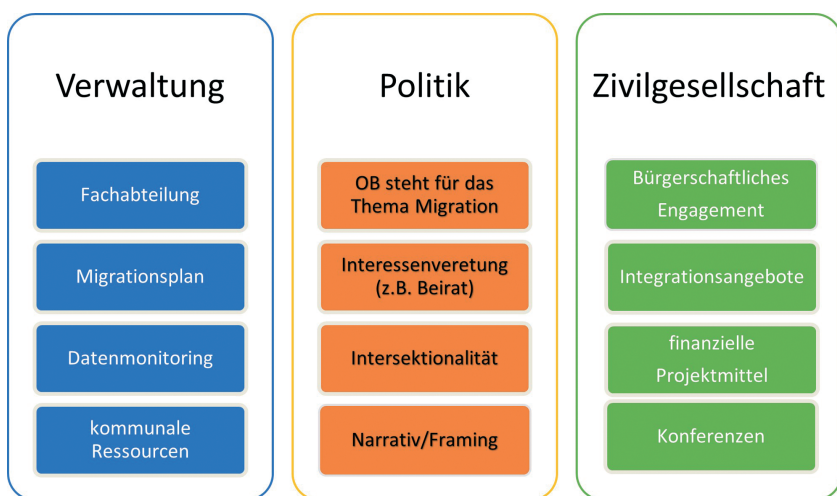


Abbildung 22: Repertoire Migration Governance

Migration Governance gilt somit als gegeben, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

(a) Die **Kommunalverwaltung**

- (1) eine Fachabteilung (*Göç Birimi*, *Göç İdaresi*) hat,
- (2) einen Migrationsplan (*Göç Ana Planı*) verfolgt, um
- (3) mit einem Datenmonitoring Chancen(un)gerechtigkeit sichtbar zu machen, sowie

- (4) über kommunale Ressourcen verfügt, um zum Beispiel Sprach- und Bildungsprojekte durchzuführen;
- (b) Die **lokale Politik** ist aktiv durch
 - (5) eine/n (Ober-)Bürgermeister:in, der/die das Thema Migration innerhalb in der Verwaltung und gegenüber der Öffentlichkeit positiv vertritt,
 - (6) die Einbindung und Anhörung von Interessenvertretungen wie Beiräten, insbesondere für Migrationsfragen,
 - (7) die Berücksichtigung von intersektionalen Diskriminierungsmerkmalen wie Geschlecht, Behinderung, sexuelle Orientierung, Glauben sowie Alter,
 - (8) die Herstellung eines positiv besetzten Framings bzw. Narrativs in Bezug auf Migration bzw. Diversität;
- (c) Die **Zivilgesellschaft** ist vor Ort aktiv durch
 - (9) Vereine und Organisationen, die mit der Stadtverwaltung oder mit dritten Akteuren kooperieren,
 - (10) Projekte vor Ort,
 - (11) gemeinsame Konferenzen und Veranstaltungen mit Verwaltung und Politik,
 - (12) bürgerschaftliches Engagement.

Jede einzelne dieser Säulen sollte nicht monolithisch gelesen werden, da sie sich gegenseitig bedingen, voneinander abhängig sind und Synergien erzeugen können. So kann der Beirat im Feld Politik aus aktiven Bürgerinnen und Bürgern bestehen, die sich freiwillig in Integrationsprojekten wie Sprachvermittlung oder Kinderbetreuung engagieren, die mit kommunalen Mitteln finanziert werden. Ebenso ist der/die Oberbürgermeister:in zwar politisch gewählt, fungiert aber gleichzeitig als Verwaltungsleitung und ist somit für das Gelingen der Verwaltungsbausteine Fachabteilung und Entwicklung von Migrationsplänen verantwortlich. Diese wiederum werden von Verwaltungsmitarbeitenden erstellt, die gleichzeitig auf Konferenzen mit internationalen und nationalen Organisationen ihr intersektionales Wissen erweitern und Akteure zur Herstellung des Narrativs der Stadt sein können.

Deswegen sind diese Bereiche nicht isoliert zu verstehen. Vielmehr interagieren sie miteinander und tragen gemeinsam zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen in einer Stadt bei. Das Modell ist auch, wie im theoretischen Rahmen ausführlich erläutert, keine Darstellung einzelner Gelingensfaktoren. Umfang, Qualität und Gewichtung einzelner Maß-

nahmen können sowohl lokal als auch national unterschiedlich ausgeprägt sein.

Für die einzelnen Bausteine der im Modell erfassten Bereiche a) Verwaltung, b) Politik und c) Zivilgesellschaft werden für die im Textmining untersuchten Kommunen Punkte auf einer Indexierungsskala vergeben. Ist ein Kriterium voll ausgeprägt, wird der Wert 1 vergeben, anderenfalls der Wert 0.

Wie die Auswertung im Textmining deutlich gezeigt hat, sind im kommunalen Alltag Abstufungen der Merkmalsausprägung die Regel. Dies ist zum Beispiel in Fällen gegeben, in denen die Implementierung von speziellen Verwaltungseinheiten oder Migrationsplänen durch das Programm RESLOG des schwedischen Städtebundes angeregt bzw. eingeleitet wurde. Bei diesen Ansätzen, die entweder in Planung oder Einführung sind, wurden die Werte 0.4 (in Vorbereitung), 0.6 (in Planung) oder 0.8 (in Einführung) vergeben. Solche Abstufungen betreffen im Feld Verwaltung die Fachabteilung für Migrationsfragen oder die Einführung eines Migrationsplans oder Datenmonitoring. Neben institutionellen Veränderungen auf der Polity-Ebene spricht die Bereitschaft, eigene kommunale Mittel für Migrationsfragen zur Verfügung zu stellen, für die Herausbildung einer Migration Governance. Wenn die Verwaltung diese Punkte innerhalb ihrer Organisation umsetzt, zeigt sie durch Verwaltungswandel ein Eigeninteresse an der Gestaltung der Migrationsgesellschaft nach innen.

Das Feld Politik ist gekennzeichnet durch eine/n proaktive/n Oberbürgermeister:in oder einen Beirat von engagierten Bürger:innen, der sich mit Migrationsfragen beschäftigen und intersektionellen Fragen wie Gender, sexuelle Orientierung, Behinderung, Religion oder Alter nachgehen kann. Für den theoretischen Inklusionsansatz sind partizipative Elemente der Teilhabe für die Koproduktion von städtischen Angeboten essenziell. In diesem Bereich wird auch das Narrativ der Stadt im Umgang mit Migration bewertet: Findet ein positives oder negatives Framing in Bezug auf die diverse Stadtgesellschaft statt? Die Frage, ob Rassismus und Ausgrenzung in offiziellen Dokumenten abgelehnt werden und im Umkehrschluss für den sozialen Frieden aktiv geworben wird, kann bei möglichen Cleavage-Strukturen ein Momentum in der Stadt sein. Dieser Punkt hat sich in der Auswertung der kommunalen Dokumente als zentral erwiesen, so dass dieser Aspekt bei einem besonders negativ ausgeprägten Narrativ mit 0 bewertet wird, um die zuvor beschriebene *hypocrisy* (Scheinheiligkeit) und *double talk* der Verwaltungen auch in der Indexierung einzufangen

und widerzuspiegeln. Der Wert 0.5 wurde bei neutralem und 1 bei positivem Verhalten vergeben.

Das dritte Feld bezieht sich auf die Zivilgesellschaft. Inwiefern soziale Angebote wie ehrenamtliche Unterstützung, Sprachförderung und Bildungsangebote gemeinsam mit der Verwaltung und Politik durch Vereine und Organisationen entwickelt und angeboten werden, ist entscheidend für die Ausprägung einer inklusiven Migration Governance. Die Kooperation mit Trägern, Vereinen und Initiativen kann sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext stattfinden. Im Rahmen von Projekten mit externen Partnern sind für Diffusionsprozesse vor allem gemeinsame Konferenzen und Plattformen von Bedeutung (*boundary spanning roles* bzw. *community of practice*).

Die Vergabe der Punkte orientiert sich an Fuzzy-Werten, die in der QCA Anwendung finden.

Eine Orientierung bietet die Tabelle:

Tabelle 11: Fuzzy-Werte

completely in the set	1.0	10
mostly but not completely in the set	0.8	8–9
more in than out of the set	0.6	6–7
more out than out of the set	0.4	4–5
mostly but not completely out of the set	0.2	3–1
completely out of the set	0.0	0

Die Punktevergabe erfolgt gestützt durch die Ergebnisse des Textmining. Verglichen und kritisch reflektiert werden diese mit Blick auf die Erkenntnisse aus den Studien des Programms RESLOG für türkische Kommunen, das vom schwedischen Städteverbund SKL International in der Türkei finanziert und gemeinsam mit dem türkischen Städtebund TBB durchgeführt wird.¹³⁵ Publikationen von einzelnen Städten zum Migrationsregime wurden gesondert ausgewertet und einbezogen.¹³⁶

135 Avcı et al. 2021; Kienast-Duyar 2020; Kaya 2020a, 2020b; Olsson 2020; Balaban et al. 2021; Üskent et al. 2021; Gültaşlı et al. 2019a; Eminoğlu 2019.

136 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2018; Bostancı/Durmaz 2021; Koca/Yıkıcı 2017; www.bursa.bel.tr/haber/goc-sehri-bursanin-yeni-gocmen-stratejisi-31090 [03.04.2022]; Zeytinburnu Belediyesi 2009; Dayioğlu 2020; Orçan et al. 2018; Doğan et al. 2020; kahramanmaras.bel.tr/haber/2020/12/23/kahramanmaras-ornek-sehir [17.09.2022]; Erdoğan 2017.

Ertragreich ist ferner die aktuelle Studie des türkischen Städtebundes für die wirtschaftlich starke Marmararegion (*Marmara Belediyeler Birliği* – MBB) mit den Metropolen Istanbul, Bursa, Kocaeli und Çanakkale, in der das Migrationsmanagement der Mitgliedsstädte intensiv untersucht wird. Die Befunde dieser Studie wurden bei der Punktevergabe im Verwaltungsbereich ebenfalls berücksichtigt (Erdoğan et al. 2021).

Verwaltungskritische Hinweise zum lokalen Migrationsregime ergeben sich aus ethnografischen Studien, Berichten über Beteiligungsformate wie *Kent konseyi* (Bürgerräte) sowie migrationshistorischen Ableitungen auf regionaler Ebene.¹³⁷

Zeitungsartikel und Onlineveröffentlichungen berichten sowohl flüchtlingskritisch über ‚Überfremdung‘ in den Städten und Abschiebungen als auch flüchtlingsfreundlich über die ehrenamtliche Arbeit engagierter Bürger:innen. Hieraus ergeben sich Hinweise zum Narrativ der Städte.¹³⁸ Mit Blick auf die Situation auf Stadtteilebene und der Lebenssituation von Geflüchteten sind wissenschaftliche Studien und Abschlussarbeiten an Universitäten, insbesondere zu den Städten Gaziantep, Adana, Kilis, Şanlıurfa, Istanbul, Hatay, Mersin, Izmir, Bursa und Diyarbakır aufschlussreich.¹³⁹ Eine gute Ergänzung dazu sind Berichte von nationalen und internationalen NGOs, die unter anderem Hinweise über die kommunale Kooperationsarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren geben.¹⁴⁰

137 Çatak 2016; Gözübüyük 2017; Güngördü/Kurtarır 2016; Güzel 2021; Inbasi/Demirtas 2019; Karakurt Tosun 2018; Kolukırık/Özcan 2019; Koramaz et al. 2017; Koyuncu 2011; Oktay 2016; Sami 2009; Sentürk 2020; Yıldız/Uzgören 2016; Karabağ 2019; Cengiz/Özgür 2021; Deniz et al. 2019; Karan et al. 2020; Büyükdag et al. 2019; Sönmez/Süleymanov 2017; Sunata/Ergül 2019; Özcoşar et al. 2018; Can 2019; Erişen/Erdoğan 2019; Kocaoglu/Sert 2018; Yalçın-Riollet 2019; Sever/Özerim 2019.

138 Ehrich 2021; www.haberler.com/almanya-basbakani-angela-merkel-rekor-dene-meli-8215044-haber/ [05.01.2022]; Akbulut et al. 2020; Foggo 2018; Soykan 2022; Aksulu 2020; AleviNet 2021; Kasar 2021.

139 Altan/Tülüceoglu 2016; Atalay et al. 2018; Biçki 2011; Daoudov 2015; Akbulut et al. 2020; Harunoğulları 2016; Ince 2018; Çatak 2016; Bulut/Taniyici 2006; Eslava 2014; Betts et al. 2017; Uzun 2007; Yanar 2019; İçduygu 2020; İçduygu/Karadağ 2018; Çuhadar/Arus 2020; Danış/Nazlı 2019; Genel 2002; Çoban 2019.

140 International Crisis Group 2019; Kaya/Kıraç 2016; Atila Demir 2018; Gruber/Zupan 2021; Gruber 2021; MATILDE 2021; Akay 2015; Akman 2018; Bulut et al. 2017; Kaşlı 2016; Kesgin 2016; Kutlu 2015; Türk 2016; Aksulu 2020; Rottmann/Kaya 2020; Kahraman et al. 2017; Mültecilerle Dayanışma Derneği 2015b, 2015a.

Die Analyse dieser Dokumente ergibt ein ambivalentes Bild der Regionen und ist selbstverständlich von der jeweiligen Perspektive der Verwaltung, der Non-Profit-Organisationen und Menschenrechtsorganisationen abhängig. Gleichzeitig geben die Berichte einen Einblick in das Zusammenleben in den Städten, das häufig von Rassismus und Ausgrenzung von Geflüchteten geprägt ist. Deutlich werden aber auch kommunale Bemühungen zur Gestaltung der Migrationsgesellschaft. Der Umgang mit Geflüchteten ist zum Teil hoch politisiert und kann sich wahlentscheidend auswirken (Erişen/Erdoğan 2019; Fisunoğlu/Sert 2019; Erdoğan 2020).

Die folgende Auswertung auf der Basis dieser Erkenntnisse zeigt, dass 16 der insgesamt 73 Städte Indexwerte von einem Punkt und mehr erzielen. Ein Großteil der Kommunen deckt dagegen nur wenige Bausteine ab. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden diejenigen Kommunen, die Binnenmigration in ihren strategischen Plänen explizit behandeln, mit X markiert. Dieser Aspekt geht selbstverständlich nicht in die Auswertung ein. Die Auswertung der Matrix Migration Governance befindet sich im Anhang.

Die Auswahl der Kommunen erfolgt nach der Vergabe der Fuzzy-Werte. Der Wert 1 markiert entsprechend der verwendeten Skala eine Mengenzugehörigkeit, der Wert 0 das Gegenteil. Der Gesamtindexwert 1 kann als Summe erreicht werden, wenn alle Bausteine vorhanden sind; das ist allerdings bei keiner Kommune der Fall.

Index ‚Migration Governance‘

Nahezu alle Städte mit hohem Indexwert haben im Verwaltungsbereich eine Fachabteilung, bereiten einen Migrationsplan vor und führen ein Datenmonitoring durch. Ebenso setzen fast alle Verwaltungen eigene kommunale Mittel im Migrationsbereich ein. Im politischen Feld ergibt sich jedoch ein eher ambivalentes Bild. Während einige Oberbürgermeister:innen sich merklich engagieren, sind viele beim Migrationsthema nicht präsent. Manche Kommunen können einen Beirat vorweisen, andere nicht.¹⁴¹ Städte mit einem Beirat haben diesem jedoch häufig das

141 Die Punkte Beirat und bürgerschaftliches Engagement sind im türkischen Kontext nicht trennscharf zu ermitteln, deshalb werden diese Bereiche im Beirat zusammengefasst. Ein gutes Beispiel ist Izmir: Die wenigen Treffer zum Thema Migration beziehen sich fast ausschließlich auf den aktiven Beirat.

Tabelle 12: Index Migration Governance

Kommune	Fachabt.	Migr.pl.	Monitor.	Eigenm.	OB ak.	Beirat	Inters.	Fram.	Integr.	Proj.	Konf.	Summe
Gaziantep	1	0.6	1	1	1	1	1	0	1	1	1	9.6
Adana	1	0.6	1	1	0.6	1	1	0	1	1	1	9.2
Bursa	1	0.6	1	1	0	1	1	0.5	1	1	1	9.1
Şanlıurfa	1	0	0.6	1	0.6	0	1	0.5	1	1	1	7.7
Istanbul	1	0.6	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7.6
Ankara	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	7
Kilis	0.4	0	1	1	0.6	0	1	0	1	1	1	7
Kahraman.	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	6
Kayseri	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Hatay	0.4	0	0	1	0.6	1	0	0	0	1	1	5
Mersin	0	0	0.4	1	0.6	0	1	0	0	1	1	5
Diyarbakır	0	0	0	1	0	0.4	1	0.5	1	1	0	4.9
Çanakkale	0	0	0	0	0.6	1	1	0	0	0	1	3.6
Konya	0	0	0.4	1	0	0	0	0	1	1	0	3.4
Izmir	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	3
Kocaeli	0	0	0.4	0	0.6	0	0	0.5	0	0	1	2.5

ganze Spektrum intersektionaler Diskriminierungsmerkmale zugewiesen wie Gender, Behinderung oder Alter, sodass Migration bzw. Flucht nicht im Mittelpunkt stehen. Ein gewisser Zusammenhang zeichnet sich zwischen einem negativen Framing von Migration bzw. Flucht und einem starken Engagement der Verwaltungen im zivilgesellschaftlichen Bereich ab. Eine Mehrheit der Städte erzeugt ein negatives Narrativ, um im Umkehrschluss Lösungen zu bieten. Diese Lösungen finden sich häufig in Form von Integrationsangeboten wie Sprachkursen oder Angeboten für Kinder in Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Organisationen. Solche Ansätze wiederum werden über Dritte, wie internationale und nationale Organisationen, finanziert. Derartige Strategien gehen auch oft mit der Ausrichtung von Workshops und nationalen bzw. internationalen Konferenzen einher.

Die Sortierung dieser Werte ergibt das folgende Bild: Bursa, Gaziantep, Adana erzielen durch ihre Migrationsarbeit einen hohen Indexwert von über 0.8 Punkten (*mostly but not completely in the set*). Darauf folgen die Kommunen Şanlıurfa, Kilis, Istanbul, Ankara, Kayseri und Kahramanmaraş, die sich über dem 0.6-Wert bewegen (*more in than out of the set*). Unter dem Threshold 5.1 liegen die Städte Diyarbakır, Hatay und Mersin mit einem Fuzzy-Wert von 0.4 (*more out than out of the set*).

Vier Städte liegen mit einem Fuzzy-Wert von unter 0.4 nicht ganz außerhalb des Sets, da sie einige wenige Punkte erfüllen (*mostly but not*

Tabelle 13: Mengenmitgliedschaft der Kommunen im Index Migration Governance

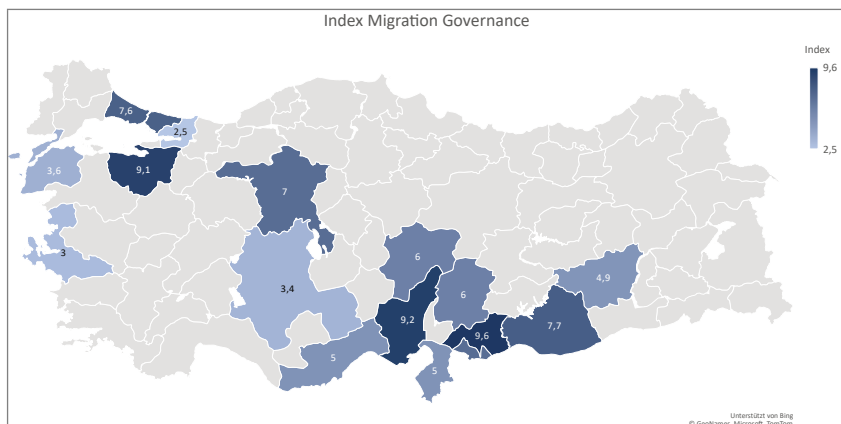
Kommune	Summe	Mengenmitgliedschaft	Punkte	Fuzzy
Gaziantep	9.6	mostly but not completely in the set	8–9	0.8
Adana	9.2			
Bursa	9.1			
Şanlıurfa	7.7	more in than out of the set	6–7	0.6
Istanbul	7.6			
Ankara	7			
Kilis	7			
Kahramanmaraş	6			
Kayseri	6			
Hatay	5			
Mersin	5	more out than out of the set	4–5	0.4
Diyarbakır	4.9			
Çanakkale	3.6			
Konya	3.4	mostly but not completely out of the set	3–1	0.2
Izmir	3			
Kocaeli	2.5			

completely out of the set). Die geografische Verteilung der Städte und ihrer Indexwerte zeigt eine überproportionale Präsenz der südostanatolischen Städte sowie der Kommunen in der Marmararegion.

Diese 16 türkischen Kommunen, die nach der Auswertung der strategischen Pläne, Haushaltspläne und Tätigkeitsberichte einen Wert von > 2.0 erreicht haben, werden im Folgenden in einem qualitativen vergleichenden Ansatz mit der Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht.

Dabei geht es um die Frage, welche Bedingungen zum Aufbau der diagnostizierten inklusiven Maßnahmen in Migration Governance führen. Dafür werden nach der Aufstellung von Hypothesen Bedingungen formuliert und operationalisiert.

3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance



Karte 31: Indexwerte Migration Governance

Tabelle 14: Fallauswahl für die QCA

Kommune	Index
Gaziantep	9.6
Adana	9.2
Bursa	9.1
Şanlıurfa	7.7
Istanbul	7.6
Ankara	7
Kilis	7
Kahramanmaraş	6
Kayseri	6
Hatay	5
Mersin	5
Diyarbakır	4.9
Çanakkale	3.6
Konya	3.4
Izmir	3
Kocaeli	2.5

3.2.2 Hypothesen

Die untersuchten Mengenbeziehungen repräsentieren das Konzept der Migration Governance mit einem Repertoire an inklusiven Bausteinen (siehe Kapitel 1.4.1.2.4). Die Ausgangsfrage lautet dabei: Welche Bedingungen führen zu diesem Outcome in türkischen Städten?

Folgende Hypothesen werden auf Basis der theoretischen Rahmung (siehe Kapitel 1.4) aus den Ergebnissen des Textmining (siehe Kapitel 3.1.7) abgeleitet. Diese Hypothesen bauen somit deduktiv auf theoriegeleiteten Annahmen und induktiv auf Beobachtungen im empirischen Material auf.

– **Hypothese (1): hoher Anteil Geflüchtete**

Bei einem hohen Anteil an syrischen Menschen unter temporärem Schutz in einer Stadt sind Stadtverwaltungen eher bereit, ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, da sie durch Armutsphänomene und Konflikte in der lokalen Bevölkerung unter Handlungsdruck geraten und ihre Dienstleistungen an die veränderte Stadtgesellschaft anpassen müssen. Dies könnte eine notwendige Bedingung für das Outcome sein, da ohne Geflüchtete Kommunen keinen Bedarf sehen, inklusive Maßnahmen zu entwickeln (siehe Kapitel 2.2.2).

– **Hypothese (2): Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei**

Regierungsnahe Kommunen sind aktiv, um die Politik der nationalen Regierung zu unterstützen. Wenn Kommunen von einer flüchtlingsfreundlichen Regierungspartei geführt werden, sind sie eher bereit, inklusive Maßnahmen für Migration Governance zu entwickeln als oppositionsgeführte Kommunen, die zurückhaltend bei der Übernahme von inklusiven Maßnahmen sind, um die Politik der nationalen Regierung nicht zu unterstützen (siehe Kapitel 2.2.22.1.3).

– **Hypothese (3): Präsenz internationaler NGOs**

Je mehr internationale NGOs vor Ort präsent sind, desto eher entwickeln Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance, weil Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über NGOs durch Geld und Wissen wie ein Katalysator auf die Kommunen wirken (siehe Kapitel 2.2.5).

– **Hypothese (4): Wirtschaftskraft der Kommunen**

Je stärker die lokale Wirtschaft ist, desto eher bauen Kommunen ein Repertoire an Migration Governance auf, weil sie Ressourcen für eigene

Hilfsleistungen und Integrationsprogramme bereithalten und aus der Gruppe der Geflüchteten (günstige) Arbeitskräfte generieren können. Gleichzeitig ist die Bereitschaft bei der wohlhabenden Bürgerschaft vorhanden, sich für ‚Bedürftige‘ zu engagieren und beispielsweise Geld zu spenden (siehe Kapitel 2.2.4).

Erläuterung: Türkische Kommunen verfügen über geringe finanzielle und personelle Ressourcen. Die Auswertung der strategischen Berichte ergab Hinweise darauf, dass wirtschaftsstarke Kommunen wie Kayseri, Kocaeli und Bursa eigene Programme zur Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung entwickeln, um für die lokalen Unternehmen Arbeitskräfte zu akquirieren. Internationale NGOs scheinen hier eine geringere Rolle zu spielen.

Für die folgende qualitative vergleichende Analyse (Qualitative Comparative Analysis – QCA) werden diese vier Bedingungen auf der Basis der Hypothesen, die sich aus dem fallorientierten Ansatz auf Grundlage der Ergebnisse des Textmining ergeben, am Beispiel der ausgewählten Kommunen für das Outcome ‚Migration Governance‘ untersucht.

Zuvor wird die QCA mit ihrem Ansatz der komplexen Kausalität, den Standards der guten Praxis sowie der Darstellung der einzelnen Schritte der Datenanalyse und der Kalibrierung der oben entwickelten Bedingungen dargestellt. Die QCA-Lösungsformel basiert auf der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen, unterzogen wird. Abschließend werden die Ergebnisse diskutiert und an einzelne Fälle rückgekoppelt.

3.2.3 Qualitative Comparative Analysis (QCA) als Methode

Der wesentliche Zweck der QCA liegt im Aufzeigen von Bedingungen, die ein bestimmtes soziales Phänomen wie Migration Governance mit einem Repertoire inklusiver Maßnahmen erklären können. Zur Erklärung dieses Outcomes wurden sowohl die Hypothesen als auch die Bedingungen für die untersuchten Kommunen vor dem Hintergrund der Analyse des türkischen Migrationsregimes gebildet.¹⁴² Die durch das Textmining generierten Befunde, die Literaturanalyse und die Durchsicht der grauen Li-

142 Die Terminologie von QCA kennzeichnet das Ergebnis als Outcome, was in der Policy-Forschung dem Begriff des Outputs nahekommt und nicht mit dem Policy-Begriff Outcome als langfristige Wirkungsveränderung zu verwechseln ist.

teratur haben die Möglichkeit eröffnet, sowohl für das Outcome als auch für die Bedingungen Werte nach der Booleschen Algebra zu vergeben. In einem mengentheoretischen Ansatz werden diese Bedingungen nun für das Outcome der einzelnen Fälle miteinander in Verbindung gesetzt und kombiniert (Marx et al. 2014; Ragin 2006, 2014; Ragin/Strand; Rihoux/Ragin 2009).

Das Outcome (Ergebnis) ist die abhängige Variable, die Bedingung die unabhängige Variable und QCA die Analysetechnik, die einen Vergleich der Fälle ermöglicht. Die Fälle stehen als Kombinationen von Bedingungen in Mengenbeziehungen relational zueinander (Siewert 2017: 276). Die Konfiguration der Fälle zeigt durch die Kombination von Konditionen Erklärungspfade für ein bestimmtes Ergebnis auf. Im Gegensatz zur variablenorientierten Betrachtung von Daten werden Faktoren, die zu einem Ergebnis führen können, als Bedingungen untersucht (Wagemann 2008: 244). Da einzelne Bedingungen selten in einer monokausalen Beziehung zum Outcome stehen, rahmt Kausalität den komplexen Sachverhalt und stellt einen fallorientierten Forschungsansatz dar (Thomann/Maggetti 2020: 358).

Die Methode QCA selbst kombiniert Ansätze aus mehreren Disziplinen: Neben der formalen Logik der Philosophie werden mit dem verwendeten Quine-McClusky-Algorithmus aus den Ingenieurwissenschaften sowie der Booleschen Algebra die Mengentheorie der Mathematik mit dem Fallstudiendesign aus den Sozialwissenschaften verbunden (Duşa 2022: 542).

Grundsätzlich ist die QCA keine Analyse einer Stichprobe aus einer Grundgesamtheit, sondern einer Auswahl von Fällen aufgrund von bestimmten Merkmalen, um möglichst genaue Aussagen über diese Fälle treffen zu können (Mello 2021: 23). Es geht darum, Verbindungen zwischen Bedingungen aufzudecken, die gemeinsam als erklärend für ein bestimmtes Phänomen erachtet werden können, wobei diese Erklärung für alle oder für einen Teil der Fälle, in denen ein Phänomen auftritt, gelten kann (Thomann/Maggetti 2020: 358).

Die QCA kann sowohl als Fuzzy-Set (fsQCA) oder als Crisp-Set durchgeführt werden. Bei Crisp-Sets werden Daten zu den Bedingungen sowie für das zu untersuchende Ergebnis binär strukturiert. Das bedeutet, entweder gehören die Fälle zu einer Menge oder nicht. Bei einer vollständigen Mitgliedschaft wird nach der Crisp-Logik der Wert 1 und bei einer Nichtmitgliedschaft der Wert 0 vergeben. Crisp-Sets können mit Fuzzy-Daten verbunden werden (Mello 2021: 86).

Fuzzy-Sets stehen für unscharfe Mengen, deren Elemente je nach ihrer Eigenschaft einen Wert im Intervall zwischen 0 und 1 erhalten. Die Zuweisung eines Wertes von 0.5 ist nicht sinnvoll, da dieser Faktor den *crossover point* darstellt (Ragin 2007, 2003, 2009, 2010; Ragin/Pennings 2005). So gibt es drei relevante Mengenmitgliedschaftsanker: 1 für volle Mengenmitgliedschaft, 0 für volle Nicht-Mengenmitgliedschaft und 0.5 als *crossover point* für den qualitativen Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft (Wagemann 2008: 245). Während Mengenmitgliedschaften als *differences in kind* diesen qualitativen Unterschied zwischen Nichtmitglied und Mitglied kennzeichnen, markieren *differences in degree* eine partielle Mitgliedschaft (Oana et al. 2021: 42).

Die Zuordnung der Fälle und Bedingungen zu diesen Ankerwerten erfolgt in einem sich wiederholenden und sich verändernden Prozess (Mello 2021: 46). Bedingungen bzw. Konditionen werden dabei explorativ neu kombiniert, um der kausalen Komplexität der untersuchten Fälle gerecht zu werden (Thomann et al. 2022: 5). QCA als Forschungsansatz und Datenanalysetechnik ist damit ein iterativer Prozess der Datensammlung, Modellspezifizierung, Fallauswahl und Konzeptualisierung. Diese Schritte können sowohl die Bedingungen als auch das Outcome betreffen (Thomann et al. 2022: 3). Insbesondere das schrittweise annähernde Vorgehen folgt aus dem qualitativen Charakter der Methode, etwa wenn Fälle während des laufenden Forschungsprozesses aus der Untersuchung ausgeschlossen werden müssen oder hinzugefügt werden können. Gleichzeitig können Werte für eine Bedingung für einzelne Fälle verändert oder ganze Bedingungen neu gerahmt werden (Greckhamer et al. 2018: 490). Dieses Vorgehen ist im quantitativ-statistischen Verfahren nicht möglich (Mahoney/Goertz 2006: p. 241).

Der Entwickler der Methode, der US-amerikanische Politikwissenschaftler Charles Ragin, hat die QCA als einen ‚dritten‘ Weg zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen für ein fallorientiertes Forschungsdesign bei mittlerer Fallzahl bezeichnet (Ragin 2010: 7). Bei einzelnen Zwischenschritten der QCA ist eine Beschäftigung mit einzelnen Fällen möglich. Dies ermöglicht den von Charles Ragin gewünschten „Dialog zwischen Theorie und Daten“ (Ragin 2014: 11). So ist eine Rückkopplung an mehreren Stellen möglich, um Widersprüche in den Berechnungen zu betrachten und Fälle zu identifizieren, die zuvor unter Umständen in Bezug zu ihrem Outcome nicht unterschieden werden konnten.

Daher hebt sich die QCA von Fallstudien ab, die zwar die Komplexität des Einzelfalls untersuchen, nicht aber durch eine Verknüpfung von

kausalen Zusammenhängen die fallübergreifende Gültigkeit der Befunde in den Blick nehmen (Ragin 2010: 23). Gleichzeitig kann die QCA als eine Antwort auf die Kritik an rein quantitativen Verfahren verstanden werden, die zwar die Zusammenhänge zwischen Fällen als Korrelation von Variablen betrachten, dabei aber die Analyse der einzelnen Fälle vernachlässigen (Ragin 2014: 11). Die QCA gilt deswegen als Mittelweg zwischen einem variablen- und fallorientierten Vorgehen (Ragin/Sonnett 2005: 197).

Demzufolge geht es bei der QCA vordergründig um die Gewinnung von Mustern, die, losgelöst von Einzelfällen, gleichwohl eine Rückbindung an den unmittelbaren Kontext der Fälle erlauben. Auch wenn eine Übertragung auf andere Fälle möglich ist, können am Ende keine generalisierenden Aussagen gemacht werden. Durch die fokussierte Betrachtung kann jedoch ein Beitrag zur Erweiterung einer Theorie geleistet werden (Ragin 2010: 17).

3.2.3.1 Komplexe Kausalität

Die bisherigen Ausführungen haben bereits auf die komplexe Kausalität als Aspekt der QCA als Methode und Forschungsansatz hingewiesen. Dabei prägen drei Charakteristika die QCA mit dem a) konfigurativen Verständnis, b) asymmetrischen Beziehungsverhältnis sowie der c) äquifinalen Erklärung.

Diese können als drei Grundsätze der QCA folgendermaßen erklärt werden:

- (a) **Kausaler** Zusammenhang bedeutet, dass unterschiedliche Kombinationen von Bedingungen als Konfiguration zu einem Ergebnis führen können.
- (b) **Asymmetrische** Kausalität tritt hervor, wenn das Eintreten des Ergebnisses als Outcome eine andere Erklärung hat als sein Nichteintreten.
- (c) **Äquifinalität** bedeutet hingegen, dass ein Outcome verschiedene sich gegenseitig nicht ausschließende Erklärungen haben kann (Oana et al. 2021: 22).

Auf den ersten Blick erscheinen diese Grundsätze abstrakt. Ein genauer Blick offenbart jedoch das logische Mengenverständnis, das der Methode zugrunde liegt.

- (a) Der **Kausalität** durch Konfigurationen auf der Spur: Die QCA ist eine Methode, um kausale Zusammenhänge zu erkennen. Das Haupt-

ziel besteht darin, Lösungen zu finden, die für das Vorkommen eines Phänomens ausreichende Konfigurationen kausaler Bedingungen aufweisen. Bei der Entdeckung multikausaler Erklärungen sind nicht die singulären, sondern die Kombinationen von notwendigen bzw. hinreichenden Bedingungen entscheidend. Die kausale Interpretation ist somit im Forschungsdesign angelegt, für die der Datengenerierungsprozess entscheidend ist. Diese Interpretationen werden häufig im Anschluss durch weiterführende empirische Analysen, wie zum Beispiel Einzelfallstudien, ergänzt. Es können jedoch innerhalb der Konfigurationen von Bedingungen keine Aussagen über das exakte Zusammenspiel zwischen den Bedingungen gemacht werden (Duşa 2022: 541).

- (b) **Asymmetrie:** Bedingungen können zu einem Outcome führen, ein Umkehrschluss ist nicht möglich.

Der Ansatz der Asymmetrie in der QCA bedeutet, dass die Erklärungen eines Ergebnisses nicht einfach umgekehrt auf dessen Gegenteil angewendet werden können. Stattdessen sind zwei separate Analysen für ein Ergebnis und dessen Gegenteil notwendig. Dabei werden die Bedingungen – als notwendig bzw. hinreichend – für die Anwesenheit und die Abwesenheit des Outcomes untersucht. Es ist möglich, dass eine Bedingung in Kombination mit anderen Bedingungen zu einem Outcome führt, eine andere Konstellation kann aber gleichzeitig zum Nichtoutcome führen (Ide/Mello 2022: 3).

Demzufolge beinhaltet die QCA vier unterschiedliche Analyseschritte für

1. notwendige Bedingungen für das **Auftreten** des Outcomes,
2. notwendige Bedingungen für das **Nichtauftreten** des Outcomes,
3. hinreichende Bedingungen für das **Auftreten** des Outcomes,
4. hinreichende Bedingungen für das **Nichtauftreten** des Outcomes.

Das asymmetrische Beziehungsverhältnis spielt in der Datenanalyse eine entscheidende Rolle und wird an der entsprechenden Stelle ausführlich erläutert.

a) Äquifinalität

„Lapidar ausgedrückt, bedeutet Äquifinalität, dass viele Wege nach Rom führen“ (Wagemann 2008: 247 f).

Der dritte Grundsatz der QCA der Äquifinalität beschreibt den Umstand, dass verschiedene Ausgangslagen zu einem gleichen Ergebnis führen können. Das bedeutet, dass es häufig mehr als nur einen Weg gibt, der zum Outcome führt. Wenn, wie oben beschrieben, asymmetrische Erklärungen für ein Ergebnis angenommen werden, können soziale Phänomene äquifinal erklärt werden. Äquifinalität kennzeichnet in der QCA somit die unterschiedlichen Pfade, die ein Outcome erklären (Wagemann 2015: 430 f). Begründet ist dieser Ansatz in der mengentheoretischen Annahme der Differenzierung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen. Unterschiedliche Kombinationen von Bedingungen können zum gleichen Ergebnis führen (Marx et al. 2014: 120).

Die äquifinalen Pfade stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, wenn sie die jeweiligen Gütekriterien der Konsistenz und Abdeckung erfüllen und als hinreichende Bedingungen qualifiziert werden können (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 430 f). Welche Standards dabei von der aktuellen Forschungsliteratur angenommen werden, erläutern die im Folgenden referierten Empfehlungen für eine solide QCA-Praxis.

3.2.3.2 Empfehlungen für die QCA-Praxis

Seit ihrer Begründung von Charles C. Ragin vor 35 Jahren mit seinem Buch *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Ragin 1987) hat die QCA viele Entwicklungen durchlaufen und wird qualitativ heterogen angewandt. Demgemäß sind insbesondere in den letzten Jahren Standards für eine gute QCA-Praxis entwickelt worden, die hier kurz erläutert werden.¹⁴³

Inhaltlich ist es wichtig, sowohl die Fallauswahl zu begründen und einen empirischen Beleg für das Outcome als auch die Bedingungen vor-

143 Haesebrouck/Thomann 2021; Ingo Rohlfing 2018; Maggetti/Levi-Faur 2013; Mello 2021; Rihoux/Marx 2013; Rihoux et al. 2011; Roig-Tierno et al. 2017; Schneider 2016, 2018; Schneider/Wagemann 2010; Skaaning 2011; Thiem 2016, 2017; Thiem et al. 2016; Thomann/Maggetti 2017; Wagemann/Schneider 2015; Rohlfing 2020; Rohlfing/Schneider 2018.

zulegen, deren Anzahl moderat gehalten werden sollte. Die Berechnung der Kalibrierung der Mitgliedswerte in einem Fuzzy-Set sollte ebenfalls transparent gezeigt werden (Greckhamer et al. 2018: 491).

Notwendige und hinreichende Bedingungen sollten in dieser Reihenfolge getrennt analysiert werden. Die Analyse des Outcomes ist immer mit als auch ohne die vereinfachenden Annahmen über die logischen Rudimente durchzuführen und die entsprechenden Lösungsformeln müssen veröffentlicht werden (Rutten 2020: 9).

Als weiteres Kriterium der guten Praxis für den Anwendungszweck gilt, die QCA nie mechanisch zu nutzen, sondern immer einen Bezug zu den Fällen herzustellen und kritisch zu hinterfragen, was und welche Bedingung unter Umständen nicht berücksichtigt wurde (Radaelli/Wagemann 2019: 276). Das erfordert eine Vertrautheit mit den Untersuchungsfällen und eine Transparenz hinsichtlich der Rohdatentabelle, ihrer Kalibrierung und der Wahrheitstabelle, insbesondere mit Blick auf den Umgang mit der *limited diversity* als Problem der begrenzten empirischen Vielfalt der Fälle (Thomann/Maggetti 2020: 370). Dieses Problem liegt vor, wenn nicht alle logisch möglichen Konfigurationen durch empirische Fälle abgedeckt sind und somit Schlussfolgerungen auf nicht vorhandenen Fällen im Sample basieren können (Wagemann 2008: 254).

Zu den häufigsten Fehlern gehört das Unterlassen von Arbeitsschritten, wie die Nichtberechnung des Nichtoutcomes (Äquifinalität), Intransparenz über die genutzte Software sowie nichtveröffentlichte Rohdaten (Thomann et al. 2022: 9). Die Missachtung der empfohlenen Konsistenzgrenzen sowie die fehlende Darstellung der unterschiedlichen Lösungstypen ist ebenfalls weit verbreitet (Ide/Mello 2022: 16). Dies führt zu einer berechtigten Kritik an der Aussagekraft der Ergebnisse der QCA (Thomann/Maggetti 2020: 367).

Um dies zu vermeiden, gelten folgende Grundsätze: Eine kritische Einordnung der Aussagekraft der QCA-Lösungsformel sollte an die realen Fälle rückgekoppelt werden (Wagemann/Schneider 2009: 389). Der iterative Charakter ist somit ein elementarer Bestandteil der QCA-Methode (Thomann/Maggetti 2020: 365). Zudem wird die visuelle Darstellung in Venn-Diagrammen und XY-Plots empfohlen (Thomann et al. 2022: 7). Grundsätzlich wird angeregt, die QCA nicht als einzige Methode zu verwenden, sondern in einem Mixed-Method-Ansatz zu nutzen (Wagemann/Schneider 2009: 388).

Die Lösungsformeln sollten mit formaler Notation (* = UND, + = ODER, ~ = Negation) und nicht nur narrativ im Text dargestellt werden.

Ebenfalls empfohlen ist die Anzeige der Konsistenz- und Abdeckungsmaße und die konsequente Anwendung der QCA-Terminologie (Thomann/Maggetti 2020: 373).

Die kohärente Durchführung basiert nicht nur auf einer technischen Durchführung, die mit wenig Mitteln schnell ein Ergebnis produziert, sondern auf einem Verständnis für den mengentheoretischen Ansatz mit der Booleschen Logik (Wagemann/Schneider 2009: 388). Auch wenn die QCA ursprünglich für mittlere Fallzahlen konzipiert wurde, sind in den letzten Jahren auch Large-N-Studien, die konditionsorientiert vorgehen, entstanden (Thomann/Maggetti 2020: 374).¹⁴⁴ Doch gerade diese Arbeiten benötigen einen soliden Robustheitscheck, um die Ergebnisse, die nicht qualitativ ausgewertet können, zu reflektieren (Rutten 2020: 11).

3.2.4 Datenanalyse

In den letzten Jahren hat sich die Technik der QCA von der von Charles Ragin entwickelten Software über verschiedene Tools, die zunächst Excel als Tabellen-Kalkulationssoftware genutzt haben, zur Anwendung in der freien Programmiersprache R entwickelt. Seit der Einführung des Paketes QCA in R gilt dieses Werkzeug als in der aktuellen Forschung als Standardanwendung (Mello 2021: 3). Die Datenanalyse wird in dieser Arbeit in R mit den Paketen QCA und SetMethods durchgeführt und mit ggplot2, ggrepel und stargazer visuell dargestellt (Duşa 2019; Oana/Schneider 2018).

Die mengentheoretische Methode der QCA folgt dabei einem festen Protokoll: Nachdem die ausgesuchten Fälle zu einer Menge geformt wurden, die das zu erklärende Outcome repräsentieren, werden Bedingungen definiert, von denen vermutet wird, dass sie für das Outcome relevant sind. Dem folgt mit der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen als Mengenbeziehungen der ‚analytische Moment‘: Das Er-

144 Der Erfinder der Methode, Charles Ragin, hat selbst eine intersektional angelegte Studie darüber, wie Geschlecht, Klasse und *race* über Bildungserfolge und Armut entscheiden können, als eine QCA-Large-N-Studie durchgeführt (Ragin/Fiss 2017). Ein weiteres gelungenes Beispiel für eine Large-N-Studie ist die Arbeit zum städtischen Klimaschutz in 885 europäischen Städten mit einer transparenten methodischen Vorgehensweise sowie grafischen Darstellung der Ergebnisse (Eisenack/Roggero 2022).

kenntnisziel der QCA ist die Unterscheidung zwischen notwendigen und hinreichenden Bedingungen (Oana et al. 2021: 31).

Bei der Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen greift die QCA auf mengentheoretische Grundprinzipien zurück, die es erlauben, notwendige und hinreichende Bedingungen als Mengenbeziehungen auszudrücken. Dabei liegt der Hauptfokus der QCA auf der Identifizierung von belastbaren hinreichenden Bedingungen als INUS (Insufficient but Necessary part of a condition which itself Unnecessary but Sufficient for the result), während die Suche von kausal relevanten notwendigen SUIN-Bedingungen (Sufficient but Unnecessary part of a factor that is Insufficient but Necessary for an outcome) aufschlussreich für die Forschungsfrage ist (Duşa 2022: 560).

Die Datenanalysetechnik erlaubt diesen ‚analytischen Moment‘, wenn die Untersuchungsfälle spezifiziert sowie alle Bedingungen und Outcomes gemessen werden wurden, um empirisch Muster in den Daten zu finden. Das bedeutet, dass durch die technische Umsetzung mengentheoretischer Beziehungen zwischen zuvor als kausal relevant definierten Bedingungen und einem Outcome eine sinnvolle Interpretation über den Zusammenhang sozialer Phänomene in den untersuchten Fällen hergestellt werden kann (Oana et al. 2021: 17).

Durch die Wahrheitstabelle und die Minimierung durch den Algorithmus wird die für die hinreichenden Bedingungen erzielte Lösung hinsichtlich ihrer Konsistenz bewertet. Der **Konsistenzwert** zeigt den Grad an empirischer Evidenz an, zu dem die ermittelte Lösung der Erklärung der hinreichenden Bedingungen für das Outcome dient. Der **Abdeckungs Wert** wiederum quantifiziert den Anteil des Outcomes, der durch die gefundene Lösung erklärt wird. Die genauen Werte werden in der Datenanalyse aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit an den relevanten Stellen der Analyse detailliert erklärt (Mello 2021: 80).

Im ersten Schritt werden die Daten kalibriert, im zweiten die Werte auf ihre Bedeutung als notwendig überprüft und im dritten anhand der Wahrheitstabelle sowie der logischen Minimierung auf ihre Relevanz als hinreichende Bedingung untersucht, um in Anschluss Lösungspfade für das Outcome aufzeigen zu können.

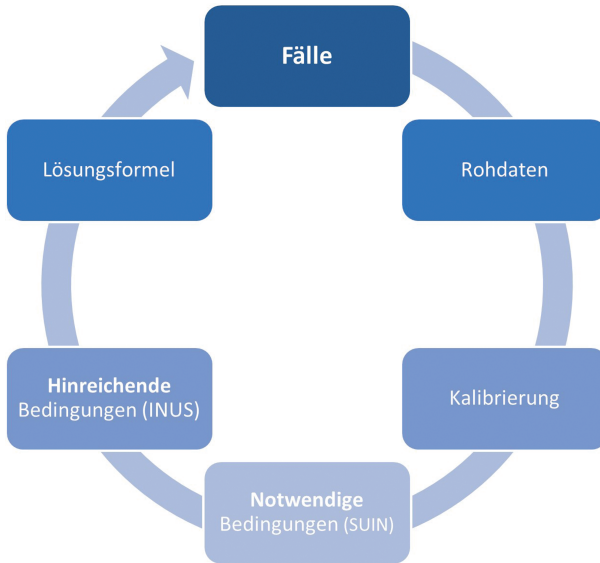


Abbildung 23: QCA-Kreislauf

3.2.5 Kalibrierung

Elementar für eine QCA sind die Rohdaten für die Bedingungen und das Outcome. Deswegen ist eine korrekte Operationalisierung zu Beginn der Analyse mit einer genauen Festlegung und Dokumentation der Messung von Eigenschaften für die Transparenz und die intersubjektive Überprüfbarkeit zentral. Hinter den Bedingungen stehen Hypothesen zur Erklärung der Migration Governance, die aus dem vorherigen Textmining und relevanter Forschungsliteratur zu Beginn dieses Kapitels abgeleitet wurden. Um dem Vorwurf der vermeintlich arbiträren Zuordnung der Werte zuvorzukommen, ist diese Konzeptionalisierung der Daten ein wichtiger Grundpfeiler der Umsetzung.

Die zu Beginn aufgestellten Hypothesen werden mit den jeweiligen Bedingungen und ihrer Kalibrierung erläutert.

- Hypothese (1): Bei einem hohen Anteil an syrischen Menschen unter temporärem Schutz in einer Stadt sind Stadtverwaltungen eher bereit, ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, da sie durch Armutsphänomene und Konflikte in der lokalen Bevölkerung unter

Handlungsdruck geraten und ihre Dienstleistungen an die veränderte Stadtgesellschaft anpassen müssen.

Bedingung (1): Hoher Anteil syrischer Menschen:

Die Werte sind offizielle Zahlen der nationalen Migrationsbehörde. Auch wenn die tatsächlichen Zahlen weitaus höher liegen können, gibt der Wert für die registrierten Geflüchteten einen Trend für den Anteil der Menschen aus Syrien in den jeweiligen Städten an.¹⁴⁵

Tabelle 15: Anteil Syrer:innen in Städten

Kommune	Syrer:innen unter temporärem Schutz*	Gesamtbevölkerung**	Prozentualer Anteil	Fuzzywerte
Adana	256.136	2.263.373	11,32 %	0.8
Ankara	100.949	5.747.325	1,76 %	0
Bursa	184.056	3.147.818	5,85 %	0.6
Çanakkale	5.284	536.513	0,98 %	0
Diyarbakır	23.685	1.782.256	1,33 %	0
Gaziantep	461.483	2.130.432	21,66 %	1
Hatay	433.608	1.670.712	25,95 %	1
Istanbul	537.558	15.840.900	3,39 %	0.4
Izmir	149.801	4.425.789	3,38 %	0.4
Kahramanmaraş	96.024	1.171.298	8,20 %	0.6
Kayseri	83.098	1.434.357	5,79 %	0.6
Kilis	106.861	145.826	73,28 %	1
Kocaeli	56.497	2.033.441	2,78 %	0.2
Konya	123.306	2.277.017	5,42 %	0.6
Mersin	240.735	1.891.145	12,73 %	0.8
Şanlıurfa	429.673	2.143.020	20,05 %	1
Gesamt Türkei	3.746.674	84.680.273	4,42 %	TH

* Daten der nationalen Migrationsbehörde, abgerufen am 28.02.2022

** Daten des nationalen Statistikamtes TÜIK 2022

¹⁴⁵ Alternative Bedingung wäre zum Beispiel Arbeitslosigkeit gewesen, dessen verfügbarer Wert nicht belastbar ist. Die wenigsten Syrer:innen haben eine offizielle Arbeitserlaubnis und arbeiten illegal. Aus den gleichen Gründen ist die Beschäftigungsquote ebenfalls nicht valide. Ein anderer Faktor könnten die Daten zur

Die Bedingung ‚hoher Anteil Syrer:innen‘ wird dargestellt mit ~**SYR**.
Die Negierung ‚kein hoher Anteil Syrer:innen‘ wird dargestellt mit **SYR**.

Der Threshold wird auf der Basis des Landesdurchschnitts auf 4.5 gesetzt.

Tabelle 16: Bedingung Anteil Syrer:innen

Kommune	Prozentualer Anteil		Fuzzy-Wert
Kilis	73,28 %	ab 20 %	1
Hatay	25,95 %		1
Gaziantep	21,66 %		1
Şanlıurfa	20,05 %		1
Mersin	12,73 %	bis 19 %	0.8
Adana	11,32 %		0.8
Kahramanmaraş	8,20 %	bis 10 %	0.6
Bursa	5,85 %		0.6
Kayseri	5,79 %		0.6
Konya	5,42 %		0.6
<i>Landesdurchschnitt</i>	4,42 %	<i>Threshold</i>	
Istanbul	3,39 %	bis 4 %	0.4
Izmir	3,38 %		0.4
Kocaeli	2,78 %	bis 3 %	0.2
Ankara	1,76 %		0
Diyarbakır	1,33 %		0
Çanakkale	0,98 %	bis 2 %	0

- Hypothese (2) Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei: Regierungsnahe Kommunen sind aktiv, um die Politik der nationalen Regierung zu unterstützen. Wenn Kommunen von einer flüchtlingsfreundlichen Regierungspartei geführt werden, sind sie eher bereit, inklusive Maßnahmen für Migration Governance zu entwickeln als oppositionsgeführte Kommunen, die zurückhaltend bei der Übernahme

sozialen Karte ESSN sein, die zwar regional gut aufbereitet sind, aber sich nur auf die einkommensschwachen Gruppen beziehen.

von inklusiven Maßnahmen sind, um die Politik der nationalen Regierung nicht zu unterstützen.

Bedingung (2): Regierungskonforme Partei in der Kommunalpolitik.

Die Rolle der politischen Parteien in der Türkei ist im Kapitel zum politischen Regime, insbesondere in Bezug auf Migrations- und Asylregime, ausführlich diskutiert worden. In der Dokumentenanalyse der strategischen Pläne war zu beobachten, dass oppositionsgeführte Kommunen (CHP) sich zurückhaltend bis kaum zu Migrationsfragen äußern. Ungeachtet eines hohen Anteils von Menschen aus Syrien in Städten wie Izmir, Çanakkale und Mersin findet zumindest auf der strategischen Ebene weder in den Plänen noch in der Verwaltungsstruktur eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema statt. Die flüchtlingsfreundliche Politik der AKP-Regierung findet auf der kommunalen Ebene unter der Führung der Oppositionsparteien offensichtlich kaum Unterstützung. Gleichzeitig ist in der Auswertung der aktuellen Pläne ein Wandel und langsames Umdenken deutlich geworden. Die Kommunalwahl von 2019 hat in Großstädten wie Istanbul, Izmir und Ankara zu einem politischen Wechsel geführt.

Die Kommunen stehen in einem Mehrebenenverhältnis zu der Zentralregierung und sind von ihr abhängig, auch wenn in den letzten Jahren Dezentralisierungstendenzen zu beobachten sind. Es kann angenommen werden, dass die Regierungspolitik Einfluss auf die lokale Politik im Hinblick auf die Unterstützung der Flüchtlingspolitik nimmt.¹⁴⁶

Für den Beobachtungszeitraum der Kommunalwahlen 2019 sind die folgenden politischen Parteien für den türkischen Kontext relevant:

- **AKP:** *Adalet ve Kalkınma Partisi* (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung), konservativ-religiös, Regierungspartei seit 2002.
- **CHP:** *Cumhuriyet Halk Partisi* (Republikanische Volkspartei), sozialdemokratisch-laizistisch, älteste Partei seit der Republikgründung, stärkste Opposition zur Regierungspartei AKP.

146 Dies ist nicht allein im spezifischen Kontext der Türkei zu sehen, sondern auch in vielen europäischen Ländern, etwa in Deutschland unter einer CDU-Regierung mit Angela Merkel an ihrer Spitze in den Jahren 2015/2016. Im Umkehrschluss kann eine flüchtlingsabwehrende nationale Politik wie in Ungarn oder Italien eine mangelnde Unterstützung der Kommunen für die Geflüchteten und die Nichteinhaltung von Standards der europäischen Migrations- und Asylpolitik zur Folge haben.

- **HDP:** *Halkların Demokratik Partisi* („Demokratische Partei der Völker“), politisch links einzuordnen und insbesondere für die kurdischen Minderheitenrechte.

Nach den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen von 2019 werden folgende Crisp-Werte vergeben: Regierungspartei = 1, Oppositionspartei = 0.

Tabelle 17: Bedingung Regierungspartei

Kommune	Wahl 2019	Crisp-Wert
Adana	CHP	0
Ankara	CHP	0
Bursa	AKP	1
Çanakkale	CHP	0
Diyarbakır	HDP	0
Gaziantep	AKP	1
Hatay	CHP	0
Istanbul	CHP	0
Izmir	CHP	0
Kahramanmaraş	AKP	1
Kayseri	AKP	1
Kocaeli	AKP	1
Konya	AKP	1
Kilis	AKP	1
Mersin	CHP	0
Şanlıurfa	AKP	1

Die Bedingung ‚Regierungspartei‘ wird mit **PAR** gekennzeichnet, die Negierung ‚keine Regierungspartei‘ dementsprechend mit $\sim$ **PAR**.

- Hypothese (3) Präsenz internationaler NGOs: Je mehr internationale NGOs vor Ort präsent sind, desto eher entwickeln Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance, weil Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über NGOs durch Geld und Wissen wie ein Katalysator auf die Kommunen wirken.

Bedingung (3): Präsenz von NGOs

Internationale Organisationen wie EU, UNHCR oder IOM scheinen eine bedeutende Rolle in den Kommunen sowohl bei der Finanzierung als auch in der Entwicklung von Programmen für die syrischen Geflüchteten zu spielen. Wie bereits im Abschnitt über Externalisierungsprozesse erläutert, nehmen diese Organisationen durch Fördermittel und Projekte, die häufig über Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Kooperation mit der Verwaltung durchgeführt werden, auf das lokale Migrationsregime Einfluss.¹⁴⁷

Die EU zum Beispiel kann nicht direkt Programme in der Türkei fördern, sondern muss über internationale und nationale Organisationen wie im türkischen Fall etwa über den Türkischen Roten Halbmond im ESSN-Programm agieren. Weitere Beispiele sind das bereits erwähnte RESLOG-Programm des schwedischen Städteverbands oder das Bildungs- und Sozialprojekt der deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Projekte der NGOs umfassen Konferenzen, Workshops mit Kommunalverantwortlichen, aber auch die Erstellung von Migrationsplänen und Einrichtung einer Fachabteilung (siehe Kapitel 2.2.2.3).

Genaue Angaben zu einzelnen Initiativen sind aufgrund einer Vielzahl an Programmen und Organisationen, die jeweils verschiedene Formen der Berichterstattung haben, nicht valide zu ermitteln. Die herangezogenen Werte beziehen sich daher auf Angaben in den strategischen Plänen der Kommunen sowie Informationen der Vereinten Nationen, die tagesaktuell auf der Website Syria Regional Refugee Response angegeben werden. Da diese Werte Fluktuationen unterworfen sind, wird auf eine numerische Einteilung verzichtet. Bevorzugt wird eine Sortierung der Städte nach der Anzahl der NGOs mit folgender Skala:

Tabelle 18: Wert Präsenz internationale NGO

Präsenz internationaler NGO	Fuzzy-Wert
nicht präsent bis 2	0
eher präsent bis 5	0.33
präsent bis 14	0.66
stark präsent mehr als 15	1

147 <https://data.unhcr.org/en/dataviz/38?sv=4&geo=113>, Syria Regional Refugee Response, Turkey Inter-Sector Dashboard.

Tabelle 19: Bedingung NGO

Kommune	Kooperation NGO	Fuzzy-Wert
Adana	> 15	1
Ankara	< 14	0.66
Bursa	< 14	0.66
Çanakkale	< 1	0
Diyarbakır	> 15	1
Gaziantep	> 15	1
Hatay	< 14	0.66
Istanbul	> 15	1
Izmir	< 2	0
Kahramanmaraş	< 14	0.66
Kayseri	< 1	0
Kilis	> 15	1
Kocaeli	< 1	0
Konya	< 2	0
Mersin	< 14	0.66
Şanlıurfa	> 15	1

Die Bedingung ‚hohe Präsenz von NGOs‘ wird dargestellt mit **NGO**, ihre Negierung ‚keine hohe Präsenz von NGOs‘ dementsprechend mit **~NGO**.

- Hypothese (4) Wirtschaftskraft der Kommunen: Je stärker die lokale Wirtschaft ist, desto eher bauen Kommunen ein Repertoire an Migration Governance auf, weil sie Ressourcen für eigene Hilfsleistungen und Integrationsprogramme bereithalten und aus der Gruppe der Geflüchteten (günstige) Arbeitskräfte generieren können. Gleichzeitig ist die Bereitschaft bei der wohlhabenden Bürgerschaft vorhanden, sich für ‚Bedürftige‘ zu engagieren und beispielsweise Geld zu spenden.

Bedingung (4): Wirtschaftsstarke Kommunen:

Die Wirtschaftskraft der Städte wird über das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP) in US-Dollar ermittelt. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gilt als Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft und lässt

sich auf Regionen herunterbrechen. Die verfügbaren Zahlen beziehen sich auf einen Mittelwert des BIP pro Kopf aus den Jahren 2018, 2019 und 2020. Insgesamt ist das BIP in den letzten Jahren gesunken. Während das BIP pro Kopf im Durchschnitt 2018 nach Angaben des türkischen Statistikamtes bei 9.791 \$ lag, sank der Wert 2019 auf 9.212 \$ und schließlich 2020 auf 8.597 \$ pro Kopf. Zwischen den Kommunen, die hier untersucht werden, gibt es große Unterschiede. Während die westlichen Metropolen Istanbul (15.171 \$), Kocaeli (14.898 \$) und Ankara (12.509 \$) hohe Mittelwerte vorweisen, liegen die südöstlichen Städte wie Şanlıurfa (3.106 \$) oder Diyarbakır (4.098 \$) weit unter dem Durchschnitt.

Tabelle 20: Bedingung Wirtschaftskraft

Kommune	BIP pro Kopf Ø 2018–2020 in \$ TUIK 2022	Anteil über dem Landesdurchschnitt in %		Fuzzy-Wert
Istanbul	15.171	165,8 %	>100 %	1
Kocaeli	14.898	161,9 %		1
Ankara	12.509	135,9 %		1
Izmir	10.752	116,8 %		0.8
Bursa	10.403	113 %		0.8
Çanakkale	9.705	105,4 %		0.8
Türkei Ø	9.200	100 %		
Kayseri	7.839	85,2 %	> 80 %	0.6
Mersin	7.635	82,9 %		0.6
Konya	7.273	79 %		0.6
Gaziantep	6.824	74,1 %		0.6
Adana	6.489	70,5 %		0.6
<i>Threshold</i>			> 70 %	
Hatay	5.938	64,5 %	> 60 %	0.4
Kahraman- maraş	5.898	64,1 %		0.4
Kilis	5225	56,8	> 40 %	0.2
Diyarbakır	4.098	44,5 %		0.2
Şanlıurfa	3.106	33,7 %	< 40 %	0

Das durchschnittliche BIP pro Kopf für die gesamte Türkei lag im Betrachtungszeitraum bei 9.200 \$. Alle Kommunen, die über 12.000 \$ liegen, erhalten den Wert 1; alle, die über dem Durchschnitt von 9.200 \$ liegen, erhalten den Wert 0.8; alle, die über 70 % des durchschnittlichen BIP liegen, erhalten den Wert 0.6, und alle Fälle, die darunter und somit unter der Armutsgrenze liegen (hier ist der Threshold gesetzt), werden mit 0.4 bzw. mit 0.2 oder 0 bewertet.

Die Bedingung ‚Wirtschaftskraft‘ wird mit **WIRT** angegeben.

Die Bedingung ‚keine Wirtschaftskraft‘ wird mit **~WIRT** angegeben.

3.2.5.1 Gesamttabelle kalibrierte Daten

Die kalibrierten Daten dieser vier Bedingungen werden gemeinsam mit den Daten für das Outcome in einer Tabelle zusammengeführt. Die Werte für das Outcome ‚Repertoire an inklusiven Maßnahmen in Migration Go-

Tabelle 21: Kalibrierte Daten

Kommune	INKL	SYR	PAR	NGO	WIRT
Adana	0.8	0.8	0	1	0.6
Ankara	0.6	0	0	0.66	1
Bursa	0.8	0.6	1	0.66	0.8
Canakkale	0.2	0	0	0	0.8
Diyarbakir	0.4	0	0	1	0.2
Gaziantep	0.8	1	1	1	0.6
Hatay	0.4	1	0	0.66	0.4
Istanbul	0.6	0.4	0	1	1
Izmir	0.2	0.4	0	0	0.8
Kahraman- maras	0.6	0.6	1	0.66	0.4
Kayseri	0.6	0.6	1	0	0.6
Kilis	0.6	1	1	1	0.2
Kocaeli	0.2	0.2	1	0	1
Konya	0.2	0.6	1	0	0.6
Mersin	0.4	0.8	0	0.66	0.6
Sanliurfa	0.6	1	1	1	0

vernance‘ wurde am Anfang dieses Kapitels ausführlich dargestellt. Das Outcome wird mit INKL für Inklusion abgekürzt. Die Rohdaten befinden sich im Anhang. Die Städtenamen werden in R ohne türkische Sonderbuchstaben bearbeitet und im Folgenden in den Auswertungen nicht verändert.

Die mengentheoretische QCA prüft diese Daten zunächst auf notwendige Bedingungen und dann für hinreichende Bedingungen. Vor der Durchführung der konkreten Analyse wird das Konzept der notwendigen Bedingung näher erläutert.

3.2.5.2 Notwendige Bedingungen

Eine Bedingung X ist immer dann notwendig für ein Outcome Y, wenn das Outcome Y mit der Bedingung X vorliegt. Die notwendige Bedingung X ist somit eine Obermenge des Outcomes Y (Pennings 2009: 343). $X \leftarrow Y$

Falls die Bedingung X eine Obermenge des Outcomes Y ist, ist empirische Konsistenz gegeben (Oana et al. 2021: 63). Empirisch relevant ist dies jedoch nur, wenn die Bedingung X eine nichttriviale Obermenge des Outcomes Y ist. Trivial ist die Bedingung, wenn das Outcome Y eine viel kleinere Menge als die Bedingung X hat. Die Gefahr der Trivialität besteht, wenn eine Bedingung bei allen Fällen auftaucht (Rubinson 2019).

Entscheidend ist die konzeptionelle Aussagekraft: Stellt die Bedingung in einem sinnvollen Konzept eine Notwendigkeit für das Outcome dar? Auf der Basis von hohen Werten in der Konsistenz und der Abdeckung muss darum die theoretische Interpretation der notwendigen Bedingungen für das Outcome aussagekräftig sein (Mello 2021: 107). Um mögliche Fallstricke durch Trivialität zu vermeiden, werden Prüfwerte in die Analyse eingebunden und die Ergebnisse für notwendige Bedingungen visualisiert. Häufig werden notwendige Bedingungen in sozialwissenschaftlichen Arbeiten unter den Rahmenbedingungen (scope conditions) aufgeführt (Goertz 2006: 94).

Bei Fuzzy-Sets ist bei der Suche nach notwendigen Bedingungen die Relevanz entscheidend. Sie wird über einen XY-Plot mit der Bedingung X auf der x-Achse und dem Outcome Y auf der y-Achse gezeigt.¹⁴⁸

Bei perfekter Relevanz einer notwendigen Bedingung liegen die Fälle in der linken unteren Hälfte und rechts oberhalb der Diagonale. Das Finden

148 Im Crisp-Set wird die Mengenbeziehung in einem Euler-Diagramm dargestellt.

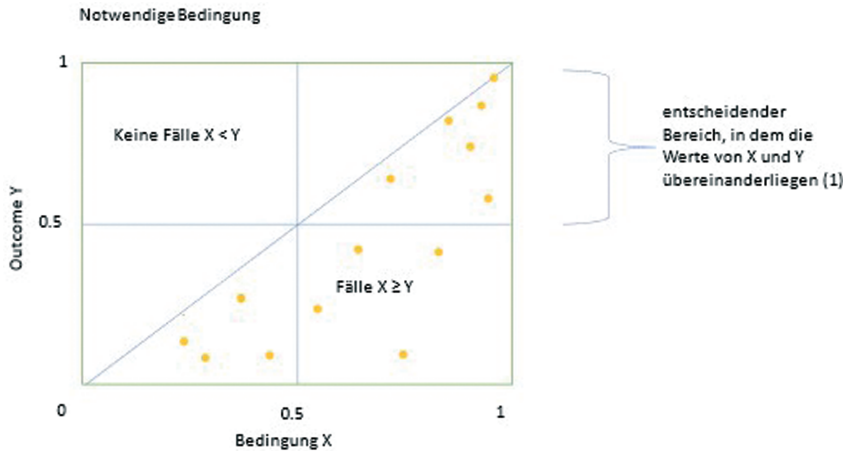


Abbildung 24: Schema Notwendige Bedingung

von abweichenden Fällen (*deviant cases*) ist Teil der Konsistenzermittlung durch XY-Plots. In der oberen linken Ecke liegen die abweichenden Fälle, die zu hohen Werte für das Outcome Y und zu niedrigen Werte für die Bedingung X (Duşa 2019: 118).

Um Muster von notwendigen Bedingungen in Fuzzy-Werten zu messen, stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Als Gradmesser für die Abweichung von der perfekten Mengenmitgliedschaft dienen die *parameter of fit* (pof). Diese bewerten Güte und Stärke des Mengenverhältnisses (Wagemann 2015: 427). Für die Suche nach notwendigen Bedingungen sind zwei Werte entscheidend: Das ist zum einen die **Konsistenz** (*consistency*), die die Güte der Teilmengenbeziehung angibt. Wenn das Outcome die perfekte Teilmenge der notwendigen Bedingungen ist, liegt die Konsistenz bei **1** (Ide/Mello 2022: 11). Das heißt, das Outcome Y ist eine perfekte Teilmenge der notwendigen Bedingungen (Marx et al. 2014: 127). Höhere Werte repräsentieren mehr Konsistenz notwendiger Beziehungen (Wagemann 2015: 426). Als minimaler Schwellenwert gilt bei Fuzzy-Werten 0.9.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Bei der Bestimmung der notwendigen und hinreichenden Bedingungen gibt es unterschiedliche Werte: Während die Schwellenwerte für den Konsistenzwert für notwendige Bedingungen bei 0.9 liegen, wird für hinreichende Bedingungen ein Wert von mindestens 0.75 empfohlen (Greckhamer et al. 2018: 489).

Das **Abdeckungsmaß** (*coverage*) bestimmt die Deckung der Teilmenge an der Übermenge und gibt einen Hinweis auf die mögliche Trivialität der notwendigen Bedingungen. Die Abdeckung misst somit den Grad der empirischen Relevanz einer notwendigen Bedingung für das Outcome (Marx et al. 2014, S. 127). Das Abdeckungsmaß rangiert zwischen 0 und 1. Je niedriger der Abdeckungswert, desto stärker könnte die Bedingung X als trivial für das Outcome Y interpretiert werden. Anders formuliert: Hohe Werte bei der Abdeckung bedeuten geringe Trivialität. Als weitere Quelle dient der sogenannte RoN-Wert, der anzeigt, ob die Bedingung X und das Outcome Y zu sehr differieren und ob beide sehr groß sind (Buche et al. 2015: 11).

Diese Parameter helfen, die Qualität der Teilmengenbeziehung zu messen. Bei ausreichend hohen Konsistenzwerten (> 0.9) wird gleichzeitig immer der Abdeckungswert berechnet. Für die Abdeckung und RoN gibt es in der Forschung zwar keine Schwellenwerte, allerdings den Hinweis, dass Werte, die unter 0.5 liegen, ein Zeichen dafür sein können, dass die notwendige Bedingung trivial sein könnte (Mello 2021: 126).

Analyse der notwendigen Bedingungen für das Outcome 'Migration Governance'

Auf der Basis der zuvor kalibrierten Daten ergibt die Analyse der *parameters of fit* in R die folgenden Werte für die untersuchten Bedingungen, die alle unter dem Mindestwert von 0.9 liegen.

Tabelle 22: Parameters of fit (pof) Notwendige Bedingung

Bedingung	Anwesenheit der Bedingung			Abwesenheit der Bedingung		
	Konsistenz (Cons.Nec)	Abdeckung (Cov.Nec)	Relevanz (RoN)	Konsistenz (Cons.Nec)	Abdeckung (Cov.Nec)	Relevanz (RoN)
SYR	0.8	0.711	0.729	0.5	0.571	0.75
PAR	0.55	0.55	0.69	0.45	0.45	0.645
NGO	0.807	0.695	0.702	0.387	0.463	0.721
WIRT	0.775	0.646	0.653	0.625	0.781	0.873

Da keine Bedingung über dem Mindestwert von 0.9 liegt, ist keine einzelne Bedingung allein notwendig für das Outcome 'Migration Governance', was auf der Basis der Auswertung des Textmining, der Literatur und des thematischen Rahmenkonzeptes nicht überraschend ist.

Bei komplexen Phänomenen ist das Vorkommen einer einzelnen notwendigen Bedingung selten. In den meisten Fällen wird eine Bedingung notwendig in der Kombination mit einer anderen, entweder in einer Verbindung, die eine Schnittmenge von zwei oder mehr Mengen ist, oder in einer Disjunktion, die eine Vereinigung von zwei oder mehr Mengen ist (Duşa 2019: 119). Dies ist die sogenannte SUIN-Bedingung.

3.2.5.3 SUIN-Bedingungen

SUIN steht für notwendige Bedingungen, die nicht hinreichend, aber gleichzeitig funktionale Äquivalente zueinander sind (Sufficient but Unnecessary part of a factor that is Insufficient but Necessary for an outcome). Das QCA-Standardprotokoll umfasst daher sowohl die Analyse einzelner Bedingungen als auch in Kombinationen mit dem logischen ODER (+), das SUIN-Verbindungen aufzeigt. Die Analyse von notwendigen Kombinationen von Bedingungen als SUIN steht für kausale Komplexität bei notwendigen Bedingungen (Mahoney/Barrenechea 2019: 307).

Die Frage, ob eine Kombination von Bedingungen als SUIN-Bedingung gemeinsam notwendig für das Outcome wirkt, kann in R mit der Funktion *superSubset* aufgezeigt werden.

Die Bedingung ‚Präsenz von NGOs‘ führt in Verbindung mit ‚keine Wirtschaftskraft‘ (~WIRT) mit einem Konsistenzwert von 0.932, einer Abdeckung von 0.644 sowie Relevanz von 0.710 zu einer SUIN-Bedingung:

	inclN	RoN	covN
NGO + ~WIRT	0.932	0.644	0.710

Das bedeutet, dass die ‚Präsenz von NGOs‘ oder ‚keine Wirtschaftskraft‘ in Verbindung als eine notwendige SUIN-Bedingung für das Outcome ‚Migration Governance‘ betrachtet werden können. Die folgende grafische Darstellung als Necessity-Plot zeigt die Fälle:

Der XY-Plot zeigt die Verteilung der Kommunen im oberen rechten Dreieck unter der Diagonalen. Für Gaziantep, Adana, Istanbul, Şanlıurfa und Kilis trifft diese SUIN-Kombination genau auf der rechten Achse zu, ebenso für Kahramanmaraş und Ankara unterhalb der Diagonalen. Im unteren Quadrat trifft diese Formel ebenfalls noch für Mersin, Hatay und Diyarbakır zu.

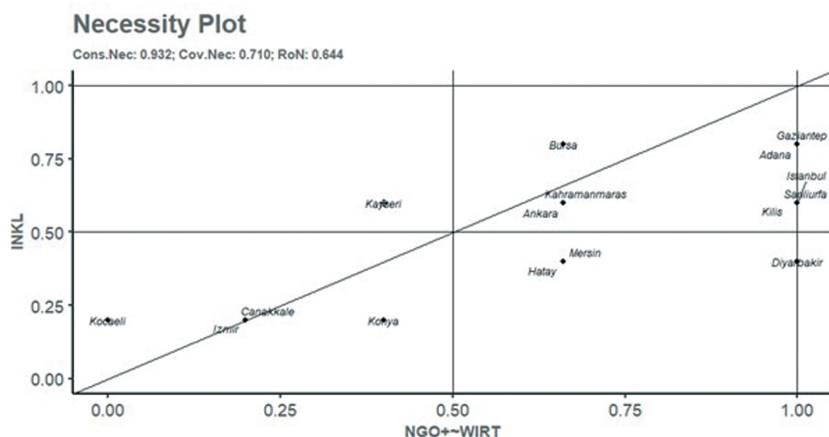


Abbildung 25: Necessity-Plot für Outcome

NGO + ~WIRT $\leftarrow$ Y

In diesen Städten ist die ‚Präsenz von NGOs‘ in Verbindung mit der ‚fehlenden Wirtschaftskraft‘ notwendig, damit sich das Outcome bilden kann. Das bedeutet, dass für wirtschaftsschwache Kommunen die Präsenz der internationalen NGOs **notwendig** ist, um ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen in Migration Governance zu bilden. Dies ist nachvollziehbar, da jenen Kommunen die finanziellen Mittel fehlen, um eigene Maßnahmen entwickeln zu können. Darum führt die Präsenz von internationalen Organisationen mit ihrem Geld und Wissen bei finanzschwachen Kommunen zu einem Aufbau von inklusiven Ansätzen, die über das Mindestmaß an Versorgung der Geflüchteten hinausgehen. Außer für Istanbul trifft diese Aussage auf alle Städte im relevanten Bereich zu, die sich regional an der südosttürkischen Grenzregion befinden und sich sowohl mit Armut als auch mit großen Fluchtbewegungen auseinandersetzen müssen.

Vor dem Hintergrund der empirischen Relevanz der Fälle, auf welche die SUIN-Kombination trifft, ist die Hypothese (3) ‚Präsenz internationaler NGOs‘ in Kombination mit einer fehlenden Wirtschaftskraft der Hypothese (4) ‚Wirtschaftskraft der Kommunen‘ als notwendige SUIN-Bedingung nachweisbar.

Im Sinne der Äquifinalität führt die Prüfung einer möglichen SUIN-Bedingung für das Nichtoutcome $\sim Y$ zum folgenden Ergebnis:

		inclN	RoN	covN
1	$\sim \text{SYR} + \sim \text{WIRT}$	0.900	0.636	0.692
2	$\sim \text{NGO} + \sim \text{WIRT}$	0.918	0.614	0.687

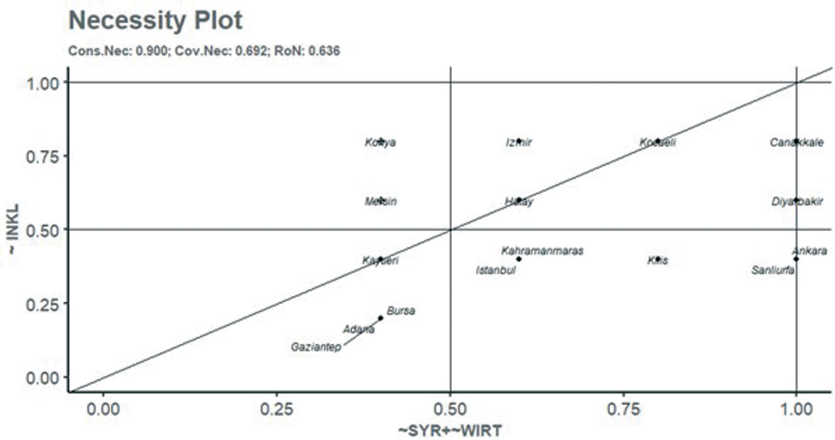


Abbildung 26: Necessity-Plot für Nichtoutcome 1

Es sind zwei SUIN-Kombinationen möglich, auch wenn die erste SUIN mit 0.9 knapp den erforderlichen Konsistenzwert erreicht.

Das bedeutet, dass kein hoher Anteil von Syrer:innen in Verbindung mit fehlender Wirtschaftskraft dazu führt, dass in den Kommunen **keine** Migration Governance gebildet wird.

Der dazugehörige Plot zeigt die folgende Verteilung der Städte für diese SUIN-Bedingung:

$$\sim \text{SYR} + \sim \text{WIRT} \leftarrow \sim \text{Y}$$

Die Städte Hatay und Kocaeli liegen genau auf der Diagonalen im XY-Plot, während Çanakkale und Diyarbakır genau auf der rechten Achse liegen. Das bedeutet, die Abwesenheit der Syrer:innen in Verbindung mit fehlender Wirtschaftskraft führt dazu, dass die Städte **keine** Migration Governance entwickeln.

Die zweite SUIN-Bedingung mit ‚keine Präsenz NGOs‘ in Verbindung mit ‚keiner Wirtschaftskraft‘ erreicht mit 0.918 einen höheren Konsistenzwert.

$$\sim \text{NGO} + \sim \text{WIRT} \leftarrow \sim \text{Y}$$

Im XY-Plot liegen im oberen rechten Dreieck unter der Diagonalen die Städte Çanakkale, Konya, Izmir und Kocaeli auf der rechten Achse. Hatay liegt genau auf der Diagonalen und Diyarbakır in der Mitte relevanten Bereiches für notwendige Bedingungen. All diesen Städten ist gemein, dass

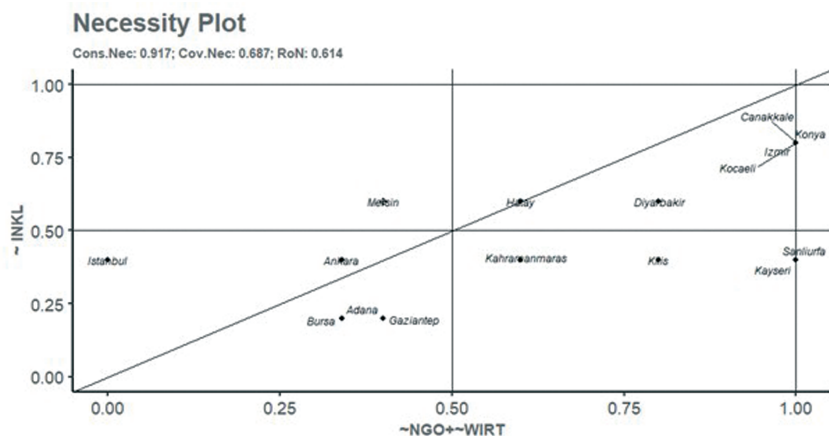


Abbildung 27: Necessity-Plot für Nichtoutcome 2

die Verbindung von ‚nicht präsenten NGOs‘ und ‚fehlender Wirtschaftskraft‘ zum Nichtoutcome führt. In diesen wirtschaftsstarken Städten führt die Abwesenheit von NGOs dazu, dass keine inklusiven Maßnahmen im Sinne von Migration Governance entwickelt werden.

Bei der Betrachtung der SUIN-Kombinationen sowohl für die Anwesenheit als auch für die Abwesenheit des Outcomes entsteht der Eindruck, dass NGOs bei fehlender Wirtschaftskraft für den Aufbau von Migration Governance relevant sind, $\text{NGO} + \sim \text{WIRT} \leftarrow \text{Y}$.

Auch wenn die Wege nicht spiegelbildlich sind, zeigen alle SUIN-Verbindungen jedoch, dass sowohl internationale Organisationen als auch die Wirtschaftskraft in Kombination für das Outcome notwendig sein können, da sie die notwendigen Ressourcen für die Kommunen bieten. Mit den finanziellen Ressourcen kommt zudem das Wissen der NGOs und somit die Bereitschaft und Möglichkeit, kommunale Dienstleistungen aufzubauen.

Als kontrafaktische Aussage (*counterfactual statement*) kann formuliert werden, dass ohne die Präsenz von internationalen NGOs wirtschaftsarme Kommunen **kein** Repertoire an inklusiven Maßnahmen als Migration Governance aufbauen können.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Mahoney und Barrenechea erläutern die SUIN-Bedingungen kontrafaktisch mit der hypothetischen Frage: „Was wäre, wenn ... George Bush nicht gewählt worden wäre?“ (Mahoney/Barrenechea 2019: 311).

Umgekehrt gilt, dass ein hoher Anteil von Syrer:innen in wirtschafts-starken Kommunen oder die Präsenz von internationalen Organisationen in wirtschaftsstarken Kommunen zur Bildung von Migration Governance führen können.

Nach der Kalibrierung der Daten und der Ermittlung der notwendigen Bedingungen erfolgt im dritten Schritt die Analyse der hinreichenden Bedingungen. Notwendige und hinreichende Bedingungen sind dabei zwei komplementäre Konzepte.

3.2.5.4 Hinreichende Bedingungen

„The usual QCA result is a set of causal recipes specifying the different intersections of conditions that are consistently linked to a given outcome, which in turn circumscribe subsets of cases that consistently display the outcome“ (Ragin/Fiss 2017: 123)

Der Hauptzweck der QCA liegt im Finden der Minimalkonfiguration von Bedingungen, die hinreichend für das Entstehen eines Outcomes sind. Das Ergebnis zeigt kausale Terme als Lösungspfade auf, die Schnittmengen von Bedingungen kennzeichnen, die zu einem bestimmten Outcome führen bzw. Teilmengenbeziehungen der Fälle aufzeigen. Der Sinn des mengentheoretischen Ansatzes der QCA ist somit die Analyse der Beziehungen zwischen Bedingungen in Bezug zu einem sozialen Phänomen und nicht der Klärung von Netto-Effekten von Variablen (Ragin/Fiss 2017: 122).

Das Kernstück der QCA ist die Untersuchung von hinreichenden Bedingungen anhand einer sogenannten Wahrheitstabelle, die mittels eines Algorithmus minimiert wird. Diese Tabelle ist der Schlüssel zum Ableiten von Teilmengenbeziehungen von hinreichenden Bedingungen. Die Analyse erfolgt mittels logischer Minimierung, um hinreichende Bedingungen für das Outcome zu identifizieren. Hinreichend ist eine Bedingung, wenn sie immer dann auftritt, wenn auch das Outcome eintritt (Mello 2021: 127). $X \rightarrow Y$

Sowohl der Algorithmus, der die Wahrheitstabelle erzeugt, als auch derjenige, der die logische Minimierung erzeugt, haben das Ziel, hinreichende Bedingungen zu finden. Hinreichende Bedingungen werden durch die Minimierung der Wahrheitstabelle ermittelt, indem redundante Bedingungen nach der Booleschen Algebra eliminiert werden (Ide/Mello 2022: 5).

Bei der Suche der Lösungsformel ist die Einbeziehung der logischen Rudimente (*logical remainder*) – in der Tabelle kenntlich gemacht mit dem Fragezeichen – als Zeichen der begrenzten empirischen Vielfalt (*limited diversity*) entscheidend, die zu drei Lösungstermen führt: der konservativen (*conservative*), sparsamen (*most parsimonious*) und der intermediären (*intermediate*) Lösung (Thomann/Maggetti 2020: 363).

Die QCA produziert diese drei Formeln, die sich im Umgang mit der ‚begrenzten empirischen Vielfalt‘ unterscheiden, sich aber nie widersprechen:¹⁵¹

- a) Die konservative ist die komplexe Lösung mit der logischen Minimierung empirisch vorliegender Fälle ohne logische Rudimente.
- b) Die intermediäre Lösung ist zwar sparsam, arbeitet aber mit theoretischen Annahmen über die Bedingungen, die eingespeist werden.
- c) Der sparsame (*parsimonious*) Weg reduziert alle logischen Rudimente unabhängig von ihrem Inhalt zu einer Lösung (Oana et al. 2021: 130).

Während bei der Suche nach notwendigen Bedingungen die SUIN als Kombination dieser Bedingungen im Vordergrund stand, gilt es bei der Analyse der hinreichenden Bedingungen INUS als Kombination von Bedingungen auszumachen, die wenn nicht einzeln, aber gemeinsam zum Outcome führen (Mello 2021: 72). Die Abkürzung INUS steht für Insufficient but Necessary part of a condition which itself Unnecessary but Sufficient for the result. Dies heißt übersetzt, dass eine Bedingung nicht hinreichend, aber notwendiger Teil von einer Kombination von Bedingungen ist, die an sich nicht notwendig, aber hinreichend für das Outcome sind.

Diese komplizierte Formel spiegelt die kausale Komplexität wider, dass unterschiedliche Wege zu **einem** Ergebnis führen können. Diese Wege können aus unterschiedlichen Kombinationen von Bedingungen bestehen, die in der Lösungsformel durch die jeweilige Notation kenntlich gemacht werden.

151 Zurzeit gibt es einen wissenschaftlichen Disput, welche Lösung die beste QCA-Lösungsformel ist. Während Baumgartner und Thiel die konservative Lösung favorisieren (Baumgartner u. Thiem 2020, S. 302), plädiert der Entwickler des R-Paketes QCA für die sparsame Lösung: Das Hauptaugenmerk bei der QCA liege darauf, minimal ausreichende Lösungen zu finden, die zum Auftreten eines Ergebnisses führen. Minimalität werde erreicht, indem irrelevante kausale Bedingungen iterativ eliminiert werden (Duşa 2022: 542). Mello plädiert im neuen QCA-Handbuch hingegen für die intermediäre Lösung (Mello 2021: 141).

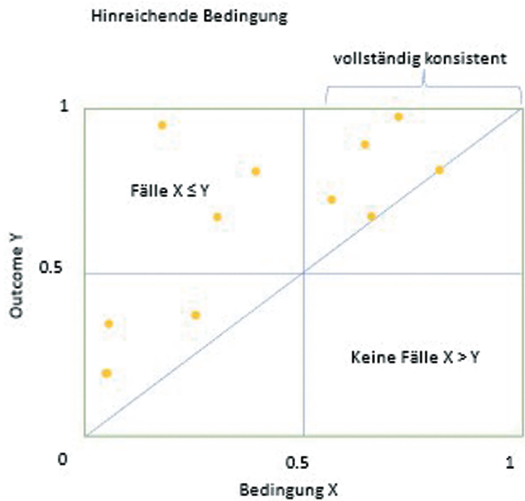


Abbildung 28: Schema Hinreichende Bedingung

Die QCA versucht somit, minimale Kombinationen von Bedingungen zu finden, die für das Outcome hinreichend sind. Die Visualisierung der Muster von hinreichenden Bedingungen erfolgt, wie bei den notwendigen Bedingungen, über einen XY-Plot. Dabei spiegeln sich hinreichende und notwendige Bedingungen wider. Die Abdeckung zeigt sich durch die Nähe der Fälle zu der Diagonalen. Je näher Fälle an der Diagonalen liegen, desto stärker ist die Abdeckung. Je weiter weg die Fälle über der Diagonalen rangieren, desto weniger ist die Abdeckung für die Bedingung gesichert (Duşa 2019: 125).

Wie auch bei der Analyse der notwendigen Bedingungen helfen bei der Identifizierung von hinreichenden Bedingungen Konsistenz- und Abdeckungswerte. Für die Analyse der hinreichenden Bedingungen werden ebenfalls die *parameters of fit* (pof) herangezogen, die im Gegensatz zu denjenigen der notwendigen Bedingungen andere Mindestwerte für die Konsistenz und Abdeckung erfordern (Greckhamer et al. 2018: 489).

Im Gegensatz zur Notwendigkeit, bei der die Abdeckung ein Maß dafür ist, wie trivial eine Bedingung für ein Ergebnis ist, wird bei der hinreichenden Bedingung die Abdeckung (*coverage*) als Maß verwendet, um zu berechnen, wie viel des Gesamtoutcomes Y durch eine kausale Bedingung X erklärt wird. Die Aussagekraft ist ähnlich wie bei der Konsistenz der notwendigen Bedingung. Je höher der Wert, desto konsistenter ist das

empirische Muster für hinreichende Bedingungen. Je mehr Fälle unter der Diagonalen liegen, desto niedriger ist der Konsistenzwert. Ein Wert von 0.75 gilt als Untergrenze für die Konsistenz von hinreichenden Bedingungen (Ragin 2006: p. 294).

Jeder Fall unter der Hauptdiagonalen ist ein abweichender Fall (*deviant cases in kind* – dcc), der in zwei Formen auftreten kann: entweder als *in degree* oder als *in kind*. Diese Fälle widersprechen der Annahme einer hinreichenden Bedingung, weil sie nah bei $X > 0.5$ liegen und gleichzeitig zu $Y < 0.5$ tendieren. Diese Fälle haben einen zu hohen Wert für das Ergebnis Y und einen zu niedrigen Wert für die Bedingung X (Duşa 2019: 129). Daher werden diese vom weniger als perfekten Konsistenzwert abweichenden Fälle überprüft. Die Fallkenntnis ist aber entscheidend, um Aussagen über die solide empirische Basis einzuordnen.

Ein weiterer Weg der Analyse bei Fuzzy-Sets ist die Ermittlung von PRI (*proportional reduction in inconsistency*). Ein potenzielles Problem in Fuzzy-Sets sind gleichzeitige Teilmengenbeziehungen (*simultaneous subset relations*). Dies ist gegeben, wenn die gleiche Bedingung X konsistent genug ist, um eine Teilmenge von Y und ihrer logischen Negation $\sim Y$ zu sein. Die gleiche Bedingung für beide Outcomes als hinreichend zu erklären ist in einer QCA ein Risiko. Das passiert, wenn der gleiche Fall eine Teilmitgliedschaft in Menge und Negation hat. Daher gibt es mit dem PRI einen Wert, der angibt, zu welchem Grad eine Bedingung eine Teilmenge von Y oder $\sim Y$ ist (Greckhamer et al. 2018: 489). Im Standardprotokoll für die Identifizierung von hinreichenden Bedingungen gilt es demzufolge zu prüfen, ob sowohl der Konsistenzwert hoch genug als auch der PRI-Wert ausreichend ist. PRI-Werte, die niedriger als 0.5 sind, sollten deshalb nicht als hinreichend bezeichnet werden (Mello 2021: 116).

3.2.5.4.1 Analyse der hinreichenden Bedingungen

Nachdem die kalibrierten Daten der einzelnen Bedingungen und des Outcomes in R auf notwendige Bedingungen geprüft wurden, wird im zweiten Schritt auf hinreichende Bedingungen hin analysiert. Die Tabelle unten zeigt für die Anwesenheit und Abwesenheit der einzelnen Bedingungen die jeweiligen Konsistenz-, Abdeckungs- und PRI-Werte:

Tabelle 23: Parameters of fit (pof) für Hinreichende Bedingung

Bedingung	Anwesenheit der Bedingung			Abwesenheit der Bedingung		
	Konsistenz (Cons.Suf)	Abdeckung (Cov.Suf)	PRI (PRI)	Konsistenz (Cons.Suf)	Abdeckung (Cov.Suf)	PRI (PRI)
SYR	0.711	0.800	0.480	0.571	0.500	0.167
PAR	0.550	0.550	0.357	0.450	0.450	0.185
NGO	0.694	0.807	0.483	0.467	0.387	0.086
WIRT	0.646	0.775	0.370	0.781	0.625	0.417

Die Daten werden in der Wahrheitstabelle so erfasst, dass jede mögliche kausale Bedingung und das Outcome jeweils in einer Spalte dargestellt werden. Alle logisch möglichen Kombinationen von Bedingungen werden aufgelistet (Thomann et al. 2022: 8).

Dabei bedeutet der Wert 1 die Anwesenheit einer Bedingung oder des Outcomes und im Gegenzug 0 die Abwesenheit der Bedingung bzw. des Outcomes. In den Zeilen werden alle logisch möglichen Kombinationen ($2^{\text{Anzahl der Bedingungen}}$) dargestellt (Schneider/Wagemann 2007: 48). Jede Zeile in der Tabelle trifft eine Aussage darüber, ob die Bedingungen hinreichend sind oder nicht. Die Zeilen, die mit dem Outcome einhergehen, werden für die Minimierung genutzt. Dieser Prozess dient dem Vergleich der Konfiguration von Bedingungen und wird nach der Booleschen Algebra zu einer weniger komplexen Formel minimiert (Ide/Mello 2022: 5).

Property Cube

Eine einfache Möglichkeit, sich die Reihen der Wahrheitstabelle vorzustellen, ist ein dreidimensionaler Raum. Der dreidimensionale Raum stellt einen Würfel mit acht Ecken dar, der jede der drei Dimensionen für eine Bedingung abbildet (Schneider/Wagemann 2013: 98). Die Ecken korrespondieren mit den Zeilen in der Wahrheitstabelle und zeigen die Szenarien aller logisch möglichen Kombinationen der jeweiligen drei Bedingungen (Oana et al. 2021: 104). Jede Wahrheitstabelle mit Fuzzy-Sets kann in diesem *property space* repräsentiert werden, in dem jede mögliche Kombination der Bedingungen fallbezogen einen Punkt darstellt (Pennings 2009: 340).

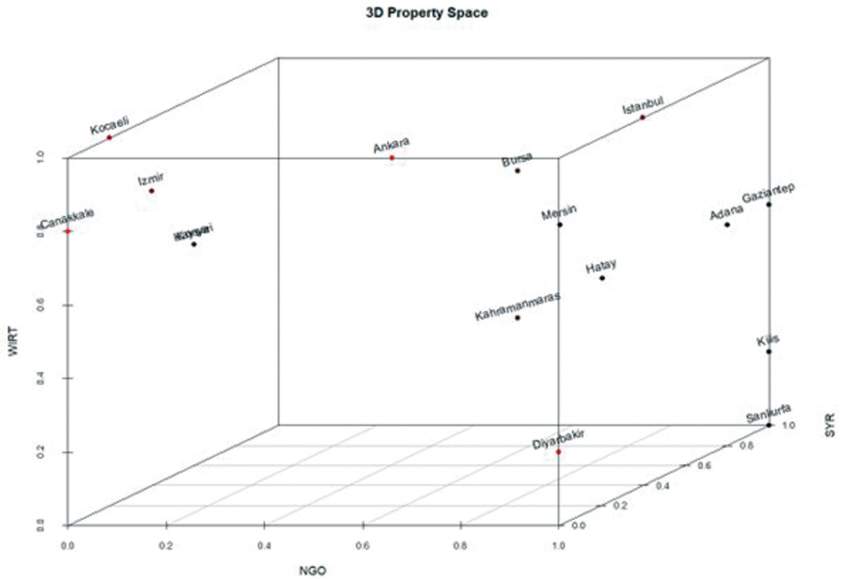


Abbildung 29: Property Cube

Am dreidimensionalen Würfel wird die Verteilung der einzelnen Fälle gemäß den Werten der Bedingungen deutlich. Zum Beispiel liegt die südosttürkische Stadt Sanliurfa genau auf der linken hinteren Ecke, wo zwar für die Bedingungen ‚hoher Anteil Syrer:innen‘ (SYR) und ‚Präsenz NGOs‘ mit 1.0 ein hoher Wert, aber mit 0.0 für ‚keine Wirtschaftskraft‘ ($\sim$ WIRT) ein niedriger Wert zutrifft. Im Gegensatz dazu liegt die westtürkische Stadt Çanakkale auf der linken Graden vorne mit hohen Werten für die Wirtschaftskraft, aber niedrigen Werten bei NGOs und SYR. Kayseri und Konya überlappen sich, das heißt, sie sind als Nachbarstädte auch hinsichtlich der Verteilung der Bedingungen ähnlich.

ESA – Enhanced Solution Analysis

Für die vorliegende Arbeit wird die erweiterte Analyse (*enhanced solution – ESA*) nach den Empfehlungen des Handbuchs *Qualitative Comparative Analysis Using R* von Oana, Schneider und Thomann durchgeführt (Oana et al. 2021). Gemäß dem Protokoll wird bei der Analyse der hinreichenden Bedingungen erst die Abwesenheit des Outcomes $\sim Y$ und dann die Ana-

lyse des Y mit der Wahrheitstabelle für Y sowie Minimierung nach dem Algorithmus durchgeführt. Das ESA-Protokoll für die Abwesenheit des Outcomes ($\sim Y$) wird angewendet, um widersprüchliche Annahmen (*contradictory assumptions*) und gleichzeitige Teilmengenbeziehungen (*simultaneous subset relation*) sowie widersprüchliche Aussagen zu notwendigen Bedingungen (*contradicting statement of necessary*) auszuschließen (Oana et al. 2021: 125). Gleichzeitige Teilmengenbeziehungen und widersprüchliche Annahmen herrschen vor, wenn dieselbe Konfiguration inkohärent als ausreichend für das Ergebnis und seine Negation angesehen wird oder wenn eine Konfiguration das Ergebnis impliziert, obwohl sie eine negierte notwendige Bedingung enthält (Thomann/Maggetti 2020: 371). Solche unhaltbaren und andere logisch unmöglichen Argumente können durch entsprechende Behandlung von Restzeilen mit erweiterter Standard-Analyse (ESA) vermieden werden (Oana et al. 2021: 138).

Die Analyse wird dreifach ausgeführt: mit a) einer einfachen Lösung, b) einer konservativen Lösung ohne logisches Rudiment sowie c) mit kontrafaktischen Annahmen. Während die sparsame Lösung durch den Minimierungsalgorithmus erstellt wird, beruht die intermediäre Lösung auf dem Input des Forschenden, der darauf abzielt, nur die logischen Restzeilen als kontrafaktische Annahmen (*easy counterfactuals*) aufzunehmen, die „mit theoretischem und substanziellem Wissen konsistent sind“ (Ragin 2009: 118).

Da die Methode der QCA in ihrer kausalen Komplexität asymmetrisch ist, wird nicht nur die Anwesenheit des Outcomes, sondern auch dessen Abwesenheit untersucht. Gemäß der oben ausgeführten Empfehlung nach ESA wird zunächst das Nichtoutcome und im Anschluss das Outcome untersucht.

3.2.5.4.2 Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome $\sim Y$

In der vorliegenden Analyse basiert die Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome auf vier Bedingungen und beinhaltet 16 Zeilen. Von den 16 Zeilen sind neun als Fälle vertreten, sechs logische Rudimente sind durch das Fragezeichen (?) markiert.

Die Abkürzungen stehen für SYR: ‚hoher Anteil Syrer:innen‘, WIRT: ‚Wirtschaftskraft‘, NGO: ‚Präsenz internationaler NGOs‘, PAR: ‚Regierungspartei‘.

Die Wahrheitstabelle für die Analyse der Abwesenheit des Outcomes ‚Migration Governance‘ zeigt in der ersten Reihe (Zeile 3) einen Treffer

Tabelle 24: Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome

Zeile	PAR	NGO	WIRT	SYR	OUT	N	Incl	PRI	Fälle
3	0	0	1	0	1	2	1	1	Canakkale, Izmir
11	1	0	1	0	1	1	939	851	Kocaeli
12	1	0	1	1	1	2	837	541	Kayseri, Konya
6	0	1	0	1	0	1	857	500	Hatay
5	0	1	0	0	0	1	833	500	Diyarbakir
8	0	1	1	1	0	2	800	333	Adana, Mersin
7	0	1	1	0	0	2	753	0	Ankara, Istanbul
16	1	1	1	1	0	2	556	0	Bursa, Gaziantep
14	1	1	0	1	0	3	533	0	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
1	0	0	0	0	?	0			
2	0	0	0	1	?	0			
4	0	0	1	1	?	0			
9	1	0	0	0	?	0			
10	1	0	0	1	?	0			
13	1	1	0	0	?	0			
15	1	1	1	0	?	0			

für die westtürkischen Städte Çanakkale und Izmir mit perfekten Konsistenz- und PRI-Werten von 1. Ebenfalls ein Treffer ist in der zweiten Reihe (Zeile 11) mit Kocaeli gegeben. In der dritten Reihe (Zeile 12) ist mit Kayseri und Konya ebenfalls das Nichtoutcome mit akzeptablen Werten gegeben. Dem folgen Nichttreffer für das Nichtoutcome sowie logische Restzeilen, die mit einem Fragezeichen gekennzeichnet sind.

Gemäß dem ESA-Protokoll wurden vor dem Minimierungsprozess unhaltbare Annahmen, die den Behauptungen der Notwendigkeit widersprechen, und widersprüchliche vereinfachende Annahmen oder unmögliche Restzeilen aus der Wahrheitstabelle entfernt.

Der zweite Schritt minimiert die Wahrheitstabelle auf der Grundlage des Quine-McCluskey-Algorithmus, wobei Zeilen mit einem Konsistenzwert von weniger als 0.75, einem PRI-Wert von 0.51 nach den oben erläuterten Gütekriterien für die Analyse der notwendigen Bedingungen ausgeschlossen wurden.

Tabelle 25: ESA-Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome

Zeile	PAR	NGO	WIRT	SYR	OUT	n	incl	PRI	Fälle
3	0	0	1	0	1	2	1	1	Canakkale, Izmir
11	1	0	1	0	1	1	939	851	Kocaeli
6	0	1	0	1	0	1	857	500	Hatay
12	1	0	1	1	0	2	837	541	Kayseri, Konya
5	0	1	0	0	0	1	833	500	Diyarbakir
8	0	1	1	1	0	2	800	333	Adana, Mersin
7	0	1	1	0	0	2	753	0	Ankara, Istanbul
16	1	1	1	1	0	2	556	0	Bursa, Gaziantep
14	1	1	0	1	0	3	533	0	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
1	0	0	0	0	0	0			
2	0	0	0	1	0	0			
4	0	0	1	1	0	0			
9	1	0	0	0	0	0			
10	1	0	0	1	0	0			
13	1	1	0	0	0	0			
15	1	1	1	0	0	0			

Die Minimierung der ESA-Wahrheitstabelle ergibt die folgende konservative Lösungsformel für das Nichtoutcome¹⁵²:

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
$\sim \text{NGO} * \text{WIRT} * \sim \text{SYR}$	967	928	510		Canakkale, Izmir; Kocaeli
Lösung	967	928	510		

Das heißt: Die fehlende ‚Präsenz von internationalen NGOs‘, vorhandene ‚Wirtschaftskraft‘ bei keinem ‚hohen Anteil an Syrer:innen‘ führt in Kombination zum Nichtoutcome. In den wirtschaftsstarken Städten Çanakkale, Izmir und Kocaeli führt die fehlende ‚Präsenz von NGOs‘ und der ‚hohe Anteils an Syrer:innen‘ dazu, dass in diesen Städten keine Migra-

152 Das Komma in der Lösungsformel zeigt die Fälle in der jeweiligen Reihe in der Wahrheitstabelle an, die durch ein Semikolon von den Fällen einer anderen Reihe getrennt werden, aber trotzdem das Outcome bzw. Nichtoutcome präsentieren.

tion Governance aufgebaut wird. Die Bedeutung der NGOs wird durch die sparsame Lösungsformel bestätigt, die zwei weitere Städte abdeckt:

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
~NGO	770	609	645		Canakkale, Izmir; Kocaeli; Kayseri, Konya
Lösung	770	609	645		

Die fehlende ‚Präsenz von internationalen NGOs‘ führt nicht nur in den westtürkischen Städten Çanakkale, Izmir und Kocaeli, sondern auch in den mittelanatolischen Metropolregionen Kayseri und Konya zur Nichtentwicklung von ‚Migration Governance‘.

Der Ausschluss der SUIN-Bedingung (s. o. notwendige Bedingungen) für das Nichtoutcome, um gleichzeitige Teilmengenbeziehungen auszuschließen, ergibt die folgende intermediäre Lösung:

		inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1	PAR * ~NGO	690	513	318	50	Kocaeli; Kayseri, Konya
2	~NGO * ~SYR	923	841	510	242	Canakkale, Izmir; Kocaeli
	Lösung	770	621	560		

Diese Lösung zeigt zwei Pfade, die zum Nichtoutcome führen. Beim ersten Pfad führt in den regierungsnahen Kommunen Kocaeli, Kayseri und Konya die fehlende Präsenz von internationalen Organisationen zum Nichtoutcome. Dies würde der Hypothese (2) widersprechen, dass regierungsnahe Kommunen bereit sind, flüchtlingsfreundliche Verwaltungsstrukturen aufzubauen. Gleichzeitig ist es ein Beweis dafür, dass nicht nur oppositionsgeführte, sondern auch AKP-geführte Kommunen keine Migration Governance entwickeln.

Beim zweiten Pfad führt die Kombination von fehlender ‚Präsenz von NGOs‘ und kein ‚hoher Anteil von Syrer:innen‘ in Çanakkale, Izmir und Kocaeli zum Nichtoutcome. Dieser Pfad findet sich in der konservativen Formel wieder, wobei dieser durch die Bedingung WIRT die Anwesenheit der Wirtschaftskraft dieser Städte offenbart. Sie sind trotz ihrer Wirtschaftskraft nicht bereit, ‚Migration Governance‘ zu entwickeln. Oder anders formuliert, Wirtschaftskraft allein reicht nicht aus, um Migration Governance zu entwickeln.

Die Verteilung der Städte im oberen Drittel des XY-Plots verdeutlicht dies nochmal grafisch:

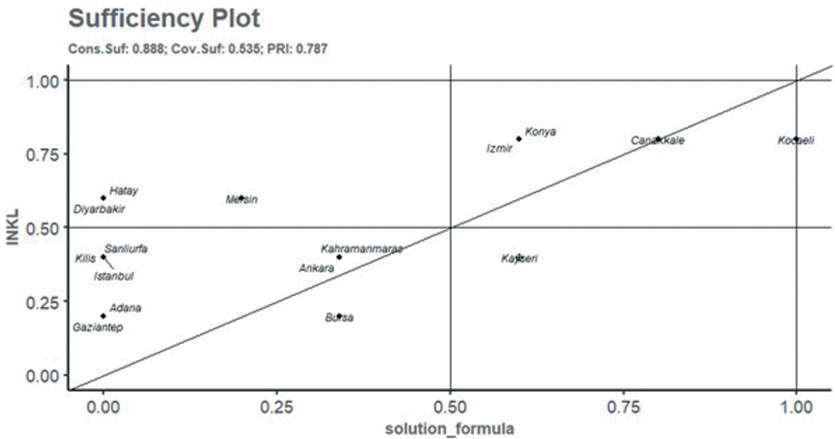


Abbildung 30: Sufficiency-Plot für Nichtoutcome

Çanakkale liegt perfekt auf der Diagonalen, Izmir und Konya liegen im relevanten oberen rechten Drittel über der Diagonalen für das Nichtoutcome für hinreichende Bedingungen. Çanakkale und Izmir als wirtschaftsstarke Oppositionskommunen mit niedrigem Anteil an Syrer:innen und keiner Präsenz von internationalen NGOs entwickeln keine Migration Governance. In Konya als relativ wirtschaftsstarke AKP-Kommune mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Syrer:innen scheint ebenfalls die fehlende Präsenz von NGOs eine entscheidende Rolle bei der Bildung des Nichtoutcomes zu spielen (siehe ‚sparsame Lösungsformel‘). Das Textmining hat in Konya zwar einen Wandel in der dritten Phase gezeigt, da die Stadt angefangen hat, an internationalen Programmen teilzunehmen und Maßnahmen zu entwickeln. Sie ist jedoch im Index zu Migration Governance insgesamt im unteren Drittel angesiedelt.

Abweichende Fälle sind Kocaeli und Kayseri. Kocaeli als *deviant case in degree* ist eine wirtschaftsstarke AKP-Kommune mit einem niedrigen Anteil an Syrer:innen, die keine Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance entwickelt. Die Stadt ist, wie im Index zu Migration Governance auf der Basis der Erkenntnisse des Textmining und Forschungsliteratur ermittelt, ein Beispiel für eine eher ablehnende Haltung gegenüber syrischen Menschen. Kayseri als ebenfalls wirtschaftsstarke AKP-Hochburg mit relativ hohem Anteil an Syrer:innen ist ein *deviant case in kind*. Die Stadt entwickelt zwar ohne die Präsenz von internationalen NGOs

eigene inklusive Maßnahmen, die jedoch für die Bildung des Outcomes nicht hinreichend sind.

Hatay, Diyarbakır und Mersin im rechten Quadrat über der Diagonalen haben nicht ausreichende Konsistenzwerte für die Lösungsformel, auch wenn sie ebenfalls das Nichtoutcome produzieren. Diyarbakır ist, wie im Textmining dargestellt, ein Sonderfall: Trotz einer hohen Präsenz von internationalen NGOs vor dem Ausbruch des Krieges in Syrien entwickelt die Stadt keine Migration Governance, weil sie zum einen im Vergleich zu Nachbarkommunen weniger syrische Geflüchtete aufgenommen haben. Zum anderen wird die Stadt von der kurdischen Partei HDP regiert und ist wirtschaftsschwach. Hatay und Mersin sind ebenfalls Oppositonskommunen, die relativ spät angefangen haben, inklusive Maßnahmen zu entwickeln, die ihrerseits nicht für ein Outcome hinreichend sind.

Ob die spiegelsymmetrisch im unteren rechten Drittel über der Diagonalen für hinreichende Bedingungen liegenden Kommunen ausreichende Konsistenzwerte für die Bildung des Outcomes vorweisen können, wird im nächsten Abschnitt mit der Wahrheitstabelle nach dem gleichen ESA-Protokoll untersucht.

3.2.5.4.3 Wahrheitstabelle für das Outcome Y

Die Wahrheitstabelle zeigt das Outcome besteht aus 16 Zeilen besteht. Von den 16 Zeilen sind alle Städte als Fälle vertreten, sechs logische Rудimente sind durch Fragezeichen (?) markiert.

Die Abkürzungen stehen für SYR: ‚hoher Anteil Syrer:innen‘, WIRT: ‚Wirtschaftskraft‘, NGO: ‚Präsenz internationaler NGOs‘, PAR: ‚Regierungspartei‘.

Die Wahrheitstabelle für das Outcome Migration Governance zeigt in der ersten Reihe (Zeile 16) perfekte Konsistenzwerte von 1 für Bursa und Gaziantep, bei denen alle vier Bedingungen für das Outcome zutreffen. Es folgen in der zweiten Reihe (Zeile 4) Ankara und Istanbul mit hohen Werten für die Anwesenheit der Bedingungen ‚Präsenz von NGOs‘ und ‚Wirtschaftskraft‘. Mit der dritten Reihe (Zeile 12) gibt es einen Treffer für die Städte Adana und Mersin, die einen ‚hohen Anteil an Syrer:innen‘, ‚Präsenz von NGOs‘ und ‚Wirtschaftskraft‘ ausweisen. Zuletzt gibt es in der vierten Reihe (Zeile 15) einen Treffer für die Städte Kahramanmaraş, Kilis und Sanliurfa, in denen die Bedingungen hoher Anteil Syrer:innen, Regierungspartei und die Präsenz internationaler NGOs zu Migration Governance führen.

Ab der fünften Reihe (Zeile 11) folgen die Städte, die keine Treffer für das Outcome vorweisen können. Hatay und Diyarbakır fallen somit weder in das Outcome noch in das Nichtoutcome.

Tabelle 26: Wahrheitstabelle für das Outcome

Zeile	SYR	PAR	NGO	WIRT	OUT	N	incl	PRI	Fälle
16	1	1	1	1	1	2	1	1	Bursa, Gaziantep
4	0	0	1	1	1	2	968	870	Ankara, Istanbul
12	1	0	1	1	1	2	900	667	Adana, Mersin
15	1	1	1	0	1	3	800	571	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa
11	1	0	1	0	0	1	857	500	Hatay
14	1	1	0	1	0	2	808	459	Kayseri, Konya
3	0	0	1	0	0	1	667	0	Diyarbakir
6	0	1	0	1	0	1	649	149	Kocaeli
2	0	0	0	1	0	2	485	0	Canakkale, Izmir
1	0	0	0	0	?	0			
5	0	1	0	0	?	0			
7	0	1	1	0	?	0			
8	0	1	1	1	?	0			
9	1	0	0	0	?	0			
10	1	0	0	1	?	0			
13	1	1	0	0	?	0			

Adana, Bursa und Kahramanmaras liegen im oberen linken Drittel im XY-Plot über der Diagonalen im vollständig konsistenten Bereich. Unterhalb der Diagonalen liegen mit den *deviant cases in kind* Ankara und auf der rechten Achse Gaziantep, Istanbul, Kilis und Sanliurfa, die trotzdem in die Lösungsformel aufgenommen werden.

Diese Städte sind in der Wahrheitstabelle mit dem Outcome verknüpft. Der PI-Chart (*Prime implicant chart*) zeigt alle Reihen mit Zeilen in der Wahrheitstabelle, die hinreichend für das Outcome sind (OUT = 1) (Mello 2021: 132) .

PI-Chart	4	12	15	16
SYR * PAR * NGO	–	–	×	×
SYR * NGO * WIRT	–	×	–	×
~PAR * NGO * WIRT	×	×	–	–

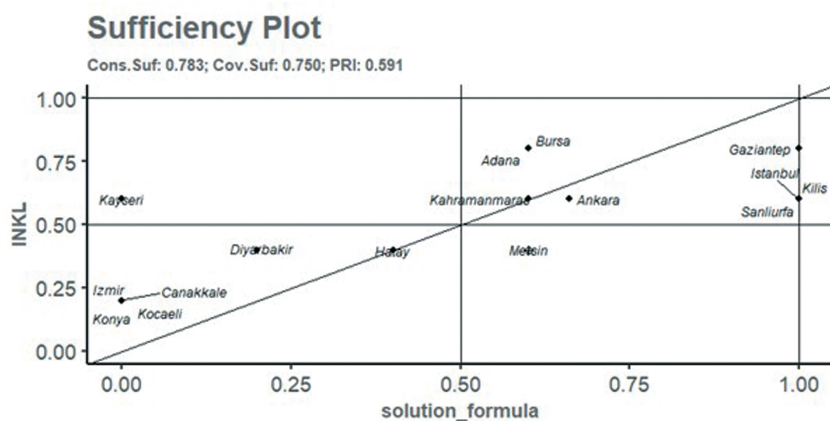


Abbildung 31: Sufficiency-Plot für Outcome

In der folgenden Wahrheitstabelle finden sich nach dem ESA-Protokoll für das Outcome wie für das Nichtoutcome wiederum keine vereinfachenden Annahmen, keine gleichzeitigen Mengenbeziehungen und keine unmöglichen Restzeilen mehr:

Tabelle 27: ESA-Wahrheitstabelle für das Outcome

Zeile	SYR	PAR	NGO	WIRT	OUT	n	incl	PRI	Fälle
16	1	1	1	1	1	2	1	1	Bursa, Gaziantep
4	0	0	1	1	1	2	968	870	Ankara, Istanbul
12	1	0	1	1	1	2	900	667	Adana, Mersin
15	1	1	1	0	1	3	800	571	Kahraman- maras, Kilis, Sanliurfa
11	1	0	1	0	0	1	857	500	Hatay
14	1	1	0	1	0	2	808	459	Kayseri, Konya
3	0	0	1	0	0	1	667	0	Diyarbakir
6	0	1	0	1	0	1	649	149	Kocaeli
2	0	0	0	1	0	2	485	0	Canakkale, Izmir
1	0	0	0	0	0	0			
5	0	1	0	0	0	0			
7	0	1	1	0	0	0			
8	0	1	1	1	0	0			
9	1	0	0	0	0	0			
10	1	0	0	1	0	0			
13	1	1	0	0	0	0			

Der zweite Schritt minimiert erneut die Wahrheitstabelle auf der Grundlage des Quine-McCluskey-Algorithmus, wobei Zeilen mit einem Konsistenzwert von weniger als 0.75 und einem PRI-Wert von 0.51 ebenfalls für die Analyse der notwendigen Bedingungen ausgeschlossen werden.

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1 SYR * PAR * NGO	762	615	400	400	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa; Bursa, Gaziantep
2 ~PAR * NGO * WIRT	809	548	350	350	Ankara, Istanbul; Adana, Mersin
Lösung	783	591	750		

Die konservative und intermediäre Lösungsformel sind gleich, was durch das ESA-Protokoll passieren kann. Die intermediäre Lösung wird durch den Ausschluss der notwendigen SUIN-Bedingung ermittelt, um gleichzeitige Teilmengenbeziehungen und widersprüchliche Aussagen auszuschließen (Oana et al. 2021: 134).

	inclS	PRI	covS	covU	Fälle
1 PAR * NGO	755	610	408	175	Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa; Bursa, Gaziantep
2 NGO * WIRT	876	716	583	350	Ankara, Istanbul; Adana, Mersin; Bursa, Gaziantep
Lösung	779	589	757		

Die sparsame Lösung ist naturgemäß kürzer und zeigt zwei Pfade mit jeweils zwei Bedingungen auf und entfernt im ersten Pfad die Bedingung ‚hoher Anteil Syrer:innen‘ und verzichtet im zweiten Pfad auf die Abwesenheit der Regierungspartei. Dies kann mit der QCA-Notation folgendermaßen dargestellt werden:

PAR * NGO + NGO * WIRT → Y

Das heißt, entweder die ‚Präsenz der Regierungspartei‘ und die ‚Präsenz von NGOs‘ (Kahramanmaras, Kilis, Sanliurfa) oder die ‚Präsenz von NGOs‘ und ‚Wirtschaftskraft‘ (Ankara, Istanbul) führen in Städten zum Outcome ‚Migration Governance‘. Die Metropolverwaltungen Bursa und Gaziantep sind in beiden Pfaden enthalten.

Wegen der größeren Aussagekraft durch eine negierte Bedingung und einer höheren Abdeckung der Fälle wird die konservative Lösungsformel an dieser Stelle bevorzugt und im Folgenden als Ergebnis diskutiert.

3.2.6 Lösungspfade

Welche Wege zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance im kommunalen Kontext führen, wurde mit der Methode der QCA mengentheoretisch untersucht. Die dafür auf der Basis der Dokumentenanalyse und weiterführender Literatur gebildeten Hypothesen wurden anhand von vier Bedingungen analysiert. Dabei haben sich zwei Pfade herauskristallisiert, die bei näherer Betrachtung eine Rückbindung an die Ergebnisse des vorherigen Kapitels im Textmining erlauben.

Die Ergebnisse können mit den zwei Pfaden, mit der Anwesenheit und Abwesenheit der untersuchten Bedingungen, den Konsistenz- und Abdeckungswerten sowie den abgedeckten Fällen nach Mello folgendermaßen dargestellt werden (Mello 2021: 141):

Tabelle 28: Konservative und intermediäre Lösung für das Outcome

Bedingung	Konservative und intermediäre Lösung	
	Pfad 1	Pfad 2
Hoher Anteil Syrer:innen (SYR)	●	
Regierungspartei (PAR)	●	○
Präsenz internationaler NGO	●	●
Wirtschaftskraft (WIRT)		●
Konsistenz	0.762	0.809
PRI	0.615	0.548
Rohabdeckung cov S	0.400	0.350
Unique Abdeckung cov U	0.400	0.350
Abgedeckte Fälle	Kahramanmaras Kilis Şanlıurfa Bursa Gaziantep	Ankara Istanbul Adana Mersin
Konsistenz Lösung	0.783	
PRI Lösung	0.591	
Abdeckung Lösung	0.750	
Model (Total)	M1 (1)	

●Bedingung anwesend

○Bedingung abwesend

Das Ergebnis kann mit der Notation folgendermaßen dargestellt werden:

$$\text{SYR} * \text{PAR} * \text{NGO} + \sim \text{PAR} * \text{NGO} * \text{WIRT} \rightarrow \text{INKL}$$

Das heißt übersetzt, es gibt zwei Terme, die als Pfade im Sinne der Äquifinalität zum Outcome Migration Governance führen:

$$\text{Pfad 1: SYR} * \text{PAR} * \text{NGO} \rightarrow \text{INKL}$$

Im ersten Pfad führt ein ‚hoher Anteil an syrischen Geflüchteten‘, eine von der ‚Regierungspartei‘ gebildete Stadtregierung und eine ‚Präsenz von NGOs‘ in Kahramanmaraş, Kilis und Sanliurfa sowie in Bursa und Gaziantep zu ‚Migration Governance‘.

$$\text{Pfad 2: } \sim \text{PAR} * \text{NGO} * \text{WIRT} \rightarrow \text{INKL}$$

Der zweite Pfad kennzeichnet die Abwesenheit einer Bedingung: In den Metropolen Ankara und Istanbul sowie in Adana und Mersin führt die Kombination der oppositionsgeführten Stadtregierung (fehlende ‚Regierungspartei‘), die ‚Präsenz von internationalen NGOs‘ und die ‚Wirtschaftskraft‘ zu ‚Migration Governance‘.

Da es sich bei QCA um eine mengentheoretische Methode handelt, können die Mengenbeziehungen visualisiert werden. Diese Darstellungsformen sind geeignet, um kausale Beziehungen zwischen den Bedingungen und dem Outcome grafisch darzustellen.

Ein Venn-Diagramm ist die klassische Art, mengentheoretische Beziehungen auf eine verständliche und einfache Weise darzustellen, auch wenn die Daten schlussendlich nicht genau abgebildet werden können (Rubinson 2019: 14). Im folgenden Venn-Diagramm stellen die überlappenden Kreise innerhalb eines Rechtecks alle logisch möglichen Schnittpunkte zwischen den jeweiligen Mengen dar.

Die Daten basieren auf der Wahrheitstabelle für das Outcome mit den logischen Rudimenten (dargestellt mit dem Fragezeichen: ?) und zeigen die gemeinsamen Schnittmengen für die vier Bedingungen an.

Die Überschneidungen der Schnittmengen zeigen die Anwesenheit einer Bedingung in Grün (1), für die Abwesenheit einer Bedingung in Gelb (0) und die logischen Rudimente in Weiß (?). C steht für die Gesamtmenge. Die Deckkraft basiert auf den Inklusionswerten. Die Zahlen betreffen die Anzahl der Fälle in der Wahrheitstabelle. Hier dominiert der Bereich der Bedingung ‚Präsenz internationaler NGOs‘ (NGO), der die vier Bereiche in Kombination mit ‚Wirtschaftskraft‘ (WIRT), ‚Regierungspartei‘ (PAR) und ‚hoher Anteil Syrer:innen‘ (SYR) abdeckt und somit

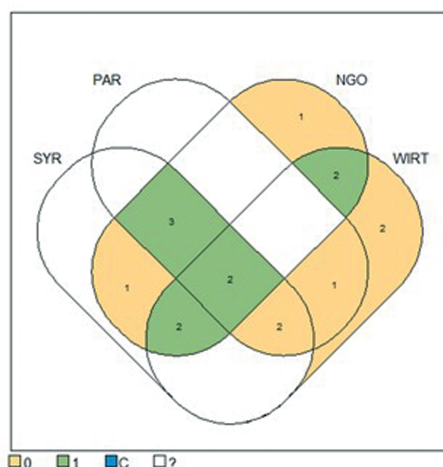


Abbildung 32: Venn-Diagramm

als hinreichende Bedingung in Kombination als INUS-Bedingung für das Outcome signifikant ist.

Auch wenn keine einzelne Bedingung entscheidend für das Outcome ist, kommen die Bedingungen mit unterschiedlicher Bedeutung in den Pfaden zum Outcome vor. Dies kann auch mit Anwesenheit (1) und Abwesenheit (0) der Bedingungen tabellarisch dargestellt werden:

	SYR	WIRT	NGO	PAR
SYR * PAR * NGO	1		1	1
~PAR * NGO * WIRT		1	1	0

Während die Bedingungen ‚hoher Anteil Syrer:innen‘ (SYR) und ‚Wirtschaftskraft‘ (WIRT) in den zwei Pfaden einmal vorkommen, ist die ‚Präsenz von internationalen NGOs‘ (NGO) in beiden Pfaden mit Anwesenheit (1) vertreten. Die Bedingung ‚Regierungspartei‘ (PAR) ist im ersten mit Anwesenheit (1) und im zweiten Pfad mit Abwesenheit (0) vertreten.

Die Pfade zum Outcome und Nichtoutcome sind nicht spiegelbildlich, sondern asymmetrisch. Die Notation zeigt: Während die Pfade beim Outcome:

$$\text{SYR} * \text{PAR} * \text{NGO} + \sim \text{PAR} * \text{NGO} * \text{WIRT} \rightarrow \text{INKL}$$

sind, sieht der Pfad für das Outcome im Sinne der Äquifinalität folgendermaßen aus:

$$\sim \text{NGO} * \text{WIRT} * \sim \text{SYR} \rightarrow \sim \text{INKL}$$

Inwiefern diese Ergebnisse mit den eingangs formulierten Erwartungen und Hypothesen übereinstimmen bzw. davon abweichen, wird im nächsten Abschnitt diskutiert. Durch die Rückbindung an einzelne Fälle werden die QCA-Pfade mit den Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse der strategischen Planung im vorherigen Kapitel reflektiert und im Anschluss mit qualitativen Interviews mit Fachkräften aus den jeweiligen Kommunen trianguliert.

3.2.7 Ergebnisse

Wann sind Kommunen bereit, ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance zu entwickeln? Welche Bedingungen führen dazu, dass eine Kommunalverwaltung sich organisatorisch durch eine Fachabteilung verändert und eigene Finanzmittel für Integrationsprojekte bereithält? Warum setzt sich die lokale Politik für das Thema Migration ein und bindet zivilgesellschaftliche Gruppen über Kooperationen und Veranstaltungen ein?

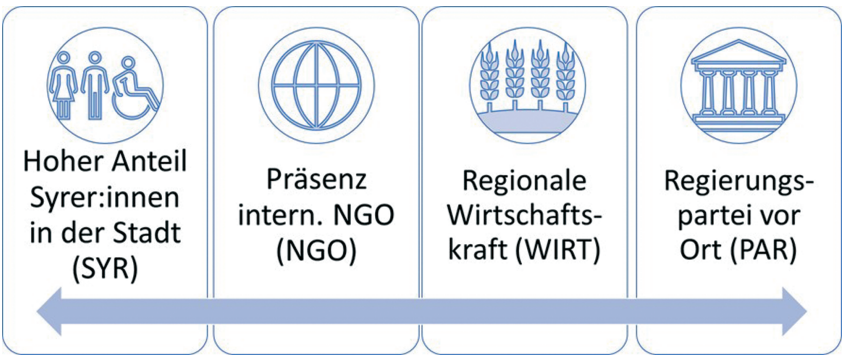


Abbildung 33: Bedingungen Migration Governance

Welche Bausteine gemäß der Matrix zur Migration Governance von den Städten umgesetzt werden, kann durch bestimmte Faktoren begünstigt oder verhindert werden.

Durch den mengentheoretischen QCA-Ansatz konnten kausale Zusammenhänge aufgezeigt werden, die auf unterschiedlichen Wegen zu

Migration Governance führen können. Anhand der folgenden Visualisierung der vier Bedingungen, die in unterschiedlichen Kombinationen in zwei Pfaden zum Outcome führen, kann die Kausalität und Äquifinalität gezeigt werden.

Während die zwei Bedingungen SYR (hoher Anteil Syrer:innen) und WIRT (Wirtschaftskraft) in den zwei Pfaden einmal vorkommen, kommt in beiden Pfaden die Bedingung NGO (Präsenz von NGOs) und PAR (Regierungspartei) einmal als Anwesenheit und einmal als Abwesenheit vor (dargestellt mit roter gestrichelter Linie).

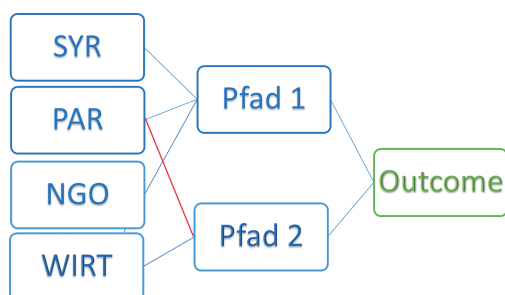


Abbildung 34: Pfade zum Outcome

Anhand dieser beiden Pfade können zwei Gruppen für das Outcome Migration Governance ausgemacht werden, die anhand der Notation folgendermaßen dargestellt werden können:

$$\text{SYR} * \text{PAR} * \text{NGO} \rightarrow \text{INKL}$$

Bei der ersten Gruppe handelt es sich fast ausschließlich um Städte im Südosten der Türkei, die von der Regierungspartei geführt werden, einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen haben und mit internationalen NGOs kooperieren. Während Kahramanmaras, Kilis, Şanlıurfa eher strukturschwach sind, handelt es sich bei Gaziantep (ebenfalls im Südosten) sowie Bursa im Westen der Türkei um strukturstarke Regionen, die sowohl einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen haben als auch intensiv Projekte über internationale Programme durchführen.

$$\sim \text{PAR} * \text{NGO} * \text{WIRT} \rightarrow \text{INKL}$$

Die zweite Gruppe betrifft im Gegensatz dazu oppositionsgeführte Kommunen (hier mit der Abwesenheit der Bedingung $\sim \text{PAR}$ gekennzeichnet), die mithilfe ihrer eigenen Wirtschaftskraft in Zusammenarbeit mit inter-

nationalen NGOs Migration Governance entwickeln. Während die Kommunalverwaltungen der Hauptstadt Ankara und der Megacity Istanbul aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Stärke auf internationaler als auch nationaler Ebene prädestiniert sind, inklusive Maßnahmen zu entwickeln, haben sie jedoch, wie in der Dokumentenanalyse dargestellt, spät begonnen, sich mit dem Migrationsregime inhaltlich und organisatorisch zu beschäftigen. Die Verwaltungen haben erst in den letzten Jahren durch internationale Kooperationen Projekte für die Geflüchteten entwickelt und nach innen Verwaltungsstrukturen für Migrationsfragen aufgebaut.

Im Gegensatz dazu hat Adana früh angefangen, an internationalen Programmen und Projekten teilzunehmen. Einschränkend muss hier erwähnt werden, dass in Adana nach der Kommunalwahl 2014 die MHP an der Macht war. Die nationalistische Partei MHP befindet sich seit 2018 mit der Regierungspartei AKP offiziell in einem Wahlbündnis (*Cumhuriyet Halkın Partisi*/Volksallianz). Nach der Kommunalwahl 2019 kam es nach einem Sieg der sozialdemokratischen CHP in Adana zu einem politischen Wechsel. Trotzdem hat die Verwaltung ihre Tätigkeiten im Migrationsbereich weiter fortgeführt und sogar ausgebaut. Adana liegt im Index ‚Migration Governance‘ hinter Gaziantep an zweiter Stelle und vor Bursa. Demzufolge kann der Fall als ein Beispiel für Kommunen gelten, die trotz eines parteipolitischen Wechsels in der Verwaltungsführung und im Rat weiterhin ihr Repertoire an inklusiven Maßnahmen weiterentwickeln. Ähnlich verhält es sich in der Stadt Mersin, die ebenfalls den gleichen politischen Wechsel erlebt hat. Gleichzeitig hat die Stadt am Mittelmeer spät mit Programmen und Projekten im Migrationsbereich angefangen und hat, wie das Textmining gezeigt hat, lange Zeit ein eher negatives Narrativ über ihr Migrationsregime produziert. So ist Mersin im Gegensatz zu Adana im Index ‚Migration Governance‘ im unteren Bereich angesiedelt, wobei die Kommune insbesondere in ihrer aktuellen strategischen Planung eine klare Veränderung Richtung Migration Governance deutlich macht.

Was bedeutet dies im Umkehrschluss für die eingangs aufgestellten Hypothesen?

Hypothese (1) ‚hoher Anteil Geflüchtete‘: Die Erwartung, dass ein hoher Anteil von syrischen Geflüchteten in einer Stadt die Verwaltung unter Druck setzt, sich mit Migrationsfragen zu beschäftigen und im Idealfall ein Repertoire an Migration Governance aufzubauen, ist weniger ausschlaggebend als erwartet. Die Erwartung, dass dies eine notwendige Bedingung für das Outcome sein könnte, hat sich nicht bestätigt. Auch ohne

einen hohen Anteil an Geflüchteten entwickeln Kommunen inklusive Maßnahmen. Erforderlich ist eher die Präsenz internationaler NGOs, die in Kombination mit fehlender Wirtschaftskraft, wie die SUIN gezeigt hat, die Anwesenheit des Outcomes begünstigt. Für strukturschwache Kommunen in der Grenzregion zu Syrien ist die Präsenz von internationalen NGOs notwendig, um inklusive Maßnahmen zu entwickeln.

Gerade in diesen von der Regierungspartei geführten Städten ist die Kombination eines hohen Anteils an Syrer:innen und die Präsenz von NGOs und der Regierungspartei hinreichend. Darum ist die **Hypothese (2) ‚Flüchtlingspolitik der nationalen Regierungspartei‘** für die Kommunen im Südosten zutreffend. Die Beobachtung in der Dokumentenanalyse, dass gerade Kommunen wie Gaziantep, Şanlıurfa und Kilis sehr früh Programme und Projekte mit internationaler Unterstützung entwickelt haben (siehe Topos NGO), wird bestätigt. Insofern ist der erste Pfad eine Bestätigung der Erkenntnisse aus dem Textmining.

Gleichzeitig zeigt der asymmetrische Ansatz der QCA deutlich, dass oppositionsgeführte Kommunen wie Izmir und Çanakkale ohne die Präsenz von NGOs trotz ihrer vorhandenen Wirtschaftskraft keine inklusiven Maßnahmen entwickeln. Mit der Präsenz von internationalen NGOs produzieren jedoch auch oppositionsgeführte und wirtschaftsstarke Kommunen wie Istanbul und Ankara sowie Adana und Mersin Strukturen von Migration Governance. So bestätigen beide Pfade in der Lösungsformel, dass die **Hypothese (3) ‚hohe Präsenz internationaler NGOs‘** in den Kommunen gut zu einem Repertoire an inklusiven Maßnahmen führen kann. So sind Organisationen wie UNHCR, EU und Weltbank über die von ihnen generierten Projektmittel der NGOs Treiber von Ansätzen und Maßnahmen im Rahmen von Migration Governance. Dies kann in Ländern des Globalen Südens mit minimaler Sozialversorgung ein gewichtiger Faktor für einen Policy Change im kommunalen Migrationskontext sein.

Die Rolle der internationalen NGOs ist im türkischen Fall anscheinend sogar für strukturstarke Regionen relevant. Denn die Prüfung der **Hypothese (4) ‚Wirtschaftskraft der Kommunen‘** zeigt, dass Oppositionskommunen in Verbindung mit der Präsenz von internationalen NGOs inklusive Maßnahmen entwickeln. Anscheinend ist es nicht Geld allein, sondern auch die Expertise und Wissens der NGOs, die in Metropolen wie Ankara und Istanbul sowie Mersin und Adana im Südosten eine entscheidende Rolle spielen. Gleichzeitig ließe sich argumentieren, dass diese Kommunen ohne die nationale Regierung eher bereit sind, Maßnahmen zu entwickeln, wenn internationale Kooperation erfolgt. Vor dem Hintergrund der Au-

tokratisierung des Landes durch die AKP-Regierung der letzten zwanzig Jahre kann dies auch ein Hinweis darauf sein, dass die EU und die Vereinten Nationen über ihre Partnerorganisationen die nationale Regierung umgehen und direkt mit den Kommunen zusammenarbeiten.

Ob diese Interpretation von kommunalen Expertinnen und Experten aus den jeweiligen Städten bestätigt wird, soll im nächsten Kapitel diskutiert werden. Es geht dabei nicht nur um eine kritische Reflexion der bisherigen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und der QCA, sondern auch um die Gewinnung von neuen Erkenntnissen, die bisher möglicherweise unberücksichtigt blieben. So findet die methodische Triangulation im Multi-Method-Mix mit den qualitativen leitfadengestützten Interviews ihren Abschluss.

3.3 Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort

Was bedeuten die bisherigen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse, der Bildung von Topoi sowie der QCA-Lösungspfade, die zu Migration Governance führen, im Einzelnen? Nach der quantitativen Dokumentenanalyse mittels Textmining und dem Vergleich mithilfe einer QCA lohnt sich eine Rückkopplung an einzelne Fälle (Thomann/Maggetti 2020: 378). Um sowohl die oben beschriebenen Pfade zur Migration Governance zu durchleuchten als auch um ein Verständnis abseits der offiziellen Veröffentlichungen der Kommunen durch ihre strategische Planung zu generieren, werden mit Fachkräften in ausgewählten Städten persönliche Interviews geführt.

Der methodische Ansatz der qualitativen leitfadengestützten Interviews geht von der Prämisse aus, dass Fachleute einen Beitrag zur „Rekonstruktion der kausalen Mechanismen“ leisten können (Kaiser 2021: 7). Ob die gebildeten Topoi bzw. die drei Entwicklungsstadien des türkischen Migrationsregimes sowie die QCA-Lösungspfade mit den Bedingungen für das Outcome Migration Governance zutreffen, wird konzeptionell in einem Leitfaden operationalisiert und in Interviewfragen übersetzt. Dabei geht es bei den leitfadengestützten Gesprächen nicht nur um die Prüfung der bisherigen Annahmen und Erkenntnisse, sondern auch um das Auffinden von unberücksichtigten Erklärungsmustern zur Beantwortung der Forschungsfrage (Niederberger 2015: 57).

Im folgenden Abschnitt wird die Methode der qualitativen Interviews und die Rolle der Fachkraft mit der speziellen Expertise kritisch einge-

ordnet. Dabei wird das sogenannte Kontextwissen und Betriebswissen ebenso erläutert wie Möglichkeiten und Grenzen der Auswertung dieser Fachgespräche. Nach der Darstellung der Akquise und praktischen Durchführung der Interviews werden die Kernaussagen der Gesprächsteiligten zusammengefasst und ausgewertet. Leitende Fragen dienen dabei der Rekonstruktion der Entwicklung von Migration Governance und der Reflexion über begünstigende Bedingungen für den Aufbau von inklusiven Maßnahmen, die mit einem Blick in die Zukunft der kommunalen Migrationsarbeit aus Sicht der Kommunalverantwortlichen in der Türkei verbunden werden.

3.3.1 Die Methode des qualitativen leitfadengestützten Interviews

Das Ziel dieser leitfadengestützten Interviews ist es, anhand der Expertise von Fachleuten qualitative Daten zu generieren, die über ihre Position Informationen zu Entwicklungen und Veränderungen in einem bestimmten Themenbereich geben können (Helfferich 2019: 669). Dabei werden als Expertinnen und Experten Personen befragt, die „über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und Wirkungsweise von Politik verfügen“ (Kaiser 2021: 9). Diese praktischen Erfahrungen der Befragten bilden die Grundlage für einen Datensatz, der als Wissensbestand in den Gesprächen reproduziert wird (Pfadenhauer 2005: 113). Einer speziellen Forschungsfrage folgend, geht es bei der Methode um die Rekonstruktion einer bestimmten Situation oder eines Prozesses, was jedoch nicht singular explorativ erfolgt, sondern typischerweise eine Dokumentenanalyse ergänzt (Niederberger 2015: 65). So kommt in dieser Arbeit nach dem Textmining und der QCA dieser qualitative Ansatz als Mixed-Method zum Einsatz, der in der Forschungsliteratur zur Anwendung der qualitativen Interviews mit Fachleuten empfohlen wird (Meuser/Nagel 2005: 72).

In der vergleichenden Politikwissenschaft finden sich Anwendungsgebiete dieser Methode in Fallstudien, um kausale Mechanismen in einem speziellen Forschungsfeld zu erklären (Niederberger 2015: 54). In den Internationalen Beziehungen werden qualitative Interviews mit Fachleuten ebenfalls genutzt, um ‚Insiderwissen‘ aus Organisationen, Verbänden und Institutionen zu erschließen (Pickel/Pickel 2003: 293). In der Stadtforschung spielt der methodische Ansatz für den lokalen Kontext ebenfalls eine signifikante Rolle und schafft gleichzeitig durch die Auswahl der

Gesprächsbeteiligten ein Sprachrohr für ihre individuellen Perspektiven (Eckardt 2014: 152).

Im Gegensatz zu biografischen und ethnografischen Interviews ist bei qualitativen Interviews vordergründig das Interesse des Forschenden handlungsleitend und weniger die individuellen Aspekte der Lebenslagen einzelner Personen (Nohl 2017: 15). Um Informationen über Prozesse – in diesem Fall bei der Bewältigung der Migrationskrise im kommunalen Handlungskontext – zu gewinnen, wird das sogenannte Betriebswissen abgefragt. Demgegenüber ermöglicht es das Kontextwissen, Informationen über die Rahmenbedingungen, in denen für ein bestimmtes Problem eine Lösung ausgebildet wurde. Da jedoch dieses Wissen häufig über öffentlich verfügbare Daten und Auswertungen ermittelbar ist, bedarf es allein in der Regel keiner qualitativen Interviews mit Fachpersonen (Kaiser 2021: 48).

Gleichzeitig wird sowohl das Betriebs- als auch das Kontextwissen vom sogenannten Deutungswissen abgegrenzt, das subjektive Einschätzungen von Individuen zu einem Untersuchungsfeld kennzeichnet (Kaiser 2021: 8). Um das Betriebswissen auf der Basis der theoretischen Überlegungen des Forschenden in einem qualitativen Interview abzufragen, gibt es zwar keinen standardisierten Ablauf, aber Empfehlungen, wie die Gespräche in ihrem jeweiligen Kontext vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet werden können (Kaiser 2021: 38).

Dabei sind drei Schritte leitend: (a) die Vorbereitung des Leitfadens als Instrument der Datenerhebung, (b) die Auswahl der Fachkräfte und (c) die Art der Auswertung des Interviewmaterials. Nach (a) der Entwicklung des Interviewleitfadens wird dieser einem Pretest unterzogen. Dem folgt (b) die Auswahl der Gesprächsteilnehmenden und die Organisation der Gespräche. Nach der Durchführung des Gesprächs wird die Interviewsituation protokolliert und die Ergebnisse gesichert, um (c) bei der Auswertung Kernaussagen zu identifizieren (Pickel/Pickel 2003: 301).

Diese Vorgehensweise wird in den nachfolgenden Abschnitten eingehend erläutert und die praktische Umsetzung vorgestellt.

3.3.2 Interviewleitfaden

Der Leitfaden übersetzt die Forschungsfragen in praxeologische Fragen. Der Zweck des qualitativen Interviews liegt in der Gewinnung von Wissen von Fachkräften, die einen bestimmten Prozess erlebt, gestaltet und im

besten Fall reflektiert haben (Kaiser 2021: 8). Dementsprechend stellt der Leitfaden ein Hilfsinstrument dar, das zentralen Gesichtspunkten der Forschungsfrage folgt. Es handelt sich damit nicht um einen standardisierten Fragebogen (Pickel/Pickel 2003: 296). Vielmehr dient der Leitfaden dazu, das Gespräch anhand von Stichpunkten bei größtmöglicher Offenheit inhaltlich zu strukturieren (Helfferich 2019: 670).

Zu Beginn ermöglicht eine Einstiegsfrage, neben Hinweisen zur Zielsetzung der Untersuchung und der Anonymisierung, den gemeinsamen Wissensstand zu sondieren. Diesem Startpunkt können kurze direkte Fragen folgen, wobei auch indirekte Fragen, die Rückschlüsse auf den relevanten politischen Prozess und die involvierten Akteure geben könnten, zielführend sind (Kaiser 2021: 78). Dabei sollten die Fragen so offen wie möglich formuliert werden, sodass zwar die Antworten für die Prüfung der Hypothesen hilfreich sein könnten, aber gleichzeitig auch neue Möglichkeiten der Beantwortung der Forschungsfrage eröffnen (Eckardt 2014: 154).

Grundsätzlich ist ein fester Fragenkatalog dabei eher hinderlich. Vielmehr wird das Gespräch einer bestimmten Argumentationslogik folgend, aber ohne Perspektivwechsel offen geführt (Helfferich 2019: 676). Dabei sind Nachfragen und Spiegeln der Antworten seitens des Forschenden ausdrücklich erlaubt. Empfohlen wird eine Mischung aus Erzählenlassen und gezieltem Nachfragen. Ein flexibler Umgang mit unerwarteten Reaktionen zugunsten einer weiten Erfassung von möglichen Perspektiven ist auf diese Weise im Gegensatz zu einer Standardisierung des Fragebogens möglich (Nohl 2017: 17).

Der Fragebogen sorgt vielmehr als Gedächtnisstütze für einen strukturell ähnlichen Verlauf der Gespräche, um im Anschluss die Interviews auf inhaltliche Schnittstellen überprüfen zu können. Dabei sind kürzere Fragebögen geeignet, um jeweils situationsbedingt auf die Person und Funktion flexibel reagieren zu können (Bogner et al. 2014: 29). Vor dem Hintergrund, dass sowohl die Fragen als auch die Gesprächsführung die Expertise des Forschenden in der Interviewsituation zeigen, ist eine fachliche Auseinandersetzung mit dem thematischen Spektrum des Gesprächs elementar (Meuser/Nagel 2005: 77).

Der thematische Rahmen dieser Arbeit bildet auch den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Leitfadens. Im Rückgriff auf die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse und den QCA-Lösungspfaden wurde bewusst ein kompakter Leitfaden entwickelt, der drei zentrale Fragengruppen umfasst:

1. Welche Faktoren haben zum Aufbau von inklusiven Maßnahmen für Geflüchtete geführt: Gab es einen entscheidenden Moment, eine bestimmte Person oder eine zentrale Organisation?
2. Welche Bedingungen sind für die Entwicklung von Maßnahmen in der Migration Governance wichtig? Wie ist dabei die Rolle des/der Oberbürgermeister/in, der lokalen Politik, des Ausländeranteils in der Stadt, der regionalen Wirtschaft, der internationalen NGOs?
3. Wie wird sich die kommunale Arbeit in Bezug zu Migrationsfragen in der Zukunft entwickeln?

Als Einstieg in das Gespräch habe ich meine persönliche und berufliche Erfahrung im Migrationsbereich und mein Interesse am türkischen Migrationsregime erläutert sowie meine Forschungsfrage und meine Untersuchung städtischer Dokumente erwähnt, ohne konkret auf die Ergebnisse einzugehen.

Um die Fragen auf ihre Praxistauglichkeit in einer realen Interviewsituation zu überprüfen, ist ein Pretest mit einer Person, die potenziell zum Kreis der Befragten gehört, notwendig (Kaiser 2021: 82). Diesen Pretest habe ich mit der Leiterin der Abteilung für soziale Programme in der Sozialverwaltung der Stadt Çanakkale durchgeführt. Die Ergebnisse des Pretests sind nicht in die Auswertung eingeflossen.

Der Interviewleitfaden wurde auf Türkisch verfasst und die Gespräche fanden auch auf Türkisch statt. Dies war in diesem Fall ein Vorteil, da Übersetzungen in Interviewsituationen ein Problem der inhaltlichen Übertragung darstellen können. Auch ein Interview in englischer Sprache kann eine solche Hürde erzeugen, wenn Englisch nicht die Herkunftssprache der Beteiligten ist (Bogner et al. 2014: 44). Der Leitfaden wurde vorab nicht an die Gesprächsteilnehmenden verschickt.

3.3.3 Gesprächsteilnehmende

Entscheidend bei der Auswahl der Gesprächsbeteiligten ist nicht die Position, sondern vielmehr das mögliche Wissen, das sich aus der Tätigkeit der Person in einem bestimmten Feld entwickelt haben könnte. Wer dabei als Expertin oder Experten gesehen wird, ergibt sich aus der Perspektive des Forschenden (Kaiser 2021: 43). Es gibt also keine objektivierte Zuteilung dieses Status, sondern eine von der Forschungsfrage abhängig begründete Auswahl von Personen (Pickel/Pickel 2009: 453). Es können auch in einem

bestimmten Gebiet aktive Personen sein, die nichtstaatliche Organisationen vertreten oder ehrenamtlich arbeiten (Niederberger 2015: 52). Relevant ist das zuvor erläuterte Betriebswissen als ‚Insiderwissen‘, das sich über die Abläufe und Routinen in Institutionen sowie aus der Implementierung von Lösungsstrategien speist. Im Idealfall erstreckt sich dieses Wissen auf das gesamte untersuchte Handlungsfeld und umfasst auch die wahrgenommenen Folgen der aufgesetzten Programme und Lösungen (Nohl 2017: 17).

Wenn dieses Handlungswissen von Akteuren abgefragt werden soll, ist häufig nicht die oberste Ebene einer Hierarchie von Belang, sondern die zweite oder dritte Verwaltungsebene, welche die internen Organisationsvorgänge vorbereitet und umsetzt (Meuser/Nagel 2005: 74). Ferner ist bei der Auswahl der Interviewpartner:innen nicht nur entscheidend, wer die relevanten Informationen mit Detailkenntnis geben kann, sondern auch, wer sich dazu bereit erklärt (Kaiser 2021: 84).

Gerade im transnationalen Austausch können durch unterschiedliche Diskussionskulturen durch die jeweiligen Positionen der Gesprächsbeteiligten Ungleichgewichte entstehen (Kaiser 2021: 46). So sind im Interviewverhältnis aus Altersdifferenzen, Geschlechterrollen, sozialem Status oder ethnischer Zugehörigkeit resultierende Machtstrukturen zu berücksichtigen. Auch wenn der qualitativen Forschung Subjektivität inhärent innewohnt, sollte zumindest der Versuch unternommen werden, intersubjektiv überprüfbare Standards einzuhalten. In der Gesprächssituation selbst ist der größte Fehler, inhaltlich zu viel vorzugeben und so quasi eine Bestätigung der Forschungsergebnisse oder der aufgestellten Hypothesen einzufordern (Helfferich 2019: 672).

Das Interview ist also im Idealfall ein Gespräch zwischen zwei Fachleuten: Mit Fachkenntnis einen Untersuchungsgegenstand gemeinsam zu reflektieren, erfordert auch inhaltliche Expertise auf der Seite der Forschenden. Im Idealfall entsteht ein Fachgespräch, in dem ein gemeinsamer Wissensstand miteinander geteilt wird (Bogner/Menz 2005: 50). Über ähnliche Ausbildung und Qualifizierung sowie Netzwerke in *scientific communities* kann sich die dazu erforderliche grundlegende Expertise in ähnlichen Organisationskulturen bilden, die *tacit knowledge* (implizites Wissen) produziert (Helfferich 2019: 681).

Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Überlegungen und praktischen Empfehlungen erfolgte die Auswahl der Gesprächsbeteiligten folgendermaßen:

Es wurden primär Personen angesprochen, die in den jeweiligen Kommunen für Migrationsfragen zuständig sind. Solche Personen können

Leitungen der Migrationsabteilungen oder Verantwortliche aus den Projektmanagementbüros sein, die migrationsbezogene Programme durchführen. Angefragt wurden ebenfalls Vorsitzende von städtischen Beiräten sowie Fachkräfte aus nationalen und internationalen NGOs, die sich mit kommunalen Fragen beschäftigen. Eingebunden in die Interviews wurden schließlich auch Leitungen von Gemeinschaftszentren und Sozialberatende aus Flüchtlingsorganisationen.

Insgesamt konnten 15 Personen befragt werden, davon waren zwei Leiterinnen und vier Leiter von kommunalen Migrationsabteilungen, eine Referentin bzw. ein Referent aus einem städtischen Projektbüro sowie eine Referentin des Städteverbands, eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter von kommunalen Flüchtlingsorganisationen, eine Vorsitzende und ein Vorsitzender aus kommunalen Beiräten, ein ehrenamtlich arbeitender Anwalt von einer nationalen NGO und eine Leiterin bzw. ein Mitarbeiter einer internationalen NGO. Bis auf das Gespräch mit einer Person aus einer internationalen NGO fanden alle Interviews auf Türkisch statt.

Auffällig waren dabei die Eigenschaften der Befragten. Sie waren größtenteils jung, hatten einen Hochschulstudium und verfügten über internationale Erfahrung. Sie schienen untereinander gut vernetzt zu sein und stellen gewissermaßen eine neue Verwaltungselite dar, die bereits aktuelle Diskussionen aus der Migrationsforschung und auch die dazugehörigen Codes kennt. Dabei nehmen sie offensichtlich bereitwillig Dienstreisen im Rahmen von internationalen Programmen ins Ausland wahr, um ihre Expertise auszubauen. So waren die meisten Gesprächsbeteiligten über die Programme von der GIZ bzw. von Engagement Global, einem Entwicklungsprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, mehrmals in Deutschland und kannten die Integrationskonzepte deutscher Kommunen, die ihnen bei *study visits* oder internationalen Konferenzen vorgestellt wurden. Unter den Befragten waren auch Projektentwickelnde. Während einige der Interviewten Beamte mit Verwaltungsausbildung sind, sind andere extra für Migrationsfragen beschäftigte Sozialarbeitende. Dieser Quereinstieg ist aufgrund der Kommunalreformen insbesondere in der Sozialverwaltung möglich und wird anscheinend von den Kommunen im Migrationskontext angeboten. Dabei sind die Migrationsfachkräfte in der mittleren Verwaltungsebene der Kommunen angesiedelt, sind also selten auf einer höheren Leitungsebene, sondern leiten eher eine Abteilung oder ein Team innerhalb eines Fachbereichs oder Amtes. Dadurch ist ihre direkte Einflussnahme auf kommunale Entscheidungen teils als begrenzt einzustufen. Sie planen und organisieren Integrations- und Beratungsprogramme,

beraten die Verwaltungsleitung und Oberbürgermeister:innen und sind die ersten Ansprechpartner:innen für externe Anfragen.

Das autoritäre Regime in der Türkei erschwert eine offene Gesprächsatmosphäre. Zur Zeit meines Forschungsaufenthalts in der Türkei wurde im Oktober 2022 ein Gesetz verabschiedet, das die Verbreitung von sogenannten Falschinformationen in sozialen Medien mit bis zu drei Jahren Haft bestraft. Insgesamt war die politische Lage angespannt und vom Vorwahlkampf bestimmt, in dem sich zu diesem Zeitpunkt die Opposition von Rechtsaußen bis zur Mitte im sogenannten Sechser-Tisch gegen die AKP-Regierung formiert hat.

Die Interviews sind nach den Grundsätzen des Ethikkodex der deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), hier insbesondere Abschnitt I Forschung, B. Rechte der Untersuchten, durchgeführt worden.¹⁵³ Alle Teilnehmenden wurden über Ziele und Methoden der Untersuchung informiert und auf die Freiwilligkeit des Gesprächs hingewiesen. Es wurde mit ihnen vereinbart, dass ihre Kommune und Funktion, aber nicht ihr Name in der Auswertung genannt wird.

Im Idealfall sollte ein Interview aufgezeichnet werden, um in Anschluss gut dokumentiert ausgewertet werden zu können. Gleichzeitig kann eine Audio- oder Videoaufnahme trotz versprochener Anonymisierung das freie Sprechen erheblich hindern (Kaiser 2021: 99). Im vorliegenden Fall macht schon eine Nennung der Städte, in denen die Interviewten tätig sind, und ihrer Funktion eine Identifikation prinzipiell möglich. Daher wurde bewusst auf Tonbandaufnahmen verzichtet.

3.3.4 Akquise und Durchführung der Gespräche

Die Akquise der Gesprächsteilnehmenden fand auf zwei Wegen statt: Zum einen wurden auf einer internationalen Migrationskonferenz im September 2022 in Berlin zwei Personen als potenzielle Teilnehmende für ein qualitatives Interview identifiziert und persönlich angesprochen. Nach ihrer Zusage wurden weitere Gesprächspartner:innen aus den in der QCA untersuchten Kommunen angesprochen. Über vorhandene Kontakte in die Türkei wurde im Anschluss nach Ansprechpersonen zu kommunalen Beiräten ebenfalls in den jeweiligen Städten gesucht. Bei der Gewinnung von potenziellen Personen für qualitative Interviews ist die Ansprache der Teil-

153 <https://www.dvpw.de/wir/profil/ethik-kodex>.

nehmenden über ein Schneeballsystem eine gängige Praxis (Bogner et al. 2014: 38).

Insgesamt wurden mit Verantwortlichen aus fünf Städten, einer Gemeindeverwaltung, zwei kommunalen Beiräten und drei lokalen, einer internationalen NGO und einem Städteverband Gespräche durchgeführt.

Die Organisationen werden im Folgenden in der Reihenfolge der durchgeführten Gespräche vorgestellt:

Kommune

- Istanbul Metropolverwaltung (IBB – Istanbul Büyükşehir Belediyesi)
- Istanbuler Gemeinde Sultanbeyli (Sultanbeyli Belediyesi)
- Bursa Metropolverwaltung (Bursa Büyükşehir Belediyesi)
- Gaziantep Metropolverwaltung (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi)
- Stadtverwaltung Kilis (Kilis Belediyesi)
- Hatay Metropolverwaltung (Hatay Büyükşehir Belediyesi)

Nationale NGOs

- Flüchtlingsorganisation *MUDEM – Mülteciler Destek Derneği* in Sultanbeyli/Istanbul
- Flüchtlingsorganisation *MUDEM – Mülteciler Destek Derneği* in Istanbul
- Anwaltskammer *Refugee Law Clinic* in Gaziantep

Städteverband

- Verband der Stadtverwaltungen der Marmararegion MBB (MBB – Marmara Belediyeler Birliği)

Kommunale Beiräte

- Beirat der Stadt Bursa
- Beirat der Stadt Gaziantep

Gemeinschaftszentrum

- Quartierszentrum für geflüchtete Frauen der Stadt Kilis

Internationale NGO

- Leitung UNDP (United Nations Development Programme) für die Türkei während ihres Programmbesuchs in Kilis (ohne vorherige Terminierung, spontan geführtes Gespräch)

Die Gespräche fanden im Oktober 2022 statt. Der erste Teil des Forschungsaufenthalts konzentrierte sich auf Istanbul und die Marmararegion, der zweite auf den Südosten der Türkei in Gaziantep, Kilis und Hatay an der syrischen Grenze. In Istanbul war in der Zeit eine hohe Präsenz von arabisch- und russischsprachigen Menschen zu beobachten, die ich entweder als Touristen oder Geflüchtete wahrgenommen habe. Vor dem Hintergrund der großen Anspannung in der einheimischen Bevölkerung aufgrund der Inflation, der wirtschaftlichen Lage und der hohen Präsenz von als fremd empfundenen und gelesenen Menschen war das Narrativ „Es ist nicht mehr unser Land“ im öffentlichen Raum prägend. Syrische Kinder, die auf Istanbuler Straßen bettelten, konnte ich ebenfalls häufig beobachten. Mein Aufenthaltszeitraum war geprägt von medialen Versprechungen der Regierungspartei der AKP, über die nationale Wohnungsbaugesellschaft TOKI 250.000 Häuser innerhalb von zwei Jahren in einem Förderprogramm für sozial schwache Familien zu bauen. Auf das Programm hätten sich 8 Millionen Menschen beworben.¹⁵⁴ Zur gleichen Zeit kündigte der Vorsitzende der Oppositionspartei CHP in den sozialen Medien an, dass nach der Wahl 2023 „alle Syrer innerhalb von zwei Jahren zurückgeschickt werden“.

In der Stadt Gaziantep hingegen fielen syrische Bewohnende im Straßenbild nicht auf und schienen zumindest soziokulturell in der lokalen Bevölkerung aufzugehen. Sichtbare Obdachlosigkeit oder bettelnde Kinder konnte ich nicht beobachten. Aufgrund der regionalen Nähe zu Syrien ist in Hatay die arabische Sprache und Kultur präsent und wird offensichtlich nicht als Gefahr gesehen, sondern als Teil der Identität der arabisch- und kurdischstämmigen Bevölkerung. Kilis in direkter Nachbarschaft zu Syrien ist als betont turkmenische Stadt eine Ausnahme, die bei der Auswertung der Gespräche gesondert dargestellt wird. Auch wenn die einstündige Fahrt von Gaziantep nach Kilis an Straßensperren mit gepanzerten Fahrzeugen vorbeiführt, ist es in der Stadt trügerisch friedlich ohne jedes Anzeichen des Krieges.¹⁵⁵

Alle Gespräche waren als Ortstermine geplant und organisiert. Aufgrund der noch bestehenden Einschränkungen der Covid-19-Pandemie mussten Interviews in zwei Städten allerdings digital stattfinden. Die

154 <https://www.toki.gov.tr/>.

155 Zwei Wochen später fielen nach dem Bombenanschlag in Istanbul auf Zivilisten und dem militärischen Rückschlag der Türkei auf die Stützpunkte der PKK/YPG in Syrien Bomben auf die Stadt und töteten zwei Menschen.

meisten Gespräche waren bilateral angesetzt. Einige fanden jedoch mit zwei oder mehreren Personen gleichzeitig statt, die die Gesprächsteilnehmenden dazu eingeladen hatten. Ohne ein Zeitlimit vorzugeben, war eine Gesprächsdauer von einer Stunde angesetzt. Die meisten Gespräche bewegten sich in diesem Zeitrahmen, außer wenn die Gesprächsteilnehmenden im Nachgang noch soziale Kaufhäuser, Beratungsräume oder Beschäftigungsprogramme bzw. Kooperativen von geflüchteten und einheimischen Frauen gezeigt und vorgestellt haben.

Wie und in welcher Form die Befragten auf die Fragen reagieren und bereit sind, ihr Wissen weiterzugeben, war weder vorhersehbar noch planbar. Grundsätzlich ist bei allen Aussagen eine vorsichtige Interpretation vor dem Hintergrund der politischen und organisationalen Einbindung der Interviewten angeraten (Pickel/Pickel 2009: 454). Das Phänomen der sozialen Erwünschtheit war von Anfang an, wie bei allen Befragungen, denkbar und muss reflektiert werden (Kaiser 2021: 37).

Vor dem Hintergrund der politischen Lage in der Türkei hatte ich Antworten erwartet, die sich in den dadurch vorgegebenen Rahmungen bewegen würden. Die städtischen Beschäftigten waren allerdings überraschend offen und kritisch, insbesondere gegenüber der nationalen Zentralverwaltung sowie den Diskursen und Narrativen über Geflüchtete, die von politischen Parteien im Vorwahlkampf propagiert werden. Demgegenüber waren die ehrenamtlichen Beiratsvorsitzenden vorsichtiger bis ausweichend bei Fragen zur nationalen Migrationspolitik und der sozialen Lage der Geflüchteten. Obwohl die Gespräche mit den Beiratsvorsitzenden bewusst ohne die Anwesenheit der städtischen Zuständigen stattfanden, war es trotz Nachfragen nicht möglich, konkrete Aussagen und Beispiele für die kommunale Migrationsarbeit zu erhalten. Dagegen erwiesen sich die Sozialarbeitenden aus den Flüchtlingsorganisationen als erwartbar kritisch und reflektiert. Sie berichteten sowohl detailliert vom Alltagsrassismus als auch über fehlende Integrationsmaßnahmen für die unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen. Diese Organisationen arbeiten jedoch eng mit der Kommunalverwaltung zusammen. Die Gespräche fanden deswegen zum Teil gemeinsam mit den Verantwortlichen der Kommunalverwaltungen statt, die gemeinsam mit den Sozialarbeitenden eine kritische Haltung gegenüber der nationalen Migrationspolitik einnahmen.

3.3.5 Auswertung der qualitativen Interviews

Das Ziel der Auswertung der qualitativen Interviews besteht darin, soziale Prozesse zu rekonstruieren und die bisherigen Forschungsergebnisse mit Fachkräften aus den untersuchten Kommunen zu diskutieren. In einem multimethodischen Forschungsansatz ist eine vollständige Transkription und Kodierung solcher Gespräche häufig nicht notwendig (Niederberger 2015: 62). Anhand eines im Anschluss erstellten Protokolls ist es möglich, die wesentlichen Punkte des Gesprächsverlaufs mit weiteren Details zu dokumentieren. Dabei werden durch die Protokollierung der Notizen die wesentlichen Inhalte auf Kernaussagen reduziert, die im Anschluss in Kategorien zusammengefasst werden (Kaiser 2021: 105). Aufwendige Notationen mit Kennzeichnung der Sprechpausen oder Stimmlagen, wie bei ethnografischen Interviews, sind für qualitative Interviews mit Fachkräften in der Regel nicht erforderlich (Meuser/Nagel 2005: 83).

Dem „interpretativen Paradigma“ (Kaiser 2021: 166) folgend, wird der wissenschaftliche Mehrwert des Gesprächs evaluiert. Paraphrasierend und verdichtend werden dabei Abschnitte zu vergleichbaren Themenkomplexen zusammengeführt. Zentrale Aussagen werden interpretiert, einzelne Begriffe oder prägnante Redewendungen können direkt übernommen werden, um Kategorien zu kennzeichnen (Meuser/Nagel 2005: 86). Bei Bedarf kann die Datenbasis durch weitere Gespräche oder Nachfragen bei den Gesprächsbeteiligten erweitert werden. Im Idealfall können bei aussichtsreicher Datenerhebung die Ergebnisse theoriegeleitet interpretiert werden (Kaiser 2021: 16).

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Kernaussagen in einer Synthese zusammengefasst und Kategorien gebildet. Dazu waren drei Phasen auf der Basis der Fragen des Leitfadens entscheidend:

- a. **Rekonstruktion** der Entwicklung von Migration Governance in den Kommunen,
- b. **Reflexion** über die Bedingungen, die positiv oder negativ in dem Bereich gewirkt haben,
- c. **Perspektivierung** der Frage, wie sich die kommunale Migrationsarbeit weiterentwickeln wird.

Der zwischenmenschlichen Kommunikation entsprechend waren die Gespräche nicht durchgehend stringent auf diese Fragen zu konzentrieren. Spezielle Fragen zu den jeweiligen Kommunen, der momentanen welt-politischen Situation und persönliche Nachfragen waren möglich. Außer-

dem waren in der Interviewsituation ‚Rückkopplungseffekte‘ zu beobachten (Kaiser 2021: 94). Häufig wurden Fragen nach meinen Erfahrungen in Deutschland gestellt, sodass die eigenen Rollen als ‚Kollegin‘ und Forschende in die Gesprächssituation eingeflossen sind. Nachfragen, die über einzelne, kurz zu beantwortende Fragen hinausgingen, wurden erst im Nachgang beantwortet.¹⁵⁶

Im Folgenden werden die Antworten der Expertinnen und Experten anhand der drei Leitfragen kategorial zusammengefasst. Einzelne Zitate wurden sinngemäß übersetzt. Außer den Funktionen und Städten bzw. Organisationen werden aus den dargelegten Gründen keine persönlichen Informationen veröffentlicht. Nach der Rekonstruktion des Migrationsmanagements als Blick zurück wird über Faktoren, die zum Aufbau von Migration Governance beigetragen haben, und über die Perspektiven des kommunalen Migrationsregimes diskutiert.

3.3.5.1 Rekonstruktion des Migrationsmanagements

Bei der Frage nach Bedingungen, die zum Aufbau von Leistungen für Integration und Migration geführt haben, gilt es, die sozialen Prozesse, die zur Entwicklung von Migration Governance geführt haben, zu rekonstruieren. Hilfreich war die Einstiegsfrage, ob es nach Ansicht der Fachleute in der Rückschau einen entscheidenden Moment, eine bestimmte Person oder eine Organisation gab, die dazu beigetragen hat, dass sich die Kommunen mit den Herausforderungen der Migration beschäftigt haben.

Anschließend konnten die Antworten der Gesprächsteilnehmenden auf Kernaussagen zusammengefasst werden, die hier im Einzelnen kategorial vorgestellt werden:

Katastrophenhilfe

Zusammenfassend betonen alle Kommunalverantwortlichen, dass am Anfang im Zuge des Katastrophenmanagements Hilfsleistungen im Vordergrund standen. Kommunen leisteten humanitäre Hilfe in Form von Kleidung, Essen und Unterkunft für die in ihren Städten ankommenden

156 Zum Beispiel bat die Stadt Bursa, Feedback zu Dokumenten im Entwurfsstadium wie zum Beispiel zur Kooperation mit anderen Organisationen zu geben, oder junge Mitarbeitende in Sultanbeyli, ein Informationsseminar zur deutschen Verwaltungspraxis zu veranstalten.

den Geflüchteten. Diese Hilfe der Stadtverwaltungen wurde häufig mit eigenen kommunalen Mitteln und aus Spenden der lokalen Bevölkerung finanziert. Gemeinden in den Grenzregionen zu Syrien waren anfangs besonders stark betroffen. So erlebte die grenznahe Stadt Hatay 2011 nach eigenem Bekunden eine schwere Krise, sowohl was die Sicherheit der Region anging als auch die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft in der Bevölkerung. Hilfreich sei nach Angaben der zwei Gesprächsteilnehmenden aus dem städtischen Projektbüro die sprachliche und kulturelle Nähe gewesen, sodass dank arabischsprachiger Bürger:innen mit den Flüchtenden rasch kommuniziert und viele Probleme gelöst werden konnten. Auf der Basis des *hemşehri* konnte die Verwaltung im Übrigen sofort aktiv werden, ohne auf die Zentralregierung zu warten. Nichtsdestotrotz sei die Stadtverwaltung bei einer Bevölkerungszahl von 1,6 Millionen Einwohnenden bei 500.000 Geflüchteten an ihre Grenzen gekommen: „Wir haben 10 Abteilungen und alle waren mit den Folgen des Krieges konfrontiert“.

Eine der größten Herausforderungen bestand in der Gesundheitsversorgung. Dank Fördermitteln der japanischen Botschaft konnten in Hatay zwei Krankenwagen finanziert werden, die für arme und pflegebedürftige Menschen über 65 Jahre eingesetzt wurden. Gleichzeitig wurden die geflüchteten Menschen zuhause besucht, um Bedarfe festzustellen. Problematisch seien Fälle von partnerschaftlicher Gewalt gegen Frauen gewesen und sind es laut der Interviewpartnerin immer noch. Die ersten Ankommenden seien wohlhabend gewesen und hätten nicht in einem Camp leben wollen. Sie seien in gute Viertel gezogen und hätten keine Probleme bereitet. Die Geflüchteten, die später „nur mit der Jacke auf dem Leib geflohen“ seien, hätten einen hohen Bedarf an sozialen Hilfsleistungen gehabt.

Ähnlich berichtet die Leiterin der Migrationsabteilung für die Stadt Bursa im Westen: Am Anfang seien viele Hochqualifizierte gekommen, die in der Stadt arbeiten und in der Region bleiben wollten: „Wir haben das nicht geschafft“. Mangels Anerkennung der ausländischen Qualifikationen von ärztlichem und juristischem Personal seien viele der gut Ausgebildeten in Richtung Europa weitergezogen und Bursa wurde eine Transitroute für die Menschen. Heute gebe es zwei Gruppen von Syrer:innen: solche, die als Hilfsarbeitende tätig sind, und Investierende mit Kapital, die Textilbetriebe übernommen hätten und als Selbstständige arbeiteten. Aleppo habe eine ähnliche ökonomische Infrastruktur wie Bursa. Viele dieser erfolgreichen Selbstständigen hätten mittlerweile die türkische Staatsbürgerschaft.

Im Sozialkaufhaus von Sultanbeyli in Istanbul berichtet ein Sozialarbeiter, dass die Spenden zunächst nicht zielgruppengerecht gewesen seien: „Die Menschen haben getrocknete Bohnen bekommen, aber die Syrer essen keine Bohnen, sondern Kichererbsen“. Der Sozialarbeiter habe bei seinen Hausbesuchen beobachtet, dass die Menschen nichts zum Frühstück gehabt haben, aber dafür jede Menge Bohnen: „Viele haben zu Recht angefangen, die Hülsenfrüchte zu verkaufen“.

Die Metropolverwaltung von Istanbul hat sich am Anfang ebenfalls auf Nothilfe konzentriert, etwa die Bereitstellung von Kleidung und Unterkunft. Bis zum politischen Wechsel 2019 von der AKP zur CHP habe die Verwaltung nur Sachgüter verteilt. Die Megacity mit offiziell 17 Millionen Einwohnenden hinke nach Bekunden der Leiterin des Migrationsteams in der Sozialverwaltung den Istanbuler Gemeindeverwaltungen (*İlçe Belediyeler*) hinterher, die im Migrationsmanagement viel weiter und erfahrener seien als die Großstadtverwaltung. Ihre Not hat die Verwaltung mit 90.000 Beschäftigten am Ende zur Tugend gemacht: „Wir haben die Gemeindeverwaltungen eingeladen und mit Unterstützung von NGOs einen Workshop durchgeführt und die Stadtteile gefragt: Was braucht Ihr?“. Daraufhin habe die Metropolverwaltung einen Migrations-, Integrations- und Umsetzungsplan (*Göç, Uyum ve Eylem Planı*) entwickelt. Das Hauptproblem bestehe in der mangelnden Koordination und Zugänglichkeit der Leistungen sowie in fehlenden Standards zwischen den einzelnen Verwaltungen in den Istanbuler Stadtteilen. Deswegen möchte die übergeordnete Metropolverwaltung den Austausch mit den Gemeindeverwaltungen fördern. In der Pandemie wurde der Austausch auf Videokonferenzen verlagert, was die Kooperation deutlich erschwert habe. Die Migrationsexpertin betont: „Wir wollen die städtischen Einrichtungen für die NGOs öffnen“.

Internationale NGOs haben also bereits in der ersten Phase der Hilfsleistungen eine wichtige Rolle gespielt und prägen auf unterschiedliche Weise die kommunale Arbeit.

Nationale und internationale NGOs

Ein Stadtteil, welcher der Istanbuler Metropolverwaltung mit seiner Flüchtlingsarbeit voraus ist und von dieser in die Netzwerkarbeit eingebunden wird, ist Sultanbeyli: Hier habe alles angefangen mit der deutschen Organisation Welthungerhilfe, die die Gemeindeverwaltung sechs Monate beraten und im Anschluss ein Projekt mit einem Fördervolu-

men von 800.000 EUR finanziert habe, so der Leiter der Sozialverwaltung: „Ohne dieses Geld wäre keine Arbeit möglich gewesen“. Später habe die deutsche Entwicklungsorganisation die Federführung an die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) übergeben. Daher habe die Verwaltung in Sultanbeyli 2015 einen Verein namens MUDEM (*Mülteciler Destek Derneği*) gegründet, um über die Finanzierung durch internationale NGOs die im Viertel lebenden 25.000 syrischen Menschen (bei 320.000 Einwohnenden) zu unterstützen.¹⁵⁷

Vergleichbar läuft es im strukturschwachen Kilis direkt an der syrischen Grenze. Die Stadt hat anteilmäßig in der Türkei die meisten Geflüchteten aufgenommen. Auch wenn die Region nach Ansicht des Oberbürgermeisters keine Störung der öffentlichen Ordnung erlebt („Asayışsizlik yaşamıyoruz“), würden die zusätzlichen Menschen zu viel Müll produzieren. Auch gebe es große Probleme in Bezug auf die Energie- und Wasserversorgung. Die gesamte Infrastruktur sei fast zusammengebrochen. Die deutsche GIZ unterstütze in Kilis viele Projekte. Von der Weltbank seien der Stadt gerade 25 Millionen US-Dollar für Infrastrukturmaßnahmen zugeleitet worden. Außerdem habe die Stadt FRiT-Fördermittel bekommen. Gemeinsam mit der Stadtverwaltung von Mannheim habe Kilis mit Mitteln der deutschen Entwicklungsagentur Engagement Global ein Qualifizierungszentrum errichtet. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation hinter der Grenze in Syrien, die fünf Minuten von Kilis entfernt ist, sei wie in der Türkei vor 50 Jahren: „Die Menschen wollen nicht dorthin zurück“.

Darum gelte es auch, sich um soziale Integration zu kümmern. Die IOM bilde gerade in einem Programm 50 Syrer:innen und 50 türkische Bürger:innen aus. Der Oberbürgermeister betont, dass 150 Syrer:innen in kommunalen Einrichtungen arbeiten würden, die aus seinem eigenen kommunalen Budget finanziert würden. In der Stadt würden 100.000 Syrer bei einer Bevölkerung von 140.000 Menschen leben, aber das Budget sei ausgelegt für 100.000 Bewohnende.

Weil das Budget nicht ausreiche, seien NGOs entscheidend für die Arbeit mit Geflüchteten. Gleichzeitig benötige die Stadt eine deutsche Städtepartnerschaft, um Fördermittel aus Deutschland zu bekommen. Mit den bisherigen Fördermitteln habe die Stadt Bildungs- und Jugendzentren ge-

157 *Mudem* erscheint als Begriff in der Auswertung im Textmining als *words related to keywords*.

gründet und ermögliche Geflüchteten kostenfreie Bildung. Dabei habe die Verwaltung gegenüber der Zentralregierung durchgesetzt, dass sie eigenständig Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeitnehmende bzw. Selbstständige im Handwerk und Handel erstellen dürfe: „Das gab es damals nur in Kilis“. Eine kommunale Migrationsverwaltung sei auch wichtig für die lokale Bevölkerung, um die Integration (*uyum*) als gegenseitigen Anpassungsprozess zu fördern. UNICEF helfe zwar mit vielen Programmen, aber insbesondere alleinstehende Frauen bräuchten dringend mehr Unterstützung und eine Beschäftigung: „Wir haben eine kleine Gruppe von Pflegekräften im Altenpflegezentrum mit der Stadt Mannheim ausgebildet.“

In Gaziantep als nächste Großstadt in der Nähe von Kilis erfolgte nach der humanitären Hilfe 2015 ein Wandel. Die Stadt entwickelte sich zu einem Zentrum für internationale NGOs im Südosten der Türkei. Daran habe die AKP-Oberbürgermeisterin Fatma Şahin einen wesentlichen Anteil gehabt, so der Leiter der Migrationsabteilung der Stadtverwaltung. Sie sei zuvor in der nationalen Regierung Familienministerin gewesen und konnte als Oberbürgermeisterin „endlich eigene Projekte in der Kommune umsetzen“. Sie erkenne die Bedürfnisse der Geflüchteten. Deswegen wurden früh internationale NGOs ins Boot geholt; dies sei „der Anfang der Migrationsabteilung gewesen“.

Die Leiterin der Migrationsabteilung in Bursa betont, dass nationale NGOs die Krise früh erkannt hätten. Lokale Vereine seien 2012 sehr wichtig für die Verwaltung gewesen, da sie freiwillige Übersetzer zur Verfügung gestellt hätten. Die Engagierten hätten sogar einen eigenen Verein gegründet: *Suriyeli Muhacirlere Yardım Derneği* (Hilfsverein für syrische Einwanderer).¹⁵⁸ Im zweiten Schritt sei mit nationalen Flüchtlingsorganisationen wie SGDD-ASAM zusammengearbeitet worden, die auch syrische Frauen als medizinisches Personal beschäftigen würden: „Wir versuchen ein gemeinsames Denken zu installieren“. Das Gemeinschaftszentrum des Türkischen Roten Halbmondes sei ebenfalls in der Stadt sehr präsent. Auf die Nachfrage, inwiefern das Programm des schwedischen Städtebundes einen Anteil am Aufbau von Migration Governance hatte, wird betont, dass die Verwaltung sich schon längst auf den Weg gemacht hatte: „Reslog hat den Prozess nach innen beschleunigt, aber nicht wirklich angestoßen“.

158 Interessant ist, dass der alte Begriff *muhacir* für die Besiedlungspolitik nach der Republik genommen wird und kein allgemeiner Flüchtlingsbegriff ist.

Einzelkämpferinnen in der Verwaltung

Seien es die Oberbürgermeisterin in Gaziantep oder der Leiter der Sozialbehörde in Sultanbeyli: Einige Fachkräfte betonen, dass institutionelle Veränderung personenabhängig sei. So betont die Leiterin der Migrationsbehörde der Stadt Istanbul, dass nach innen vor allem Einzelpersonen wirkten, die das Thema Migration verteidigen und in der obersten Verwaltungsführung nicht aufhören würden, auf Veränderungsprozessen zu insistieren.

Bestätigt wird die Beobachtung von der Vertreterin des Städteverbandes für die Marmararegion. Neuerungen würden häufig von engagierten Verwaltungsbeschäftigten angetrieben werden. Sie beobachte einzelne Verwaltungsmitarbeitende, die maßgeblich Veränderungen in den Kommunen anstoßen. Diese kämen häufig aus internationalen Abteilungen, die nicht nur Migrationsfragen, sondern auch Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen bearbeiten. Diese Personen würden auch im Ausland nach innovativen Ansätzen Ausschau halten: „Es sind vor allem diese Personen, die die Oberbürgermeister:innen überreden und die Vorteile aufzeigen“.

Für die kommunale Migrationsarbeit sei Fachpersonal wichtig, das Englisch sprechen, am internationalen Erfahrungsaustausch teilnehmen und Projektanträge stellen kann. In Istanbul seien die Stadtteile Şişli und Sultanbeyli Vorreiter. Während Şişli menschenrechtsbasiert arbeite, habe Sultanbeyli zu Beginn mit dem *ensar*-Narrativ der Regierung operiert, aber sei jetzt auch auf Menschenrechte umgeschwenkt.

Die Pandemie als Rückschlag

Eine Aussage, die sich gleichfalls bei vielen Gesprächsbeteiligten findet, ist, dass die Pandemie für die Migrationsarbeit ein Rückschlag war. Eine Vertreterin einer Flüchtlingsberatungsstelle in Istanbul beklagte, dass die Stadtverwaltung erst nach 10 Jahren angefangen habe, inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Durch die Covid-19-Beschränkungen sei die Verwaltung wieder in die Nothilfe und Erstversorgung gerutscht. Dabei sei die soziale Integration (*sosyal uyum*), insbesondere von geflüchteten Frauen, viel zu lange vernachlässigt worden. So fanden in der Pandemie keine Qualifizierungs- und Sprachprogramme statt und diese Situation habe geflüchtete Familien im Verbund mit der Inflation in eine sehr prekäre Lage gebracht. Dabei könne die Stadtverwaltung nicht die Augen vor der Diskriminierung verschließen. Sie würden beträchtliche Probleme bei städti-

schen Ordnungsbehörden beobachten, die sich gegenüber Geflüchteten respektlos und herablassend verhalten. Insgesamt habe sich die Ablehnung gegenüber den Geflüchteten in der Stadt inzwischen eher verschärft. Der Verein versuche, nach der Pandemie über Kultur- und Sporteinrichtungen, die sich für geflüchtete Kunstschaaffende und Sporttreibende öffnen, positive Vorbilder zu etablieren.

Die Einschätzung, dass die Einschränkungen durch die Pandemie die Kommunalverwaltungen in der Migrationsarbeit zurückgeworfen und sie begonnen haben, wieder Nothilfe anstatt Integrationsarbeit zu leisten, wird sowohl vom Marmarastädtebund als auch von der Stadtverwaltung Istanbul gleichermaßen geteilt.

Quartiersarbeit als kommunaler Zugang

Ein Weg, vor Ort direkte Hilfe in sozialräumlichen Kontexten zu leisten, besteht für einige Kommunen mit den *muhtarlık* (Dorfvorsteher:innen) in den *mahalle* (Quartieren). Die Istanbuler Metropolverwaltung nutzt seit 2019 zum Beispiel die sogenannten *mahalle evleri* (Quartiershäuser), die ursprünglich in segregierten Quartieren gegen Armut entwickelt wurden, auch für soziale Leistungen für Geflüchtete. In diesen Quartierszentren werden Bildungsangebote mit den NGOs angeboten, zum Beispiel als unmittelbare Reaktion, wenn durch ein Monitoring Auffälligkeiten entdeckt wurden. Hier sei die Plattform *Istanbul Gönüllüleri* (Istanbuler Ehrenamtliche) sehr wichtig, die bei den sozialen Maßnahmen helfe. Mehr Verbreitung sollen die Angebote durch einen Wegweiser als Mapping erhalten. Die Verwaltung generiere die Daten zu den Geflüchteten in Eigenregie, da die nationale Migrationsbehörde keine Daten weitergäbe. Nach längeren Verhandlungen mit der Behörde dürften sie jetzt selbst ein Datenmonitoring installieren: „Nicht mal unsere *muhtar* haben die Daten“. Finanziert würden die Projekte von internationalen Organisationen wie der ILO und der GIZ: „GIZ ist sehr aktiv und hilft bei der Profilierung Istanbul bei dem Thema“. Im Jahr 2020 habe die kommunale Abteilung eine Migrationsstudie erstellt, bei der sie in den 39 Stadtteilen nach den Bedarfen gefragt habe. Daraufhin wurde entschieden, Hilfe und Unterstützung zuerst Frauen und Kindern zugutekommen zu lassen. Welche Dienstleistungen angeboten werden, sei mit dem Tool *service advisers* des UNHCR entwickelt worden. „Die Menschen arbeiten im informellen Sektor, werden ausgebeutet. Wir wollen, dass sie registriert arbeiten.“

Intentional ähnlich verhält es sich im 1.000km entfernten Gemeinschaftszentrum in Kilis. Im Gespräch mit der Leitung des Zentrums wird berichtet, dass syrische Frauen als Friseurinnen, Schneiderinnen oder Hauswirtschaftlerinnen ausgebildet würden. Zugleich versorgen die 19 städtischen Quartierszentren täglich insgesamt 1.500 Familien mit Essen. Die Ehepartner der geflüchteten Frauen seien nach Aussage der Leiterin des Quartierszentrums oft absent: „Entweder sind die Männer im Krieg gestorben oder sie arbeiten den ganzen Tag“. Kinderbetreuung sei für ihre Integrationsmaßnahmen entscheidend, um Frauen in den Programmen halten zu können. Über Frühstücksangebote im Gemeinschaftszentrum sei ein Dialog mit den Frauen aufgebaut worden. Mittlerweise würden viele der syrischen Frauen als Pflegekräfte oder Übersetzerinnen in Krankenhäusern arbeiten. Die Leiterin des Gemeinschaftszentrums in Kilis berichtet weiterhin, dass sie UNICEF überzeugen musste, dass nicht mit den Kindern gearbeitet werden kann, ohne die Mütter einzubinden: „Vertrauen ist entscheidend“. Die Verwaltung in Kilis genieße großes Vertrauen unter den Geflüchteten; darum würden die NGOs über die Kommune Hilfsleistungen anbieten. Gleichzeitig erfordere es das Doppelte an Personal, um dem Bedarf gerecht werden zu können. Auch wenn das Gemeinschaftszentrum nicht immer helfen könnte, genüge es häufig, den Frauen einfach zuzuhören: „Die Frauen haben gemerkt, dass wir ihre Sorgen ernst nehmen, dann sind sie immer wieder gekommen. Viele seit mehr als sieben Jahren. Ehemals suizidale Frauen haben ihre Therapie dank unserer Arbeit im Gemeinschaftszentrum beendet“. Die Expertin aus der Praxis bringt es nüchtern auf den Punkt: „Es kann niemanden geholfen werden, der Hunger hat“. Demzufolge würden sie eng mit Ehrenamtlichen zusammenarbeiten, die arme Familien unterstützen würden.

Doch laut dem Oberbürgermeister von Kilis ändere sich die Bevölkerungsstruktur in der Stadt: „Demografik değişim yaşıyoruz“ („Wir erleben den demografischen Wandel“). Von 30 Kindern in einer Klasse seien mittlerweile 25 syrisch. Die syrischen Eltern würden zum Teil den Kindern nicht erlauben, türkisch zu sprechen. Kulturell sei auch keine Nähe gegeben, da die Stadt turkmenisch sei. Seit der Migration sei neben dem Bevölkerungsdruck auf die städtischen Infrastrukturen und das Bildungssystem ein deutlicher Anstieg von Drogenkonsum und Einbruchsdelikten zu verzeichnen: „Wir haben mehr Sorgen als vorher.“ Die syrischen Bewohnenden würden an den Festtagen (*bayram*) über die Grenze nach Syrien fahren. Dies werde von der lokalen Bevölkerung scharf kritisiert. So werde gefragt, warum die Geflüchteten nach Syrien fahren, aber nicht

dort leben könnten. Dieses Jahr sei an den Feiertagen eine Einreise nicht möglich gewesen, da die Grenze geschlossen sei und hinter der Grenze gewaltsame Auseinandersetzungen tobten.

Während Kilis Migration als ein neues Phänomen erlebt, bauen andere Kommunen, so etwa Gaziantep als nächste Stadt, auf ihre Vorerfahrung mit Binnenmigration auf.

Binnenmigration als Vorerfahrung

Die starke Industrie in Gaziantep sei vor dem Hintergrund der ungleichen Verteilung der Wirtschaftskraft zwischen den Regionen immer ein Anziehungspunkt gewesen, stellt der Leiter der Migrationsbehörde der Stadt fest. Gaziantep liege auf der alten Route der Seidenstraße. Binnenmigration sei daher immer stark gewesen und Gaziantep für viele Leute Richtung Westen eine Zwischenstation. Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre seien sehr viele Menschen aus dem Osten der Türkei in die Stadt gekommen: „Es kam zu einer Ghettoisierung [gettolaşma] in der Stadt. Binnenmigration war ein großes soziales Problem: illegale Beschäftigung, Kinderarbeit, Suchtprobleme der Kinder [*tinerçi*]“. Mit *tinerçi* werden zumeist obdachlose Menschen bezeichnet, die von Lösungsmitteln abhängig sind, um sich auf der Straße warm zu halten.¹⁵⁹ Deswegen sei 2006 ein Projekt entwickelt worden, um die soziale Integration für Binnenmigrant:innen zu fördern: „Zu der Zeit haben mehr als 3.000 Kinder auf der Straße gearbeitet. Gemeinsam mit Schulleitungen und Imamen ist die Stadtverwaltung auf die Eltern zugegangen und versprach ihnen, dass ihre Kinder kostenfrei eine berufliche Ausbildung erhalten“. Begleitet von zwei US-amerikanischen Professoren von der Yale University habe das Projekt sehr gute Ergebnisse gebracht und die Perspektive der Verwaltung auf Migration habe sich dadurch fundamental verändert.

Der Krieg in Syrien habe sich erst 2012/13 in der Region bemerkbar gemacht. Da Erfahrungen aus dem Umgang mit der Binnenmigration bestanden hätten, konnte die Verwaltung schnell reagieren: „Es wurden zwei Schulen für syrische Kinder aufgebaut, damals noch im Glauben, dass alles kurzfristig ist und die Menschen zurückkehren“. Im Jahr 2014 seien diese Schulen dem nationalen Bildungsministerium übergeben worden. Dieses übernahm kurz darauf die Eingliederung der syrischen Flücht-

159 *Tinerçi* ist ebenfalls ein Treffer im Textmining bei *word related to keywords*.

lingskinder in den Regelunterricht. In Anlehnung an dieses ‚Gazianteper Modell‘ wurden 2016/17 alle Übergangsschulen geschlossen und die syrischen Kinder seien vollständig ins türkische Schulsystem integriert.

Bursa zog als Wirtschaftsstandort ebenfalls in den letzten zwanzig Jahren viele Menschen aus dem Osten der Türkei an. Die Vertreterin der Stadtverwaltung konstatiert: „Bei Binnenmigration und syrischen Flüchtlingen sind wir mit den gleichen Problemen konfrontiert, sei es Kinderarbeit oder das Sammeln von Müll“. Die Binnenmigrant:innen und die Geflüchteten seien niedrig qualifiziert und arbeiteten daher in der Textilindustrie sowie in den Zulieferbetrieben für die internationale Fahrzeugindustrie informell.

Gleichwohl bildet im Narrativ der städtischen Angestellten nicht nur die Binnenmigration einen Bezugspunkt, sondern auch die ältere Migrationsgeschichte der Stadt: „Bursa ist eine Stadt der Migration, sowohl bei der Gründung als auch durch die Binnenmigration“. Historisch verlaufe die Wirtschaftsrouten der Seidenstraße durch die Region. Deshalb habe die Stadt einen anderen Blick auf Migration. Die Stadt sei prädestiniert, Menschen aufzunehmen, da die Industrie stets günstige Arbeitskräfte brauche.

Ähnlich beschreibt es der Vertreter der Verwaltung aus dem Istanbuler Stadtteil Sultanbeyli: Die Verwaltung habe vor sieben Jahren angefangen, Migrationsarbeit zu entwickeln. Der Stadtteil sei jedoch selbst als eine *Gecekondu*-Siedlung von Binnenmigrant:innen aus der Schwarzmeerregion erbaut: „Jede neue Migrationsgruppe hat den Aufstieg der alten Gruppe begünstigt, indem sie teuer Wohnraum an andere vermietete“. Im Moment liefen rund zehn Projekte, die sich mit Fragen zu Migration, Gesundheit, Recht, Beschäftigung und Familie beschäftigen würden. Zugleich werde das kommunale Sozialkaufhaus mittlerweile zur Hälfte von türkischen Staatsangehörigen und zur Hälfte von Geflüchteten in Anspruch genommen.

Bereits diese Ausführungen machen deutlich, dass es Parallelen im kommunalen Handeln mit Migrationsfragen gibt. Von der Katastrophenhilfe bis zum Engagement von NGOs kämpfen Einzelne in den Verwaltungen für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen. Dabei erleben sie die Pandemie als Rückschlag für ihre Arbeit und befürchten, in den Modus einer Notversorgung zurückzufallen. Ein beliebtes Mittel, Leistungen direkt der Zielgruppe zukommen zu lassen, ist sozialräumliche Arbeit über die Quartierszentren. Dabei bauen insbesondere die wirtschaftlich starken Regionen auf ihre Erfahrungen mit den Binnenmigrant:innen aus dem Osten des Landes. Nationale und internationale NGOs spielen bei all

diesen Bemühungen eine zentrale Rolle: Sie finanzieren nicht nur häufig die inklusiven Maßnahmen der Kommunen, sondern übernehmen auch als Projektträger Verantwortung im lokalen Migrationsregime.

3.3.5.2 Reflexion über Bedingungen für Migration Governance

Nachdem anhand der Kernaussagen der Fachkräfte zentrale Aspekte der Entwicklung kommunaler Migrationsarbeit seit dem Kriegsausbruch 2011 nachgezeichnet wurden, geht es im zweiten Schritt darum, Bedingungen ausfindig zu machen, die zum Aufbau von Migration Governance beitragen. In den Gesprächen sollten die bisherigen Beobachtungen aus der Dokumentenanalyse und der QCA mit den Gesprächsteilnehmenden reflektiert werden, ohne die Ergebnisperspektive durch eigenen Input vorzugeben. Entsprechend wurde neutral nach fördernden bzw. hindernden Faktoren gefragt. Im Gesprächsverlauf wurde stichpunktartig die Rolle der Oberbürgermeister:innen, der lokalen Politik, des Ausländeranteils in der Stadt, der regionalen Wirtschaftskraft sowie der internationalen NGOs in diesem Prozess adressiert. Manche Interviewten aus den Kommunalverwaltungen wichen der Frage nach der Rolle der Oberbürgermeister:innen aus, andere antworteten bereitwillig, insbesondere wenn sie positiv über ihre oberste Verwaltungsleitung sprechen konnten, die aktiv die Migrationsarbeit unterstützt.

Die Aussagen zu der Frage, welche Bedingungen für die Entwicklung von Maßnahmen in der Migration Governance wichtig sind, können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Oberbürgermeister:innen als *agents of change*?

Der Vertreter der Stadt Gaziantep stellt fest, dass die Kommunen normalerweise nicht viel Gestaltungsspielraum haben, aber in der Migrationskrise hätten sie ihre Macht erkannt und zwei Erfolge verbucht: die schulische Vollintegration der syrischen Kinder in das nationale Bildungssystem und den Zugang der Geflüchteten zum Arbeitsmarkt. Das Potenzial der syrischen Menschen sei anfangs nicht genutzt worden. Gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden sei ein Kooperationsprogramm entwickelt worden, das 2016 das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht habe. Unter der Maßgabe, dass nicht mehr als 10 % der Belegschaft einzelner Betriebe aus Syrer:innen bestehen und wenn nach drei Wochen Suche keine türkischen Staatsangehörigen für die Stelle zur Verfügung stehen,

kann ein/e Syrer:in in der Firma arbeiten. In der Land- und Viehwirtschaft gebe es keine Zugangsbeschränkung. Der Bedarf der Regelung des Zugangs zur Arbeit sei 2014 erkannt worden. Bei der Entwicklung dieser Lösung habe nach Ansicht des Migrationsexperten die Oberbürgermeisterin in Gaziantep eine zentrale Rolle gespielt.

Für ihn seien aktive Oberbürgermeister:innen *agents of change*, wenn sie die städtische Migrationspolitik nicht von Wahlen abhängig machen würden: „Unsere Oberbürgermeisterin sagt: Wir machen weiter, denn die Menschen sind ja da“. Wenn es Konflikte zwischen den Gruppen gäbe, bringe die Oberbürgermeisterin die Stakeholder unterschiedlicher Gruppen an einen Tisch und Sorge für Dialog. In der Stadt gebe es dadurch eine Plattform für soziale Integration (*sosyal uyum platformu*): „Die Verwaltung wartet nicht auf eine Lösung“.

Das größte Problem sei die fehlende gesetzliche Zuständigkeit der Kommunen. Bei der Einrichtung der ersten nationalen Migrationsbehörde habe es deshalb aus Gaziantep viel Kritik gegeben, weil die kommunale Ebene nicht berücksichtigt wurde. Wegen der mangelnden gesetzlichen Rahmung würden sie sich bei ihrer Arbeit auf *hemşehri hukuku* beziehen, sodass auch der Rechnungshof (*Sayıştay*) kein Problem mit ihrer Arbeit hätte, solange die Verwaltungsspitze dahinter stünde. Sowohl der Experte aus Gaziantep als auch die Vertreterin des Städteverbandes der Marmararegion zitieren ein altes kommunales Sprichwort, das sie von älteren Kollegen hören würden, wenn es um Migrationsarbeit ohne gesetzliche Grundlage gehe: „Kommunalverwaltungen dürfen alles außer Geld drucken“. ¹⁶⁰

Für den Städteverband ergänzt die Vertreterin, dass Oberbürgermeister:innen entscheidend bei der Entwicklung von Migration Governance seien. Im Umfeld von Wahlen würden sie etwas zurückhaltend sein und gern auf die Zentralregierung verweisen. Doch sollten ihrer Meinung nach die Verwaltungen Migration zumindest als Bevölkerungswachstum anerkennen. Es gehe nicht nur um Sozialleistungen für die Geflüchteten, die häufig nicht registriert seien, sondern vorwiegend um den Ausbau der Infrastruktur wie Müllabfuhr oder Pflege der Parkanlagen. Veränderungen fänden sehr langsam statt: „Adım, adım“ (Schritt für Schritt). Türkische Verwaltungen würden ihrer Ansicht sehr flexibel und lösungs-

¹⁶⁰ Im Türkischen geht das Sprichwort noch weiter: „Kommunalverwaltungen dürfen alles außer Geld drucken und jemanden aufhängen“ („para basmak ve adam asmak“).

orientiert auf Krisen reagieren, dafür oft ohne langfristige Planung. Das größte Problem sei bei der Entwicklung von zielgruppengerechten Programmen die Erreichbarkeit der Geflüchteten. Zumal es für die Kommunen keine validen Daten über die Geflüchteten gebe. Außerdem fehle es in den Behörden an Sprachkenntnissen in Kurdisch und Arabisch, sodass die Kommunikation mit der Zielgruppe oft nicht funktioniere.

Ähnlich formuliert es die Gesprächsteilnehmerin von der Istanbuler Verwaltung: „Migrationsarbeit ist eine politische Entscheidung, auch wenn in Istanbul Migration immer eine Realität war“. Hilfreich sei es gewesen, die Geflüchteten in die städtische Kampagne *kimseyi geri bırakmamak* (niemanden zurücklassen) einzubinden. Ihrer Meinung nach müsse sich die Gesamtverwaltung auf Migration einstellen. Das ‚Recht auf Stadt‘ öffne die kommunalen Leistungen allen. Sie würden sich in ihrer Arbeit ebenfalls auf das *hemşehri hukuku* beziehen und menschenrechtsbasiert vorgehen: „Das Problem ist *mevzuat* (die Gesetzgebung), deswegen haben wir dafür kein Budget“. Es sei wichtig gewesen, die internationalen NGOs zu überzeugen, dass die Kommune für alle da sei und nicht nur für die Geflüchteten. Die Migrationsabteilung könne keine offensive Öffentlichkeitsarbeit betreiben, weil sie den Unmut in der Bevölkerung befürchte. Das Team sei sehr vorsichtig mit der Migrationsarbeit. Zum Beispiel würden sie den Migrationswegweiser momentan nicht bewerben, was paradox sei, da die Geflüchteten so davon nicht erfahren würden.

Die Verwaltung in Bursa kann auf dem ersten kommunalen Bürgerbeirat der Türkei aufbauen, der 1995 in der Stadt gegründet wurde. Der Vorsitzende des Beirates macht deutlich, dass neben einem Frauen- und Jugendbeirat ein Ausländerbeirat (*yabancılar meclisi*) existiert, der sich zwar nicht aus Geflüchteten, sondern aus seit 2012 Zugewanderten zusammensetzt. Der Beirat bestehe zum Beispiel aus Menschen aus Aserbaidschan und indonesischen Studierenden, die ehrenamtlich Interessierten Englischkurse geben. Im Jugendbeirat gebe es einen syrischstämmigen Jugendlichen als Mitglied. In der Stadt würden Menschen aus 150 Nationen leben. Der Ausländerbeirat veranstalte Kulturabende und würde für Vielfalt werben. Es sei jedoch schwer, die Ehrenamtlichen zu halten. Die Pandemie habe ihre Arbeit zurückgeworfen. Der Ausländerbeirat habe eine Gruppe für *zorunlu göç* (Zwangsmigration) eingerichtet: „Anfangs hatten wir Probleme im syrischen Viertel, weil arabische Schilder aufgestellt wurden“. Solche Aktionen würden bei der einheimischen Bevölkerung nicht gut ankommen. Der Frauenbeirat gebe Einladungen an syrische Frauen

weiter. Binnenmigration sei ein großes Thema in Bursa. Als eine Art Fest der Kulturen würden daher an Feiertagen im Programm *Hemşehri Bayramlaşması* Vereine der Binnenmigrant:innen ihre Region vorstellen. Der Vorsitzende macht deutlich: „Nach der Wahl wird alles weitergehen, wir haben viele Oberbürgermeister gesehen. Bursa ist eine Migrationsstadt, das Flüchtlingsproblem muss gelöst werden, notfalls mit Rückkehr“.

Für die städtische Vertreterin aus Bursa ist die Migrationspolitik für die Verwaltung nicht relevant. Die Stadtverwaltung arbeite mit allen Kommunen zusammen, unabhängig von der aktuellen lokalen Parteipolitik. Durch gemeinsame Projekte wie RESLOG würden sie eine Plattform bilden. Gleichzeitig betonte sie, dass die nationale Politik den temporären Status der Geflüchteten ändern müsse: „Wir konnten am Anfang Kindern und Frauen nicht helfen, weil wir als Kommune keine Zuständigkeit und deswegen keine Infrastruktur für die Migrantinnen hatten. Kinder und Frauen waren hilflos.“

„Es war ein Fehler, Flüchtlinge als Gäste zu bezeichnen“

Für den Vertreter im Istanbul Sultanbeyli ist der Anteil der Syrer für die Bildung von inklusiven Maßnahmen sehr entscheidend: Der Leiter der Sozialbehörde betont, dass es nicht richtig war, die Geflüchteten als ‚Gäste‘ aufzunehmen. Es sei dadurch verpasst worden, langfristige Lösungen zu entwickeln. Er spricht ebenso wie die Vertreterin des Städtebundes und der Vertreter der Verwaltung Gaziantep aus: „Es war ein Fehler, sie Gäste zu nennen“. Die kommunalen Experten sind sich einig, dass es an einer national koordinierten Verteil- und Aufnahmepolitik fehle. Der Gesprächspartner aus Gaziantep berichtet: „Es wird überlegt, syrischen Geflüchteten für einen Umzug in weniger belastete Städte 1.000 Dollar und 3.000 Lira als Sozialhilfe zu geben“. Ob dieser Verteilmechanismus funktioniere, stellt er zugleich in Frage. Man könnte die Menschen nicht zwingen, irgendwo zu bleiben oder hinzugehen.

Die fehlende Migrationspolitik geht nach Ansicht der Vertreterin des Städtebundes der Marmararegion mit einem fehlenden Budget für Migrationsarbeit einher. Die Kommunen seien abhängig von Projektmitteln und die gesamte Arbeit sei auf Kurzfristigkeit ausgelegt. Es sei, als würde die Zentralverwaltung an die Kommune die Parole herausgeben: „Zähne zusammenbeißen“ („*dışınınizi sıkınız*“). Der türkische Städtebund TBB versuche deswegen, die Städte dabei zu unterstützen, EU-Mittel etwa von FRiT zu akquirieren. Es gebe Überlegungen, gemeinsam mit ICMPD die

Rückkehr von einer Million Geflüchteten zu organisieren. Die Vertreterin des Städtebundes ist da skeptisch und geht davon aus, dass 70 bis 80 % der Geflüchteten dauerhaft in der Türkei bleiben werden.

„Die Industrie absorbiert die Menschen – informell“

In Gaziantep hätten Ausländer:innen eine positive Wirkung auf die Wirtschaft, da sie brachliegende Geschäfte übernehmen und ausgestorbene Berufe reaktivieren würden, so der Leiter der Migrationsbehörde der Stadt Gaziantep. Während die Wirtschaftsverbände wegen möglicher Konkurrenz abwehrend seien, schätze die Industrie die Anwesenheit der Syrer:innen: „Die Industrie absorbiert die Menschen“. Für die Region Bursa zitiert die Vertreterin der Stadt einen Kollegen aus der Wirtschaftsförderung, der dies selbst nicht öffentlich sagen würde: „Ohne Flüchtlinge würde die Industrie in Bursa zusammenbrechen“. Ähnlich berichtet die Expertin des Städteverbandes für die Marmararegion, dass die Menschen vorwiegend im informellen Sektor arbeiten würden. Gleichzeitig seien Geflüchtete in Bursa in der Textilindustrie und der Süßwarenproduktion enorm wichtig: Ohne die Kenntnisse der afghanischen Geflüchteten in der Landwirtschaft wäre eine Produktion schon lange nicht mehr möglich.

Auf die Frage, ob die lokale Parteipolitik bei der Entwicklung von Migration Governance eine Rolle spielt, geben die Antworten der Gesprächsteilnehmenden ein differenziertes Bild. Die Vertreterin des Städtebundes für die Marmararegion betont, dass sie sowohl AKP- als auch Oppositionskommunen kenne, die Maßnahmen für die Geflüchteten anbieten. Für den Vertreter der Stadt Gaziantep sei zwar die lokale Politik entscheidend, aber er kenne auch AKP-Verwaltungen, die sich nicht um Migrationsfragen kümmern würden. Er berichtet von Kommunen, welche die Arbeit der Katastrophenbehörde AFAD oder der nationalen Migrationsbehörde überlassen, aber trotzdem gern an internationalen Konferenzen zu Migration teilnehmen würden.

Ähnlich formuliert es der Mitarbeiter der Gemeinde Sultanbeyli: „Am Anfang hat die Regierungspartei AKP Kommunen unterstützt, aber heute nicht mehr“. Die Oppositionsparteien würden die Kommunen ebenfalls nicht unterstützen. Kritisch macht er auf die Doppelmoral mancher Kommunen aufmerksam: „Die Hilfskampagnen am Anfang der Krise waren immer für andere Kommunen, vor Ort wollten sie keine Flüchtlinge ha-

ben“.¹⁶¹ Sultanbeyli diene oft als Modell, weil die Gemeinde sehr früh angefangen habe, Projektgelder aus internationalen Programmen zu akquirieren. Dabei hätten internationale NGOs durch gemeinsame Workshops versucht, andere Kommunen durch die Beratung von erfahrenen Kommunen zu fördern. Diese seien jedoch nur mäßig erfolgreich gewesen. Auch wenn unerfahrene Kommunen den Willen gezeigt hätten zu lernen, würden sie nicht über die Kapazitäten verfügen, internationale Projekte durchzuführen. Gleichzeitig fürchteten sich Verwaltungen davor, Leistungen speziell für die Geflüchteten anzubieten. Trotz der Bemühungen von Programmen wie RESLOG sowie kollegialer Beratung durch die Gemeinde Sultanbeyli hätten die involvierten Kommunen die bewährten Ansätze letztlich nicht übernommen.

Vergleichbare Erfahrungen hat der Mitarbeiter der Stadt Gaziantep gemacht: „Wir haben einen Workshop für interessierte Kommunen durchgeführt und von unseren Erfahrungen berichtet. Im Anschluss haben internationale Organisationen diese Kommunen beraten, wie sie an Fördergelder kommen könnten“. Für ihn hätten alle Städte unabhängig von ihrer politischen Anbindung Chancen auf Projektmittel.

Dies wird von der CHP-geführten Stadt Hatay in Frage gestellt: „Den größten Anteil am Kuchen bekommen die Regierungskommunen, sie profitieren mehr von den Projekten und dem Budget. Wir beobachten eine große Ungleichverteilung“. Es gebe große Unterschiede in der Region zwischen Antep, Kilis und Hatay in der Verteilung der Projektgelder: „Alle Kommunen müssen mit der zentralen Migrationsbehörde und den NGOs gleich zusammenarbeiten können“. In Hatay habe die Migration syrischer Geflüchteter einen regelrechten Schock ausgelöst. Nach der „Politik der offenen Tür“ sei eine humanitäre Hilfe aus dem *vicdan* (Gewissen) der Bevölkerung entstanden. Daraus habe sich ein *kamu vicdan* (kommunales Gewissen) entwickelt, weil sich bald niemand mehr sonst zuständig gefühlt habe.

161 Diese Aussage deckt sich mit der Erkenntnis aus der Dokumentenanalyse, wenn zum Beispiel die Kommunen in der Schwarzmeerregionen Lebensmittel in den Osten des Landes schicken und gleichzeitig die Flüchtlinge der Polizei übergeben und in Camps zurückschicken.

„Was *donors* wollen ...“

In Kilis kritisieren sowohl die kommunalen Vertreter als auch die Leiterin des Quartierszentrums die Förderprogrammatik der internationalen NGOs: „Es gibt immer nur ein Paket. Aber die soziale Last in Kilis ist anders als in Gaziantep, weil es keine Industrie, keine einzige Fabrik, nur Landwirtschaft gibt“. Die Pakete, sprich Förderprogramme, würden nicht immer genau zu der Situation vor Ort passen. Es heiße seitens der NGOs stets: „Das wollen die *donors*“. *Donors* als Sponsoren der Hilfsprogramme der Vereinten Nationen geben vor, was sie wie finanzieren wollen. Ein Mitarbeiter der Verwaltung der Stadt Kilis berichtet von verletzenden Erfahrungen mit *expats* einer deutschen Entwicklungsorganisation (Welthungerhilfe). Ein Fall sei ihm besonders im Gedächtnis geblieben: Ein arabischer Projektmanager wollte in Kilis kein Projekt durchführen, weil er in Kilis kein kulturelles Programm wie in der Großstadt Gaziantep gehabt habe. Stattdessen wurde das Projekt in Gaziantep durchgeführt, obwohl die Stadtverwaltung Kilis viel Zeit und Mühe in die Projektgespräche gesteckt habe. Aufgrund der individuellen Befindlichkeit eines ausländischen NGO-Mitarbeiters in Bezug zu ihrer Stadt hätten sie das Projekt verloren: „Wir haben uns erniedrigt gefühlt. Warum wird so viel in Gaziantep gemacht und so wenig in Kilis?“ Mittlerweile würden auch viele Projekte in Kilis durchgeführt werden. Die US-amerikanische Leiterin von UNDP bringt es bei ihrem Besuch in Kilis auf den Punkt: „Damit hier alles zusammengehalten wird“.

Die Vertreterin des Städtebundes für die Marmararegion betont, dass es am Anfang wichtig gewesen sei, die internationalen Organisationen wie die GIZ, das UNHCR und die IOM davon zu überzeugen, dass die kommunalen Angebote für alle offenstehen müssten, für Alteingesessene und Geflüchtete gleichermaßen. Gerade die Gemeindezentren würden nach der Projektförderung bleiben und für alle Bewohnenden der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Das schwedische Programm RESLOG gebe zum Beispiel keine direkten finanziellen Mittel, sondern unterstütze die Kommunen bei der Entwicklung von Kompetenzen in der Migrationsarbeit. Im Rahmen dessen werde immer die Frage gestellt, wie viele syrische Menschen so erreicht werden würden. Dies widerspreche jedoch dem Anspruch der Kommune, für alle Menschen in der Stadt zu arbeiten. Gleichzeitig mache ihr die Befristung der Programme Sorgen. RESLOG sei zwar bis 2024 verlängert worden, aber mit einem geringeren

Budget, weil die Mittel in der Ukraine eingesetzt werden würden. Die Mittelfristigkeit der Projekte führe dazu, dass keine langfristigen Maßnahmen entwickelt würden. Die nationale Migrationsbehörde habe sich am Anfang um Integration (*uyum*) gekümmert, momentan stünden aber innerorganisatorische Veränderungen im Vordergrund. Gleichwohl habe die Behörde einen nationalen Integrationsplan (*sosyal uyum planı*) entwickelt. Die Vertreterin des Städtebundes habe den Eindruck, dass sowohl die nationale Migrationsbehörde als auch der türkische Städtebund TBB erst nach den Parlamentswahlen 2023 ihre Pläne für mehr Systematik im Migrationsregime vorstellen werden.

Der Vertreter von Gaziantep betont, dass die Zusammenarbeit mit NGOs auch deswegen wichtig sei, weil es kein Budget für die Migrationsarbeit gebe. Ohne finanzielle Ressourcen sei aber kaum Hilfe für die Syrer:innen, die mittlerweile 20 % der Bevölkerung ausmachten, möglich: „Geld ist wichtig, aber nicht alles. Die Fonds erlauben internationale Kooperationen und Teilnahme an Workshops“. Zwar würden in Gaziantep viele *expats* leben, die in internationalen NGOs arbeiteten, jedoch würden 90 % der Fördergelder für die Arbeit in Syrien verausgabt werden. Gleichzeitig beobachtet er, dass die Gelder wegen des Krieges in der Ukraine weniger werden würden. Deswegen müsste die Verwaltung der Stadt Gaziantep selbst Infrastruktur und Wissensmanagement aufbauen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der Frage nach Faktoren für den Aufbau eines Repertoires an Migration Governance die regionale Wirtschaftskraft und die Präsenz von NGOs von den Interviewten als förderlich eingeschätzt werden. Während in wirtschaftsstarken Städten die informelle Beschäftigung von Geflüchteten diese der Gefahr der Ausbeutung aussetzt, berichten die Kommunalverantwortlichen auch von Selbstständigen, die mit Kapital und Qualifikation erfolgreich Unternehmen gegründet haben. Eindringlich bestätigen die Gesprächsteilnehmenden die Kraft der internationalen NGOs bei der Entwicklung von Maßnahmen und Möglichkeiten des Wissenstransfers durch den nationalen und internationalen Austausch. Gleichzeitig üben einige der Gesprächspartner:innen offen Kritik an den Förderprogrammen, die nicht immer zur Realität vor Ort passten. Trotzdem sind die Kommunen von den internationalen Geldgebern abhängig, weil sich sowohl die nationale Ebene zurückhält als auch die Kommunen offiziell nicht für die Fluchtmigration zuständig sind. Daher übernehmen internationale NGOs eine zunehmend wichtige Rolle im kommunalen Migrationsregime. Dabei scheint die Position der Regierungspartei vor Ort weniger entschei-

dend zu sein, was sich mit der Lösungsformel in der QCA deckt: Es können sowohl regierungsnahe als auch oppositionell geführte Kommunen in Verbindung mit anderen Faktoren Migration Governance bilden.

So ist es in Kilis der hohe Anteil der Syrer:innen, die führende Rolle der Regierungspartei AKP und die Präsenz internationaler NGOs, die in Verbindung mit dem ersten QCA-Lösungspfad dazu führten, dass die Kommune ein Repertoire an Migration Governance aufbaut. Zugleich führt die Abwesenheit der Regierungspartei in der Stadtverwaltung von Istanbul zusammen mit der Präsenz der NGOs sowie einer großen Wirtschaftskraft zum Outcome über den zweiten Pfad führt.

Über die parteipolitische Einbindung hinaus sind es anscheinend eher die Oberbürgermeister:innen, die unabhängig von Wahlen langfristig das Thema Migration auf der politischen Agenda halten. Intern sind es engagierte Beschäftigte, die in der Verwaltung das Thema Migration voranbringen. Dies jedoch offensichtlich vor allem als ‚Einzelkämpfende‘. Das größte Problem scheint das fehlende rechtliche Mandat der Kommunen für Flüchtlingsarbeit zu sein.

Nachdem diese Entwicklungen und Perspektiven bzw. Einschätzungen im Zuge des Migrationsmanagements rekonstruiert und über begünstigende Bedingungen für die Entwicklung von Migration Governance in Kommunen reflektiert wurden, waren die Expertinnen und Experten aufgefordert, einen Blick in die Zukunft ihrer Arbeit zu werfen.

3.3.5.3 Kommunales Migrationsregime: Quo vadis?

Die Einschätzung der Fachkräfte, wie sich das Migrationsregime in den nächsten Jahren entwickeln wird und welche Veränderungen sie in ihrem Bereich erwarten, bildet den Abschluss der leitfadengestützten Interviews.

Das Problem der fehlenden Gesetzgebung (*mevzuat*)

Dieses Problem zog sich wie ein roter Faden durch die Gespräche und wurde von allen kommunalen Gesprächsbeteiligten genannt. Für den Leiter der Sozialbehörde in Sultanbeyli liegt hier das Kernproblem des türkischen Migrationsregimes: „En büyük sorun mevzuat (das größte Problem ist die Gesetzgebung)“. Im Gesetz vom 2013 sei weder die Migrationsarbeit der Kommunalverwaltungen berücksichtigt noch seien Städte mit Integrationsfragen beauftragt worden. Weil Kommunen keine for-

melle Zuständigkeit hätten, fühlten sie sich auch nicht verantwortlich. Die Kommunalverwaltungen bekämen kein Geld von der Zentralverwaltung für die Migrationsarbeit und könnten ohne Drittmittel keine Projekte durchführen. Der Beitrag der Stadtverwaltung beschränke sich zum Beispiel nur auf 10 % der Mietkosten für das Beratungszentrum, das die Verwaltung gemeinsam mit dem eigens gegründeten Flüchtlingsverein betreibt. Die nationale Migrationsbehörde sei in ihren regionalen Büros lediglich mit der Feststellung der Identität und der Registrierung von Geflüchteten beschäftigt. Ein Berater des Flüchtlingsvereins ergänzt, dass sie eine Zeit lang mit der Migrationsbehörde unter einem Dach zusammengearbeitet hätten. Doch sei es zu Interessenkonflikten gekommen: „Eine Trennung von ordnungsbehördlichen und integrationspolitischen Aufgaben ist wichtig“.

Die mangelnde Nachhaltigkeit der nationalen Migrationspolitik kritisiert auch die Expertin vom Projektbüro der Stadtverwaltung in Hatay: „Die Türkei hat immer Menschen aufgenommen und wird es weiterhin tun. Es ist Zeit für eine Politik, die langfristig angelegt ist. Den Migrationsschock hätten wir nicht erleben müssen, wir hätten vorbereitet sein müssen“. Das Gesetz von 2013 reiche, so ihre Auffassung, bei weitem nicht aus. Es seien nicht einmal die Begriffe geklärt, unterschiedliche Gruppen würden gleich benannt. Die Verwaltungsmitarbeiterin beklagt, dass Strukturen für *uyum* (Integration) zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Zugewanderten fehlen. Sie vermisse, dass die Rechte der Menschen aus dem Irak und Afghanistan kaum berücksichtigt würden. „Alle Verwaltungsbehörden müssen sich auf Migration einstellen“. Dafür bräuchte es klare Gesetze, nachhaltige Förderprogramme und Projekte: „Ich habe selbst Verwandte aus Syrien, die Menschen wollen nicht dorthin zurück“.

Die Leiterin der Migrationsbehörde in Bursa sieht ebenfalls den Status des temporären Schutzes, der keinen Rechtsanspruch darstellt, als das größte Problem: „Seit fast zehn Jahren haben die Menschen diesen Status. In dieser Zeit sind Kinder hier geboren und es wird kaum über *uyum* – und hier ist egal welchen Begriff Sie benutzen wollen – diskutiert. Es ist das größte Problem“.

Ihr Verwaltungskollege aus Kilis hat dafür einen passenden Begriff: staatenloses Kind (*vatansız çocuk*). Die syrischen Geflüchteten würden, nachdem sie sich zehn Jahre nicht bei einem syrischen Konsulat gemeldet hätten, ihre Staatsbürgerschaft verlieren. Kinder, die unter dem temporären Schutz der Eltern leben, verlieren mit 18 Jahren diesen Auf-

enthaltstitel: „Es wächst eine ganze Generation ohne Staatsbürgerschaft auf“.

Ein Begriff, der in jedem Gespräch fällt, ist soziale Integration:

„Sosyal Uyum“

Bursa mache sich eigenständig auf den Weg und hat nach Aussage der Leiterin der städtischen Migrationsabteilung ein Integrations- und Umsetzungskonzept (*Uyum ve Eylem Planı*) entwickelt, das sich am Plan der nationalen Migrationsbehörde orientiere. Dabei will die Stadt Bursa Türöffner für NGOs sein und diese unter einem Dach für *uyum* unterstützen. Bursa arbeite zwar gut mit der zentralen Migrationsbehörde zusammen, wünsche sich jedoch mehr Standards in der Migrationspolitik. Deswegen würde die Stadt gern im Rahmen eines Protokolls die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren intensivieren.

Die Vertreterin des Städteverbandes für die Marmararegion macht darauf aufmerksam, dass die aktuelle Wirtschaftskrise mit der hohen Inflation Alltagsdiskriminierung verschärft: „Viele Einheimische wollen, dass die Flüchtlinge benachteiligt (*mağdur*) bleiben und sozial nicht aufsteigen“. Es gebe Beschwerden darüber, dass die Geflüchteten im Café Wasserpfeife rauchen und Sonnenblumenkerne im Park kauen würden. Sie ergänzt: „Was übrigens Türken auch machen“. Was ihr mehr Sorgen mache, sei der frühe Abgang der geflüchteten Kinder von der Schule, um zu arbeiten. Kinderarbeit sei wieder in der Türkei präsent. Väter seien schwierig zu erreichen, sie würden von morgens bis abends arbeiten. Mütter seien deutlich einfacher für Programme zu gewinnen. Daher würden sich die Förderprogramme der internationalen NGOs mehr auf Frauen beziehen.

Der Städteverband rate den Kommunen, in ihrer strategischen Planung Themen wie Nachhaltigkeit, Migration und Datenmonitoring aufzunehmen: „Wir empfehlen den Kommunen die globale Agenda (*küresel gündem*) zu beobachten“. Die internationalen NGOs würden bei der Entscheidung über Förderprojekte häufig in die städtischen Pläne schauen.

Die Vorsitzende des Beirates der Stadt Gaziantep betont, dass der Beirat bereits 2013 einen Migrationsbericht mit der regionalen Universität erstellt habe. Außerdem habe der Beirat eine Arbeitsgruppe zu den Problemlagen von Asylsuchenden (*sığınmacı*) gegründet. Auch wenn die Pandemie vieles erschwert habe, seien Beiräte wichtig, weil die Geflüchteten nicht wählen dürfen: „Begegnung ist wichtig“. In den Frauen- und

Jugendgruppen seien Syrer:innen beteiligt. Dabei arbeite der Beirat mit UN-Women zusammen.

Alle Gesprächsteilnehmenden aus den Kommunen machen auf die Parlamentswahlen im Jahr 2023 aufmerksam, deren Ausgang viele als einen entscheidenden Moment für die Weiterentwicklung des Migrationsregimes sehen.

Wahl als Scheideweg

Die Istanbuler Leiterin der städtischen Migrationsabteilung verdeutlicht, dass die Wahlen 2023 schon jetzt ihre Arbeit hemmen würden, da das Thema Migration hochgradig politisiert sei: „Wir sind dabei, Kapazitäten nach innen zu entwickeln und andere Verwaltungsbereiche mitzunehmen“. Der Aufbau von interkultureller Personalentwicklung, Übersetzungsdiensten und Projektmanagement beschäftige die Migrationsabteilung im Moment sehr. Die Istanbuler Verwaltung habe über 90.000 Beschäftigte. Insbesondere die Mitarbeitenden der Ordnungsbehörden hätten ständig Konflikte mit den Geflüchteten im städtischen Raum: „Die Personalentwicklung in dem Bereich ist sehr aufwändig, aber auch sehr wichtig“.

Ihre Kollegen im Istanbuler Stadtteil Sultanbeyli bestätigen, dass sich die Ordnungsbehörden bei Verstößen von Geflüchteten unfreundlich und ehrverletzend verhalten würden. Für den Behördenleiter stellt sowohl die Wahl 2023 als auch die Kommunalwahl 2024 die gesamte Migrationsarbeit auf den Prüfstand: „Wir erwarten eine Abkehr von der bisherigen Flüchtlingspolitik von allen Parteien. Es wird mehr Abschiebungen geben. Gestern noch sind hier nach einem Vorfall in einem Geschäft zwei Flüchtlinge deportiert worden“.

Der Berater im Flüchtlingsverein verdeutlicht, dass sich viele Menschen auf den Weg nach Europa machen wollen würden: „Für 5.000 bis 10.000 € versuchen sie nach Europa zu gehen. Es entsteht eine Diaspora in Deutschland mit Syrern, die zuvor längere Zeit in der Türkei gelebt haben“.

Die Migrationsberaterin im Flüchtlingsverein in Istanbul sieht drei Arten von Kommunen: Entweder übertragen sie die Migrationsarbeit an eine internationale NGO oder externalisieren diese an einen Verein. Die wenigsten würden langfristig Veränderungen nach innen betreiben. Sie erwarte immense Veränderungen nach der Wahl: „Ich kenne Flüchtlinge, die nicht aus dem Haus gehen, weil sie Angst haben“.

Die Anwaltskammer in Gaziantep bietet als Refugee Law Clinic mit drei freiwilligen Anwälten und drei Übersetzern Rechtsberatung für Geflüchtete an. Das Ziel sei die Zugänglichkeit der Rechtsberatung für alle Geflüchteten. Der ehrenamtliche Projektleiter, der selbst Rechtsanwalt ist, betont: „Wenn das Migrationsmanagement nicht funktioniert, kommt das Strafmanagement“. Das Projekt werde seit 2018 vom UNHCR unterstützt, nachdem der Verein das Vorläuferprogramm SILA 2016 durchgeführt habe. Die geflüchteten Menschen bräuchten viel Unterstützung, es gebe in der Region in fünf Städten Refugee Law Clinics, die nach dem dänischen Modell arbeiten würden. Auf die Nachfrage, ob es bei Abschiebungen Proteste von Aktivist:innen zum Beispiel bei der Oberbürgermeisterin in Gaziantep gäbe, antwortet die städtische Beiratsvorsitzende: „Biz güney doğudayız (Wir sind hier im Südosten)“. Es gebe keine Proteste dieser Art in dieser Region. Der Anwalt ergänzt, dass es einen Schutz vor Abschiebung gibt, wenn ein Rechtsverfahren eröffnet werde. Dafür würden sie Rechtsberatung anbieten.

Für den kommunalen Vertreter der Stadt Gaziantep gibt es zwei Optionen nach der Wahl: Entweder werde ein populistischer Blick auf die Geflüchteten vorherrschen oder ein positiver Umgang, der die Menschen mitnehme und die Vorteile der Migration aufzeige. Die regionale Wirtschaft würde ohne die Geflüchteten zusammenbrechen, zitiert er einen Vertreter der Industrie. Integration sei eine Investition in die Gesellschaft: „Wir befinden uns in einem sensiblen Gleichgewicht, wo wir noch einiges über Migrationsmanagement lernen. Es kommen neue Krisen, wie die Migration durch den Klimawandel“. Er plädiert dafür, die Erfahrungen aus der Binnenmigration zu nutzen: „Die internationalen NGOs werden gehen, die syrischen Flüchtlinge werden bleiben“. Die Migrationsbehörden bestünden aus jungen Teams mit internationaler Expertise: „Das Wissen in den Organisationen wird als institutionelles Gedächtnis (*kurumsal hafıza*) bleiben“. Von der Türkei könne man Krisenmanagement, von westlichen Ländern langfristige Planung lernen.

In Kilis betont die Verantwortliche für das Türkei-Programm von UNDP, dass die EU angekündigt hätte, ihre Mittel zu kürzen. Die *donors* würden sich zurückziehen. Gleichzeitig würde die Türkei die Geflüchteten als politisches Mittel an der Grenze zu Europa einsetzen. Es sei eine sehr unglückliche Situation. Stattdessen sollte weiterhin die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen gefördert werden. Gleichzeitig sehe sie die Abhängigkeit der Kommunen von internationalem Geld.

3.3.6 Ergebnisse

Der Zweck des dritten analytischen Zugangs dieser Arbeit war es, die vorherigen Ergebnisse mittels der qualitativen Interviews zu reflektieren bzw. neue Erkenntnisse zu erlangen. Wie die kommunalen Fachkräfte das Migrationsmanagement in der Rückschau erlebt haben, welche Bedingungen für den Aufbau von Migration Governance sie als förderlich oder hinderlich sahen und wohin sich das lokale Migrationsregime entwickeln wird, wurde anhand eines leitfadengestützten Gesprächs mit Akteuren in fünf Städten in der Türkei gefragt.

In der Rückschau stand in der Rekonstruktion für die meisten Befragten die Erstversorgung im Rahmen der nationalen Katastrophenhilfe am Anfang des lokalen Migrationsmanagements. Neben direkter Hilfe wie Unterbringung, Essen und Kleidung stand beispielsweise in Bursa die Unterstützung der Menschen mithilfe von engagierten Bürger:innen und Vereinen im Vordergrund. NGOs standen Kommunen wie Kilis und Sultanbeyli zur Seite, als die ersten Geflüchteten in die Städte kamen. Engagierte Einzelpersonen, die das Migrationsmanagement in der städtischen Verwaltung in Angriff nahmen, stehen für die meisten Befragten für einen Verwaltungswandel. Diese *agents of change* können engagierte Oberbürgermeisterinnen wie in Gaziantep, erfahrene Verwaltungsmenschen wie in Sultanbeyli oder junge Hochqualifizierte mit internationaler Erfahrung und ausgezeichneten Englischsprachkenntnissen sein, wie in Istanbul oder beim Städtebund für die Marmararegion, die eigene Ideen oder Best Practice aus migrationserfahrenen Ländern über Netzwerke in ihre Institutionen bringen. Als einen Rückschlag erlebten fast alle Befragten die Restriktionen in der Pandemie, die zu neu aufkeimenden Armutssphänomenen führten. Kommunale Migrationsarbeit fiel dadurch in die Notversorgung der Menschen mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln zurück. Um Hilfe niedrigschwellig an die Bedürftigen zu bringen, nutzen Kommunen wie Istanbul sozialräumliche Ansätze in segregierten Vierteln, die sie auch für arme einheimische Bevölkerungsschichten einsetzen.

Die kommunalen Fachkräfte sehen ihre Arbeit in einer engen Verbindung zu allgemeinen Leistungen der Stadtverwaltung für alle sozial Schwachen. Sie verweisen auf direkte Parallelen zur sozialen Lage der Binnenmigrant:innen aus den strukturschwachen Regionen der Türkei. Dabei nutzen sie die kommunalen Erfahrungen aus dem Umgang mit der Binnenmigration für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen für die Geflüchteten. Ein prägnantes Beispiel ist die Verhinderung von

Kinderarbeit in Gaziantep. In Verbindung mit den Ergebnissen aus der Dokumentenanalyse wird deutlich, dass genau dieser Prozess aus der strategischen Planung der Kommunen mittels Textmining herausgearbeitet wurde. Die Topoi Hilfe, Soziales, Armut, Krise, NGOs sowie ‚Flüchtlingskind‘ reflektieren diese Entwicklungen. Das im Textmining zunächst überraschende Ergebnis der großen Bedeutung der Binnenmigration erklärt sich nun schlüssig. Gerade in Schwellenländern mit großen regionalen Unterschieden in Wirtschaftsstärke und Wohlstand stellen Migrationsbewegungen die Städte vor ähnliche Herausforderungen – unabhängig vom rechtlichen Status der Menschen. Wirtschaftskraft als Anziehungspunkt für Geflüchtete wird erwartungsgemäß von den Gesprächsteilnehmenden aus den Industrieregionen bestätigt. Die regionale Wirtschaft ‚absorbieren‘ nicht nur die Menschen, sie lebe quasi von deren informeller Arbeit. Das dem deutschen Migrationsregime innewohnende Nützlichkeitsstosmos scheint insgesamt im türkischen Fall wenig verbreitet zu sein. Kommunale Verantwortliche aus strukturschwachen Regionen wie Kilis, Sultanbeyli oder Hatay können mit der Frage, ob die regionale Wirtschaftskraft eine Rolle spielt, wenig anfangen. Befragte in Istanbul und Bursa bemängeln die Ausbeutung der Geflüchteten und wünschen sich mehr formale Anerkennung ihrer Qualifikationen.

Kommunalverwaltungen müssen auf Armut reagieren. Ein Treffer aus den Bestand der *Related words to keywords* im Textmining, das an der Stelle nicht erklärt werden konnte (*tinerciler* für Menschen, die von Lösungsmitteln abhängig sind), klärt sich nun auf: Gemeint sind Kinder von Binnenmigrant:innen, die auf der Straße leben und versuchen, sich mit dem Schnüffeln an Lösungsmitteln zu betäuben und warm zu halten. Darum ist es in der Diskussion um Migrationsregime hilfreich, den Blick auf Wanderungsprozesse generell zu öffnen. Eine wesentliche Kritik an den internationalen NGOs knüpft sich daran: Kommunale Fachleute wie in Hatay, Kilis, oder Istanbul äußern die Notwendigkeit, dass Programme und Angebote für alle sozial Schwachen in der Stadt bereitgehalten werden müssen.

NGOs sind dagegen vor allem exklusiv auf Geflüchtete fokussiert. Die Förderprogrammatik internationaler Organisationen wird auch mit dem ersten Treffer im Textmining bestätigt: *Kadın* (Frau). Die internationalen Organisationen fördern insbesondere Projekte zur Verbesserung der sozialen Situation von geflüchteten Frauen. Im Migrationsdiskurs findet in den städtischen Dokumenten eine intensive Auseinandersetzung mit der Rolle der Frau statt (siehe Topos Gender). Die Interviewten sind interna-

tionalen Geldgebern dankbar, da die Kommunen ohne diese finanzielle und technische Unterstützung viele ihrer inklusiven Maßnahmen für Geflüchtete nicht hätten anbieten können. Gleichzeitig bemängeln insbesondere wirtschaftsschwache Kommunen, dass die meisten internationalen Förderprogramme ihre lokalen Gegebenheiten berücksichtigen würden. Wirtschaftsstarke Städte wie Bursa und Gaziantep betonen gleichzeitig, dass die Verwaltungen auch ohne die internationalen Programme inklusive Angebote für Geflüchtete entwickelt hätten. Sie schätzen vielmehr den intellektuellen und konzeptionellen Mehrwert sowie den Austausch und den Netzwerkcharakter der Arbeit mit den NGOs.

