

2 Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei

Zwei Themenkomplexe sind als Kontextualisierung der empirischen Analyse des Wandels des Verwaltungshandelns im Sinne einer Migration Governance handlungsleitend:

(1) Das türkische Staatsverständnis mit einer vermeintlich homogenen Nation sowie (2) ihr Verwaltungswesen mit Planungs- und Berichtsinstrumenten auf kommunaler Ebene werden im Folgenden untersucht.

Das erste Themenkomplex führt in die Republikgründung nach dem Ende des Osmanischen Reiches ein. Dabei wird seit der Staatsgründung auf die konstituierende Bedeutung von Migrationsbewegungen für die türkische Gesellschaft eingegangen. Das politische Regime der letzten 20 Jahre unter einer von der AKP – *Adalet ve Kalkınma Partisi* („Partei für Gerechtigkeit und Aufschwung“) geführten Regierung ist für das Verständnis des Migrations- und Asylregimes in der Türkei zentral. Anschließend wird auch auf die Rolle der nationalen Migrationsbehörde mit ihren Bemühungen um Kontrolle und Gestaltung von Migrations- und Integrationsprozessen eingegangen. In direktem Zusammenhang damit stehen schließlich auch Externalisierungsprozesse, die gemeinsam mit den nationalen gesetzlichen Regelungen des temporären Schutzes die soziale Lage von Geflüchteten in der Türkei prägen. Abschließend wird die prekäre Lage von Frauen und ihre Viktimisierung erläutert, zwei Aspekte, die für die weitere Analyse an Bedeutung gewinnen werden.

Als zweiter Kontext wird eine verwaltungswissenschaftliche Analyse von Strukturen und Aufgaben der türkischen Kommunalverwaltungen vorgenommen, die auch ihre Entstehung, Reformierung, ihren Profil sowie Stil und Personal inkludiert. Dabei werden Residuen ihrer Prägung im Osmanischen Reich diskutiert, die mögliche Pfadabhängigkeiten und auch prinzipielle Unterschiede zu Verwaltungen westeuropäischer Prägung deutlich machen.

In diesem Abschnitt dienen neben der Forschungsliteratur auch Verwaltungsdokumente und Gesetzestexte als Grundlage meiner Darlegungen. Die Achse zum empirischen Teil der Arbeit bildet eine Darstellung der strategischen Pläne sowie der Kontexte ihrer Strukturierung und Ent-

stehung, die in der Einführung des New Public Managements in der Türkei wurzeln.

2.1 Politik und Verwaltung

2.1.1 Staatsverständnis

Migration und Staat stehen in einem komplexen Verhältnis zueinander: Der Nationalstaat, der Migration fördern, verhindern und verschatten kann, versucht Wanderungsbewegungen von Menschen zu kontrollieren, die sich selten an die künstlich definierten Grenzen eines Raumes halten. Transnationalität als Normalzustand ist in diesem Rahmen schwer zu greifen. Der Staat fungiert als Akteur im Migrationsregime, der Regeln für Einreise, Aufenthalt und Ausreise bis zur Deportation definiert und umsetzt (Cvajner et al. 2018: 73).

Auch im Fall der Türkei sind Widersprüche und Konflikte im Migrationsregime bereits durch das eigene Staatsverständnis vorprogrammiert. Dieses Kapitel thematisiert verdichtet die Entstehung des türkischen Nationalstaates mit seinem migrationsrelevanten Konzept von ethnischen Minderheiten sowie die politischen Entwicklungen seit dem Jahr 2000. Denn die Verwaltungsreformen der letzten Jahre sind eng verknüpft mit dem Aufstieg der gegenwärtigen Regierungspartei AKP sowie der Hoffnung auf den EU-Erweiterungsprozess (Elicin 2011: 109). Die Entwicklung des türkischen Migrationsregimes vollzieht sich schließlich im engen Wechselspiel mit internationalen Migrationsprozessen und supranationalen Bemühungen zu deren Regulierung, was sich beispielsweise am Umgang mit der prekären rechtlichen und sozialen Situation von syrischen Geflüchteten in der Türkei ablesen lässt (Ataç et al. 2017; Genç et al. 2019).

2.1.2 Nation Building

Aus den Trümmern des Osmanischen Reiches nach dem Ende des Ersten Weltkriegs 1923 gegründet, hat die Türkei als Republik das Modell des französischen Laizismus als eigenen Modernisierungsansatz übernommen und dabei versucht, eine scharfe Trennung von Staat und Religion zur Staatsräson herzustellen. Mit einem zentralistischen Staatsaufbau folgte der Gründer Mustafa Kemal Atatürk westlichen Mustern, die

sich in gesetzlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Reformen niederschlugen (Köker 1995: 58).

Die Frage, wer zur Nation gehört, war im Übergang vom multiethnischen Osmanischen Reich mit seinen Kolonien zu einem republikanischen Staatsmodell, das sich auf ein türkisches Kernterritorium beschränkte, insbesondere vor dem Hintergrund des Unabhängigkeitskriegs der türkischen Nationalbewegung von 1919 bis 1923 elementar und ist bis heute prägend:

„*Bilmeli ki, milli benliğini bilmeyen milletler, başka milletlerinavidır*¹⁷“, Mustafa Kemal Atatürk (İnan 2010: 48).

Die Diskussion um den Charakter der Nation als *millet*¹⁸ sollte alle im Staatsgebiet lebenden Muslime unterschiedlicher Ethnien zu einer türkischen Nation vereinen. Das Türkischsein diente somit als Klammer für die Bildung einer Nation (Esen 2014: 602). Entscheidend für ein Verständnis der Gesellschaft ist hier das Spannungsfeld zwischen den Konzepten Volk und Nation in der Türkei. Die Unabhängigkeit des Staates ist für das türkische Gründungsverständnis ebenso elementar wie die Staatsform als Republik nach französischem Modell, in der die Staatsgewalt von einer Nation ausgeht. Diese Nation aber bleibt ambivalent definiert. Bereits die Verhandlungen mit den Siegern des Ersten Weltkriegs um die territorialen Grenzen der Türkei in den 1920er Jahren machen dieses Verständnis deutlich: Die Sprache der Nation ist türkisch, deren Bevölkerung in einer Koexistenz mit anderen Bevölkerungsgruppen in einem Nationalstaat lebt (İnan 2010: 44). Ausdrücklich wurden kurdische, lasische, bosnische und tscherkessische Minderheiten in die türkische Nation einbezogen. Dies allerdings nicht als eigenständige Ethnien, sondern als Ideen (*fikir*) (İnan 2010: 46). Ethnische Minderheiten wurden unter die Nation subsumiert, weil ihnen eine gleiche Geschichte und Moral zugeschrieben wird (Zürchner 2005: 389).

Die Nation als eine Art Container, der Menschen mit vermeintlich einer gemeinsamen historischen, kulturellen, sprachlichen und ethnischen Identität umfasst, zeugt vom Modell des Nationalstaates in vielen westli-

17 Frei übersetzt: „Es sollte bekannt sein, dass Nationen, die ihre nationale Identität nicht kennen, Beute anderer Nationen sein werden.“

18 Während der Begriff *millet* arabischen Ursprungs ist, steht der türkische Begriff *ulus* ebenfalls für die Nation und kennzeichnet ein historisches und territoriales Konzept aus der vorislamischen Zeit (İnan 2016: 18).

chen Ländern der damaligen Zeit (Jahn 2013: 43). Gleichzeitig bedeutete der Nationalstaat ein Bruch mit feudalen Clanstrukturen sowie religiösen Einengungen und versicherte allen Staatsangehörigen formal Bürgerrechte (Esen 2014: 601). Als eine radikale Abkehr vom absolutistischen Anspruch des Osmanischen Reiches wurden demokratische Prinzipien eingeführt (Karakas 2014: 358). Allerdings bleibt festzuhalten, dass der neue Staat die türkische Staatsbürgerschaft zwar unabhängig von ethnischen Zugehörigkeiten zuerkannte, doch dies mit einem Bekenntnis zu einer türkischen Identität verknüpfte (Esen 2014: 603). Damit schloss die Nation alle ethnischen und religiösen Minderheiten aus, die ebenjenes Bekenntnis nicht ausbilden wollten bzw. konnten. Das ging so weit, dass beispielsweise wie bei Kurdinnen und Kurden ihre Sprache verboten und ihre kulturelle Existenz verleugnet wurde (Can 2019: 6).

Der Vertrag von Lausanne im Jahr 1923 garantierte lediglich christlichen (armenischen, griechischen, aber nicht assyrischen) und jüdischen Bevölkerungsgruppen rechtlichen Minderheitenschutz (Gieler/Henrich 2010: 94). Armenierinnen und Armenier, die den Genozid *Aghet* durch die sogenannten Jungtürken 1915/1916 überlebt hatten, verließen größtenteils das türkische Staatsgebiet (Dabag/Platt 1998: 18). In den 1950er Jahren lösten Falschmeldungen gegenüber Istanbuler Griechinnen und Griechen Pogrome aus, die zu einer Abwanderung nach Griechenland führten. In den 1990er Jahren wiederum sind viele jüdische Menschen nach Israel ausgewandert (Wehling 2002: 32). In der Rückschau konnte der Nationalstaat das Versprechen Atatürks, die ethnischen und religiösen Minderheiten in der türkischen Nation zu schützen, nicht einhalten (Zürcher 1998: 170).

Die Ambivalenz im Migrationsregime wird bereits an dieser Stelle erkennbar: Während das *nation building* auf den Säulen des Säkularismus aufgebaut wurde, definierte der Vertrag von Lausanne mit wenigen Ausnahmen alle Nichtmuslime als ethnische Minderheiten. Muslime, die aus den ehemaligen osmanischen Kolonialgebieten in das neue türkische Staatsgebiet umgesiedelt wurden, wurden dagegen automatisch ‚türkisch‘. Gleichzeitig wurden christliche Griechinnen und Griechen vom türkischen Festland nach Griechenland umgesiedelt, das türkische Minderheiten wiederum bis heute als Muslime führt und nicht ethnisch klassifiziert (Zürchner 2011).

Mit der Ausweisung der nichtmuslimischen Minderheiten ging eine Besiedlungspolitik für die muslimischen und türkischen Gruppen aus den ehemaligen Kolonialgebieten des Osmanischen Reiches einher, die gleich-

zeitig Marginalisierte ausklammerte. Das sogenannte Umsiedlungsgesetz *İskân* mit der Nummer 885 schloss 1926 im zweiten Artikel, der die Bedingungen für Einwandernde aus dem Ausland regelte, diejenigen aus, die nicht zur türkischen Kultur gehören, „wie Anarchisten, Spione, Zigeuner und aus der Nation Ausgeschlossene“ (İnan 2016: 16). Dieses Gesetz galt bis 1934 als die gesetzliche Regelung für die Umsiedlung von Menschen, die im neuen Staat aufgenommen und innerhalb der Staatsgrenzen umgesiedelt wurden (Baklacioglu 2017: 15).

Zehn Jahre nach der Republikgründung ermöglichte 1934 die Reformierung des *İskân*-Gesetzes mit der Nummer 2510 Personen Zugang zum Staatsgebiet, die türkischer Herkunft oder muslimischen Glaubens waren und sich zur türkischen Nation bekannten (Baklacioglu 2017: 11). So ermöglichte das Gesetz allen Menschen aus den ehemaligen Territorien des Osmanischen Reiches als sogenannte *muhacir* (Umsiedelnde) in das türkische Staatsgebiet umzusiedeln, wenn sie sich der türkischen Nation zugehörig fühlten. Die *muhacir* mussten allerdings mit der Zuweisung eines Wohnortes in der Türkei einverstanden sein (Aktepe et al. 2017: 142).

Bedingt durch die Politik der Wohnortzuweisung ließen die beträchtlichen Umsiedlungen der Zwischenkriegszeit ganze Städte entstehen, die mehrheitlich von Gruppen aus bestimmten Herkunftsgebieten bewohnt wurden (Akgündüz 1998: 99). Damit setzte sich in größerem Maßstab eine Bewegung fort, die schon im 19. Jahrhundert mit der Unabhängigkeit erster osmanischer Kolonien ihren Anfang genommen hatte – nun als Migration in einen als Republik verfassten Nationalstaat: Die turkstämmige bzw. muslimische Bevölkerung von Territorien, die dem Staatsgebiet verloren gingen, suchten Zuflucht im *anavatan* (Mutterland) (İçduygu/Aksel 2013: 169).

Die historische Erfahrung von Besiedlung, Umsiedlung und Vertreibung ist daher im kollektiven Gedächtnis der türkischen Gesellschaft und insbesondere in vielen Städten, die sich im Zusammenhang mit den Rückwanderungsprogrammen radikal transformierten, tief eingeschrieben. Mit Blick auf türkische Kommunen ist diese Prägung durch Zuwanderung nach dem Zerfall des Osmanischen Reiches, die sich vor allem zwischen 1923 und 1950 entfaltete und eine massive Zuwanderung aus Griechenland, Bulgarien, Jugoslawien und Rumänien umfasste, von Bedeutung (İçduygu/Aksel 2013: 171). Später wurden Prozesse der Binnenmigration prägend, bevor ab den 1960er Jahren Auswanderung in der sogenannten Gastarbeiterära zu einem wichtigen Phänomen wurde (Levine 1973: 5).

Nach dem disruptiven Bruch mit der osmanischen Tradition wurde somit einerseits die türkische Abstammung in den Vordergrund gestellt. Andererseits blieb die osmanische Idee prinzipieller Zugehörigkeitsoptionen für Muslime anderer Ethnien, ob sie sich zum Türkentum bekannten und damit zur Nation gerechnet wurden oder nicht, erhalten. Nichtmuslime, die nicht in die Nation aufgenommenen Minderheiten zugerechnet wurden, wurden indes als Fremde wahrgenommen (Bulut / Bimay 2020: 14).

Dadurch erklärt sich heute der Begriff ‚syrische Gäste‘ für die Geflüchteten aus Syrien, die muslimisch gelesen werden, aber als Araberinnen und Araber als nicht zur türkischen Nation zugehörig wahrgenommen werden. Ansetzen konnten solche Konzepte an der Vorstellung eines Gastes, die nicht mit westeuropäischen Konzepten eines Gaststatus deckungsgleich ist.

Im Sinne einer Assimilationspolitik ging mit der Konstruktion der Republik Türkei und ihrer Nation allerdings ein Ausblenden der individuellen Migrationserfahrungen einher, die sich mit der zunehmenden Nichtanerkennung unterschiedlicher Identitäten verband. Ein Mantel des Schweigens legte sich so über Erfahrungen von Vertreibung und Flucht – ebenjene Erfahrungen, die nicht nur ethnische Minderheiten, sondern auch breite Bevölkerungsschichten der Türkei betrafen. Die Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonialgebieten bzw. der Bevölkerungsaustausch mit Griechenland fand ebenso wie die Auswanderung großer Bevölkerungsanteile in der Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg im späteren politischen Diskurs kaum mehr Niederschlag (Zürchner 2011).

Hinter den Versuchen der Produktion einer einheitlichen türkischen Identität blieben Erfahrungen und Erinnerungen sowie auch die realen Konsequenzen von Migration und (Nicht-)Zugehörigkeit in der kollektiven Erinnerung verankert, was nicht nur gesellschaftlich, sondern auch mit Blick auf das institutionelle Gedächtnis von Institutionen gilt. Die Erfahrungen mit Migrations- und Asylpolitiken festigen sich auf diese Art und werden Teil von soziokulturellen Lern- und Erinnerungsprozessen über Generationen hinweg bis in die Gegenwart (Baklacioglu 2017: 11).

Dieser Zusammenhang lässt sich am Staatsnarrativ nachvollziehen, das bestimmte historische Migrationsbewegungen bis heute thematisiert, während die Migrationserfahrungen der eigenen Bürger:innen kaum adressiert werden: Zum einen handelt es sich um die Aufnahme von Jüdinnen und Juden aus Spanien 1492 und 1497 aus Portugal durch das Osmanische Reich. Deren Nachkommen sind in der Türkei noch im-

mer mit ihrer Ladino-Sprache und Kultur als jüdische Gemeinschaften präsent. Zum anderen ist die Gewährung von Zuflucht für deutsche Jüdinnen und Juden ab 1933 in der jungen Republik Türkei ein immer wieder zitiertes Ereignis. Die vielfach hochqualifizierten Geflüchteten aus Deutschland hätten signifikante Beiträge zum Aufbau von Universitäten und Forschungseinrichtungen geleistet (Gieler/Henrich 2010: 91). Über diese beiden historischen Bezugspunkte hinaus stand aber offiziell der Umgang mit Migration lange Zeit nicht auf der politischen Agenda.

Über Jahrzehnte und bis zum Beginn der Aufnahme von Syrer:innen ab 2011 zog das Wanderungsgeschehen in der Türkei praktisch kein migrationspolitisches Handeln und keine gesetzlichen Regelungen mehr nach sich. Dieser Befund hilft, die Aufholbewegung nachzuvollziehen, die sich seither vollzieht und sich insbesondere an den Regelungen zum Status syrischer Geflüchteter ablesen lässt.

Unbestritten ging mit der Republikgründung auch die Stärkung der Rechte von Frauen einher. Der türkische Nationalstaat brachte Frauen das Wahlrecht, das Recht auf Ehescheidung und das Ende der Pflicht zur Verschleierung (Scheiterbauer 2014: 73). Elementarer Baustein der Republikgründung ist die Definition der Rolle der Frau im Staat als *Cumhuriyet Kadını* (Frau der Republik).¹⁹ Nach der Einführung des schweizerischen Zivilrechts, das die Ehescheidung im Jahr 1926 ermöglichte, wird türkischen Frauen 1934 das Wahlrecht zuerkannt (Arat 1989: 29). Im Vergleich dazu, ermöglicht die Schweiz 1971 Frauen das Recht zu wählen, nachdem ein Männerreferendum dem zugestimmt hat (Raschke 2020: 489).

Während im Westen der Türkei die Frauen damit eine Befreiung von engen kulturellen Vorgaben erlebten, blieben Frauen im Osten des Landes davon großenteils unberührt (Wedel 2002: 135).²⁰ Denn ungeachtet der Einführung eines modernen Familienrechts und der Abschaffung der

19 Vor der Republikgründung gab es Ende des 19. Jahrhunderts Frauenbewegungen im Osmanischen Reich. Neben der Forderung nach Bildung und Wahlrecht führen osmanische Frauen eigene Zeitungen und Organisationen. 1917 verbietet das osmanische Familienrecht Polygamie und regelt das Scheidungsrecht neu (Keskin 2019: 2). In der Tanzimat-Periode werden Mädchenschulen, Ausbildungsstätten für Hebammen (1842) und Lehrerinnen (1876) sowie eine Universität (1915) gegründet (Kandiyoti 1991: 28). Diese Bewegungen wurden wie im Westen mehrheitlich aus wohlhabenden Frauen der Mittel- und Oberschicht gegründet (Marshall 2003: 257). Die osmanischen Feministinnen gaben auch eigene Zeitschriften wie *Kadınlar Dünya'sı* („Welt der Frauen“) heraus (Schulz et al. 2014: 42).

20 Im Buch *Becoming Turkish* zeigen zwei Fotos aus der damaligen Zeit, wie die gleiche Frau einmal mit Schleier und nach der Abschaffung des Verhüllungzwangs ohne

Scharia blieb das Geschlechterarrangement dort wesentlich von konventionellen Rollenleitbildern geprägt (Farrokhzad et al. 2011: 18). Als ein *state-sponsored feminism* erreichen somit die staatlichen Bemühungen der Gleichstellung bis in die Gegenwart hauptsächlich Frauen in den westlichen Metropolen (Kandiyoti 1991: 42). Aber letztlich wird der Zugang zu politischer und öffentlicher Teilhabe Frauen durch männliche Protektion gestattet, sodass ein ‚patriarchales Paradox‘ bis heute wirksam bleibt (Arat 1989: 118).

Bereits diese Ausführungen zur Staatsbildung verdeutlichen die Konstruktion einer spannungsreichen Identitätspolitik und den schwierigen Umgang mit ethnischer und geschlechtlicher Vielfalt. Unterfüttert wird dies mit einem aus den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und dem Kampf um die nationale Unabhängigkeit herrührenden tief verwurzelten Misstrauen gegenüber den Nachbarstaaten, das die politische Kultur der Türkei prägt (Yıldız 2016: 5). Souveränität über das Territorium und eine spezifische Definition von Nation sind wirkmächtige Eckpfeiler des türkischen Staatsverständnisses.

Zwei fundamentale Einschnitte sind für diesen Prozess nicht zu unterschätzen: (1) das Kappen der Religionsbindung durch den Bruch mit dem Sultanat und somit dem Kalifat 1924 als Voraussetzung für die Konstruktion eines laizistischen Staatswesens; (2) die Nichtanerkennung der Minderheiten (außer der christlichen und jüdischen Bevölkerung) im Versuch, eine türkische Identität zur Grundlage der Nationsbildung zu machen.

Diese beiden Brüche wirken als Cleavage-Strukturen bis in die Gegenwart weiter, was sich beispielsweise im Aufstieg der AKP als religiös motivierte politische Bewegung und im fortdauernden Konflikt um die Anerkennung der kurdischen Identität zeigt (Can 2019: 2). Für den türkischen Staat ist der Kampf gegen jede Form von Separatismus und alles, was als Gefährdung der nationalen Identität gilt, entscheidend (Gieler/Henrich 2010: 27). Dieser permanente Aushandlungsprozess geht mit politischer Instabilität einher, die geprägt ist von Putschversuchen und Autoritarismus, aber auch von der mit der EU-Perspektive verbundenen Hoffnung auf Demokratie und ökonomische Prosperität. Dieses komplexe und ambivalente politische Regime der Türkei wird im Folgenden erläutert.

Schleier mit kurzem Bob innerhalb kurzer Zeit optisch eine Transformation erlebt (Yılmaz 2013: 64).

2.1.3 Politisches Regime

Im Kern ist das türkische Staatsverständnis zentralistisch. Entscheidungen werden, wie im politischen Vorläufersystem des Osmanischen Reiches, in der Türkei bis heute von ‚oben‘ getroffen. Die nachgeordneten Verwaltungseinheiten sind für die Ausführung der zentral getroffenen Entscheidungen zuständig (Lord 2012: 243). Umgesetzt werden die Beschlüsse dem unitaristischen Staatsprinzip folgend in den Regionen und den Gemeinden. Auf der Ebene der Kommune sind daher wenige Zuständigkeiten angesiedelt, über die vor Ort durch demokratische Gremien der Stadträte entschieden wird. Ermessens- und Handlungsspielräume von Stadtverwaltungen bleiben bei der Umsetzung von Anordnungen eher schwach ausgeprägt (Köker 1995: 62).

Sowohl in der Gesellschaft als auch im Verwaltungshandeln sind dabei patriarchalische Prägungen tief verwurzelt. Der Glaube an den starken Staat ist eng mit dem Wunsch nach starker männlicher Führung verknüpft (Wuthrich 2020: 29). Ein Ausdruck dieser patriarchalischen Kultur ist die Einführung des Präsidialsystems im Jahr 2017, das die Zentralisierung im politischen Regime noch weiter verstärkt hat (Aslan Akman / Akçalı 2017: 7). Durch die Zusammenlegung strategisch wichtiger Behörden im Zuständigkeitsbereich des Präsidenten hat sich sein Einfluss auf die Verwaltung vergrößert. Der Funktionswechsel Regierungschef zum Präsidenten als Staatsoberhaupt, d. h. ein Abweichen vom französischen und eine Nachbildung des US-amerikanischen Vorbilds, hat die politische und administrative Einflussnahme eines zentralen Akteurs deutlich gestärkt (Demir 2020: 169).

Typologisch kann die Türkei mit ihrem Präsidialsystem unter der AKP als ein schwach autoritäres System mit einem „kontrollierten Mehrparteiensystem mit dominanter Partei“ (Lauth 2015: 10) eingesortiert werden. Der Wechsel des Regierungssystems der Türkei von einem parlamentarischen System zu einem Präsidialsystem vergrößerte die Macht des Regierung- und Staatschefs, schwächte die parlamentarische Kontrolle und die Unabhängigkeit der Justiz (Eldem 2021: 121). Im türkischen Präsidialsystem sind weder für Gesetzesvorhaben noch für die Verabschiedung des Haushalts parlamentarische Mehrheiten nötig (Tokatlı 2019: 795).

Als Folge der Wahl von 2002 erlebt die Türkei nach der Regierungsübernahme durch die AKP ein beachtliches Wirtschaftswachstum, welches durch die starke Exportorientierung und Konfliktvermeidung in der Region erklärt wurde. Geschickt vermied die AKP es lange Zeit, religiöse

Parolen in den Vordergrund zu rücken (Kirchner 2018: 554). Stattdessen konstruierte sie das Image einer konservativen Partei, die den EU-Beitritt der Türkei, das Wirtschaftswachstum und die Demokratie fördern will (Caliskan 2017: 104). Politisch legitimiert wird die Verknüpfung von wirtschaftspolitischen mit geopolitischen Interessen durch den Claim, dass die so erzeugte ökonomische Prosperität nun auch die ärmeren Bevölkerungsschichten in den Metropolen und im Osten des Landes erreicht (Karadag/Bank 2014: 255).²¹

Die AKP-Regierung verknüpft dabei strategisch Wirtschaftsinteressen mit Geopolitik und proklamiert ihre ‚Null-Probleme‘-Doktrin gegenüber den Nachbarstaaten (Toygür et al.: 7). In dieses politische Narrativ wurde ab 2011 auch die Aufnahme von Geflüchteten aus Syrien eingefügt (Aksel/İçduygu 2018: 28). Das Handeln der türkischen Regierung während der sich entfaltenden Krise in der geopolitisch spannungsgeladenen Region des Nahen Ostens wurde so als ‚Ankara-Moment‘ gedeutet, mit dem der Türkei als Regionalmacht neue Bedeutung zugeschrieben wird (Bank/Karadag 2013: 287). Die Kehrseite dieser Außenpolitik ist der Ausbau der Beziehungen zu autokratischen Regimen in Russland, China oder Katar (Eldem 2021: 119).

Wichtig für ein Verständnis dieser Konstellation ist, dass die politische Landschaft der Türkei nicht dem klassischen Rechts-Links-Schema des Globalen Nordens entspricht (Gül/Kiriş 2019: 3). Die Gründungs-Partei der Republik, die CHP *Cumhuriyet Halk Partisi* („Republikanische Volkspartei“), wird als sozialdemokratisch und gleichzeitig etatistisch und staatstreu eingestuft. Ihre politische Identität wird geprägt durch die Trennung von Staat und Religion und eine enge Beziehung zum Militär, dem in ihrer Lesart die Aufgabe zukommt, die säkularen Grundsätze der Republik im Sinne des Staatsgründers Atatürk zu schützen (Doğramacı et al. 2016: 56). Gleichzeitig steht die CHP der Aufnahme von Geflüchteten eher kritisch gegenüber, lehnt die Flüchtlingspolitik der AKP-Regierung ab und beklagt die ‚Arabisierung des Landes‘ durch die Zuwanderung von Syrerinnen und Syrern (Wuthrich 2015: 257).

Im Gründungsmythos der AKP ist als ideologische Grundposition markiert, dass mit der Partei „das Volk gegen die kemalistischen, westlich-

21 Das Ende der AKP-Finanzpolitik wurde 2014 prognostiziert, da sich das türkische Modell „durch eine hohe Krisenanfälligkeit, sukzessive Privatisierung aller Produktions- und Dienstleistungssektoren, beschleunigte Kommodifizierung von Gemeingütern, zunehmende Privatverschuldung und eine in hohem Maße fragmentierte Beschäftigungsstruktur aus[zeichnet]“ (Babacan 2014: 244).

liberalen Eliten kämpft“ (Yanaşmayan et al. 2019: 40). Im Zuge des Syrienkriegs wurde diese Haltung mit Anrufungen der muslimischen Glaubensgemeinschaft (*umma*) vermischt. Als eine Reaktion auf die wachsende Islamophobie des Westens nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sowie Momenten des ‚Arabischen Frühlings‘ 2010 koppelte die türkische Regierung die *umma* mit Versatzstücken aus osmanischen Traditionen: Dabei sollte die Türkei als eine zentrale Größe in der muslimischen Gemeinschaft gelesen werden, welche die ‚syrischen Geschwister‘ aufnimmt (Aksel / İçduyu 2018: 28).

Weitere Schlagwörter in diesem Zusammenhang sind *soydaş*, ein Begriff für Stammesgenosse, sowie *ahilik*, eine Bezeichnung für das Gilde-System im Osmanischen Reich. *Soydaş* adressiert eine vermeintliche Blutsbrüderschaft, wie sie zum Beispiel zwischen Menschen aus Gagauzien und der Türkei angenommen wird. Gagauzien ist eine autonome Region in der Republik Moldau, die von einem Turkvolk bewohnt wird (TBB 9–2018: 6). Das Konzept der *ahilik* wird verwendet, um auf der Basis einer vermeintlichen Bruderschaft, die auf das 13. und 14. Jahrhundert zurückgeführt wird, die Aufnahme der syrischen Geflüchteten zu rechtfertigen.

Die AKP stützt sich bei ihren so gerechtfertigten außenpolitischen Entscheidungen auf eine Stärkung der Regionalpolitik (Islam 2013: 203). Narrativ schließt sie an Konzepte an, die an Abstammung, Kultur, historisch-religiösen Verbindungen oder osmanischen Traditionen ansetzen. Zugleich nutzt die AKP ihren Zugriff auf Kommunalverwaltungen bei der Umsetzung solcher Politiken auch jenseits der türkischen Staatsgrenzen. So werden durch den Städtebund *Türkiye Belediyeler Birliği* (TBB) Kommunalverwaltungen in Palästina unterstützt. Im Jemen und in Tunesien finden Ausbildungsprogramme für Verwaltungsmitarbeitende statt. Gleichzeitig wird auf Verbundesebene die Kooperation mit Pariastaaten wie Somalia und dem Sudan, die sich nicht an internationale Abkommen halten und massive gewaltinduzierte Migration zu verantworten haben, gefördert (TBB 9–2018: 13).

Der Städteverband TBB spielt allerdings auch eine zentrale Rolle bei internationalen und europäischen Netzwerken, verfolgt und vermittelt Kommunen Förderprogramme der EU. Während die AKP die Beitrittsverhandlungen mit der EU innenpolitisch für die Festigung des eigenen Machtanspruchs genutzt hat, wurde die Frage, ob sie zu Europa gehört oder nicht, stets uneindeutig beantwortet. Art und Grad der Anbindung der Türkei, die schließlich die älteste Beitrittskandidatin der EU ist, bleibt

seit den 1960er Jahren stets abhängig von den Wechselfällen globalpolitischer Diskurse. Während des Ost-West-Konflikts schien es politisch opportun, die Türkei geografisch zu Europa zu zählen. Seit dem Ende des ‚Kalten Krieges‘ wird ihre Zugehörigkeit zunehmend ambivalent gesehen (Lönnendonker 2019: 195). Bei der Vorbereitung der konkreten Beitrittsverhandlungen im Jahr 1999 galt die befürchtete ‚Armutswanderung nach Europa‘ im Falle eines Beitritts als größte Gefahr (Escobar et al. 2006: 718). Die offizielle Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2005 wurde gerahmt von Diskussionen um die Rolle des Islams für Europa (Fröhlich 2014: 309).²²

Entscheidend für das Scheitern des Beitrittsprozesses war jedoch die Erosion demokratischer Verhältnisse in der Türkei, die dazu beigetragen hat, dass eine ernst zu nehmende Perspektive für die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union inzwischen in weite Entfernung gerückt ist (Toygür et al.: 3). Auch diese Rahmenbedingung hat sich auf die Entwicklung der Flüchtlingspolitik der Türkei ausgewirkt.

Das politische Regime in der Türkei ist inzwischen unter der Regierungspartei AKP geprägt von Selbsterhalt und Autokratie (Üstüner/Yavuz 2019: 1). Demokratische Willensbildung und entsprechende Regierungsbildungen sind ebenso in den Hintergrund getreten wie die Existenz eines Rechtsstaates, der auch die Rechte der politischen Opposition schützt (Campagna 2018: 352). Insbesondere nach dem vereitelten Putsch von 2016 kam es zu einer weiteren Verstärkung des autoritären Politikstils (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 371).

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Demokratie in der Republik Türkei seit dem Regierungsantritt der AKP in einer zunehmend schwierigen Lage befindet. Ungeachtet des zeitweilig starken Wirtschaftswachstums – das beachtliche sozialpolitische Errungenschaften für breite Schichten der Bevölkerung geschaffen hat – hat die AKP ein autoritäres Regime erzeugt, das sich durch Belohnung der Unterstützenden und Bestrafung der Gegner stabilisiert. Neoliberale Politiken sind dabei geradezu zum Werkzeug des politischen, ökonomischen und damit gesellschaftlichen Umbaus geworden (Esen/Gumuscu 2018: 350).

22 Womit die Gründer des sogenannten Islamischen Staates genau ihr Ziel erreicht haben: einen Keil zwischen der muslimischen und der Mehrheitsgesellschaft in den westlichen Staat zu treiben, um das Zusammenleben zu erschweren (Schneiders 2012, 2009).

Nach der Analyse des politischen Regimes der Türkei wirft der nächste Abschnitt einen Blick auf das türkische Migrations- und Asylregime, das in seiner Historizität und Aktualität mehrdimensional ist.

2.2 Migrationsregime

Das türkische Migrationsregime ist ein vielschichtiges Geflecht unterschiedlicher Akteure, Institutionen, Beziehungen, Normen und Praktiken, dessen Entwicklung vor allem in den vergangenen 10 bis 15 Jahren beträchtlich an Dynamik gewonnen hat (Üstübici 2019: 6).

Vereinfacht dargestellt hat sich das Migrationsregime in der Türkei von den 1960er Jahren bis zum Beginn der Zuwanderung aus Syrien entlang von vier Wanderungsformen bzw. -phänomenen herausgebildet und wiederum auf diese regulierend eingewirkt (Bulut 2015: 41):

- a) **Binnenmigration** als ‚Landflucht‘ in die Städte,
 - b) Ab- bzw. **Auswanderung nach Europa** ab den 1960er Jahren in der sogenannten Gastarbeiterära und ihre Folgemigrationen,
 - c) **Transmigration** in Richtung Westen von Geflüchteten sowie ökonomisch motivierten Zugewanderten,
 - d) **internationale Migration** mit Türkei als Zielland.
- a) **Binnenmigration** ist ein wesentlicher Faktor für die Verstädterung und Entleerung der Dörfer in der Türkei. Auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen ist Binnenmigration nicht problematisch, wenn am Zielort soziale und rechtliche Gegebenheiten vorliegen und der so lokal ausgelöste Bevölkerungszuwachs bewältigt werden kann. Ein zweiter Faktor, der oft vernachlässigt wird, ist der Bevölkerungsrückgang in Regionen, aus denen starke Abwanderung erfolgt. Problematisch ist Binnenmigration, wenn in den Regionen eines Staates unterschiedliche Bedingungen herrschen:

„Das Auftreten von ernsthaften Konflikten über Binnenmigrationen indiziert [...] eher ernsthafte Krisen eines Nationalstaates und Prozesse der politischen Erosion“ (Bommes 2011: 19).

Im türkischen Kontext ist mit internen Wanderungsbewegungen die Verstärkung von sozialer Ungleichheit und prekären Lebensverhältnissen in den Städten einhergegangen, die zu einer Ausbreitung von Armutssphänomenen geführt hat. Nur einem relativ kleinen Teil der Zuwandernden ist

der soziale Aufstieg in den Ankunftsregionen gelungen. Ursächlich für die starke Land-Stadt-Wanderung in der Türkei war das Ineinandergreifen von Bevölkerungswachstum, Mechanisierung der Landwirtschaft durch den Einsatz von Traktoren sowie eine einsetzende Konkurrenz um Ackerfläche (Tekeli 1978: 149).

Auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen trieb diese Binnenmigrant:innen der Wunsch, ausreichend Geld zu verdienen, in die Metropolen, um später in ihr Dorf zurückzukehren, wo sie oft noch Land besaßen (Levine 1973: 3). Während es in den 1950er bis in die 1970er Jahre viele Menschen aus den Dörfern in die Städte zog, migrierten ab den 1980er bis in die 1990er Jahre die Menschen aus den Städten im Inland wiederum in die westlich gelegenen Metropolen Istanbul, Ankara und Izmir F (Sağlam 2006: 39). Die Mehrheit der Binnenmigrant:innen siedelte sich in schnell wachsenden und außerhalb der Bauordnungen und Stadtplanungen errichteten Stadtvierteln an, die auch als *gecekondu* („über Nacht gebaute“) bezeichnet wurden. Diese ausgeprägte Armutsmigration in die Städte blieb städtebaulich und sozioökonomisch prekär (Tekeli / Erder 1978). Hinzu kam in den 1990er Jahren aufgrund der militärischen Auseinandersetzungen die Flucht vieler kurdischer Familien in den Westen des Landes (İlkkaracan / İlkkaracan 1998: 16). In den westlichen Städten lebten die kurdischen Binnenmigrant:innen lange Zeit ebenfalls unter unsicheren Wohn- und Arbeitsverhältnissen und waren alltäglicher Diskriminierung ausgesetzt (Ahi 2001: 238).

Anfang der 2000er Jahre wurden die *gecekondu* legalisiert und entwickelten sich zu neuen Stadtvierteln, die sich langsam konsolidieren und von den Stadtverwaltungen in ihre Planungs- und Entwicklungsprozesse aufgenommen werden (Wollmann 2016: 199). Ein gutes Beispiel ist der Stadtteil Sultanbeyli in Istanbul, der von Binnenmigrant:innen aus den östlichen Schwarzmeerregionen gegründet wurde und in Bezug auf die Aufnahme von syrischen Geflüchteten nun eine ausgesprochen inklusive Migrationsarbeit aufgebaut hat.

b) Auswanderung nach Europa: Das Anwachsen der Binnenmigration in die Städte hat im Zuge der Anwerbeabkommen europäischer Staaten mit der Türkei die Migration ins Ausland verstärkt (Penninx 1982: 804). Nachdem 1961 zunächst ein sogenanntes Anwerbeabkommen mit Westdeutschland abgeschlossen wurde, dem in den folgenden Jahren weitere Verträge mit westeuropäischen Industriestaaten folgten, begann eine wachsend starke Migration nach Europa, die zunächst temporär gedacht und angelegt war, vielfach jedoch zu einer dauerhaften

Auswanderung wurde. Die Türkei wurde so über mehrere Jahrzehnte ein Auswanderungsland. Die wichtigsten Zielländer dieser Wanderungsbewegung waren Deutschland, Frankreich, Belgien und die Niederlande (Cağlar 2013: 400).

c) **Türkei als Transitroute:** Gleichzeitig entwickelte sich die Türkei bereits seit den 1970er Jahren zu einem Transitland für Geflüchtete aus Afghanistan, in den 1980er Jahren aus dem Iran und seit den 1990er Jahren für Menschen aus afrikanischen Ländern (Baklacioglu 2017: 12). Daher war die Türkei lange vor dem Kriegsausbruch in Syrien 2011 bereits mit den Folgen von Fluchtmigration konfrontiert, dies aber als ein Transitland (Wissink et al. 2013: 1088). Aus diesem Grund sind auch bereits vor 2011 sogenannte Pushbacks von Geflüchteten an der Grenze zu Europa bekannt und dokumentiert (Human Rights Watch 2008). Die in der aktuellen Situation aufflammenden gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen Griechenland und der Türkei sind insofern auch ein älteres Phänomen, das für einen latenten Konflikt um Migration steht (Gammeltoft-Hansen 2013: 211).

d) **Türkei als Zufluchtsland:** Eine Zäsur im Wanderungsmuster sowie auch in der politischen Wahrnehmung ist mit der Gewaltmigration aus Syrien ab 2011 eingetreten, die im Westen erst um Jahre verzögert durch die europäische Flüchtlingskrise im Jahr 2015 relevant wurde (Aksel/İçduygu 2018: 29). In der Anfangsphase der Flucht aus Syrien wurde die Aufnahme von Menschen in der Türkei sowohl in der Praxis als auch in der Forschung als ein humanitärer Akt dargestellt, der auf eine akute und temporäre Krise reagiert. Ein langfristiger Verbleib der Geflüchteten und gar deren Inklusion in die türkische Gesellschaft schien nicht wahrscheinlich (Üstübici 2019: 4). Dieses humanitäre Framing betraf zunächst selektiv die Gruppe der syrischen Geflüchteten. Eine grundlegende Veränderung des Migrationsregimes oder auch der Migration Governance trat erst verzögert ein (Korkut 2016: 9). Während die Türkei sich in dieser Phase innenpolitisch mit der Zuwanderung von ausländischen Staatsangehörigen kaum auseinandersetzt hat und strukturelle Anpassungen auf politischer, normativer oder administrativer Ebene kaum zu beobachten waren, entwickelte sie auch weder auf nationaler noch kommunaler Ebene gesellschaftspolitische Programme der Inklusion (Lowndes/Polat 2020: 7).

Zu wesentlichen Voraussetzungen der folgenden empirischen Untersuchung zählt daher eine Analyse des Prozesses, in dem sich nach 2011 das aktuelle Migrations- und Asylregime in seinem nationalen und internationalen Kontext gebildet hat. Dabei ist von Bedeutung, unter welchen Bedingungen die Türkei als souveräner Nationalstaat bereit war, sich in

das internationale Fluchtregime zu integrieren und in welche Gesetze, Strukturen und Praktiken dies in der Türkei übersetzt wurde. Eine zentrale Folge dieses Prozesses ist der Aufbau einer eigenen Behörde zur Migrationssteuerung im Inland, die im folgenden Abschnitt ausführlicher dargestellt wird.

2.2.1 Ausländische Staatsangehörige und die Feminisierung der Migration

Daten des türkischen Statistikamtes, die auf der Basis der Einwohnermelddaten erhoben wurden, zeigen Ende 2021, dass insgesamt 1.792.036 nichttürkische Staatsangehörige (ohne Asyl- und temporären Schutzstatus) in der Türkei lebten.²³ Die meisten Ausländerinnen und Ausländer wohnten in Istanbul (740.954), Ankara (179.264) und Antalya (136.946). Der Anteil von Einwohnenden ohne türkische Staatsangehörigkeit liegt mit 2 % der Gesamtbevölkerung von 84.680.273 Personen im internationalen Vergleich niedrig (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Zu dieser ausländischen Bevölkerung werden alle Personen gezählt, die am Stichtag im Besitz einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis sind, eine gültige Adresse nachweisen können und entsprechende Ausweisdokumente vorweisen können. Syrische Staatsangehörige unter temporärem Schutz sowie Menschen mit Visa von weniger als 3 Monaten Gültigkeitsdauer werden nicht zu dieser Gruppe gezählt (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022). Darüber hinaus wird allerdings vielfach davon ausgegangen, dass eine schwer zu beziffernde Anzahl von Menschen, die nicht in die Gruppe der syrischen Geflüchteten fallen, aus unterschiedlichen Gründen nicht registriert sind und damit illegalisiert in den Metropolen der Türkei leben.

Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Herkunftsländer der ausländischen Bevölkerung in der Türkei. Menschen unter temporärem Schutz sind dabei nicht aufgeführt (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Nach den offiziellen Zahlen des türkischen Statistikamtes waren Ende 2021 die größten ausländischen Gruppen in der Bevölkerung Menschen aus dem Irak (322.015), Afghanistan (183.567) und dem Iran (128.883).

23 Die Einführung der zentralen Melde- und Adressdatenbank ADNKS (*Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi*) löste 2007 die Ermittlung der Bevölkerungszahlen auf der Basis eines Zensus ab (Türkiye İstatistik Kurumu/Turkish Statistical Institute 2012: 3).

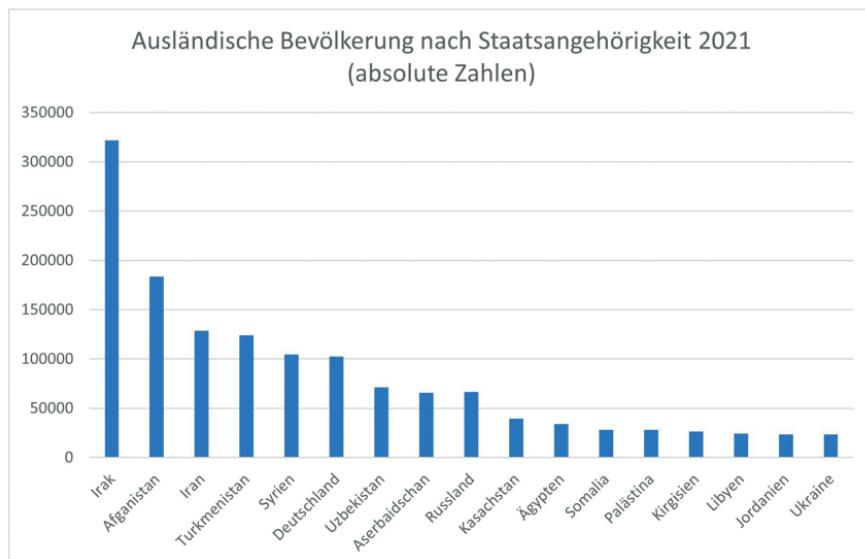


Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit 2021

Personen aus Turkmenistan (123.965), Usbekistan (71.145), Aserbaidschhan (68.562) und Kasachstan (39.454), den sogenannten Turkstaaten mit traditionell engen kulturellen und sprachlichen Verbindungen zur Türkei, stellen ebenfalls größere Kontingente.

Bei der Mehrheit der Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft liegt die Vermutung nahe, dass es sich um ehemalige türkische Staatsangehörige bzw. Nachkommen von türkischen Auswandernden handelt, die mit deutschem Pass in der Türkei leben. Syrer:innen, die nicht unter temporären Schutz fallen, bilden die fünftgrößte Gruppe.

Das türkische Migrationsregime manifestiert sich auf drei Ebenen:

- Die türkische Migrationspolitik verweigert bestimmten Gruppen das Recht auf Asyl: Menschen aus Afghanistan, Irak und Iran, die um Asyl ersuchen, haben in der Türkei weder einen Rechtsanspruch noch wird ihnen ein Asylstatus nach internationalem Recht gewährt.
- Transnationale Migrationsbeziehungen als Ergebnis zurückliegender Wanderungsprozesse manifestieren sich zwischen Deutschland und der Türkei.²⁴

²⁴ Sowohl für die ‚Auslandtürken‘ (*Yurtdışı Türkler*) als auch für die ‚verwandten Gemeinschaften‘ (*Akraba Toplulukları*) gibt es im Ministerium für Kultur und Touris-

Tabelle 1: Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Türkei 2021

	Gesamt	Männer	Frauen	Frauenanteil (%)
Gesamt	1.792.036	890.857	901.179	50,29 %
Usbekistan	71.145	23.085	48.060	67,55 %
Kirgistan	26.541	7.101	19.440	73,25 %
Ukraine	23.377	5.225	18.152	77,65 %
Marokko	20.520	5.079	15.441	75,25 %
Georgien	19.276	3.864	15.412	79,95 %
Indonesien	10.219	3.115	7.104	69,52 %
Moldawien	7.546	1.414	6.132	81,26 %
Philippinen	4.006	461	3.545	88,49 %
Belarus	3.873	859	3.014	77,82 %
Thailand	2.467	467	2.000	81,07 %
Uganda	2.464	791	1.673	67,90 %
Rumänien	2.116	592	1.524	72,02 %
Armenien	1.695	361	1.334	78,70 %
Polen	1.263	382	881	69,75 %
Litauen	624	128	496	79,49 %
Lettland	351	80	271	77,21 %
Slowakei	277	75	202	72,92 %
Estland	217	61	156	71,89 %
Dom. Rep.	193	52	141	73,06 %
Vietnam	137	40	97	70,80 %

- c) Die Idee der türkischen Nation als kulturelle Einheit bestimmt die Migrationsbeziehungen zu den Turkstaaten, die nach dem Zerfall der Sowjetunion als Nationalstaaten entstanden sind.

Ein Blick auf die Geschlechterverteilung unter den ausländischen Staatsangehörigen in der Türkei in Tabelle 1 zeigt eine weitere Auffällig-

mus eine eigene Abteilung *Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı* (YTB), Förderprogramme und Stipendien, www.ytb.gov.tr.

keit: Während Frauen in der Gesamtauswertung anteilmäßig mit 50 % vertreten sind, was einer Normalverteilung entspricht, sind Frauen in der Migration aus bestimmten Herkunftsländern stark überrepräsentiert (TUIK – *Türkiye İstatistik Kurumu* 2022).

Unter den größeren Gruppen betrifft diese Auffälligkeit in den Daten aus dem Jahr 2021 Usbekistan (67,5 %), Kirgisien (73,2 %), Ukraine (77,6 %), Marokko (75,2 %), Georgien (79,9 %) und Indonesien (69,5 %). Auch wenn die absoluten Zahlen nicht hoch sind, verdeutlicht der hohe Frauenanteil von 70 bis 90 % bei osteuropäischen Ländern wie Moldawien, Litauen, Belarus oder der Ukraine sowie bei asiatischen Herkunftsländern wie Philippinen, Thailand, Georgien und Armenien eine Feminisierung von Migrationsbewegungen. Diese Tendenz wird in der Forschung mit der Beschäftigung von Frauen in prekären und häufig informellen Arbeitsfeldern erklärt, etwa in türkischen Privathaushalten oder in der Pflege- und Reproduktionsarbeit (Çiğdem 2015: 53).

Als Care-Ökonomie werden alle bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten in privaten oder öffentlichen Einrichtungen zur Versorgung von Menschen verstanden (Bauhardt 2018: 4). Diese Arbeit ist weltweit nicht nur feminisiert, sondern wird auch überproportional von Frauen mit Migrationshintergrund mit niedrigen formalen Bildungsabschlüssen geleistet, die zu diesem Zweck in eine Gesellschaft zuwandern. So verhält es sich auch in der Türkei, denn türkischen Frauen obliegt in der Regel nicht nur die Reproduktionsarbeit, sondern auch die Pflege von älteren Angehörigen (Kalaycıoğlu et al. 2016: 32). Pflegebedürftige (Schwieger-)Eltern in ein Pflegeheim zu geben, ist kulturell weder akzeptiert noch gibt es dafür ausreichende Einrichtungen (Toksoz 2014: 21). Die Versorgung von Kindern, Älteren und Menschen mit Behinderung verläuft in türkischen Haushalten der Mittelschicht durch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu großen Teilen informell. Während diese Tätigkeit in den westlichen Metropolen wie Istanbul, Izmir und Ankara traditionell von Binnenmigrantinnen aus dem Osten des Landes übernommen wurde, werden in den letzten 20 Jahren vermehrt Frauen aus den oben genannten Ländern über (inoffizielle) Agenturen zu diesem Zweck vermittelt (Yılmaz/Özaydın 2020: 87).

Hier greifen Migrationsregime und Genderregime ineinander, indem neokolonialistische Ansätze mit rassistischen sowie geschlechtlichen Zuschreibungen die rechtlichen und sozialen Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt mitbestimmen (Schwenken 2018: 214).

Insbesondere Frauen aus den Turkstaaten kompensieren mit ihrer Arbeit das Fehlen einer wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur in der Türkei (Gökbayrak 2009: 21). Diese sowohl physisch als auch psychisch anspruchsvollen Pflegetätigkeiten sind selten sozialversicherungspflichtig in regulären Arbeitsverhältnissen organisiert (Kalaycıoğlu et al. 2016: 22). Die informellen Pflegekräfte wohnen im Haushalt des zu Pflegenden und arbeiten häufig mehr als 17 Stunden am Tag, sind nicht krankenversichert und verdienten 2019 umgerechnet durchschnittlich circa 500 \$ im Monat (Yılmaz/Özaydın 2020: 60).

Die Frauen sind nicht nur in der Pflege von Älteren und Menschen mit Behinderung, sondern auch als Haushalts- und Reinigungskräfte sowie als Nanny tätig. Typisch für die Art der Tätigkeit ist, dass die Frauen der Willkür ihrer Arbeitgebenden ausgeliefert sind (Gökbayrak 2009: 20). Während in Istanbul vor allem Frauen aus Armenien, Aserbaidschan, Kirgisien und Moldawien arbeiten, sind in Ankara mehrheitlich Frauen aus Georgien und Turkmenistan tätig, die durch private Netzwerke miteinander verbunden sind (Çiğdem 2015: 53). Es gibt keine offiziellen Daten zur Beschäftigungsstruktur, aber ethnografische Studien belegen, dass diese Frauen oft verwitwet oder geschieden sind. Sie senden an ihre Kinder oder Eltern in den Herkunftsländern Geld und bleiben zwischen 2 und bis zu 11 Jahren in der Türkei (Kalaycıoğlu et al. 2016: 23).

Markant ist die Situation der Frauen aus Moldawien, die bereits seit Anfang der 2000er Jahre als Angehörige einer turksprachigen Minderheit aus der autonomen Region Gagausien in Istanbuler Haushalten arbeiten. Aufgrund ihrer vermeintlichen ethnischen Verwandtschaft, der sprachlichen Nähe und ihres europäischen Aussehens sind sie als Arbeitskräfte gefragter als Binnenmigrantinnen aus dem Südosten der Türkei (Keough 2003: 74). Gleichzeitig sind gagausische Frauen nicht selten Opfer von Gewalt und Zwangsprostitution (Keough 2016: 209).²⁵ So wie viele osteuropäische Frauen, die seit den 1990er Jahren insbesondere an der Schwarzmeerküste in der Prostitution arbeiten, werden auch sie in der türkischen Gesellschaft oft abfällig als „Natasha“ bezeichnet (Gülçür/İlkkaracan 2002: 414). Auch wenn die osteuropäischen Frauen nicht als Sexarbeiterinnen arbeiten – was unter bestimmten Bedingungen in der

25 Für die türkische Gesellschaft sind dies keine neuen Themen, da die türkische Frauenbewegung seit Jahrzehnten versucht, Gewalt gegen Frauen, Prostitution sowie Sexismus aus der Tabuzone zu holen und das Private politisch zu machen (Wedel 2002: 139).

Türkei im Bordell erlaubt ist –, werden sie von konservativen Gruppen mit dieser negativen Etikettierung versehen (Constable 2009: 53).

In der Schwarzmeerstadt Trabzon organisierten sich in den 1990er Jahren zum Beispiel Anhängerinnen der islamischen *Refah*-Partei, der Vorgängerpartei der AKP, und initiierten politische Aktionen gegen Prostitution, die signifikant dazu beitrugen, dass die Partei die Kommunalwahlen gewann. Ziel dieser Aktionen waren entsprechend stigmatisierte Migrantinnen (Arat 2005: 86). Stigmatisiert wird dabei ausschließlich die Frau und nicht der Mann, der ihre Leistungen in Anspruch nimmt. Bei Prostitution außerhalb eines Bordells wird nur die Frau bestraft, nicht der Freier (Gülçür/İlkkaracan 2002: 417). Frauenrechtlerinnen berichten davon, dass in solchen Fällen Gründe für eine Abschiebung vorgeschoben werden, etwa eine Erkrankung, die aufgrund des Passgesetzes von 1950 eine Abschiebung rechtfertigt (Coşkun 2015: 105). Vor dem Hintergrund ihrer rechtlich unsicheren Lage, prekärer Lebensverhältnisse und ihrer Stigmatisierung sind auch sexualisierte und gewalttätige Übergriffe durch Ordnungs- und Polizeikräfte nicht selten (Coşkun 2014: 197).

Nach dem Ende der Sowjetunion und vor dem EU-Beitritt der Länder Bulgarien, Rumänien und Polen vereinfachte die Einführung eines Touristenvisums die Einreise von dort in die Türkei. Nach Ablauf der Dreimonatsfrist verblieben Frauen als Arbeitskräfte in der Türkei (Giebler/Henrich 2010: 93). Während im Globalen Norden prekäre Beschäftigungsverhältnisse europäischer Arbeitsmigration weit verbreitet sind, kennzeichnen im Globalen Süden informelle Arbeitsverhältnisse diesen Bereich (Aulenbacher/Décieux 2018: 3). Frauen können auch als mitreichende Ehepartnerinnen von Männern, die zum Beispiel im Bausektor mit wenig sozialer Absicherung arbeiten, betroffen sein (Bilecen et al. 2019: 7). Beiden Konstellationen ist gemein, dass die Tätigkeit von Frauen auf dem globalisierten informellen Arbeitsmarkt geschlechtsspezifisch ist (Dannecker 2018: 7). Der Dreiklang von Geschlecht, Ethnie und Klasse verschärft die Situation für Migrantinnen in der Türkei.

2.2.2 Geflüchtete als ‚Gäste‘

2.2.2.1 Überblick: Kennzahlen, Bildung und Arbeitsmarkt

Nach Angaben der nationalen Migrationsbehörde lebten Ende Februar 2022 insgesamt 3.746.674 syrische Frauen, Männer und Kinder mit dem Rechtsstatus des temporären Schutzes innerhalb der Grenzen

der Türkei. Ihr Anteil lag gemessen an der Gesamtbevölkerung von 84.680.273 Personen bei 4,42 %, während der Anteil der nichttürkischen Staatsangehörigen, die in der Türkei leben, bei ca. 2 % an der Gesamtbevölkerung liegt. Zusammengerechnet würde der Ausländeranteil – ungeachtet des individuellen Rechtsstatus – an der in der Türkei lebenden Bevölkerung bei knapp 6,5 % liegen.²⁶

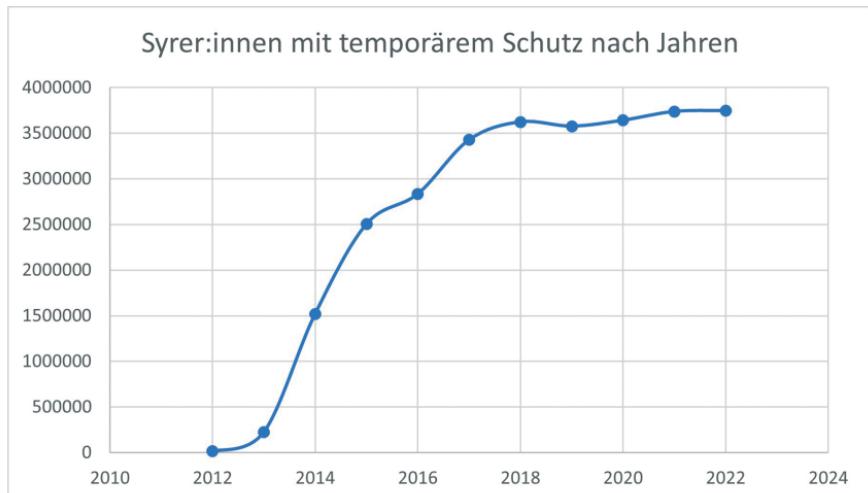


Abbildung 4: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Jahren

Wie Abbildung 4 zeigt, hat sich zwischen 2012 und 2017 die Zahl der syrischen Schutzbedürftigen schlagartig erhöht, 2016 war die 3-Millionen-Marke überschritten, zwischen 2017 und 2018 kamen noch einmal rund 500.000 Menschen hinzu, seitdem rangiert die Gesamtzahl knapp unter 4 Millionen.

Die syrische Bevölkerung in der Türkei ist jung: 2.946.941, d. h. knapp 3 Millionen der Syrerinnen und Syrer sind unter 35 Jahre alt. Über eine halbe Million (514.447) sind zwischen 35 und 49 Jahre alt, 234.765 Menschen befinden sich im Alter zwischen 50 und 69 Jahren, 40 522 sind älter

26 Nach Angaben des türkischen Innenministeriums haben 193.293 Syrer:innen bis Ende 31.12.2021 die türkische Staatsbürgerschaft erhalten. Seit 2016 wurden gleichfalls nach Angaben des zuständigen Ministeriums 19.336 syrische Staatsbürger:innen aus „Gründen der öffentlichen Ordnung“ („asayiş sorunları“) ausgewiesen (<https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>, abgerufen am 21.04.2022).

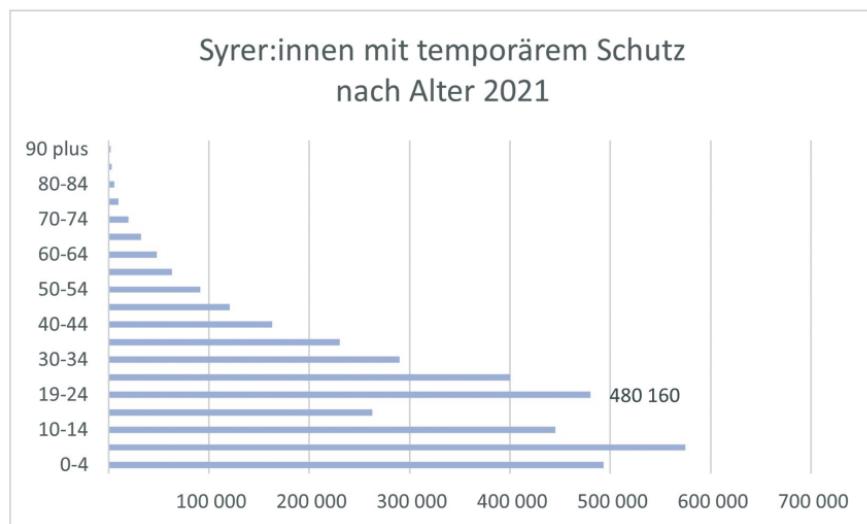


Abbildung 5: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Alter

als 70 Jahre. Im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahre sind insgesamt 2.150.231 Menschen.²⁷

Die knapp 4 Millionen syrischen Geflüchteten leben vor allem in Städten des Westens und Südostens der Türkei.

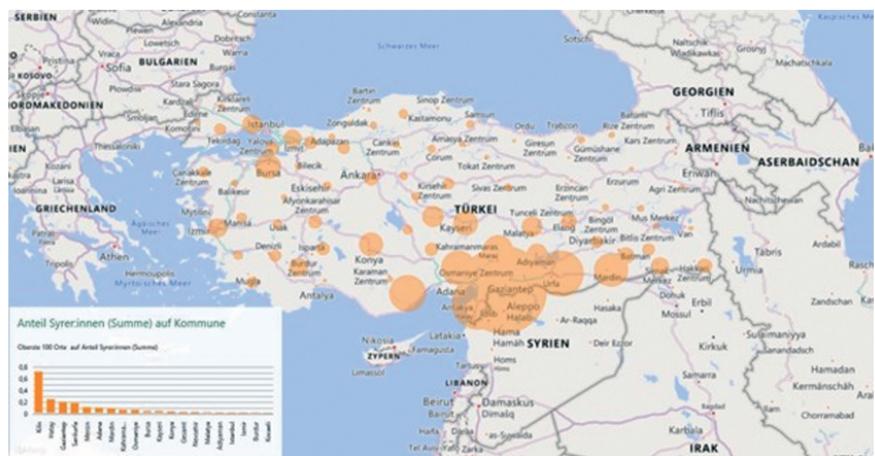
Dabei haben die Städte an der Grenze zu Syrien gemessen an ihrer Bevölkerung die meisten Menschen aufgenommen. In der Stadt Kilis zum Beispiel leben inzwischen mehr syrische als türkische Staatsangehörige. Mit einem Anteil von 73 % syrischer Geflüchteter an der Gesamtbevölkerung stellt Kilis jedoch eine absolute Ausnahme dar. Danach folgen die grenznahen Großstädte im Südosten Hatay (26 %), Gaziantep (22 %), Şanlıurfa (20 %), Mersin (13 %), Adana (11 %) und Mardin (11 %). Die wirtschaftlich starken Städte der Marmararegion wie Bursa (6 %) und Kocaeli (3 %) sowie die mittelanatolischen Industriestädte Kayseri (6 %) und Konya (5 %) sind Anziehungspunkte für syrische Menschen auf der Suche nach Arbeit und Beschäftigung.

Anhand der folgenden Karte wird deutlich, dass die meisten Geflüchteten in der Grenzregion zu Syrien leben. Die Städte Kilis, Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa, Mersin und Adana haben die meisten registrierten Syrerinnen und Syrer aufgenommen, die unter temporärem Schutz hier leben. Genau

27 <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma>, abgerufen am 28.02.2022.

Tabelle 2: Syrer:innen nach Städten

Nr.	Kommune	Syrer:innen	Bevölkerung	Anteil
1	Kilis	106.861	145.826	73,3 %
2	Hatay	433.608	1.670.712	26 %
3	Gaziantep	461.483	2.130.432	21,7 %
4	Şanlıurfa	429.673	2.143.020	20 %
5	Mersin	240.735	1.891.145	12,7 %
6	Adana	256.136	2.263.373	11,3 %
7	Mardin	91.455	862.757	10,6 %
8	Kahramanmaraş	96.024	1.171.298	8,2 %
9	Osmaniye	43.003	533.012	8 %
10	Bursa	184.056	3.147.818	5,8 %
11	Kayseri	83.098	1.434.357	5,8 %
12	Konya	123.306	2.277.017	5,4 %



Karte 1: Regionale Verteilung Syrer:innen

in dieser Region hat das Erdbeben vom 06.02.2023 zu hohen Opferzahlen und Schäden in der Infrastruktur geführt.

Neben der geografischen Verteilung der Menschen aus Syrien mit temporärem Status auf die Städte gilt es einen Blick auf die soziökonomische Lage der Geflüchteten zu werfen. Zu berücksichtigen ist in diesem Kon-

text, dass die Türkei weder ein Wohlfahrtsstaat noch Mitglied der EU ist. Gleichzeitig ist sie jedoch als ein Land mit mittleren Einkommensschichten nicht ausschließlich dem Globalen Süden zuzurechnen. Hinzu kommt, dass der temporäre Status für Schutzsuchende keine langfristigen Lösungen erlaubt. Durch die Kombination aus bestehenden Sozialleistungen und den Angeboten, die von nationalen Hilfsorganisationen bereitgestellt werden, sowie den direkten und indirekten Leistungen der internationalen Programme ist eine hybride Sozialhilfestruktur entstanden (Yilmaz 2019: 724f).

Die aktuell offiziell verfügbaren Daten des nationalen Innen-, Bildungs- und Wirtschaftsministeriums geben hinsichtlich der sozialen, schulischen und wirtschaftlichen Eingliederung der syrischen Geflüchteten in die türkische Gesellschaft ein ambivalentes Bild ab: Während über 730.000 syrische Kinder in das reguläre Schulsystem integriert sind, gehen knapp 400.000 Kinder nach Angaben des Bildungsministeriums überhaupt nicht zur Schule. Somit sind 35 % der schulpflichtigen syrischen Kinder nicht in das Bildungssystem integriert, erlangen keine formalen Bildungsabschlüsse und sind langfristig der Gefahr prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse ausgesetzt. Betroffen sind hauptsächlich Jugendliche ab 14 Jahren, die nicht die weiterführende Schule *Lise* (abgleitet vom französischen *Lycée*) nach der Mittelschule besuchen. Der Anteil der syrischen Kinder in der 9. und 10. Klasse liegt mit 42,6 % besonders niedrig (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022). In der türkischen Vergleichsgruppe liegt der Anteil hingegen bei über 70 % (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2020: 14).

Den Umstand, dass über die Hälfte der syrischen Teenager nicht die weiterführende Schule besuchen, führt das zuständige Bildungsministerium in seinem Bildungsreport 2022 auf mehrere Gründe zurück: Zum einen sei der Besuch dieser Schulform in Syrien nicht verpflichtend. Zum anderen sei die wirtschaftliche Not der Familien eklatant. Die Kinder treten nach Abschluss der Mittelschule unmittelbar in den Arbeitsmarkt ein. Als Hindernis für eine höhere Bildungsteilhabe werden zudem Sprachprobleme gewertet sowie der Umstand, dass bei den geflüchteten Kindern teils lange Unterbrechungen im Schulbesuch eingetreten sind. Schließlich werden auch kulturelle und traditionelle Gründe angeführt, die nicht weiter ausgeführt werden. Interessant ist die Nennung eines weiteren Argumentes für die geringe Teilnahme der syrischen Kinder am türkischen Bildungssystem: Da die Eltern in einen europäischen Staat migrieren möchten, würden sie ihre Kinder nicht im türkischen Schulsystem registrieren (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022).

Nach offiziellen Zahlen arbeiten im Jahr 2019 etwa 4,45 % aller Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 5 und 17 Jahren. Der Anteil für die Altersspanne zwischen 15 und 17 Jahren liegt sogar bei 15,7 %. Während 21,7 % aller männlichen Jugendlichen arbeiten, sind es unter den Mädchen nur 9,4 % (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2020: 17). Die Arbeit von Kindern und Jugendlichen ist in der Türkei somit eine wiederkehrende Realität. Mit der syrischen Fluchtmigration hat sich, ohne dass genaue Zahlen vorliegen, die Kinderarbeit in der Textilindustrie wieder ausgeweitet (Yalçın 2016: 91). Das konfrontiert die Türkei erneut mit prekären Ungleichverhältnissen, die in den letzten zwanzig Jahren in Bezug zur eigenen Bevölkerung intensiv bekämpft wurden und jetzt mit den Geflüchteten wieder zur Normalität werden (Aslantürk/Tunç 2018: 168).

Gleichzeitig ist zu betonen, dass das türkische Bildungssystem auf die Aufnahme der syrischen Kinder flexibel reagiert hat. Es hat die Kinder bereits 2016 in das reguläre Bildungssystem integriert, ohne Parallelstrukturen aufzubauen. Flankiert wurde dies von nationalen und internationalen Programmen. Ein Beispiel ist das Projekt zur fröhkindlichen Bildung der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gemeinsam mit UNICEF, das Schulen finanziell und personell unterstützt (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı 2022). Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass das öffentliche Gesundheitssystem die syrischen Geflüchteten eingegliedert hat und mitversorgt (Yilmaz 2019: 734).

Auch im Bereich der höheren Bildung sind die syrischen Geflüchteten inzwischen angekommen. An den staatlichen Universitäten waren im Studienjahr 2021/2022 insgesamt 48.192 syrische Studierende eingeschrieben. Gemessen am durchschnittlichen Alterssegment von 19 bis 24 Jahren (bei 480.160 Personen in der Gesamtbevölkerung) kommt dies einem Anteil von 10 % gleich. Die Gesamtzahl der Studierenden an staatlichen Einrichtungen lag im gleichen Zeitraum bei 3.124.705 Personen (YÖK – Yükseköğretim Kurulu 2022: 28). Somit besitzen 2 % aller Studierenden in der Türkei die syrische Staatsangehörigkeit.

Dagegen haben im Jahr 2019 lediglich 31.185 Personen aus Syrien eine offizielle Arbeitserlaubnis erhalten. Das liegt hauptsächlich an der restriktiven Erteilungspraxis der Behörden, aber auch am streng reglementierten Zugang zu bestimmten Berufen für alle Ausländer:innen. Notgedrungen führt dieser Umstand für viele Geflüchtete in die Arbeit im informellen Sektor mit der Gefahr der Ausbeutung (Yıldırımalp et al. 2017: 122f). Als Ausweg aus der Arbeitslosigkeit bleibt die Selbstständigkeit durch Gründung eines Unternehmens (Sentürk 2020: 23). Positiv zu bewerten

ist, dass es inzwischen mindestens einen syrischen Teilhabenden an insgesamt 15.159 Unternehmen gibt, die in den Städten Istanbul, Mersin, Hatay, Bursa, Adana und Kilis in den Branchen Handel, Beratung und Textil im Jahr 2019 gegründet wurden (tepav 2019: 3).

Gleichwohl bleiben die Lebenslagen der syrischen Geflüchteten nicht nur prekär, sondern auch von Temporalität überschattet. Das Hauptproblem bei der Teilhabe der syrischen Geflüchteten in der Türkei ist daher die mangelnde Nachhaltigkeit der meisten Lösungsansätze. So werden auf dem Arbeitsmarkt berufliche Qualifikationen selten anerkannt, das Erlernen der türkischen Sprache erschwert und steigende Vorbehalte in der türkischen Gesellschaft führen zu Ausgrenzung (Sentürk 2020: 20). Die starke Beschäftigung im informellen Sektor hängt auch damit zusammen, dass viele der sozialen Programme internationaler Organisationen legale Arbeit ausschließen: Es darf bei Bezug von Leistungen in Haushaltsverbänden keine Person in einem sozialversicherten Beschäftigungsverhältnis geben (Barthoma et al. 2020: 27).

Abhängig von der finanziellen Situation ist die Wohnsituation. Ohne türkische Verwandte oder Bürgschaften können laut NGOs syrische Menschen nur zu überhöhten Mieten Wohnungen beziehen, die zudem meist minderwertig sind (The Asylum Information Database 2019: 144). Solche Unterkünfte liegen vorwiegend in segregierten Stadtteilen, die diskriminierten Menschen aus den Minderheiten der Kurden oder Roma ebenfalls Zuflucht bieten und von der türkischen Mittelschicht gemieden werden (Marconi 2019: 360).

Die Lage der Geflüchteten insgesamt ist somit von unsicheren Wohn- und Lebensverhältnissen geprägt, die sich durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie weiter verschlechtert haben. Bevor eine Integration in die türkische Mehrheitsgesellschaft stattfinden konnte, ist zudem ein Wechsel von der Politik der offenen Tür zu Rückkehrdiskursen zu beobachten (Barthoma et al. 2020: 27). Die Idee eines nur kurzfristigen Aufenthalts zur Krisenbewältigung, die sich in den unsicheren und temporär gewährten rechtlichen Schutz und den Gaststatus übersetzt hat, hat somit zu einem hohen Anteil illegalisierter Beschäftigung, zu geringen Kenntnissen der türkischen Sprache sowie zu gesellschaftlichen Konflikten mit der Bevölkerung beigetragen. Dass bei wirtschaftlichen Krisen und einer Konkurrenz um Arbeitsplätze sowie Wohnungsmangel die Newcomer verantwortlich gemacht und ausgegrenzt werden, ist ein bekanntes Phänomen in Einwanderungsländern (Marr 2012: 983).

2.2.2.2 „Suriyeli kadın“ – die „syrische Flüchtlingsfrau“ als Projektionsfläche

Neben Ethnie und Aufenthaltsstatus ist das Geschlecht als Merkmal für verwehrte Zugangschancen in einer Mehrheitsgesellschaft wirkungsmächtig. Syrische Frauen dienen vielfach als Projektionsfläche für lange überwunden geglaubte patriarchalische Strukturen in der türkischen Gesellschaft, die jedoch laut lokalen Frauenorganisationen nie überwunden waren.²⁸

Während nach Europa vor allem Männer geflüchtet sind, gibt es in der Türkei viele alleinstehende Frauen, oftmals verwitwet, die sich keine Weiterreise nach Europa leisten können. Am Ende führt die prekäre sozioökonomische Lage der Frauen mit ihren Kindern zu Ausbeutung in einer Gesellschaft, die keine ausreichenden geschlechtsspezifischen Schutzmechanismen hat (Baklacioglu 2017: 18). Dabei wird in der türkischen Öffentlichkeit und Politik häufig über die Reproduktionsbilanz der syrischen Frau diskutiert: Wie viele Kinder bekommt eine syrische und wie viel eine türkische Frau (Fiskeci 2019: 102)?

Obwohl hochqualifizierte Syrerinnen als Ärztinnen, Anwältinnen oder Wissenschaftlerinnen auf dem formellen Arbeitsmarkt in der Türkei meist schnell Anschluss finden, erlebt die große Mehrheit der geflüchteten Frauen sowohl gesellschaftlich als auch medial Ablehnung und Zurücksetzung. Sowohl in der eigenen Familie als auch in der aufnehmenden türkischen Gesellschaft sind geflüchtete Frauen vielfach Diskriminierung ausgesetzt. Im objektivierten Bild der viktimisierten „syrischen Flüchtlingsfrau“ (*suriyeli kadın*) ohne Agency spiegelt sich die Ausgrenzung auf unterschiedlichen Ebenen wider:

Rechtlich werden Frauen als Ehepartnerinnen oder Töchter in der konservativen Tradition klassisch dem Haushaltvorstand unterstellt (Hen-

28 Die türkische Frauenbewegung, als originär von wohlhabenden und bildungsaaffinen Frauen des Westens geprägt, hat in den 1990er und 2000er Jahren versucht, die patriarchalischen Strukturen in den südosttürkischen Regionen durch Kampagnen und Aktionen zu bekämpfen. Auch wenn Polygamie nach islamischem Recht bereits im Osmanischen Reich 1917 verboten wurde, erlebte die Türkei nach den Jahren des „Staatsfeminismus“ und Bemühungen der nationalen Frauenbewegungen insbesondere im Südosten des Landes und mit den Binnenmigrant:innen aus diesen Regionen in den Metropolen einen Déjà-vu-Moment mit der längst überwunden geglaubten archaischen Tradition der Vielehe. Die Ungleichheit wurde mit der Fluchtmigration importiert und die bereits vorhandene Mechanismen intensiviert.

ninger 2018: 2). Beruflich als Arbeitskräfte werden Frauen in Privathaushalten oder in Textilfabriken ohne Sozialversicherung und adäquate Entlohnung in einem *regime of inequality* beschäftigt (Acker 2000: 193). Patriarchale Strukturen in türkischen ländlichen Regionen begünstigen Familienverhältnisse mit klassischer Rollenverteilung, die den Frauen ein Leben im privaten Raum mit Kinderversorgung zuschreiben (Yıldırımalp et al. 2017: 114). Bildungsbiografisch führt die prekäre wirtschaftliche Situation von Familien zu einem frühen Schulabgang von Mädchen. Während männliche Kinder als Hilfskräfte Geld verdienen, wenn sie die Schule verlassen, wird fehlende Bildung bei Mädchen durch Heirat kompensiert. Auch syrische Eltern sehen häufig eine Heirat als die beste Lösung, um ihre Töchter vor Gewalt zu schützen und deren Versorgung zu ermöglichen (Wringe et al. 2019: 6).

Trotz eines gesetzlichen Heiratsalters in Syrien von mindestens 17 Jahren für Mädchen und 18 Jahren für Jungen liegt das Heiratsalter bei Mädchen tatsächlich nicht selten bei 13 Jahren und bei Jungen um 15 Jahre. So ergab eine Befragung kurz vor Kriegsbeginn in Syrien im Jahr 2010 einen Anteil von 38 % der Syrerinnen und Syrer, die im Alter zwischen 15 und 17 Jahren geheiratet hatten. Fast 30 % der Mädchen waren mit 15 Jahren zum ersten Mal schwanger geworden (Şeker 2019: 234). In der Türkei liegt das rechtliche Mindestalter für Heirat bei 16 Jahren, wenn die Eltern zustimmen. Die traditionellen Strukturen in der türkischen Gesellschaft wirken wie ein Verstärker für die konservativen syrischen Familienstrukturen. Unterdessen sind alleinstehende Frauen und Witwen aus Syrien sexuellen Übergriffen ausgeliefert und werden von türkischen Frauen häufig zugleich als ‚Gefahr für die Ehemänner‘ angesehen.²⁹

Gleichzeitig werden Frauen als Mutter oder Witwe heteronormativ auf ihren Körper reduziert und sexualisiert: Da die Frau auf diese Funktionen reduziert wird, muss sie durch einen Mann geschützt werden. Ethnografische Studien mit syrischen Frauen zeigen, dass türkische Männer die verzweifelte sozioökonomische Lage dieser Frauen ausnutzen (Fiskeci 2019: 108). Hinzu kommt, dass Polygamie und Kindesmissbrauch unter dem Deckmantel von Religion und Kultur gewissermaßen legitimiert werden. Insbesondere junge syrische Frauen erleben physische, sexualisierte und verbale Gewalt (Wringe et al. 2019: 8).

29 Während sich syrische Geflüchtete in Befragungen kulturell und religiös der türkischer Mehrheitsgesellschaft nahe fühlen, lehnt ein Großteil der türkischen Befragten eine kulturelle Nähe ab (Düvell 2018: 189).

Diese androzentristischen Rollenzuschreibungen werden oft nicht nur in der Türkei, sondern auch in arabischen Ländern oder auch dem Iran und in Afghanistan mit der islamischen Religion begründet (Kreile 2019: 1476). Arrangierte Ehen finden selbstverständlich auch in anderen Religionen und Kulturen statt (Constable 2009: 53). Offensichtlich führen religiös konnotierte Regulierungen von Sexualität und Reproduktion aber durchaus zu starken Rollenzuschreibung, auch wenn Religiosität an sich unproblematischer ist, als viele Stereotype suggerieren (Diehl/Koenig 2011: 211).

2.2.2.3 Rolle der internationalen Organisationen

Es scheint folgerichtig, dass sich viele internationale Programme daher auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit und Selbstwirksamkeit von Mädchen und Frauen konzentrieren. Der negative Einfluss früher Heirat wird etwa sowohl von offiziellen Stellen als auch von NGOs beklagt (Gültaşlı et al. 2019b: 27). Dadurch stehen Mädchen und Frauen im Fokus vieler Hilfsprogramme, so etwa beim Programm DG ECHO (European Commission 2019: 11). Auch die Vereinten Nationen sind mit UN Women oder dem UNHCR in vielen Städten der Türkei aktiv, etwa in Gaziantep, um Kinderarbeit und Kinderehen zu verhindern (municipalforum 2019: 9). Nicht nur internationale, sondern auch türkische Hilfsorganisationen sehen die Gefahr für Frauen im Kontext der Flucht aus Syrien. Das türkische Katastrophenmanagement AFAD kooperierte bereits 2015 mit UNFPA, um geflüchtete Frauen vor Gewalt und Ausbeutung zu schützen (Yatkin 2017: 120). Der türkische Frauenrechtsverein *uçan süpürge* („fliegender Besen“) beteiligt sich seit einem Jahrzehnt am UN-Programm *Girls not Brides* und arbeitet gegen Kinderehen (Uçan Süpürge 2022).

Ein häufiges Schlagwort bei diesen Schutzprogrammen ist Vulnerabilität: Der Begriff wird als Konzept genutzt, um bestimmte Gruppen als verletzlich oder verwundbar zu definieren, auch wenn Verletzlichkeit jeden treffen kann (Kofman 2019: 2191). Dabei ist die Gefahr einer Viktimisierung von Frauen in konzeptionelle Ansätze, etwa der UN, eingebettet (Krause 2017: 82).³⁰ Ihre Wahrnehmung als Opfer durch Dritte wird

30 Während die ‚Migrantin‘ viktimisiert wird, wird der ‚Migrant‘ ethnosexistisch mit Gewalt aufgeladen. Dieses Phänomen ist in den USA in Bezug zum ‚schwarzen Mann‘ und in Deutschland zum ‚muslimischen Jugendlichen‘ bekannt (hooks 2015: 61; Lutz 2018: 7).

damit entscheidend dafür, welche Art von Hilfsbedürftigkeit ihnen zugeschrieben wird (Krause/Schmidt 2020: 35).

Dabei sind Migrantinnen häufig diejenigen Angehörigen einer Familie, die sich Agency erkämpfen und ihre Familien im Ankunftsland trotz widriger Umstände und weniger Ressourcen zusammenhalten. Frauen spielen eine entscheidende Rolle beim Ankommen, sie generieren die notwendigen Informationen, knüpfen Kontakte und treffen die Entscheidung für das Bleiben oder Gehen (Yıldırımalp et al. 2017: 121). Dieses emanzipatorische Moment findet in öffentlichen Diskursen zu geflüchteten Frauen allerdings selten Erwähnung.³¹

Gewalt gegen Frauen war schon vor dem Syrienkrieg in der Türkei ein weit verbreitetes Problem und eine gesamtgesellschaftliche Frage. Vor dem Hintergrund, dass syrische Geflüchtete als ‚Gäste‘ kategorisiert und behandelt wurden, die über ihr Gastrecht hinaus keine weiteren Rechte beanspruchen konnten, wurden ihnen später als ‚Schutzbedürftige unter temporärem Schutz‘ ebenfalls nur wenige Handlungsspielräume zugesstanden. Diese Rahmung wirkt sich um ein Vielfaches stärker auf Frauen aus. Mädchen und junge Frauen sind in konservativen Familien nicht nur der Dominanz ihrer Eltern ausgesetzt. Sie sind auch dem ‚Blick‘ (*gaze*) der patriarchalischen Dominanzkultur des Zufluchtsorts ausgesetzt. Dabei brauchen Frauen, die von Gewalt bedroht sind, unabhängig von ihrer Herkunft, Schutz. Das Thema ist auf der politischen Agenda nicht umstritten und wird auf unterschiedlichen Ebenen sowohl mit Blick auf die türkische Gesellschaft als auch auf die syrischen Geflüchteten diskutiert. Viele der Bemühungen auf strategischer Ebene kommen aber offenbar nur langsam in der Gesellschaft an. Dabei wirkt es sich erschwerend aus, dass die Türkei 2023 offiziell aus der Istanbul-Konvention ausgestiegen ist.³²

Während die nationale Migrationsbehörde erst im Jahr 2022 einen Aktionsplan in den Regionen gestartet hat, um Gewalt gegen Frauen zu

31 In der deutschen kommunalen Integrationsarbeit ist das soziale Phänomen bekannt, dass Frauen ihre delinquenten Männer häufig zu Lasten ihrer eigenen Person unterstützen (Ceylan 2006: 229). Im türkischen Kontext haben in den 1990er Jahren die Frauen in den *gecekondu*-Vierteln für den Aufbau von Infrastruktur und für die Verbesserung der Lebensbedingungen in diesen von der Verwaltung vernachlässigten Stadtteilen Istanbuls gekämpft (Wedel 2002: 142).

32 Die Istanbul-Konvention ist als ‚Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt‘ ein völkerrechtlicher Vertrag, der 2011 von 13 Mitgliedsstaaten des Europarates in Istanbul unterzeichnet wurde.

bekämpfen, thematisiert der türkische Städtebund TBB in vielen Kommunen Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Frauen und zur Bekämpfung von männlicher Gewalt bereits seit mehreren Jahren (TBB 2017: 8). Solche Initiativen tragen häufig die Handschrift der ehemaligen Familienministerin und aktuellen Oberbürgermeisterin von Gaziantep, Fatma Şahin, die seit 2014 gleichzeitig die Präsidentin des TBB ist. So unterstützt der TBB Familienzentren (*Aile destek merkezi*) in Diyarbakır und Şırnak (TBB 2013b: 56). Gewaltpräventionszentren (*Şiddet önleme ve izleme Merkezleri*) wurden 2017 in 49 Regionen eingerichtet und Fortbildungen für Beschäftigte der Polizei, der Gesundheitsbehörden, des Familiengerichts und der Verwaltung durchgeführt (TBB 2017: 8). Die Europäische Charta der Gleichstellung (CEMR) ist immer wieder prominent Gegenstand der Verbandszeitung des TBB, die bei den Städten intensiv dafür wirbt, diese zu unterzeichnen (TBB 3–2018: 62).³³

Während diese Aktionen alle Frauen inkludieren, engagieren sich oftmals Frauen in Verwaltungen für syrische Frauen. So bieten Kommunen niedrigschwellige Beschäftigungsprogramme, organisieren Sprachkurse oder halten mithilfe des UNHCR schulische Angebote für Kinder vor (TBB 2019: 56). Gleichzeitig entstehen Frauenkooperative wie beispielsweise in Mersin, in denen türkische und syrische Frauen als Produzentinnen von lokalen Produkten zusammenarbeiten (TBB 2020b: 74).

In den Maßnahmen des türkischen Städtebundes spiegelt sich allerdings durchaus die Mehrdeutigkeit des türkischen Migrationsregimes auf lokaler Ebene wider: Während der Verband im Jahr 2018 berichtet, dass Kommunen befürchten, dass städtische Unterstützungsmaßnahmen den weiteren Zuzug von Geflüchteten auslösen könnten (TBB 2018b: 10), hat der TBB gerade grenznahen Kommunen bei der Notfallversorgung mit Fahrzeugen für den Krankentransport oder die Müllabfuhr geholfen (TBB 2013a: 54).

33 Während 2022 von den türkischen Kommunen 28 die Charta unterschrieben haben, sind es in Deutschland 51 und in Italien 390 Gemeinden (<https://charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter>, abgerufen am 14.04.2022).

2.2.3 Asylpolitik

Mit dem Gesetz Nr. 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu – YUKK) hat die Türkei 2013 versucht, der Präsenz von Geflüchteten aus Syrien, die zuvor als ‚Gäste‘ adressiert bzw. kategorisiert wurden, einen neuen rechtlichen Rahmen zu geben. Die Fluchtmigration, die mit dem Krieg im Nachbarstaat Syrien seit 2011 einherging und zu einer massiven Zuwanderung in und Durchwanderung durch die Türkei von Geflüchteten aus dieser Region führte, hat die Türkei dazu gezwungen, sich als Aufnahmeland für Geflüchtete mit einer für sie neuen Situation sowohl gesellschaftspolitisch als auch rechtlich auseinanderzusetzen (Özürümez/Yetkin 2014: 446).

Genaue Angaben zur Gesamtzahl der in der Türkei lebenden syrischen Personen lagen zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Gesetzes noch nicht vor, da Asylsuchende generell bis zu diesem Zeitpunkt nicht registriert wurden. Auch existierte keine für sie zuständige Migrationsbehörde. Die Aufnahme der ankommenden Geflüchteten oblag bis dahin noch der nationalen Katastrophenschutzbehörde AFAD, die ihrerseits nach dem verheerenden Erdbeben des Jahres 1999, bei dem etwa 18.000 Menschen in der Marmararegion ums Leben gekommen waren, aufgebaut wurde (Yeşil 2016: 45).³⁴ Nach Angaben der AFAD lebten in den von der Behörde verwalteten Flüchtlingslagern am 23. August 2013 insgesamt 200.386 Personen mit syrischem Pass. Gleichzeitig ging die AFAD zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass etwa 350.000 syrische Geflüchtete außerhalb der Lager in verschiedenen Städten der Türkei lebten. In ihren Prognosen stützte sich die AFAD dabei auf Berichte der Vereinten Nationen, die bis Ende 2013 erwarteten, dass die Zahl der syrischen Staatsangehörigen in der Türkei eine Million überschreiten werde (AFAD 2013: 12).

Mit ihrem ersten Migrationsgesetz, das im Kontext des Syrienkriegs der eingetretenen Lage begegnete, reagierte die Türkei 2013 auf einen bereits dramatischen Zustand im Migrationsgeschehen. In ihrer Dimension ließ sich diese Situation, gleichwohl in anderen Rahmungen, nur mit der nationalen Umsiedlungs- oder Besiedlungspolitik im Zuge der Republikgründung vergleichen. Es handelt sich somit um das zweite dezidierte Eingreifen des Staates in einen Zuwanderungsprozess in der Geschichte der modernen Türkei (Özürümez/Yetkin 2014: 453). Der enorme An-

34 So ist AFAD auch nach dem Erdbeben vom 06.02.2023 in der Region aktiv.

stieg der Zuwanderungszahlen seit 2011 hat das zuvor existierende Migrationsregime auf allen Ebenen, insbesondere auch derjenigen der Verwaltung, massiv herausgefordert (Bakir/Ertan 2018: 152). Die gesetzliche und administrative Neuregelung, die etwa ab 2013 erkennbar wird, ist eine Reaktion darauf.

Das YUKK-Gesetz implementierte neue Regelungen auf zwei Ebenen: Zum einen regelte es die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise von ausländischen Staatsangehörigen in die Türkei neu. Zum anderen implementierte es die Umsetzung eines Schutzmechanismus für Ausländer:innen, die auf türkischem Staatsgebiet Asyl beantragen. Asylsuchende erhalten auf dieser Grundlage einen Aufenthaltstitel, der temporären Schutz gewährt, aber nicht dem internationalen Flüchtlingsstatus gleichkommt.

Hintergrund ist, dass die Türkei zwar die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 als Grundlage des internationalen Flüchtlingschutzes unterzeichnet hat, nicht aber die Erweiterung von 1967 (Nagel/Kaya 2020: 22). 1994 wurde mittels einer Verordnung die regionale Eingrenzung des Flüchtlingschutzes auf Europa bestätigt (Ceylan/Uslu 2019: 202). Dieser Umstand hat dazu geführt, dass die Türkei in der Vergangenheit in Bezug auf nichteuropäische Asylsuchende wie aus dem Iran oder Irak das Gebot des Non-Refoulement als Prinzip des Zurückweisungsverbots immer wieder verletzt hat, so zum Beispiel als türkische Ordnungskräfte Mitte der 1990er Jahre Geflüchtete den iranischen und irakischen Konsulaten übergeben haben (Frelick 1997: 26). Der temporäre Schutzstatus ist ein allgemeiner Status aus dem internationalen Völkerrecht, der eintritt, wenn die Kriterien der 1951 Genfer Flüchtlingskonvention nicht greifen. Die Betroffenen können dann gruppenbasierten Schutz erhalten, der kurzfristig angelegt ist (Fitzpatrick 2000: 281). Dabei sollte der ursprünglich temporäre Schutzstatus für Massenfluchtphenomene, die das nationale Asylsystem überfordern, weiterhin gelten (Frelick 2020: 50).

Der Flüchtlingsschutz umfasst entweder die Eingliederung in die Aufnahmegergesellschaft, die Rückkehr ins Herkunftsland oder die Weitermigration in einen Drittstaat. Beim völkerrechtlich verankerten Konzept des sicheren Drittstaates geht es darum, ob ein Erstankunfts- oder Transitstaat für Geflüchtete als sicher gelten kann. Es darf Menschen auf der Flucht im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 dort keine Verfolgungsgefahr drohen. Gilt ein Drittstaat als sicher, kann die Zuwanderung von Geflüchteten von dort eingeschränkt werden. Menschen,

die aus sicheren Drittstaaten als Geflüchtete zuwandern, können dort-hin zurückgewiesen werden. Gleichzeitig gilt aber auch das Non-Refoulement. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind dahingehend bindend, Personen an der Grenze nicht abzuweisen, die angeben, auf der Flucht zu sein und um Asyl bitten (Frelick et al. 2016: 196). Auch eine Rückführung in einen als sicher eingestuften Drittstaat erfordert daher zunächst eine Prüfung des Falls. Dies Prinzip findet sich im zweiten Abschnitt des YUKK im Artikel 4 (1) *Geri gönderme yasağı* („Grundsatz der Nichtzurückweisung“). Auch die Aufnahme dieser internationalen Standards in ein nationales Gesetz der Türkei lässt sich als eine partielle Anpassung der Rechtslage an das internationale Flüchtlingsrecht lesen.

Unter dem neuen YUKK-Gesetz werden offiziell in der Türkei nur Menschen als Asylsuchende nach internationalem Standard anerkannt, die aus Europa in die Türkei kommen. Dies führt zu der paradoxen Situation, dass sich Millionen Geflüchtete in der Türkei befinden, diese aber nur in einer marginalen Zahl von Fällen nach internationalen Kategorien als Geflüchtete erfasst werden. Offizielle Zahlen dazu werden nicht publiziert, aber Berichte von Aktivistengruppen sprechen für das Jahr 2021 zum Beispiel davon, dass in der Türkei nur 28 Personen als Asylberechtigte nach internationalen Standards anerkannt wurden. Im Jahr 2019 ist sogar nur von drei europäischen Asylberechtigten die Rede (The Asylum Information Database 2019: 109).

Die Situation ist daher auch mit dem neuen Gesetz erhalten geblieben, dass die Geflüchteten aus Syrien einen spezifischen Status in der Türkei erhalten. Der Schutzstatus für syrische Geflüchtete wird nach dem Prinzip des *prima facie* (lat. „dem ersten Anschein nach“) vergeben. Bis auf Widerruf wird dabei für eine bestimmte Gruppe von Menschen, die offensichtlich aus ähnlichen Gründen aus einem Land fliehen, ohne Einzelfallprüfung der gleiche Rechts- bzw. Schutzstatus gewährt. Für Geflüchtete aus Syrien hat die Türkei somit einen temporären Schutz eingeführt, der legalen Aufenthalt sowie ein gewisses Maß an Zugang zu grundlegenden gesellschaftlichen Systemen bzw. Rechten gewährt. Das Besondere an diesem Status ist jedoch, dass er vom türkischen Staat jederzeit widerrufen werden kann. Ein ähnlicher temporärer Status wird *prima facie* außer syrischen Staatsangehörigen nur Staatenlosen aus Palästina zuerkannt (The Asylum Information Database 2019: 19). Diese Konstruktion eröffnet Menschen ausdrücklich nur eine temporäre Bleibeperspektive. Ähnlich wie die Kategorien des internationalen Fluchtregimes handelt es

sich daher beim temporären Schutz nicht um eine neutrale Bezeichnung, sondern um einen Ausdruck politischer Präferenzen (Krause 2016: 18).

Das YUKK-Gesetz schafft für Geflüchtete ein zweigeteiltes Migrationsregime. Es existiert ein normiertes Verfahren für Syrer:innen, die einen spezifischen Rechtstatus erhalten, den die Türkei entwickelt hat. Daneben wurde ein semiformalisiertes Verfahren für Staatsangehörige aus Afghanistan, Pakistan oder Somalia etabliert. Diese ersuchen zwar ebenfalls Asyl in der Türkei, werden aber nicht als Geflüchtete, sondern als ausländische Staatsangehörige behandelt (The Asylum Information Database 2019: 19). Nichtsyrische Geflüchtete leben daher entweder illegalisiert in den Metropolen oder formal in den sogenannten Satellitenstädten, wo sie sich einmal im Monat bei der Polizei melden müssen (Baklacioglu 2017: 19).

Der Umstand, dass die Türkei das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht unterzeichnet hat und daher in internationalen normativen Rahmenformen formell nur Asylsuchende aus Europa aufnimmt, erzeugt auf der Ebene der Begriffe und Kategorien, die gebildet werden, um den spezifischen in der Türkei geschaffenen Flüchtlingsstatus zu bezeichnen, eine widersprüchliche Situation (Akinci et al. 2015: 65). So bezeichnete die AKP-Regierung die Geflüchteten aus Syrien romantisierend als *ensar* und bezieht sich damit auf diejenigen Gläubigen, die den Propheten Mohammed aus Medina nach Mekka begleitet haben sollen (Yanaşmayan et al. 2019: 40). Lange Zeit wurden Schutzsuchende aus Syrien in diesem Narrativ als ‚Gäste‘ (*misafir*) bezeichnet, was darauf zurückzuführen ist, dass sie bis zum YUKK-Gesetz keinen offiziellen Rechtsstatus besaßen (Aksel/İçduygu 2018: 28).

Das YUKK-Gesetz kann also einerseits als ein entscheidender Schritt zur Angleichung der nationalen Gesetzgebung an internationale Standards gelten. Ein weiteres Merkmal dafür ist etwa auch die Gewährung eines kostenfreien Rechtsbeistands (*adli yardım*) für einkommensschwache Asylsuchende (Refugee Rights Turkey 2019a: 7). Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass der dabei für Geflüchtete in der Türkei geschaffene Rechtsstatus stellenweise von internationalen Standards abweicht (Baklacioglu 2017: 19). Zugleich aber sagt die Betrachtung der normativen Ebene wenig über die daraus folgende Praxis aus. Obgleich die enormen Leistungen bei der Aufnahme einer großen Anzahl der Geflüchteten und die Bemühungen, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, in der Türkei anerkannt werden, hat die Türkei in der Praxis vielfach internationale Standards verletzt: Das

Non-Refoulement steht zwar im Gesetz, wird aber oft nicht praktiziert, was der Türkei in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) vorgeworfen wurde (Üstübici 2019: 6).

Die zentrale Behörde zur Durchführung dieser Meldeverfahren ist die mit dem YUKK neu gegründete nationale Migrationsbehörde (*İç Göç İdaresi*), die dem nationalen Innenministerium untersteht. Die Vorgaben für alle Veränderungsmeldungen an und die Wohnortzuweisung durch die nationale Migrationsbehörde, die in allen Provinzen der Türkei Regionalbüros unterhält, verdeutlichen das Ineinandergreifen von humanitärem Schutz und Kontrolle. Dieser Nexus besteht nicht nur im türkischen Migrationsregime im Inland, sondern manifestiert sich im Zuge von EU-seitigen Externalisierungsprozessen und der auf der Gegenseite betriebenen Migrationskontrolle an den Grenzen des Landes (Üstübici 2019: 14).

Die nationale Migrationsbehörde ist ab 2014 in enormem Tempo auf- und ausgebaut worden und hatte im Jahr 2019 bereits rund 10.800 Beschäftigte, die sowohl in der Zentrale in Ankara als auch in den Regionalagenturen arbeiten. Sie sind hauptsächlich mit der Registrierung von Geflüchteten und Maßnahmen zur Migrationskontrolle befasst (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2019: 12). Das Budget der Behörde hat sich seit Gründung des Amtes exponentiell gesteigert. Lag es beispielsweise 2021 noch bei 2.983.522.000 TL (ca. 183 Millionen EUR), betrug es 2022 bereits 4.493.997.000 TL (ca. 270 Millionen EUR) (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 22).³⁵

Ebenfalls in der Zuständigkeit des Innenministeriums befinden sich die sieben ‚temporären Unterbringungszentren‘ (*Geçici barınma merkezi*), in denen sich im März 2022 nach offizieller Zählung 50.873 syrische Staatsangehörige befanden. Das entspricht einem Anteil von 1,3 % der syrischen Geflüchteten in der Türkei. Die Zentren liegen in der Grenzregion zu Syrien in Adana-Sarıçam, Kilis-Elbeyli, Kahramanmaraş, Hatay (Altınözü, Yayladağı, Apaydın) und in Osmaniye-Cevdetiye (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 278). Über die Rolle der Kommunen bei der Flüchtlingshilfe schweigt das Gesetz allerdings, sodass weder Zuständigkeiten noch Handlungsfelder vorgegeben sind. Es können von den Kommunen auf dieser Grundlage keine Ressourcen beansprucht werden können (Lown-

35 Der Vergleich zwischen den Beträgen in türkische Lira und Euro verdeutlicht in diesem Zeitraum bereits die Auswirkungen der sich in der Türkei auswirkenden Inflation.

des/Polat 2020: 3). Betreuung ist offiziell nicht Aufgabe von Kommunen, die de facto natürlich nicht nur unmittelbar mit der Zuwanderung von Geflüchteten konfrontiert sind, sondern auch beträchtliche Leistungen für deren Unterhalt und Versorgung erbringen.

In ihrer Zuständigkeit für Kontrolle und Integration ähnelt die türkische Migrationsbehörde dem deutschen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg. Ebenso mit Blick auf ihre zentrale Organisation ist die Behörde mit dem Aufbau von Regionalabteilungen und Niederlassungen überall im Staatsgebiet aktiv. Beiden Institutionen ist außerdem gemeinsam, dass ihr Personal nicht nur die zentral organisierte Migrationssteuerung leisten soll, sondern auch Expertinnen und Experten für alle Migrationsfragen für andere Verwaltungszweige und darüber hinaus bereitstellen soll (Bogumil et al. 2019: 15). Auf der strategischen Ebene ist die türkische Migrationsbehörde auch damit beauftragt, die migrationspolitischen Grundsätze der Europäischen Union mit der türkischen Praxis in Einklang zu bringen (Bakir/Ertan 2018: 153).

Auffällig ist, dass dieses erste türkische Gesetz zur Steuerung von Migration und Aufenthalt unmittelbar nach dem 2013 ratifizierten ‚Gemeinsamen Europäischen Asylsystem‘ erarbeitet wurde. Artikel 67 Abs. 1 des ‚Vertrags über die Arbeitsweise der EU‘ definiert einen ‚gemeinsamen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts‘, in dem gleiche Mindeststandards auch bei der ‚Feststellung der Flüchtlingseigenschaft‘ hergestellt werden sollen. Die sogenannte Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 legt im Rahmen des ‚Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‘ Regeln für die Aufnahme von Personen fest, die internationalen Schutz beantragen. Die Aufnahmerichtlinie baut auf der sogenannten Qualifikationsrichtlinie (genannt auch Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU) von 2011 auf, welche ebenfalls ‚Normen für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus von Drittstaatsangehörigen mit internationalem und subsidiärem Schutz‘ definiert. Die Grundsätze beider EU-Richtlinien finden ihren Widerhall auch im türkischen YUKK (Akıncı et al. 2015: 65). Die Türkei orientiert sich somit deutlich an Vorgaben des europäischen Asyl- und Migrationsregimes.

Das Gesetz bleibt jedoch bei den konkreten Vorgaben zur Integration vage. Es werden lediglich Lebenslagen wie Gesundheit, Bildung, Sozialhilfe sowie Sozial- oder Dolmetscherdienste aufgeführt, die Menschen mit einem Ausweisdokument für vorübergehenden Schutz erhalten sollen (Yıldırımalp et al. 2017: 110). Der nationale Integrationsplan für die Jahre von 2018 bis 2023 (*Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018–*

2023) gibt ebenfalls einen umfassenden und detaillierten Überblick über die o. g. Handlungsfelder. Die Rolle der Kommunen ist dabei ein Themenschwerpunkt, ebenso die Zusammenarbeit mit NGOs sowie Bürgerbeiräten (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018: 34). Die konkrete Ausgestaltung bleibt an diesen Stellen allerdings ebenso offen wie die Frage, ob es sich in den genannten Handlungsfeldern eher um unmittelbare Hilfestellungen zur Bewältigung einer konkreten Lebenslage handelt oder um langfristig gedachte Inklusion.

2.2.4 Integration als Doing *uyum*

Ein Novum im Gesetz ist der Ansatz des *uyum*. Der Begriff lässt sich wörtlich als Harmonisierung übersetzen und kommt dem deutschen Konzept der Integration nahe. Er impliziert eine Assimilation bzw. Anpassung an die Mehrheitsgesellschaft, bei der Leistungen von den Zuwandernden erbracht werden (Düvell 2018: 195). In der Türkei bezog sich die Diskussion um Integrationsfragen lange Zeit auf die über 5 Millionen Türkeistämmigen, die in Deutschland, Frankreich oder in den Niederlanden leben. Im Kontext der Zuwanderung durch Umsiedlungspolitiken nach der Republikgründung wurden Anfang des 20. Jahrhunderts solche gesellschaftspolitischen Fragen, wie oben diskutiert, von starken Identitätssetzungen überlagert. Mit der massiven Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien musste sich die Türkei nun in einer neuen Rahmung mit Fragen von migrationsinduziert wachsender Diversität bzw. gesellschaftlichem Wandel auseinandersetzen (Akıncı et al. 2015: 69). Dies bedingte einen Perspektivwechsel von der Konstruktion des Türkischen für alle Staatsangehörigen ungeachtet der tatsächlichen ethnischen Zugehörigkeit zu einem Ansatz der Integration von Ausländer:innen in der Türkei als Aufnahmgesellschaft, der sich eher an europäischen Vorbildern orientiert (Kılıç 2019: 73 f). Dieser Umschwung ist ebenfalls ein Beispiel für eine Übernahme von Politiken im internationalen Migrationsregime zu deuten.

Mit dem Gesetz von 2013 hat die Türkei zum ersten Mal nicht nur ein Gesetz für den Aufenthalt erlassen, sondern auch für *uyum*. Das Gesetz unterscheidet ausdrücklich zwischen dem neutralen Begriff *göç* für Migration im Allgemeinen und der Einwanderung von türkischen bzw. muslimischen Personen, die unter *İskân kanunu* von 1934 fallen, das immer noch gültig ist (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018: 11).

Mit Blick auf Kategorien, die im Gesetz von 2013 gebildet werden, adressiert der türkische Integrationsansatz in erster Linie Menschen, die unter internationalem bzw. temporärem Schutz stehen. So legt Artikel 96 des YUKK fest, dass Integrationsmaßnahmen mit der Beteiligung von Kommunalverwaltungen, nationalen und internationalen Organisationen sowie Universitäten geplant und durchgeführt werden können. Allerdings klärt das Gesetz nicht näher, was unter solchen Maßnahmen, die *uyum* ermöglichen sollen, zu verstehen ist. Dagegen sind die Verpflichtungen (*yükümlüklär*) der Schutzsuchenden gegenüber öffentlichen Stellen im Gesetz genau benannt. Menschen, die unter internationalem Schutz stehen, sind verpflichtet, Veränderungen ihres Beschäftigungsstatus, ihres Einkommens und Vermögens innerhalb von 30 Tagen, einen Wohnsitzwechsel oder Veränderungen im Familienstand innerhalb von 20 Arbeitstagen zu melden. Bei unrechtmäßigem Bezug von Hilfsleistungen sind sie zur Rückzahlung verpflichtet. Personen unter vorübergehendem Schutz, der auf nationalem Recht beruht, sind ebenfalls zu den oben genannten Meldeverfahren verpflichtet. Zusätzlich müssen sie sich an dem von der Migrationsbehörde zugewiesenen Ort aufzuhalten (Kılıç 2019: 61).

Die Umsetzung der Handlungsziele von *uyum* verantwortet und gestaltet die nationale Migrationsbehörde. Öffentlichkeitswirksam finden regionale Dialogrunden in zahlreichen Städten und ihren von Flüchtlingsmigration betroffenen Quartieren statt. Die Internetpräsenz der Behörde dokumentiert Veranstaltungen, die offensichtlich in der Regel ohne eine direkte Einbindung der lokalen Stadtverwaltungen durchgeführt werden. Dominant sind in der Medienpräsenz vielmehr Bilder von Zusammenkünften geflüchteter Familien mit dem Präsidenten der Behörde. Ein weiteres prägnantes Beispiel für die Arbeit der nationalen Migrationsbehörde findet sich auf einer speziellen Webseite für Kinder (*uyumcocuk.gov.tr*), die Lieder und Spiele zu *uyum* anbietet. Ein türkisches Mädchen mit dem Kunstnamen *Muyu* (Anagramm von *uyum*) bringt einem ‚Migrantenkind‘ (*Göçmen çocuğu*) türkische Kinderspiele bei.³⁶

Doing uyum kennzeichnet also den Versuch der Türkei, sich dem westlichen Konzept der Integration anzunähern, und bezeichnet gleichzeitig dessen spezifische Übersetzung in den türkischen Kontext.³⁷ Mit Veranstaltungen und Dialogrunden zum Zusammenleben, der Vermittlung

36 <https://www.goc.gov.tr/goc-projeleri56>, abgerufen am 04.09.2020.

37 An dieser Stelle geht es nicht um den ethnometodologischen Forschungsansatz von Harold Garfinkel (Garfinkel 2022). Aber inspiriert von der Analyse der alltagsprakti-

vorherrschender kultureller Werte des Aufnahmelandes an die Newcomer sowie einem synthetisch positiven Framing von Migration durch bunte Bilder wird *uyum* zelebriert. Auf der praktischen Ebene bleibt die Übernahme des Integrationsgedankens oberflächlich, weil sich hierbei die Aufnahmegerellschaft nicht ändern soll bzw. muss.

Dieser Befund ähnelt den Beobachtungen zur Übernahme des temporären Schutzes als Beispiel der Diffusion bzw. der Übernahme von Politiken im internationalen Migrationsregime. Auch dabei zeigt sich, dass eine Kategorie formal übernommen wird, dann aber auf abweichende Art und Weise implementiert wird. Dies führt zu zwei Ableitungen: (1) Bei der Übernahme von Politiken gilt es stets die spezifischen Übersetzungen zwischen zwei Kontexten zu beachten; (2) zugleich scheint die Türkei zwischen der Übernahme europäischer Konzepte und ihrer partiellen Anpassung an internationale Standards einem eigenen Muster zu folgen, das sich bis zur Übernahme von Rechtskorpora anderer Staaten bei der Republikgründung zurückverfolgen lässt. Modelle werden selektiv angepasst.

Allerdings sieht die Wirklichkeit der Implementation oft ganz anders aus, als es Gesetze in Aussicht stellen oder die Medienpolitik der zuständigen Institutionen suggeriert: Umfragen der türkischen AKP-nahen Frauenflüchtlingsorganisationen KADEM (*Kadın ve Demokrasi Derneği*) verdeutlichen beispielsweise, dass es kaum interkulturellen Austausch zwischen Zugewanderten und alteingesessener Bevölkerung gibt. Lediglich jede vierte syrische Frau gab zu Protokoll, unter türkischen Frauen Freundinnen gefunden zu haben. Die Teilhabe syrischer Frauen erstreckt sich vielmehr vor allem auf Interaktionen innerhalb der eigenen Gruppe, arabischer Vereine und lokaler NGOs (KADEM 2018: 71).

Daher kommt es immer mehr auf die zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Türkei an, die einen wesentlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe von Geflüchteten leisten (Boşnak 2021; El Abed et al. 2023). Insbesondere im lokalen Raum bieten Vereine und Nachbarschaftshilfen, die zum Teil auch mit Kommunen kooperieren, Unterstützung und Solidarität mit den Newcomern (Kayali 2022: 7). Die Einhaltung der Menschenrechte sowie eine Rechtsberatung stehen im Fokus vieler nationaler NGOs, die häufig Beratende aus den Communities der Geflüchteten in ihre Arbeit mit aufnehmen (Özdora Akşak/Dimitrova 2022: 379). Kos-

tischen Handlungen, um die soziale Wirklichkeit von Gender herzustellen, wird der Begriff *doing* angewandt (West/Zimmerman 1987).

tenfreie Rechtsberatung wird durch gemeinnützige Organisationen wie SGDD-ASAM (*Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği* – Verein zur Solidarität mit Asylsuchenden und Migranten) oder auch MUDEM (*Mülteci Destek Derneği* – Unterstützungsverein für Geflüchtete) angeboten (The Asylum Information Database 2019: 60). Eine positive Rolle spielen vielerorts die türkischen Anwaltskammern, die in den Metropolen Ankara, Istanbul, Izmir, Kayseri und Erzincan, in denen größere Abschiebezentren betrieben werden, den Rechtsschutz von Geflüchteten übernehmen und Verantwortliche auch in die Beiräte der Abschiebezentren entsenden. So hat die Anwaltskammer in Izmir, die nach eigenen Angaben die erste Kommission für Migration und Asyl (*Göç ve İltica Komisyonu*) gegründet hat und im lokalen Abschiebezentrum *Harmandalı* aktiv ist, für ihre 400 Anwältinnen und Anwälte im Jahr 2020 ein Handbuch zum „Flüchtlingsrecht für in der Prozesskostenhilfe tätige Rechtsanwälte“ (*Adli Yardım Alanında Çalışan Avukatlar İçin Mülteci Hukuku Rehberi*) herausgegeben (Izmir Barosu 2020).

Ungeachtet der Verbesserungen auf gesetzlicher Ebene und der Ausweitung des Rechtsbeistands bleibt festzuhalten, dass es in der Praxis keinen systematischen Rechtsschutz für Geflüchtete gibt. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Aufenthaltsstatus oder Ausweisung, sondern insbesondere hinsichtlich der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft (Çelik/White 2021: 16). Neben der Flüchtlingsaufnahme ist die Türkei durch sozioökonomische Probleme überlastet und kann selbst ihren eigenen Staatsangehörigen keinen Schutz vor Ausbeutung bieten. So ist in naher Zukunft kaum eine Verbesserung der Lage von Geflüchteten in diesem Bereich zu erwarten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das türkische Migrationsregime widersprüchlich bleibt: Es ist ein emergenter Komplex älterer Strukturen, die teils bis in die osmanische Zeit zurückreichen und seit den 1920er Jahren zunehmend durch nationalstaatliche Elemente überformt bzw. überschrieben werden. Lange Zeit waren eher Fragen der Abwanderung oder Durchwanderung vorherrschend, die dazu geführt haben, dass der Umgang mit Zuwanderung rudimentär reguliert blieb. Ansetzend an Prozessen, die im Kontext des Aufnahmeverfahrens der Türkei in die EU begonnen haben, hat dann die Massenflucht aus Syrien fast schlagartig einen beträchtlichen Regulierungsbedarf erzeugt, der seit gut einem Jahrzehnt zu einer revolutionären Umstrukturierung des Umgangs mit Migration in die Türkei und mit der Zuwanderung von Geflüchteten ausgelöst hat.

2.2.5 Externalisierungsprozesse

Kurz nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Februar 2022 ließ der türkische Innenminister Süleyman Soylu zur Aufnahme der ersten 20.000 ukrainischen Geflüchteten verlautbaren: „Wir nehmen sie auf, gucken nicht auf ihr blondes Haar und ihre blauen Augen, wir sind Muslime“ (Cumhuriyet 2022). Fünf Monate später gab die dem Innenministerium unterstellte Migrationsbehörde bekannt, dass seit Jahresbeginn 72.578 ‚Illegal‘ (*kaçak*) deportiert worden seien, ohne dabei ihre Nationalitäten zu nennen (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2022).

Diese Aussagen repräsentieren nicht nur eine bestimmte nationalistisch und religiös formierte Informationspolitik, sondern auch Aushandlungsprozesse zwischen der türkischen Regierung mit der Europäischen Union bzw. ihren Mitgliedstaaten einerseits und der politischen Opposition im Inland andererseits, die zunehmend flüchtlingskritisch wird (Şahin-Mencütek et al. 2021b: 22). Neben den politischen Verwerfungen mit den NATO-Partnern durch das zwiespältige Verhältnis der Türkei zu Russland, verschränkt die Türkei außenpolitische Interessen mit den Themen Migration und Asyl. Während die Türkei ihre Grenze zu Syrien lange Zeit offen gehalten hat, sollte sie 2016 ihre Grenze zu Europa schließen und Geflüchtete daran hindern, weiterzuziehen (Akıncı et al. 2015): türkische Ordnungsbehörden sollten durch eine strikte Migrationskontrolle Geflüchtete daran aufhalten, in die EU einzureisen. Ergebnis waren eine ambivalente Flüchtlingspolitik im Inneren und der sogenannte Flüchtlingsdeal der Türkei mit der EU (Karadağ 2019: 11). Ihre Rolle als Gate-keeper bzw. erste Verteidigungsline der NATO hat die Türkei gegenüber der Sowjetunion seit 1952 geostrategisch erfüllt. In der Türkei wird ihr Beitrag zur Regulierung der Flüchtlingswanderung vielfach als Neuaufgabe dieses Verhältnisses aufgefasst (Akgül-Açıkmeşe/Koppa 2022: 9).

Diese Verlagerung von Lasten oder Aufwendungen auf andere Regionen wird in der Forschung auch als Externalisierung bezeichnet. Als Folge solcher quasi extraterritorialen staatlichen Maßnahmen werden Asylsuchende durch Dritte daran gehindert, das Territorium des Staates zu erreichen, von dem die Externalisierung ausgeht. Solche Mechanismen, die immer stärker zu Elementen von Migrations- und Flüchtlingspolitik werden, verursachen Externalitäten, die in „institutionalisierten Verhandlungsarenen“ (Behnke 2018: 263) ausgeglichen werden müssen, um diejenigen Akteure, die diese Lasten übernehmen, zur Mitwirkung zu bewegen. Im türkischen Kontext wird die Externalisierung auf zwei Ebenen er-

reicht: Die unmittelbare Verhinderung der Weiterreise von Geflüchteten auf das Territorium der Europäischen Union durch Kontrolle verbindet sich mit Ressourcentransfers, die in der Türkei soziale und infrastrukturelle Programme ermöglichen.

Dabei bauen europäische Staaten zwischenstaatliche Kooperationsformen direkt mit der Türkei auf (Panizzon/van Riemsdijk 2019: 1226). Wie die empirischen Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse mittels Textmining zeigen werden, wirken Staaten wie Deutschland, Schweden und Dänemark mit eigenen Migrations- und Integrationsprogrammen direkt auf die Arbeit der kommunalen Ebene in der Türkei und umgehen damit die europäische Ebene. Organisiert wird das Abblocken von Fluchtwanderung gegenwärtig nicht mehr vor allem durch eigene Grenzkontrollen, da internationales Flüchtlingsrecht diese bei Asylsuchenden tendenziell unwirksam macht: Selbst bei Ad-hoc-Beurteilung eines Antrags muss zunächst die Aufnahme zur Fallprüfung erfolgen. Es geht also darum zu verhindern, dass Asylsuchende die Grenzen der EU überhaupt erreichen. Dies erfordert, dass Geflüchtete Aufenthalt in einem sicheren Drittstaat finden und annehmen, was wiederum Weiterwanderung vermindert und eine leichtere Rückweisung in diese Staaten ermöglicht (Fine 2018: 1751).³⁸

Umgesetzt werden kann eine solche Politik in der Regel nur durch Mitwirkung dieser Staaten, was wiederum entsprechende Ressourcenzuweisungen voraussetzt und über bilaterale bzw. multilaterale zwischenstaatliche Abkommen formalisiert wird (Frelick et al. 2016: 193). Der Trend zur Ausgrenzung von Asylsuchenden durch deren Immobilisierung in einem sicheren Drittstaat ist kein neues Phänomen, zumal Nationalstaaten meist ambivalent gegenüber internationaler Kooperation in Bezug auf Flüchtlingsaufnahme reagieren. Gerade für wirtschaftlich schwache Staaten stellt eine große Zahl zu versorgende Menschen beträchtliche Herausforderungen dar (Loescher 1994: 352).

Die Hoffnung, dass andere Staaten die Aufgabe übernehmen, Menschen auf der Flucht aufzunehmen, ist weit verbreitet und speist sich in der Regel aus der Angst, dass Geflüchtete die eigene Gesellschaft und deren Strukturen gefährden oder überlasten (Suhre 1998: 401). Maßnahmen, die den Zugang zum eigenen Territorium für Menschen auf der Flucht

38 Ein Beispiel dafür sind paramilitärische Organisationen in Libyen, die mit der europäischen Grenzschutzagentur Frontex kollaborieren.

erschweren oder verhindern sollen, sind daher ebenso weit verbreitet wie Bemühungen, eine rasche – und nicht immer freiwillige – Rückführung von Geflüchteten zu ermöglichen, wenn diesen kein Asyl gewährt wird (Loescher 2001: 46).

Die Türkei ist im Jahr 2016 Akteurin europäischer Externalisierungsstrategien geworden, als das Rückübernahmeverabkommen mit der EU und anschließend der sogenannte gemeinsame Aktionsplan (auch bekannt als ‚EU-Türkei-Deal‘) abgeschlossen wurde. Der Türkei wurden im Rahmen des Abkommens mit der EU vom 18. März 2016 6 Milliarden EUR als Hilfe zugesagt, die vertraglich gebunden über Projekte und Hilfsorganisationen geleistet werden sollten. Fünf Jahre später waren bis Ende 2021 über 4 Milliarden EUR aus dieser Summe ausgezahlt worden (Die Bundesregierung 2021).³⁹

Im Jahr 2015 war dem ‚EU-Türkei-Deal‘ vorausgegangen, dass die Türkei mit der Aussetzung der Kontrolle der Migrationsbewegungen in Richtung Westen Geflüchtete als Druckmittel gegen die EU entdeckt hatte (Düvell 2019: 2237). Das Aussetzen von Grenzkontrollen hat damals eine Massenbewegung von Geflüchteten in Richtung Europa ermöglicht und der EU vor Augen geführt, wie massiv sie die Folgen des Syrienkriegs betreffen können. Nach dieser Erfahrung hat sich die EU kurzfristig bereit erklärt, die Türkei beim Unterhalt von Geflüchteten im eigenen Land zu unterstützen, wenn diese an der Weiterreise nach Westen gehindert werden. Zugleich wurde der oben diskutierte Rückführungsmechanismus installiert.

Seitdem dient der prekäre Status der Asylsuchenden in der Türkei als Druckmittel gegenüber den europäischen Staaten (Aksel/İçduygu 2018: 28). Im historisch tief verwurzelten Dauerkonflikt zwischen Griechenland und der Türkei werden Geflüchtete ebenfalls zum Spielball (Koca 2014). 2021 hat eine Mischung aus Fake News und intransparentem Vorgehen des türkischen Innenministeriums dazu geführt, dass Tausende Menschen an die griechische Grenze gelöst wurden und dann von griechischen Grenzschützern mithilfe der europäischen Agentur für die

39 Externalisierungsprozesse sind international: Die Grenze Mexikos zu den USA ist ein prägnantes Beispiel dafür, wie Mexiko als Gatekeeper zu den USA fungiert. Auffällige Parallele ist, dass ehemalige Auswanderungsländer wie Türkei und Mexiko von den ehemaligen Aufnahmestaaten in ihrem Migrationsregime beeinflusst werden (Refugee Rights Turkey 2019b: 3). Ein weiteres aktuelles Beispiel ist die Grenzkontrolle der marokkanischen Behörden im Auftrag Spaniens in Gibraltar.

Grenz- und Küstenwache Frontex gewaltsam aufgehalten wurden (Toygür et al.: 20).

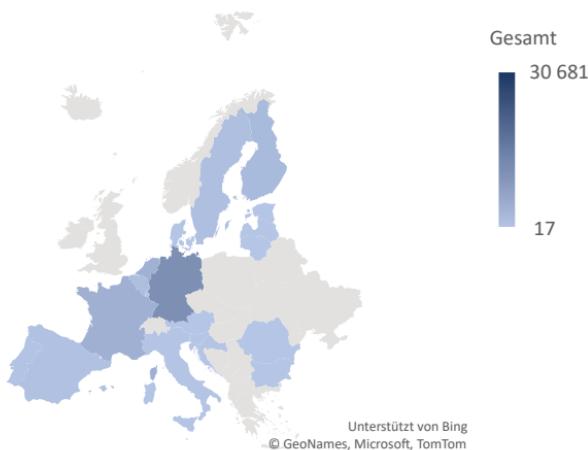
Gleichzeitig wird ein deutliches Missverhältnis zwischen der Aufnahme von Geflüchteten und Finanzierungshilfe durch die EU deutlich: Griechenland hat seit 2014 insgesamt 2,9 Milliarden EUR für die Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten erhalten. Ein Überblick über die Gesamtzahl der in Griechenland in dem Zeitraum befindlichen Geflüchteten ist nicht verfügbar. Jedoch lebten im Februar 2022 nach UNHCR-Angaben insgesamt 166.124 Asylsuchende in Griechenland. Zur gleichen Zeit lebten 3,7 Millionen Syrer:innen unter temporärem Schutz und 322.000 Geflüchtete unter internationalem Schutz aus dem Irak, Afghanistan und dem Iran in der Türkei.

Migrationsregime sind häufig asymmetrisch ausgeprägt: Westliche Industrieländer finanzieren Unterstützung und Hilfe, die über internationale Organisationen im Sinne von *burden sharing* an die Aufnahmelande ausbezahlt werden (Betts 2008: 5), die ihrerseits dafür sorgen, dass weniger Geflüchtete den Westen erreichen. Auf diese Art und Weise wird auch das Flüchtlingsregime der Türkei zum Teil von der EU finanziert. Übertragen werden also nicht nur Regeln, Normen und Routinen, die, wie oben dargestellt, von der Türkei an die eigenen Interessen angepasst werden. Übertragen werden auch unmittelbar Funktionen von Grenzkontrolle bzw. Migrationskontrolle. Diese Verlagerung trägt dazu bei, dass der ehemalige Transitstaat Türkei so rasch und massiv zum Aufnahmestaat für Geflüchtete geworden ist (Üstübici 2019: 5).

Mit dem Abschluss des ‚EU-Türkei-Deals‘ wurden die Aufnahmestrukturen in Abschiebezentren umgewandelt. Die EU beteiligte sich somit unmittelbar an der Finanzierung dieser Einrichtungen (Refugee Rights Turkey 2017: 7). Menschen, die nicht in der Türkei als Geflüchtete registriert sind, können in diese Rückführungszentren transportiert und in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden. Angehörige der Roma-Minderheit Dom werden sogar nach Syrien deportiert, wo sie eklatanter Diskriminierung ausgesetzt sind (The Asylum Information Database 2019: 14).

Die sogenannte Eins-zu-eins-Formel der Vereinbarung mit der EU besagt, dass für jede Rückführung eines syrischen Staatsangehörigen, der von den Ägäischen Inseln in die Türkei zurückkehrt, eine andere syrische Person in ein Land innerhalb der EU umgesiedelt wird. Auf der Basis dieser Regel wurden nach Angaben des türkischen Innenministeriums bis Anfang 2022 insgesamt 2.139 Menschen in die Türkei abgeschoben (748 stammten aus Pakistan, 412 aus Syrien, 204 aus Algerien sowie 775

1:1 Ausgereiste Personen nach der 1:1 Formel



Karte 2: Ausgereiste Personen Eins-zu-eins-Formel

Menschen aus 38 weiteren Nationen). Aus der Türkei wurden zur gleichen Zeit 30.681 Personen mit syrischem Pass in EU-Staaten umgesiedelt. Die meisten Menschen hat mit Abstand Deutschland (11.765) aufgenommen, danach folgen Frankreich (4.886) und die Niederlande (4.712).

Das türkische Innenministerium erklärt die Differenz zwischen den aufgenommenen und umgesiedelten Menschen zu einem Indikator für *külfet paylaşımı* („Lastenteilung“), d. h. *burden sharing* zwischen der Türkei und den EU-Ländern (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 280). Die Externalisierung verhindert also einerseits das Weiterwandern des größten Teils der syrischen Geflüchteten. Andererseits erfährt die Türkei, wenn auch im Vergleich marginal, durch die Umsiedlungspolitik der EU eine größere Entlastung, als es ihr im Abkommen von 2016 zugesagt worden ist. Die Externalisierung bezieht sich aber nicht nur auf Grenzkontrollmaßnahmen, die in der Regel auf der Basis von bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Ländern in Europa und Abgangs- oder Transitländern erfolgen und von der Agentur Frontex mit umgesetzt werden (Zapata-Barrero 2020: 3).

Daneben ist vor allem die indirekte Externalisierung von Bedeutung, die sich auf internationale Programme in der Türkei bezieht, die der sozialen Versorgung von Geflüchteten dienen. Ein umfassendes Programm in diesem Zusammenhang ist der sogenannte 3RP, der Regional Refugee and Resilience Plan, der nicht nur in der Türkei, sondern auch in Jordanien

und im Libanon umgesetzt wird und 2021 um Irak und Ägypten erweitert wurde. Insgesamt betrifft das Programm in diesen Regionen etwa 7,1 Menschen Flüchtlinge, davon 5,6 Millionen registrierte syrische Geflüchtete. Sein Fördervolumen betrug 2002 insgesamt 6,1 Milliarden US-Dollar (UNHCR/UNDP 2022b: 3).

Rechtliche, administrative und migrationspolitische Prozesse bringen auf nationaler und lokaler Ebene neue Verwaltungsstrukturen hervor und wirken modifizierend auf bestehende Infrastrukturen und Organisationen. Entscheidend dabei ist die Vielzahl entstehender Kooperationen in Projekten sowie ein internationaler Informations- und Expertenaustausch, an dem sich die EU, einzelne Staaten und zahlreiche internationale Organisationen beteiligen (Frelick et al. 2016: 194).

Das Programm 3RP wird in der Türkei von UNHCR und UNDP gemeinsam umgesetzt. Das Hauptziel ist die Versorgung der in der Türkei lebenden Syrerinnen und Syrer, die unter temporärem (nationalem) sowie internationalem Schutz stehen. Die Versorgung betrifft in erster Linie den Zugang zu Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdiensten sowie zu kommunalen Dienstleistungen. Im Jahr 2022 entfielen aus dem Budget des Programms 3RP über eine Milliarde US-Dollar auf die Türkei, ein Budget, das zu 85 % von UN Organisationen und von 15 % NGOs verausgabt wurde (UNHCR/UNDP 2022a: 54). Die Partner- und Spendernorganisationen umfassen neben nationalen Ministerien, NGOs, Wirtschaftsverbänden und internationalen Stiftungen auch nationale Organisationen aus Japan, Dänemark oder Katar. Auf vergleichsweise sehr niedrigem Niveau sind türkische Kommunen (*municipalities*) beteiligt (UNHCR/UNDP 2022a: 21).

Die EU hat als direkte Folge des EU-Türkei-Abkommens von 2016 ihr bisher größtes humanitäres Programm aufgelegt, das Emergency Social Safety Net, ESSN, das bis 2023 finanziert ist (European Commission 2022). Das ESSN ist ein Sozialprogramm, das anspruchsberechtigten Geflüchteten als *most vulnerable persons* periodisch eine bestimmte Summe Geld zur Deckung des eigenen Lebensunterhalts zur Verfügung stellt.⁴⁰ Die Durchführung erfolgt über das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen WFP (World Food Program) und durch den

40 Ein anspruchsberechtigtes Familienmitglied erhält Anfang 2022 ca. 155 TL (ca. 10 EUR), Geld, das mittels einer Karte (*Kızılaykart*) bei der türkischen Volksbank *Halkbank* abgehoben werden kann (Stand: 28.03.2022), <https://platform.kizilaykart.org/tr/index.html>.

Türkischen Roten Halbmond (TRC-Turkish Red Cross, Türk Kızılay) (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 124).

Die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (DG ECHO4) kann dem Türkischen Roten Halbmond TRC nicht direkt Finanzmittel zukommen lassen. Daher ist das WFP als eine internationale Organisation zwischengeschaltet (European Commission 2019: 53). Der TRC steht jedoch unter dem Verdacht, mit der nationalen Regierung eng vernetzt zu sein. So sind zum Beispiel die von der Zentralregierung ernannten Gouverneure in den Gremien der Hilfsorganisationen im Vorstand. Daher stuft die Forschung den TRC als GONGO (*Government operated non-governmental organization*) ein (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 369).⁴¹

Das ESSN-Programm steht ausdrücklich nur denjenigen syrischen Geflüchteten offen, die neben dem Nachweis der Bedürftigkeit sowie des anerkannten Schutzstatus eine registrierte Adresse vorweisen können. Dies schließt Menschen aus, die in prekären Wohnverhältnissen leben bzw. nicht in dem Bezirk, der ihnen als Wohnort zugewiesen wurde (Çelik/White 2021: 15). Gleichwohl schätzt die Europäische Kommission auf Grundlage ihrer eigenen Evaluation, dass die Hilfen aus dem ESSN grundsätzlich bei der Zielgruppe ankommen würden (European Commission 2019: 30). Unübersehbar bleibt indes, dass das Programm auch ein mächtiges Instrument der Kontrolle und Disziplinierung gegenüber Geflüchteten ist. Dies betrifft sowohl den Druck, sich registrieren zu lassen, als auch etwa Fragen des Aufenthalts (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 124).

Pragmatisch hat die Türkei dieses größte entwicklungspolitische Transferprogramm der EU in ihr Sozialsystem integriert (Yilmaz 2019: 729). Der Evaluationsbericht von 2019 stellt fest, dass sich die Türkei damit „deutlich von dem stereotypischen humanitären Umfeld unterscheidet“ (European Commission 2019: 42). Damit ist gemeint, dass die Türkei nicht auf kurzzeitige Erbringung von Dienstleistungen durch NGOs gesetzt hat, sondern die EU-Hilfen in ihr bestehendes nationales Sozialleistungssystem übernommen hat.

Das ESSN-Programm ist in das nationale türkische Sozialhilfesystem BSYS (*Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi*) eingegliedert. Dieses System

41 GONGO steht als Akronym für *government operated non-governmental organization*, d. h. für eine staatlich gelenkte NGO, die ursprünglich in England im Zuge von Rationalisierungsprozessen der öffentlichen Verwaltung entstanden ist (Lowndes/Polat 2020: 14).

wurde 2010 mit Mitteln der Weltbank eingeführt und umfasst die Bearbeitung des Sozialhilfebezugs von anspruchsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern auf kommunaler Ebene. Die dabei erhobenen personenbezogenen Daten werden in einer Datenbank zentral hinterlegt. Gleichzeitig können die Antragstellenden ihre Daten über das E-Government-Portal einsehen. Die Leistungen umfassen neben Sozialhilfe Leistungen wie Witwen- und Waisenrente, Beschäftigungsförderung, Veteranenhilfe, Hilfe für Menschen mit Behinderung, Heizkostenzuschuss oder Wohnraumhilfe (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2017: 12).

Das ESSN sowie die Conditional Cash Transfers, kurz CCTE, als Bildungshilfe für ausländische Kinder (*Yabancılara Yönelik Şartlı Eğitim Yardımı*), sind in dieses System eingebunden (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022a).⁴² Die Antragstellung und -bearbeitung erfolgt über die Sozialstiftungen SYP (*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*), die es bereits seit 1986 gibt. Die SYP sind eine Art Sozialhilfeträger, die in jeder Region mit dem Ziel etabliert wurden, Maßnahmen der Sozialhilfe einzuleiten. Das Personal führt Hausbesuche durch, erfasst den sozioökonomischen Status der Betroffenen und genehmigt schließlich bei Anspruchsberichtigten die Anträge (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2022b).

Beide Programme, Sozialhilfeleistung und Flüchtlingsunterhalt, bewegen sich zwischen dem Feststellen von ‚Vulnerabilität‘ als Bezugsvoraussetzung und dem Aufbau von ‚Resilienz‘ als Maßnahmenziel (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 126). Die Produktion von Resilienz von Individuen oder Systemen, d. h. Widerstandsfähigkeit, ist ein international anerkanntes Konzept zur Eindämmung der Folgen von Katastrophen und Krisen (Hustedt 2019: 183). Internationale Programme von UNHCR, Weltbank oder EU nehmen die abstrakten Konzepte der Resilienz und Vulnerabilität (in der Covid-19-Pandemie in Deutschland ebenfalls dominant) als Grundlage für ihre Arbeit.

Zu vulnerablen Gruppen werden häufig Ältere, Menschen mit Behinderung und Frauen sowie Kinder gezählt. Frauen werden in Krisenzeiten häufig ohne Selbstwirksamkeit bzw. Agency als zu schützende Opfer kategorisiert, die zum Aufbau ihrer Resilienz eine bestimmte Maßnahme oder Politik brauchen (Krause 2016: 22). Diese Logik wird hier auf besondere

42 Conditional-Cash-Transfers (CCTE) ist ebenfalls als Programm zur Armutsbekämpfung in Brasilien und Mexiko bekannt. Es richtet sich zum Beispiel an Mütter, die ihre Kinder regelmäßig zur Schule schicken und dafür Geld und Gesundheitsversorgung bekommen (Henninger 2018: 6).

Art und Weise verallgemeinert. Dies allerdings durchaus selektiv: Während das UNHCR den Resilienzansatz bei Personen aus Syrien verfolgt, wird dieser bei Menschen aus Afghanistan nicht angewandt (Krause/Schmidt 2020: 27f).

Wichtige Akteure in diesem Geschehen sind neben staatlichen Stellen international agierende NGOs und Stiftungen, die nicht selten als ‚verlängerter Arm der Nationalstaaten‘ Anreize und Fördermittel in Aussicht stellen.⁴³ Die Übernahme von Ideen, Konzepten und Best Practice kann im Rahmen von internationalen Konvergenzprozessen im Idealfall intrinsisch motiviert durch Imitations- und Lernprozesse stattfinden. Grundlage sind im Rahmen transnationaler Kommunikation Diffusionsprozesse, die zur Verbreitung bestimmter Ansätze beitragen. Art und Umfang solcher Übernahmen können dabei aber auch, zumindest partiell, durch direkten Zwang, politische Verpflichtungen oder Druck sowie durch finanzielle Anreize bewirkt werden. Diese politische und ökonomische Konditionalität ist insbesondere bei den Programmen von Weltbank und UN in der Türkei zu beobachten (Aksel/İçduygu 2018: 1).

Wie solche Interaktionen Veränderungen herbeiführen, lässt sich auf vielen Ebenen erkennen. So ist der Begriff Resilienz inzwischen in die türkische Sprache als *resilyans*⁴⁴ aufgenommen worden und hat Einzug in das Vokabular der türkischen Migrationsarbeit gehalten, das sich immer stärker am Wording der zuvor genannten Programme von UN und EU sowie einzelner Staaten orientiert (Gültaşlı et al. 2019b: 14). Ein prägnantes Beispiel etwa ist das Wirken des schwedischen Städtebundes SKL International (Swedish Association of Local Authorities and Regions) und seines Programms Resilience in Local Governance (RESLOG)⁴⁵, das in kooperationswilligen türkischen Kommunen mit einem hohen Anteil an Syrer:innen umgesetzt wird (Dura/Karakoç 2019: 14). Die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen durch internationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zur Versorgung von Geflüchteten wird von NGOs immer stärker als eine Alternative zu gestaltendem Handeln der Zentralregierung in Ankara gesehen (Adar/Püttmann 2022: 3).

43 Dieses normative Zureden (*normative suasion*) ist nicht nur im Migrationsbereich, sondern auch im Umweltbereich zu beobachten (Bohne 2018: 231).

44 Die korrekte türkische Übersetzung für Resilienz wäre *dayanıklık* für Widerstandskraft.

45 <https://sklinternational.se/projects/projekt/turkeyandlebanonresilienceinlocalgovernance.1046.html>, abgerufen am 28. 03. 2022.

Der 3RP trägt den Begriff Resilienz im Programmnamen; auch das ESSN adressiert die am stärksten vulnerablen Gruppen seiner Zielgruppe. Die Perspektive der Programme ist somit ausdrücklich auf etwas fokussiert, was als Notfall oder Notlage definiert wird. Während die Türkei weiterhin auf dauerhaftem *burden sharing* beharrt, die Versorgung der Geflüchteten mithilfe von EU-Geldern also institutionalisieren will, entwickelt die EU Ausstiegsszenarien aus dem Programm (Ark-Yıldırım/Smyrl 2021: 131) und folgt damit der Logik einer in einem bestimmten Zeitraum zu bewältigenden Krise.

Gleichzeitig wird aber auch in der Türkei die dauerhafte Ansiedlung syrischer Menschen zunehmend kritisch diskutiert. Treibend dabei ist die wachsende Ablehnung der Geflüchteten durch die türkische Bevölkerung, die sich mit steigender Inflation und sich ausbreitender Wirtschaftskrise verstärkt. Darauf reagiert auch die oppositionelle CHP, die sich diesen Unmut zu eigen gemacht hat. Bevor also Integration überhaupt beginnen kann, wird bereits über Rückführung und Repatriation in eine von türkischen Soldaten kontrollierte Safe Zone in Nordsyrien diskutiert (Adar 2020: 3). In dieser Sicherheitszone (*güvenli bölge*) soll nach Angaben des Innenministeriums der Türkei ein Alltag durch den Aufbau von Verwaltungs-, Sicherheits- und Gesundheitsstrukturen möglich werden (T.C. İçişleri Bakanlığı 2021: 281).

Die dazu notwendige militärische Besetzung staatsfremden Gebiets ist international umstritten und wird häufig als eine innenpolitisch motivierte Maßnahme der Türkei gesehen, um die Repatriierung der syrischen Geflüchteten voranzutreiben (Şahin Mencütek 2022). Dass bisher nicht das Entstehen einer dezidiert rechtspopulistischen Antimigrationspartei in der Türkei zu beobachten ist, ist nicht zuletzt dem Glauben an die Rückkehr der Syrer:innen in ihr Heimatland geschuldet, der noch weit verbreitet ist (Yanaşmaya et al. 2019: 48).⁴⁶

Die Türkei selbst hat 2018 eine 837 km lange Mauer entlang der syrischen Grenze mit nur einem einzigen offiziellen Durchgang errichtet (The Asylum Information Database 2019: 127). Der Bau der Grenzmauer ist ein weiterer Baustein einer Politik, die eine Rückkehr der syrischen Geflüchteten und das Ende weiterer Fluchtwanderung suggeriert. Dazu gehört

46 Seit 2021 gibt es die nationalistische Partei *Zafer Partisi* (Partei des Sieges) mit dezidiert flüchtlingsfeindlicher Programmatik.

auch, dass kurz nach der Kommunalwahl des Jahres 2019 die Stadtverwaltung von Istanbul mit einer symbolträchtigen Rückführung von syrischen Geflüchteten begann, die sich in Istanbul unregistriert angesiedelt hatten, in die Städte der Erstregistrierung, die ihnen als Wohnorte zugewiesen worden waren (Rottmann/Kaya 2020: 2).

Die CHP haderte als Oppositionspartei dabei durchaus mit ihrer Rolle: Als sozialdemokratische Partei scheint für sie ein liberaler Umgang mit Fluchtmigration vorgegeben, zugleich will sie nicht in den Verdacht geraten, die Politik der AKP-Regierung zu unterstützen (Wuthrich 2020: 35). Hinzu kommt seit dem Abzug der westlichen Alliierten aus Afghanistan im August 2021, dass die Türkei keine weiteren Geflüchteten von dort aufnehmen möchte (CATS Network 2021).

2.3 Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen

Für die Untersuchung von Kommunalverwaltungen sind drei Aspekte von Bedeutung: (a) die institutionelle Dimension von Staat und Verwaltung, also ihr formaler Aufbau und ihre Einpassung in staatliche Makrostrukturen, (b) die kulturelle Dimension, die sich auf Traditionen bezieht, die sich in Recht, Strukturen und Praktiken spiegeln, sowie c) die historische Dimension, die sich mit den Entwicklungspfaden der öffentlichen Verwaltung befasst. Dabei gibt es zwei Idealtypen von Verwaltungen: Ein Typus arbeitet eher gebietsbezogen multifunktional, ein zweiter Typus ist eher aufgabenbezogen monofunktional aufgestellt (Kuhlmann 2011: 39).

Kommunalverwaltungen sind dem ersten Verwaltungstypus zuzurechnen, die in den Grenzen ihrer Gebietskörperschaft multifunktional arbeiten. Dahingegen stellt beispielsweise die türkische nationale Migrationsbehörde eine monofunktionale Verwaltung dar, die auch in ihren regionalen Dependancen aufgabenbezogen arbeitet.

Die Verwaltung in der Türkei gliedert sich in drei Bereiche: die Zentralverwaltung (*Merkezi Yönetim*), die Sozialversicherungsträger (*Sosyal Güvenlik Kurumları*) und die Kommunalverwaltungen (*Mahalli İdareleri*). Die für die vorliegende Arbeit relevante subnationale Ebene gliedert sich in Regionalbehörden mit Sonderaufgaben⁴⁷ (*İl Özel İdareleri*) mit der *Vali* als Gouverneur:innen an ihrer Spitze, die Kommunalverwaltungen

47 Neben allgemeinen Aufgaben der kommunalen Fürsorge, wie Bau von Schulen und Kulturzentren, Entwicklung der Landwirtschaft, Gesundheitsvorsorge und Sozial-

(*Belediyeler*) und die Verwaltungseinheiten in Dörfern (*Köy*). Die subnationale Ebene der Lokalverwaltungen in der Türkei ist gebietsbezogen mit multifunktionalen Aufgaben auf der Grundlage des Artikels 127 der türkischen Verfassung organisiert (Sadioğlu et al. 2020: 377). Dabei bezieht sich die türkische Kommunalverwaltung heute auf die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (*Avrupa Yerel Yönetimler Özergilik Şartı*), die insbesondere für Fragen der Verwaltungs- und Finanzautonomie bedeutend geworden ist. Gestützt darauf kann eine Kommune in der Türkei heute ohne das Eingreifen oder die Erlaubnis der Zentralregierung in bestimmten Handlungsfeldern eigenständig rechtsgültige Entscheidungen treffen sowie Vermögen für Gemeindeaufgaben aufbauen und über ihre Budgetverwendung entscheiden (TBB 2019: 49).

Das Verwaltungshandeln verfolgt aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive vier Aspekte: Einhaltung und Optimierung der Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität (Bohne 2018: 110). Während die Leitsätze der Effizienz und Effektivität weiter unten zur strategischen Planung der Kommunen im Sinne des New Public Managements (NPM) eingeordnet werden, nimmt dieser Abschnitt die rechtlichen Reformen der letzten Jahre in den Blick und diskutiert die Neuaufteilung der Gebietskörperschaften, das Profil, den Stil, das Personal sowie die Ressourcen der Kommunalverwaltungen in der Türkei.

2.3.1 Verwaltungsstrukturen

2.3.1.1 Gebietskörperschaften

Das Ineinandergreifen von Landflucht, Besiedlungspolitik und Gewaltmigration hat zu enormer Verstädterung der Türkei geführt. Daraus erwachsende Urbanisierungsprozesse haben dazu geführt, dass ein Großteil der Menschen in der Türkei heute in den Metropolregionen lebt. Bevölkerungsverlagerungen gingen dabei mit Bevölkerungswachstum einher: Seit der Gründung der Republik ist die Bevölkerung von knapp 14 Millionen im Jahr 1927 auf das 6,5-Fache im Jahr Ende 2022 angewachsen, als knapp 85 Millionen Menschen in der Türkei lebten (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

dienste, ist dies insbesondere die Umsetzung der Investitionen der Zentralregierung in den Provinzen (Tan 2020: 123).

Tabelle 3: Gebietskörperschaften und Bevölkerung 2007–2021

Jahr	Bevölkerung	Gebietskörperschaften				
		Gesamt	Metropol (Büyükşehir Belediyesi)	Provinz (İl Belediyesi)	Bezirk (İlçe Belediyesi)	Gemeinde (Belde Belediyesi)
2007	58.538.501	3.225	16	65	850	2.294
2008	59.093.094	2.954	16	65	892	1.981
2009	60.264.546	2.951	16	65	892	1.978
2010	61.571.332	2.950	16	65	892	1.977
2011	62.678.751	2.950	16	65	892	1.977
2012	63.743.047	2.950	16	65	892	1.977
2013	71.251.022	1.394	30	51	919	394
2014	72.505.107	1.396	30	51	919	396
2015	73.739.101	1.397	30	51	919	397
2016	74.911.343	1.397	30	51	919	397
2017	75.988.625	1.398	30	51	921	396
2018	76.888.607	1.389	30	51	922	386
2019	78.360.074	1.389	30	51	922	386
2020	78.920.614	1.389	30	51	922	386
2021	80.101.564	1.390	30	51	922	387

Während 2011 bereits 84 % der Menschen in Städten lebten, waren es nur drei Jahre später, im Jahr 2014, schon 90 %. Bis 2021 ist dieser Wert auf über 93 % gestiegen. Von den Städter:innen leben wiederum 82,8 % in den wirtschaftlich attraktiven Metropolregionen, die nach wie vor viele Menschen auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen anziehen. Dabei ist die Megacity Istanbul mit einer Bevölkerung von knapp 17 Millionen Menschen die mit Abstand größte Stadt der Türkei, gefolgt von der Hauptstadt Ankara mit einer Bevölkerung von fast 6 Millionen sowie den Metropolen an der Westküste Izmir mit einer Bevölkerung von 4,5 Millionen Menschen und Bursa mit über 3 Millionen Einwohnenden. Die Tourismushochburg Antalya ist mit fast 3 Millionen Bewohnenden die fünftgrößte Stadt der Türkei (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022).

Die Melddaten der ADNKS geben eine Übersicht über die Bevölkerung in den unterschiedlichen Arten von Gebietskörperschaften zwischen 2007 und 2021 (TUIK – Türkiye İstatistik Kurumu 2022). Tabelle 3 verdeutlicht, dass sich trotz der steigenden Bevölkerungsentwicklung aufgrund von Gebietsreformen in den letzten 14 Jahren die Anzahl der Kom-



Karte 3: Stadtverwaltungen in der Türkei

munen mehr als halbiert hat. Auch wenn die Bevölkerung im Betrachtungszeitraum um über 20 Millionen Personen gewachsen ist, verringerte sich die Anzahl der Gebietskörperschaften von 3.225 im Jahr 2007 auf 1.390 im Jahr 2021. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Metropolverwaltungen 2012 von 16 auf 30 und die Zahl der Provinzverwaltungen reduzierte sich von 65 auf 51. Bevölkerungswachstum und eine radikale Konsolidierung der Gebietskörperschaften sind parallel verlaufen.

Die Karte 3 zeigt die 81 Metropol- und Provinzverwaltungen, die als Kommunalverwaltungen in der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Die lila schattierten Provinzen werden von Metropolverwaltungen administriert, die in Weiß gehaltenen Regionen werden von Stadtverwaltungen geführt.

Im Jahr 2004 wurden mit dem Gesetz 5216 für Metropolverwaltungen (*Büyükşehir Belediyesi Kanunu 5216*) die Gebietskörperschaften in der Türkei neu eingeteilt. Mit diesem Gesetz reagierte der Staat auf die rapide Verstädterung und die steigenden Bevölkerungszahlen. Zugleich wurden die Beziehungen zwischen den Metropolverwaltungen und den ihnen zugeordneten Gemeinden geregelt, da die Zuständigkeiten der Metropolgemeinden innerhalb der neu gezogenen Gebietsgrenzen ausgeweitet wurden (Turan 2015: 74).⁴⁸

48 Bereits 1984 wurde zur Neuordnung von Gebietskörperschaften mit mehr als 750.000 Einwohner:innen die Großstadtverwaltung gegründet (TBB 2014: 9).

Nach einem jahrzehntelangen Reformprozess wurde die öffentliche Verwaltung in der Türkei somit auf ein stärker dezentralisiertes System umgestellt. Die Außenstellen vieler Ministerien übertrugen Aufgaben an die lokalen Verwaltungen. Der Rechtsstatus der Regionalverwaltungen (*İl Özel İdaresi*), Stadtgemeinden (*Belde Belediyesi*) und Dörfer (*Köy*) wurden in den Ballungsgebieten der Metropolregionen aufgehoben und in Quartiere (*Mahalle*) umgewandelt (Demirkaya 2016: 108). Die finanzielle und administrative Autonomie der lokalen Verwaltungen wurde gleichzeitig gesetzlich garantiert. Darüber hinaus wurde der Rechtsstatus neuer öffentlicher Einrichtungen auf lokaler Ebene definiert und anerkannt, etwa von Entwicklungsagenturen oder Gemeindeverbänden (Tan 2020: 121).

Territorialreformen sind ein beliebtes Instrument des lokalen Regierens: Die Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen mit den Mobilitätströmen, der Handels- und Gewerbeinfrastruktur sowie der Bereitstellung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen sind wichtige Fragen der Finanzierung der kommunalen Dienstleistungen (Sack 2012: 321). In Regionen mit hoher Mobilität und wachsender Bevölkerung wurden daher unter anderem diese Beziehungen zwischen Großstadt- und Bezirksgemeinden neu geregelt. Die bestehenden Unstimmigkeiten in Raum- und Bauleitplanung sollten beendet und die Koordinationsbefugnisse der Metropolegemeinden gestärkt werden, indem ihnen die Planungsbehörden sowie Gewerbeämter übertragen wurden (Demirkaya 2016: 129). Insbesondere Fragen der Infrastruktur wie Wasser- und Energieversorgung waren bei der Eingemeindung kleiner Kommunen handlungsleitend, die auch mit Ressourceneinsparungen und Entlastung des kommunalen Haushaltes begründet wurden (Güngör 2012: 20).

Im Gegensatz zu Stadtverwaltungen haben Metropolegemeinden zwei Verwaltungsebenen, in denen die Metropolverwaltung mit der Koordinierung der nachgeordneten Bezirksgemeinden betraut ist. Dennoch tragen alle Kommunen die gleiche Verantwortung in der Daseinsvorsorge (Tan 2020: 117). Zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört die Bereitstellung der städtischen Infrastruktur; diese umfasst die Aufstellung von Bebauungsplänen, die Ordnung des öffentlichen Verkehrs, die Bereitstellung von Feuerwehrdiensten, die Sicherung der Wasser- und Energieversorgung, Müllentsorgung, die Einrichtung einer Umweltbehörde, die Pflege der Friedhofs- und Parkanlagen sowie die Einrichtung eines Standesamts (Demirkaya 2016: 100). Städtische Kunst- und Kulturangebote gehören ebenso dazu wie Leistungen für Jugendliche und Sportangebote. Zu fa-

kultativen Aufgaben zählen der Bau von Schulen, Glaubenshäusern, die Gesundheitsversorgung, die Restaurierung historischer Gebäude, Sportlerhilfe oder Lebensmittelausgabe. Im Unterschied zu deutschen Kommunen bieten türkische Verwaltungen Berufskurse und Studentenunterkünfte an (Tan 2020: 123).

Sowohl die territorialen Strukturreformen als auch die Ausdehnung der Bandbreite kommunaler Aufgaben im Untersuchungszeitraum dieser Studie sind also Ergebnis von tiefgreifenden Reformprozessen.

2.3.1.2 Verwaltungsprofil

„Turkey is the most conservative and centralized Napoleonic country, intent on transforming local government with top-down PMM⁴⁹ reforms“ (Turc et al. 2016, S. 122)

Nach europäischer verwaltungswissenschaftlicher Einschätzung wird die Türkei dem kontinentaleuropäisch-napoleonischen Verwaltungsprofil zugerechnet. Dabei wird der lokalen Verwaltungsebene seitens der Zentralregierung mithilfe eines hohen Grades an Kontrolle eine tendenziell geringe Autonomie zugestanden. Dies geht einher mit Rechtsaufsicht und Kontrolle durch die Präfekten bzw. Gouverneure der Regionen. Der römischen Rechtstradition folgend entspricht dieser Typus einem starken Zentralstaat mit mächtiger Bürokratie (Altunok 2019: 3).

Die Türkei wird ungeachtet ihrer osmanisch-muslimischen Tradition zu dieser Klasse gezählt (Kuhlmann/Bouckaert 2016: 18). Obgleich ihr im direkten Ländervergleich zu Frankreich und Portugal eine zielorientierte Steuerung („Performance-Management-Orientierung“) bescheinigt wird, verbleibt die Steuerung in der türkischen Verwaltung in dieser Lesart auf einer Top-down-Ebene mit geringen Verwaltungskapazitäten und zentralistischen Merkmalen des napoleonischen Modells (Turc et al. 2016: 135).

Aufgrund ihrer osmanischen Vergangenheit weist die türkische Verwaltung allerdings eine differenziertere Prägung auf, als es das napoleonische Modell suggeriert, auch wenn bei der Republikgründung 1923 Frankreich als Vorbild diente. Die Analyse in der europäischen Verwaltungswissenschaft überträgt ein Muster, das vom französischen Verwaltungsaufbau abgeleitet worden ist, auf die türkische Verwaltung. Diese kommt indes

49 PMM steht für Performance Management and Measurement Systems.

trotz ihres Neuaufbaus seit den 1920er Jahren aus einer nichteuropäischen, osmanischen Tradition und hat zugleich in den letzten zwanzig Jahren eine Reihe tiefgreifender Reformen durchlaufen, auch wenn von echter Dezentralisierung im türkischen Kontext nicht gesprochen werden kann (Bayraktar 2007: 24).

Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung wurde Ende 2003 der Nationalversammlung als Gesetzentwurf vorgelegt und trat als Kommunalreform (*Belediye kanunu*) im Jahr 2005 mit der Gesetzesnummer 5393 in Kraft (Demirkaya 2016: 98). Als die größte Reform auf der lokalen Ebene seit 1930 weitet das Kommunalgesetz die Kompetenzen der kommunalen Daseinsfürsorge aus. Vor dem Hintergrund diverser Neuordnungen im Rahmen der EU-Beitrittsbemühungen verfügen lokale Verwaltungen durch die Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen über mehr Verantwortungs- und Gestaltungsräume (Demirkaya 2016: 120). Ziel des Reformprozesses war ein öffentliches Verwaltungssystem, das den Grundsätzen der Effizienz, Partizipation, Dezentralisierung und Transparenz gerecht wird (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 361). Insgesamt sind der lokalen Ebene mit der Kommunalreform 2005 Kompetenzen und Zuständigkeiten in der Entwicklung und Förderung der lokalen Bildungs-, Gesundheits-, Sport-, Sozialdienst-, Industrie- und Handelsinfrastruktur übertragen worden (Turan 2015: 72).

Das Gesetz 5393 ändert den Artikel 127 der türkischen Verfassung, in dem die Kommunalverfassung geregelt ist, mit einem dezidierten Verweis auf die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei sind drei Änderungen im Kommunalgesetz zentral: a) Einführung der Ansätze des New Public Managements (NPM) für Planung und Budgetierung, b) Einführung einer Sozialverwaltung sowie c) Übertragung der Personalhöheit auf die Kommunen (Bayraktar/Tansug 2016: 226).

Die kennzahlenorientierte Strategieplanung des NPM sollte die Kompetenzen der Verwaltungen vor Ort stärken sowie Personalbudget und -einsatz effizienter machen. Neben der Neuaufstellung der Grundsätze des öffentlichen Verwaltungssystems wurde somit unter anderem auch die Personalstruktur im öffentlichen Dienst reformiert. Mit dem ‚Gesetz über die Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen‘ wurden 2005 im Sinne des NPM neue Instrumente wie strategische Planung, mehrjährige Haushaltsaufstellung, Leistungsstandards und Leistungssindikatoren, interne Kontrollsysteme und Bürgerbeteiligungsprozesse als Mechanismen zur Steigerung der kommunalen Effizienz und Effektivität verpflichtend eingeführt (Demirkaya 2019: 184).

Die Einschätzung der Umsetzung von Maßnahmen des NPM fällt aus Sicht der europäischen Verwaltungsperspektive für die Türkei eher kritisch aus (Schwab et al. 2017: 89). Denn trotz der Reformen, so das Urteil der Literatur, verbleiben die Kommunalverwaltungen in der Türkei im engen Korsett eines zentralistischen Verwaltungssystems. Den Führungskräften in den Stadtverwaltungen wird bei der Einführung der NPM-Instrumente eine Überforderung bescheinigt. Anders als bei internationalen Programmen und Pilotprojekten gilt der Erfolg der Implementierung von NPM wegen fehlender umfassender Studien zu den Reformen in der Türkei als schwer messbar. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass das Haupthindernis im türkischen Reformprozess die Schwierigkeit ist, wirksame Ziele und Indikatoren festzulegen und die Leistungen der Kommunalbehörden tatsächlich zu messen (Turc et al. 2016: 125 f.). Neuere Erkenntnisse von türkischsprachigen Verwaltungswissenschaftlern zeigen jedoch, dass entgegen anfänglicher Skepsis strategische Planung mittlerweile von der Verwaltung als ein nützliches Instrument akzeptiert wird, das hilft, die Verwaltungskapazitäten zu optimieren (Demirkaya 2019: 206).

Ein zweiter Paradigmenwechsel bestand in der Einführung des Grundsatzes der Sozialverwaltung (*sosyal belediyeçilik*). Die Implementierung von sozialen Aufgaben und Dienstleistungen auf Gemeindeebene bezieht sich auf die wohlfahrtsbezogene Versorgung von Armen und Bedürftigen, die zuvor traditionell von der eigenen Familie, von Moscheegemeinden oder Stiftungen übernommen wurde. So ist zum Beispiel die Sozialverwaltung nun für die Versorgung von Älteren, von Menschen mit Behinderung oder ‚benachteiligten‘ Frauen zuständig (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 363). Eingefasst ist dies in dem Grundsatz, dass Kommunen die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung in der Stadt fördern sollen (Tan 2020: 118).

Ein wichtiger demokratischer Moment bestand in der Stärkung der Autonomie der Stadträte durch die Abschaffung der Aufsicht durch die von der Zentralregierung eingesetzten Gouverneur:innen. Die endgültige Entscheidungsbefugnis des Gouverneurs⁵⁰ in administrativen und finanziellen Fragen wurde durch eine regulatorische Rolle ersetzt (Altunok 2019: 4). Nach dem neuen Gemeinderecht bedürfen die Gemeinden bei

50 Von den aktuell 81 Gouverneur:innen sind lediglich drei Frauen (<https://www.icisleri.gov.tr/valilikler>, abgerufen am 16. 12. 2022).

Gebietsänderungen der Zustimmung des Gouverneurs. Dessen Vetorecht bei kommunalen Entscheidungen, einschließlich des allgemeinen Haushalts, ist allerdings abgeschafft worden.⁵¹ Bei gravierenden Störungen im öffentlichen Dienst und wenn Bürgermeister:innen nicht in der Lage sind, Probleme in ihren Kommunen zu lösen, überträgt das Innenministerium die Verantwortung für die Herstellung der Ordnung allerdings nach wie vor an den Gouverneur. Bürgermeister:innen können auch durch einen Beschluss des Stadtrates ihres Amtes enthoben werden (Tan 2020: 123).

Darüber hinaus erlaubt Artikel 127 der Verfassung auch dem Innenministerium, die gewählten Mitglieder der Räte der Gemeinden zu entlassen. Auch wenn die Gouverneursfunktion zugunsten der Verwaltungs- und Finanzautonomie der lokalen Verwaltung beschnitten wurde, sind nach kritischer Einschätzung von türkischen Verwaltungsfachkräften die Gouverneure als ‚verlängerter Arm‘ der Regierung noch immer mächtig und üben auch über regionale Agenturen Einfluss auf die lokale Politik aus (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 367).

Im Gegensatz dazu stellt die Ausweitung der kommunalen Freiheiten beim Aufbau von Kooperationen mit Dritten eine Stärkung von deliberativen Elementen dar. So dürfen Kommunen offiziell mit Hochschulen sowie NGOs zusammenarbeiten und gemeinsame Projekte durchführen. Auch Beiräte von engagierten Bürgerinnen und Bürgern bieten neue Möglichkeiten der Partizipation und Teilhabe an politischen Prozessen. Dies ergänzt die Ausweitung der Befugnisse der Gemeinderäte und der Rechte der Ratsmitglieder (Bulut 2015: 51).

Zwei gegensätzliche Entwicklungen waren treibend für diese Reformen: einerseits notwendige Anpassungen im Zuge der angestrebten EU-Erweiterung. Zugleich fallen die Reformen auch mit dem Regierungsantritt der AKP zusammen, die ihrerseits ihre Wahlerfolge über Erfolge bei Kommunalwahlen erreichte (Esen/Gumuscu 2018: 355). Die Aussicht auf einen EU-Beitrittsstatus verstärkte die Reformen der öffentlichen Verwaltung in den Bereichen der Zentralverwaltung, der lokalen Verwaltungen und des Personalwesens enorm (Sadioglu et al. 2020: 378). Der ambitionierte Reformansatz betraf unter anderem auch die Überarbeitung der Mechanismen des Finanztransfers zwischen Zentralregierung und Kommunen.⁵²

51 Alle kommunalen Entscheidungen müssen jedoch innerhalb von sieben Tagen an den Gouverneur gesendet werden. Dieser hat das Recht, den Fall innerhalb von zehn Tagen vor ein Verwaltungsgericht zu bringen.

52 Zum Beispiel wurde die Türkei 2004 in SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) als eine gemeinsame Initiative der OECD und der EU

Dieser Punkt ist für türkische Kommunen der Dreh- und Angelpunkt ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit. So beziehen sich Verantwortliche von Kommunen und städtischen Verbänden auf die von der Türkei im Jahr 1988 unterschriebene europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*), wenn sie ein eigenes kommunales Budget geltend machen möchten (TBB 2018a).⁵³

In einer Bricolage wird dies mit dem aus der osmanischen Verwaltungstradition abgeleiteten alttürkischen Begriff der Dezentralisierung *Adem-i Merkeziyetçilik* verbunden und mit Forderungen argumentiert, die aus der EU-Charta der kommunalen Selbstverwaltung abgeleitet werden. Ein wichtiger Akteur dabei ist der türkische Städteverband TBB, der die Finanzierung der Kommunen immer wieder auf die Agenda setzt (TBB 2019: 51).

Die offizielle Erklärung der türkischen EU-Kandidatur im Jahr 1999 löste somit in der Rückschau einen Wendepunkt in der türkischen Regionalpolitik aus. Dabei spielte die finanzielle Förderung durch die EU eine treibende Rolle (Elicin 2011: 105). Die Fördermittelakquise brachte somit einen Prozess in Bewegung, der die regionale Ebene insgesamt stärkte (Bakır/Ertan 2018: 149). Die formelle Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der EU 2004 gab einen weiteren Schub für die sozialen und politischen Reformen. Zu dieser Zeit hatte die Türkei die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2001 überwunden. Das Bruttonsozialprodukt wuchs rasant um 5,9 % im Jahr 2003 und gar um 9,6 % im Jahr 2004 (The World Bank 2017: 1). Diese Entwicklungen begünstigten den Schritt weg vom Krisenmanagement hin zu umfassenden Reformen.

Die Kommunen griffen in diesen EU-Programmen bereits vermehrt gender- und migrationspolitische Fragestellungen auf und begannen ebenfalls, die Umweltpolitik für sich zu entdecken. In diesen drei Bereichen schlossen sie zur internationalen Ebene auf und vernetzten sich. Ein Forum für solche Prozesse wurden die europäischen Town-Twinning-Projekte (TBB 2019: 39) sowie EU-Programme wie Erasmus oder Horizon, an denen sich die Türkei nun beteiligen konnte (TBB 2020a: 43). Die Themen, bei denen sich Kommunen in solchen Projekten engagierten,

eingebunden. Ein Fokus liegt auf der Förderung von Reformen der öffentlichen Verwaltung für die EU-Kandidaten.

53 Im Artikel 9 der EU-Charta ist die finanzielle Versorgung der Kommunen geregelt. Damit wird Verwaltungen ein Anspruch auf ein eigenes Budget zuerkannt (Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates 2021: 16).

reichten von Energieeffizienz oder Bildungsaustausch bis zu Integrationsprojekten für Geflüchtete (TBB 2020a: 71).

Bei den Reformen spielte die Regierungspartei AKP eine tragende Rolle: Als junge religiös-konservative Nachfolgepartei der Refah- und der Fazilet-Partei, die beide aufgrund anti-laizistischer Bestrebungen verboten worden waren, gewann die AKP zunächst Kommunalwahlen in Konya, Şanlıurfa, Van, Kahramanmaraş und Sivas. Mit einer pro-westlichen Orientierung, einer bekundeten Akzeptanz der laizistischen Prinzipien und der Ablehnung einer islamischen Scharia-Ordnung konnte die Partei 2002 die allgemeinen Wahlen gewinnen und somit die Regierung stellen (Esen/Gumuscu 2018: 352). Bevor einer der Gründer der Partei, Recep Tayyip Erdoğan, im Jahr 2003 Premierminister wurde, hatte er von 1994 bis 1998 als Oberbürgermeister von Istanbul amtiert (Eldem 2021: 121). Wichtig für den Erfolg der AKP war auch die Kommunalwahl von 2004, bei der die Partei in vielen Städten die Mehrheit erzielte und so ihre Macht konsolidierte. Zu diesem Zeitpunkt bedeutete die Stärkung der Kommunen also keinen Verlust für die Regierung, sondern war neben der Europäisierung ein wichtiger Faktor bei der Sicherung der eigenen parteipolitischen Wirksamkeit in den Regionen (Elicin 2011: 110).

2.3.1.3 Verwaltungsstil

Die türkische Verwaltung ist ein Patchwork unterschiedlicher Entwicklungslinien, die den heutigen Verwaltungsstil prägen. Dabei spielt der historische Bezug ebenso eine Rolle wie die Ausrichtung nach der Republikgründung auf die westliche Welt und die jüngsten Reformen, welche die Instrumente des NPM in die Verwaltung getragen haben. Der Verwaltungsstil der Türkei verfügt infolgedessen über ein Kaleidoskop an Möglichkeiten, die sich je nach politischer Nützlichkeit neu ausrichten. Dabei ist der französische Einfluss seit dem späten 19. Jahrhundert und verstärkt ab den 1920er Jahren, ein US-amerikanischer Einfluss im späteren 20. Jahrhundert und seit den 2000er Jahren der Einfluss der EU sichtbar (Savaşkan 2021: 216).

Daher wird ein managementorientierter und eurozentristischer Blick auf die Türkei dieser Entwicklungen kaum gerecht. Die eigens ausgeprägten Verwaltungsstrukturen des Osmanischen Reiches sowie die Mischung aus der Übernahme westlicher Vorbilder und ihrer spezifischen Übersetzungen in den türkischen Kontext seit den 1920er Jahren müssen berücksichtigt werden. Seit ihrem Neuaufbau vor rund einhundert Jahren nach

westlichem Vorbild ist die Verwaltung in der Türkei durch eine Synthese beider Entwicklungslinien geprägt und die osmanische Verwaltungstradition hat auf die Kommunalverwaltung in der Türkei noch immer Einfluss (Peters 2021: 163).

Die Türkei hat stets versucht, Krisen durch Planung zu begegnen. Historisch gab es schon vor der Republikgründung im Osmanischen Reich immer wieder Reformbemühungen, die mit den Begriffen *Tanzimat* (Reorganisation) und *Islahat* (Reform) in die Zeit von 1836 bis 1876 fallen, in der angestrebt wurde, die Verwaltung, das Militär, die Justiz und die Wirtschaft zu modernisieren (Zürcher 1998: 53). Dabei ging es neben dem Versuch, die industrielle Entwicklung in Europa nachzuholen, auch um den Umgang mit den Folgen von Migration nach dem Krimkrieg sowie ersten Gebietsverlusten in der Peripherie des Reiches (Türkoğlu/Demirhan 2013: 319).

So ging der Aufbau erster modern anmutender Verwaltungsstrukturen mit der Westernisierung unter der Herrschaft von Sultan Mahmud II. einher, der Militär, die Gerichte und Bildungseinrichtungen im 19. Jahrhundert neu organisierte (Altunok 2019: 3). Der Krimkrieg gegen Russland von 1853 bis 1856 hat in Istanbul zur Gründung einer der ersten umfassenden Stadtverwaltungen unter den Namen *Şehremâneti* (osmanische Bezeichnung für *Belediye*/Kommunalverwaltung) geführt. Denn die Verbündeten der Türkei, Frankreich und Großbritannien, erwarteten gewisse Standards für ihr in der Stadt stationiertes Personal. Istanbul, das damals kaum mehr als 100.000 Einwohnende hatte, sollte zu einer sauberen Metropole werden (Aydin 2019: 2712). Neben der Straßenreinigung, der Wasserversorgung und der Kanalisation in den Stadtteilen Beyoğlu und Galata wurden Katasterpläne angelegt. Auch erste öffentlich zugängliche Parkanlagen wurden eingerichtet, die noch heute in Taksim und Tepebaşı liegen. Ebenso wurden ein Krankenhaus und eine Straßenbeleuchtung für die bekannte Einkaufsstraße İstiklal Caddesi (damals *Cadde-i Kebir*) eingerichtet (Bayraktar/Massicard 2012: 11). Diese erste Stadtverwaltung des Jahres 1855 bestand erstmalig aus Verwaltungseinheiten nach französischem Vorbild. Die Verwaltung des Stadtteils Pera ahmte beispielsweise die Verwaltung des Pariser 6. Arrondissements nach; also wurde der Stadtteil Pera in 6. Verwaltungsbezirk (*altıncı daire-i belediye*) umbenannt (Aydin 2019: 2710).

Auch wenn diese erste Kommunalverwaltung über wenige Ressourcen verfügte, erhielt sie eine gewisse Unabhängigkeit durch ein eigenes Budget und eigenes Personal. Zum ersten Mal war mit dem *Şehremâneti*-Rat eine

Vertretung durch einen Bürgermeister und drei Repräsentanten für einen Bezirk möglich. Zehn Jahre nach der Einrichtung der ersten Stadtverwaltung wurde 1868 mit der *Dersaadet*⁵⁴ eine Verwaltungsverordnung (*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*) für 13 weitere Kommunalverwaltungen beschlossen und aufgebaut. Die *Dersaadet*-Verwaltungsordnung teilte gleichzeitig die Stadt Istanbul in 20 städtische Verwaltungen auf. Im Jahr 1877 folgte ein Kommunalrecht für die Provinzen des Reiches (*Vilayetler Belediye Kanunu*) (Öner 2008: 11).⁵⁵

Allerdings übernahmen religiöse Stiftungen, die sogenannten *vakif*, in dieser Zeit soziale Dienste und spielten daher bei der Erfüllung kommunaler Dienstleistungen eine bedeutende Rolle. Dabei lag der Stiftungsarbeit die islamische Vorstellung zugrunde, dass Wohltätigkeit nach dem Tod belohnt wird (*Sadaka-i cariye*) (Yörükoglu 2009: 4). Die Rolle von Stiftungen als Erbringende von Sozialleistungen anstelle staatlicher Stellen ist im türkischen Verwaltungshandeln bis in die Gegenwart zu beobachten (Peters 2021: 164). Die mit den neuesten Verwaltungsreformen gestärkten und teils neu geschaffenen regierungsnahen und religiös-konservativen Stiftungen verdeutlichen die Persistenz dieser Prägung. Ihre Bevorzugung bei der Verteilung staatlicher Fördermitteln für Projekte unterstreicht ihre politische Bedeutung, die letztlich auf eine Schwächung öffentlicher Strukturen hindeutet (Yıldızcan/Bayraktar 2019: 368).

Die islamische Tradition der öffentlichen Verwaltung ist stark von religiösen und kulturellen Werten beeinflusst und setzt auf Vertrauen und wenig Kontrolle. Der geringe Grad zivilgesellschaftlicher Partizipation ist in der Türkei als Nachfolgestaat des Osmanischen Reiches immer noch spürbar. Konsultationen sind häufig nur im hierarchischen Kontext möglich. Dabei wird das islamische Recht der Anhörung derjenigen, die von Entscheidungen betroffen sind, als ein wesentliches Merkmal von Go-

54 *Dersaadet* ist ein poetischer Name für Istanbul aus der osmanischen Zeit mit einer Entlehnung aus Farsi für das „Tor zum Glück“ (Ünal 2011: 4).

55 *Vilayet* ist die territoriale Verwaltungseinheit im Osmanischen Reich. Der Begriff stammt aus der seldschukischen Zeit und kennzeichnet die territoriale Einheit in der Provinzverwaltung. *Vilayet* sind Bestandteile eines *Sancaks* als eine Unterabteilung in der Provinzverwaltung. Alle *Sancak* in der Türkei nach dem Ersten Weltkrieg wurden unabhängige *Vilayet*, die heutigen *İl*, d. h. Regionen. Ein *Sancak* ist unterteilt in *Kaza* (Gerichtsbezirk), *nahiye* (Unteramts, kommunaler Bezirk), *Karye* (Ort, Dorf) und *Mahalle* (Stadtviertel). *Mahalle* als Quartier ist im sozialräumlichen Kontext in der heutigen Türkei prägend (Woźniak 2018; Lamba et al. 2017; Çakırer Özservet/Küçük 2019; Topaloğlu 2017).

vernance gesehen (Peters 2021: 165). Das bedeutet die Einbeziehung von Dritten und Betroffenen, um eine bestmögliche Entscheidung für die Bürgerinnen und Bürger zu treffen.

Viele Routinen und Ressourcen des Verwaltungspersonals in den türkischen Kommunen sind also historisch gewachsen. So wirkt die Kultur der Herbeiführung und Umsetzung von Entscheidungen, die sich über Jahrhunderte in einem zentralistischen und absolutistischen Staatsgefüge wie dem Osmanischen Reich herausgebildet hat, durchaus in die Republik hinein (Bayraktar/Tansug 2016: 219). Im Osmanischen Reich gab es vier Säulen der Staatsverwaltung mit unterschiedlichen Zuständigkeiten: *İlmiye*, *Mülkiye*, *Kalemiye* und *Seyfiye*. Die Funktion der *İlmiye* bestand darin, die muslimische Religion zu verbreiten und sicherzustellen, dass das islamische Recht vor Gericht ordnungsgemäß durchgesetzt und im osmanischen Schulsystem richtig interpretiert und gelehrt wurde. Die anderen drei waren die kaiserliche (*Mülkiye*), die militärische (*Seyfiye*) und die administrative (*Kalemiye*) Klasse (Yilmazöz 2009: 295). Die *Kalemiye* findet sich sowohl in der heutigen Verwaltung als die Referentenstelle im Büro der Oberbürgermeister:innen als auch als begrifflich im Wort Stift (*kalem*) (Sayan 2009: 207).

Die zentralistische Verwaltungsstruktur des Osmanischen Reiches wurde in die Verwaltung der Republik überführt, dies allerdings überformt durch die Übernahme von Modellen der französischen Verwaltung. Das Weiterwirken bestimmter Prägungen und Traditionen ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einem Weiterexistieren oder Weiterfunktionieren des alten Beamtenapparates. Vielmehr erfolgte eine sich über Jahrzehnte hinweg erstreckende Neuformierung des Verwaltungsapparates. Im Jahr 1926 legte das erste Beamten gesetz mit der Nummer 788 (*Memur Kanunu*) den beruflichen Status des Verwaltungspersonals fest (Yilmazöz 2009: 295).

Die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten beschäftigte die Republik von Anfang an, um gut ausgebildete Verwaltungskader hervorbringen zu können. Dabei holte sich der türkische Staat immer wieder Expertise von außen: Der bis heute in der türkischen Verwaltungswissenschaft zitierte sogenannte Neumark Report⁵⁶ von 1949 stellt fest, dass die öffentliche Verwaltung in der Türkei nicht gut funktioniere und sich diese

56 Fritz Neumark war ein deutsch-jüdischer Wirtschaftswissenschaftler, der nach 1933 in der Türkei Asyl bekam und als Fakultätsmitglied der Istanbul-Universität und nach dem Zweiten Weltkrieg als Rektor der Goethe-Universität in Frankfurt am Main

Ineffizienz negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirke. Zu den wesentlichen Kritikpunkten zählte eine mangelnde Systematisierung öffentlicher bzw. kommunaler Dienstleistungen. Dies führe dazu, dass das Personal im öffentlichen Sektor suboptimal, unsystematisch und unstrukturiert arbeite (Izci/Yıldız 2017: 401).

Immer wieder bestätigte sich aus Sicht US-amerikanischer Wissenschaftler, die im Zuge der sich verdichtenden türkisch-amerikanischen Beziehungen von der türkischen Regierung konsultiert wurden, die Notwendigkeit, Strukturen zu reformieren und die Personalgewinnung und -führung zu professionalisieren (Matthews 1955). Zu diesem Zweck entstanden bereits im Jahr 1952 im Rahmen der technischen Unterstützung der Türkei durch die Vereinen Nationen das TODAIE (*Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*), das ‚Institut für öffentliche Verwaltung der Türkei und des Nahen Ostens‘: Ziel dieser Gründung war es, an der Universität von Ankara im Fach Politische Wissenschaften Verwaltungspersonal auszubilden (Altunok 2019: 6).

Einen wichtigen Schritt für die Professionalisierung der Verwaltung sollte das *Devlet Memurları Kanunu* (Beamtengesetz) bringen, das im Jahr 1962 beschlossen wurde (Altunok 2019: 5). Dieses Beamtengesetz Nr. 657 blieb während der 1960er Jahre umstritten und wurde erst ab 1970 umgesetzt. Das Gesetz 657 verankerte zum ersten Mal die drei Grundsätze des modernen Beamtenrechts: Neben der Befähigung (*liyakat*) wurden die Laufbahn (*kariyer*) und die Einstufung (*sınıflandırma*) des Verwaltungspersonals geregelt (Yilmazöz 2009: 298).⁵⁷

Die systematische Gründung von Fakultäten für Politik- und Verwaltungswissenschaften an türkischen Universitäten führte dazu, dass bis zur Kommunalreform des Jahres 2005 ausschließlich dort das Personal für den Verwaltungsdienst rekrutiert wurde. Dieses Monopol wurde erst mit dieser Reform zugunsten von Personen aufgebrochen, die an Universitäten im Ausland oder in anderen Fächern ausgebildet worden waren und als Führungskräfte in die Verwaltungen einstiegen (Altunok 2019: 6).

mehrere Berichte und wissenschaftliche Arbeiten zur türkischen Wirtschaft veröffentlichte (Andic/Andic 1981).

57 Bedienstete im öffentlichen Dienst sind gegenüber der Verfassung verpflichtet, loyal zu sein (Artikel 128 und 129). Das Gesetz von 1965 mit der Nummer 657 regelt heute noch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Als ein Relikt aus der Osmanischen Zeit gibt es vier Klassen: Administration, Justiz, Academia und Militär (Yilmazöz 2009: 295).

Auf eine erste Phase, in der vor allem US-amerikanische Wissenschaftler die Verhältnisse in der Türkei analysierten und in Berichten bilanzierten, folgte eine Phase von Entwicklungsplänen für das Verwaltungswesen: Nach dem ersten Militärputsch im Jahr 1960 wurde eine neue Verfassung eingeführt. Die 1952 errichtete Verwaltungshochschule TODAIE gab Berichte zur Verwaltungsreform heraus und legte das MEHTAP-Programm (*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*) vor, um Leitlinien für eine Stärkung der zentralen Verwaltungsstrukturen zu erarbeiten (Türkoğlu/Demirhan 2013: 319). Allerdings bestand ein wesentlicher Baustein des MEHTAP-Projektes in der Forderung nach einer Stärkung der Regionen durch mehr Dezentralisierung. Diese Ideen konnten sich gegen das Prinzip des zentralistischen Staatsaufbaus nicht durchsetzen (Sevinç 2015: 743).

Zeitgleich führte die schwierige wirtschaftliche Situation im Jahr 1960 zur Gründung der staatlichen Planungsbehörde DPT (*Devlet Planlama Teşkilatı*). Insbesondere in den agrarisch geprägten Regionen im Osten des Landes sollte durch systematische Planungen ein wirtschaftlicher Aufschwung generiert werden. Eine Hoffnung dieses Ansatzes war, über Wohlstandsgewinne in den ländlichen Regionen der Osttürkei auch die ‚kurdische Frage‘ als eine soziale Frage zu lösen (Gehring 2019: 130).

Während des staatlich gelenkten Modernisierungsprozesses der Türkei, in dem sich diese Agrarreformen als eine tragende Säule einordnen lassen, etablierte sich die Idee eines stark planungsbasierten und somit gesteuerten Vorgehens, das zu dieser Zeit auch mit den Paradigmen internationaler Entwicklungspolitik übereinstimmte, wie sie etwa von den Vereinten Nationen angeregt und betrieben wurde. Augenfällig wird die Durchsetzung des Planungsparadigmas in diesem Bereich durch die sich von Reform zu Reform weiter verstärkende Einführung strategischer Planungsinstrumente in Verwaltungsstrukturen (Gehring 2019: 132).

Ungebrochen blieben diese Entwicklungen jedoch nicht. So lässt sich feststellen, dass ab 1980, nach einem weiteren Militärputsch, wirtschaftsliberale Entwicklungen vorangetrieben wurden. Auch diese lassen sich in den seinerzeit dominierenden ökonomischen und Entwicklungspolitischen Dogmen verorten, die seit den 1970er Jahren verstärkt neoliberalen Ideen folgten (Ahi 2001: 235). Bis heute stehen marktliberale und planerische Elemente in der türkischen Verwaltung in einem dynamischen Wechselspiel. Einerseits gewinnen Planung und Leistungsmessung immer wieder an Bedeutung. Andererseits wird beim Erreichen gesetzter Ziele die Gewährung von Handlungsspielräumen immer wichtiger.

Diese Entwicklungslinien markieren wesentliche Weichenstellungen für die Entwicklung von Verwaltungen, auch auf kommunaler Ebene, in der Türkei. Die Skizzierung dieser Rahmungen soll helfen zu verstehen, welche Bedeutung Planungs- und Berichtsdokumenten in der Verwaltung zukommt.

2.3.1.4 Verwaltungspersonal

Unbestritten ist, dass die Kommunen hinsichtlich der Ausbildung und Beschäftigung des Personals durch die Reformen nach 2002 eine gewisse Autonomie erhalten haben. So können die Verwaltungen mit Zustimmung der Gemeinderäte unabhängig von der Zentralverwaltung nach bestimmten Grundsätzen Personal einstellen und auf Vertragsbasis technisches Personal beschäftigen. Gleichzeitig sind in der Verwaltung Kämpfe um die Bedeutung, Anwendung und Durchsetzung institutioneller Regeln untrennbar mit der damit verbundenen Ressourcenallokation verflochten (Mahoney/Thelen 2010: 11).

Die Verwaltungsreformen der letzten Jahre umfassten weitreichende Regelungen, die unmittelbar das Verwaltungspersonal betrafen und ein neues Verständnis von Personalmanagement, Bedarfsermittlung, Rekrutierung und Karrierewegen implementieren sollten (Üstüner/Yavuz 2019: 3). So eröffnete das Gesetz von 2005 Kommunalverwaltungen die Möglichkeit, neben Beamtinnen und Beamten Personal auf Vertragsbasis (*sözleşmeli anlaşma*) einzustellen, um technisch und akademisch ausgebildeten Fachkräften den Weg in die Verwaltung zu öffnen (Bulut et al. 2016: 6).

Mit der Befähigung zur Laufbahn, einer besseren Vergütung und einer leistungsorientierten Förderung sollte sowohl der Ineffizienz als auch der Patronage Einhalt geboten werden (Izci/Yıldız 2017: 409). Die Praxis der Einstufung nach Wissen und Erfahrung sollte Nepotismus verhindern, der eine Ämtervergabe im öffentlichen Dienst an gefällige Bekannte, Parteifreunde und Angehörige bestimmter favorisierter Organisationen begünstigt (Machura 2019: 1).

In einem Auswahlverfahren wird seit 2002 (*Kamu Personeli Seçme Sınavı – KPSS*) das Verwaltungspersonal geprüft und ausgewählt. Das Verfahren dient dazu, für alle staatlichen Institutionen in der Türkei Personal einzustellen. Diese Prüfung ist eine Kombination aus der in den Vorjahren geltenden Beamtenprüfung und der Zentralen Eignungsprüfung für Institutionen. Mit dieser allgemeinen Prüfung wird versucht,

nach der Bestenauslese Personal einzustellen, auch wenn gelegentlich extern rekrutiert wird. Es ist ein typisches Laufbahnsystem für Beamte nach bestimmten Verfahren der Gewinnung, Beförderung mit Vorbereitungsdiensten und Fortbildungen (Demmke 2019: 376). Die europäische Verwaltungsforschung bemängelt eine gut ausgebildete Verwaltungselite in der Türkei mit einem hohen Maß an *Esprit de Corps* wie in Frankreich. Gleichzeitig wird der türkischen Bürokratie Anerkennung dafür gezollt, dass sie in einer Reihe wichtiger bürokratischer Behörden (insbesondere in den Bereichen Militär, Wirtschaft und Außenpolitik) entgegen zunehmenden parteiischen Rekrutierungs-, Ernennungs- und Beförderungspraktiken ihre Autonomie weitgehend bewahren konnte (Bölükbaşı/Ertugal 2019: 358).

Durch zwei weitere Neuregelungen aus den Jahren 2011 und 2012 (Gesetz Nr. 6111 und Gesetz Nr. 6360) wurde durch die Gebiets- und Verwaltungsreformen Personal an vielen Stellen freigesetzt, das dann in die neu geschaffenen Großstadt- und Bezirksgemeinden sowie in Einrichtungen der zentralen Verwaltung versetzt wurde (Üstüner/Yavuz 2019: 5). Damit einher ging ein tiefgreifender Umbau der Personalstrukturen im öffentlichen Dienst. Insgesamt kam es zu einem Zuwachs an Personal. Dieser speiste sich allerdings nicht mehr so stark aus der Einstellung von Beamten, sondern verstärkt aus einer wachsenden Zahl von vertraglich beschäftigtem Personal, das sich zunehmend auch in befristeten Arbeitsverhältnissen befindet (Dura/Karakoç 2019: 35).

Während sich die Zahl der Beamtinnen und Beamten nur wenig änderte, wuchs die Zahl der Angestellten deutlich. Möglich wurde dies auch dadurch, dass mehr und mehr kommunale Versorgungsunternehmen ab der Verwaltungsreform von 2013 nach Gesellschaftsrecht organisiert wurden und Angestellte beschäftigten (Tan 2020: 129).

Die nachfolgende Tabelle 4 verdeutlicht diese Entwicklung des Personaltableaus im öffentlichen Dienst von 2007 bis 2020: Im öffentlichen Dienst in der Türkei waren im Jahr 2020 insgesamt 4.792.000 Personen beschäftigt, davon 2.900.000 als Beamte, 500.000 als Angestellte und 1.160.000 als festangestellte bzw. 50.000 im befristeten Arbeitsverhältnis. 2007 waren noch knapp 3.000.000 Personen im öffentlichen Dienst tätig.⁵⁸

58 <https://www.tuik.gov.tr>, abgerufen am 02.03.2022.

Tabelle 4: Beschäftigte im öffentlichen Sektor 2007–2020

Jahr	Gesamt	Beamte	Ange- stellte	Arbeiter:innen			Sonst.
				Dauer- beschäftigt	Befristet beschäftigt	Zeit- verträge*	
2007	2.951	2.072	190	337	180	53	120
2008	2.922	2.077	241	402	76	18	113
2009	2.968	2.090	286	414	36	18	120
2010	2.982	2.130	299	397	28	17	112
2011	3.079	2.292	249	377	25	22	115
2012	3.174	2.485	175	355	25	22	113
2013	3.267	2.606	166	345	27	20	103
2014	3.402	2.792	118	343	27	23	98
2015	3.468	2.857	138	324	28	23	98
2016	3.587	2.897	158	388	23	22	97
2017	3.581	2.831	222	385	22	20	100
2018	4.138	2.853	306	806	51	19	102
2019	4.585	2.913	403	1.109	57		104
2020	4.759	2.953	491	1.155	55		106

Quelle: TUIK auf der Basis der Daten des Präsidialamtes für Strategie und Haushalt (2021).

*Ab dem zweiten Quartal 2018 wurden Zeitarbeitskräfte zu den befristeten Arbeitsverträgen hinzugefügt. Eigene Berechnung der Durchschnittswerte auf der Basis von Quartalsangaben (in Tausend).

Dabei entfielen im Jahr 2010 noch 20 % der Verwaltungsausgaben auf Personalausgaben. Dieser Anteil hat sich bei insgesamt deutlichem Wachstum der Haushalte bis 2017 fast halbiert und lag bei 11 %. Diese Verschiebung verweist darauf, dass sich durch die Verwaltungsreformen nicht nur Steuerungsprinzipien und Personalstrukturen verändert haben, sondern sich auch das Spektrum kommunaler Dienstleistungen beträchtlich erweitert hat (Dura/Karakoç 2019: 15).

Insgesamt ging mit der Kommunalreform der Ruf nach modernen Führungskräften einher, die verändern und gestalten. Begleitet wurden diese Bemühungen in Zeiten von Internationalisierung mit mehr Bürgerfreundlichkeit und Steigerung der Effizienz nach privatwirtschaftlichen Maßstäben (Izci/Yıldız 2017: 410). Das vorhandene Personal konnte anscheinend mit den Erfordernissen der Verwaltungsreformen nicht Schritt

halten. Die größte Kritik richtete sich an das tief verwurzelte zentralistische Denken und damit einhergehend an die vermeintliche Weigerung, Führungsrollen zu übernehmen. Neben dem fehlenden Personal für Planungs- und Projektmanagement wurde anscheinend der Kommunikation und Koordination mit anderen Behörden nicht viel Raum eingeräumt (Yilmazöz 2009: 293).

Frauen im türkischen Verwaltungskontext sind überproportional in sozialen Berufen und im pädagogischen Bereich zu finden. Dagegen sind Führungspositionen im öffentlichen Dienst, wie in den in den meisten europäischen und nordamerikanischen Ländern, meist männlich besetzt (Acker 2006: 445). In führenden Positionen arbeiten häufig Psychologinnen oder Soziologinnen als Fachbereichsleiterinnen im türkischen Verwaltungskontext. Die organisationale Stellung von Frauen spiegelt unter genderpolitischen Aspekten somit die gesellschaftliche Stellung der Frauen in Organisationen als geprägt von einem *inequality regime* wider (Acker 1990: 140).

2.3.2 Kommunale Finanzen

2.3.2.1 Die Haushalte der Kommunen

Das 2008 in Kraft getretene Gesetz Nr. 5779 über die ‚Zuweisung von Steuereinnahmen aus dem allgemeinen Staatshaushalt‘ (*İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu*) hat die Finanzzuwendungen an die Kommunen neu festgelegt. Geregelt ist hier, dass die Finanzierung der Kommunen ausdrücklich nicht mit einer politischen Einflussnahme der Zentralregierung einhergehen soll (TBB 2015a: 11).

Die türkische Verfassung formuliert in ihrem Artikel 127, dass örtlichen Verwaltungen Einkommensquellen im Verhältnis zu ihren Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Bei der Verteilung der den Gemeinden zugesagten Anteile aus dem Staatshaushalt wird neben demografischen Kriterien auch die Größe der Gemeinden berücksichtigt, die mit einer Flächenkennziffer bewertet wird (TBB 2014: 11).

Metropolverwaltungen erhalten aus den nationalen Steuereinnahmen einen Anteil von 4,5 %. Kommunen außerhalb der Metropolregionen bekommen einen Anteil von 1,5 % und Sonderverwaltungen in den Provinzen einen Anteil von 0,5 % (TBB 2012: 26). Kleinere Kommunen sind auf der zuvor erwähnten Basis des Gesetzes 5355 über die kommunalen

Verwaltungsverbände (*Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*) zusammengelegt worden, um durch die gemeinsame Nutzung von Feuerwehr, Wasser- und Energieversorgung, Rechtsberatung und ähnlichen Dienstleistungen ihren Haushalt zu schonen (Baş 2019: 45).

Die kommunalen Einnahmen bestehen zusammengefasst aus den Überweisungen der Zentralverwaltung und eigenen Ressourcen. Einnahmequellen für Kommunen ergeben sich aus der Grundsteuer (Gesetz Nr. 1319), Gebühren (Gesetz Nr. 2464) sowie Einkünften aus Vermietung, Verkauf und sonstiger Nutzung von beweglichen und unbeweglichen Gütern (Artikel 59 des Gemeindegesetz Nr. 5393). Darüber hinaus können Entgelte für Dienstleistungen, Zinsen, Strafeinnahmen und Spenden als kommunale Einnahmen akquiriert werden. Das größte Problem der Kommunen ist nach Angaben des türkischen Städtebundes TBB oft die schwierige finanzielle Situation vor Ort (TBB 2019a, S. 5). Den türkischen Kommunen gemein sind somit finanzielle Engpässe gepaart mit einer hohen Schuldenlast (Karatepe 2019: 7).

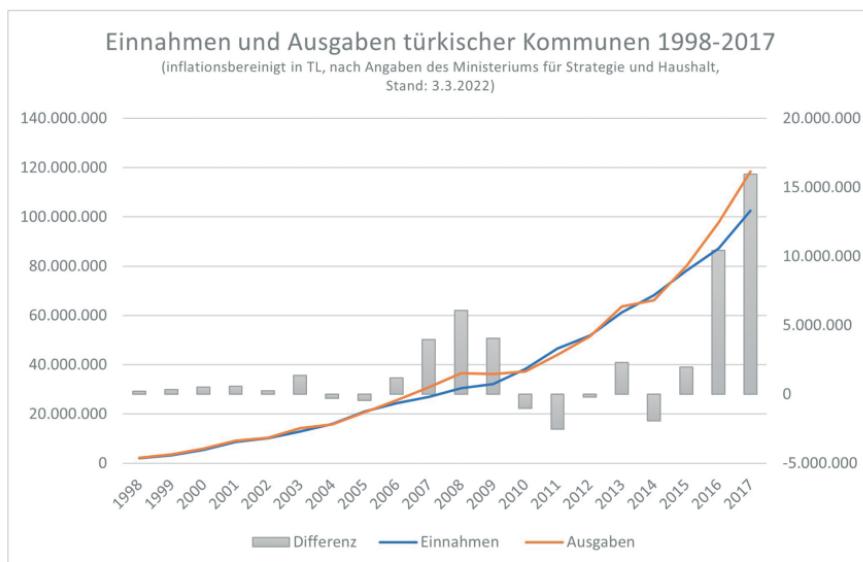


Abbildung 6: Kommunale Finanzen 1998–2017

Die Abbildung 6 verdeutlicht das sich seit etwa 2015 verstärkende Missverhältnis von Einnahmen und Ausgaben der Kommunalverwaltung. Prägnant ist die Steigerung der Ausgaben und Einnahmen ab 2005, die mit der

Zuweisung von mehr Finanzmitteln und der Erweiterung der Aufgaben einhergeht. 2008 gab es einen ersten Einbruch mit der globalen Finanzkrise. Seitdem sind die Kommunen auch mit dem Ausbruch des Syrienkriegs 2011 und der Inflation der letzten Jahre stark unterfinanziert. So geht seit 2014 die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben immer weiter auseinander und es zeigt sich ein deutlicher Trend zum Schuldenaufbau.⁵⁹

Das negative Haushaltssaldo zeigt die Differenz zwischen den Haushaltsausgaben und den eingezogenen Haushaltseinnahmen. Das Haushaltsdefizit markiert somit einen Fehlbetrag, die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben, die höher sind als die geplanten Einnahmen. Aufgrund ihres engen finanziellen Spielraums greifen viele Kommunen bei Überforderung ihrer Haushalte auf Kredite zurück und bemühen sich zugleich um Mittelzuweisungen im Rahmen von Projekten und Programmen der Weltbank. Kredite werden bei der Kommunalbank *İl Bankası* (Regionalbank) zum Beispiel für den Bau von städtischen Anlagen der Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung oder die Errichtung von Verwaltungsgebäuden bzw. anderer Immobilien sowie etwa für den Erwerb von Fahrzeugen aufgenommen. So führte die Kommunalbank zum Beispiel mit der Weltbank in Mersin ein Projekt zur Finanzierung der städtischen Wasser- und Abwasserbetriebe MESKİ mit einem Darlehen von 212.900 EUR im Jahr 2006 durch. Ein weiteres Beispiel ist die Wasser- und Abwasserverwaltung der Stadt Antalya ASAT, die ebenfalls unter der Ägide der türkischen Kommunalbank ein Investitionsprojekt mit einem Finanzvolumen von 212 Millionen EUR und einem zusätzlichen Kredit von 178 Millionen EUR mit einer Gesamlaufzeit von 17 Jahren durchführte, das 2012 abgeschlossen wurde (The World Bank 2017: 3).

Neu ist die Verbindung dieser Art von Infrastrukturprojekten zur Wasserversorgung mit den flüchtlingsaufnehmenden Kommunen im Rahmen des europäischen Programms FRiT.⁶⁰ Flüchtlingsaufnehmende Städte wie Adana, Kahramanmaraş, Kayseri, Konya und Osmaniye hätten laut der *İl Bankası* Schwierigkeiten, ihren Bedarf zu bemessen, da das kommunale Budget an die Bevölkerung und nicht an den Anteil der Geflüchteten ge-

59 Ein kommunales Haushaltsdefizit ist kein Spezifikum türkischer Städte, sondern auch in deutschen Städten verbreitet, so ein Finanzierungssaldo von fast 6 Milliarden EUR für 2022 (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2022).

60 Eine Übersicht über die geförderten Projekte gibt es unter https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en.

bunden ist. Nach eigenen Angaben habe die Türkei 31 Milliarden EUR für die Folgen der Flüchtlingsaufnahme ausgegeben. Daraufhin seien international 4 Milliarden EUR Hilfe an die Türkei überwiesen worden, wovon 3 Milliarden EUR über das EU-Programm FRiT und 600 Millionen EUR über sonstige EU-Programme sowie 400 Millionen EUR von EU-Ländern bilateral gezahlt worden seien. Über einen internationalen Finanzierungsfonds seien 200 Millionen EUR über Programme und Projekte gezahlt worden (Iller Bank/World Bank Group 2020: 8).

Wie bereits im Abschnitt zum Migrationsregime erläutert, ist hier die enge Verbindung zwischen Politik und Finanzen deutlich, da türkische Kommunen auf Projektmittel angewiesen sind, um ihre Infrastruktur auch bei hohen Migrationszahlen aufrechterhalten zu können. Türkische Kommunen erhalten von der Zentralregierung kein zusätzliches Geld für die Geflüchteten, auch wenn diese in vielen Kommunen mittlerweile einen bedeutsamen Anteil an der Bevölkerung ausmachen. Die Zuweisung der Finanzmittel richtet sich allein nach der bei den Meldebehörden festgestellte Bevölkerungszahl, zu der Geflüchtete nicht gezählt werden. Kommunen bekommen somit kein außerplanmäßiges Geld und die Zentralregierung schweigt zu ihrer Rolle in diesem Zusammenhang (Lowndes/Polat 2020: 19).

2.3.2.2 New Public Management

Die Idee der strategischen Planung ist eng mit dem Modell des New Public Managements verwoben, dessen Einführung in den letzten Verwaltungsreformen die administrativen Strukturen und Praktiken stark verändert hat und heute die Grundlage von Planungsprozessen auf allen Verwaltungsebenen in der Türkei darstellt.

Dieser Abschnitt spürt den Ursprüngen des Konzepts der strategischen Pläne auf kommunaler Ebene mit der Entwicklung des New Public Managements (NPM) nach, das in den vergangenen vier Jahrzehnten begrifflich und methodisch einen Siegeszug durch die Kommunalverwaltungen im angelsächsischen Raum, aber auch in Deutschland oder der Türkei angetreten hat. Begriffe wie Strategie, Kennzahlen, Performanz und Budgetierung, die das Berichtswesen dieser Schule dominieren, geben einen Hinweis auf die Wurzeln des Planungsprinzips in der Makroökonomie bzw. der Volkswirtschaftslehre.

Das Leitbild des NPM, das in Deutschland unter dem Namen Neues Steuerungsmodell bekannt ist, gilt als ein Produkt tiefgreifender wirt-

schafts- und verwaltungspolitischer Reformen in Großbritannien während der 1980er Jahre. Diese Reformbewegung wurde vor dem Hintergrund der damals anhaltenden Wirtschaftskrise von der britischen Premierministerin Margaret Thatcher auch auf den Öffentlichen Dienst in Großbritannien übertragen und dort forciert. Mit diesem Eingriff in die gewachsenen Strukturen der Verwaltung verbanden sich zwei Zielsetzungen: Erstens sollten Maßnahmen und Zielsetzungen auf allen Ebenen der Verwaltung stärker an die politischen Ziele der Zentralregierung angebunden werden. Zweitens sollten für diese Stratifizierung, aber auch zum Erreichen von Effizienzsteigerungen, Managementmethoden aus der Wirtschaft übernommen werden (Schröter 2019: 124).

Rasch breitete sich das NPM als ein neuer Trend im angelsächsischen Raum aus, wo auch die USA, Australien und Neuseeland diesem Weg zu folgen begannen. Aus diesen Staaten wiederum wanderten die Prinzipien des NPM auf die Ebene internationaler Organisationen, wie etwa dem gemeinsamen Programm von OECD und der EU für Beitrittskandidaten SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) sowie der Weltbank. Über diese Multiplikatoren erreichte das NPM wiederum weitere Staaten. Der wichtigste Hebel dabei war finanzieller Druck. Wollte ein Staat Kredite der Weltbank in Anspruch nehmen, mussten die Prinzipien des NPM eingeführt werden; ähnlich verfuhr die EU im Rahmen ihrer Osterweiterung (Pollitt/Dan 2011b: 57). Neben internationalen Organisationen und den angelsächsischen Ländern trugen in den 1990er Jahren Think Tanks und Stiftungen sowie kommunale Interessenvertretungen zur Verbreitung des Reformansatzes bei. Im deutschen Kontext wurde die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu einer treibenden Kraft. Dabei rückte die leistungsorientierte Budgetplanung verbunden mit einem Monitoring und der Herstellung von Vergleichbarkeit der Daten in den Fokus der Bemühungen, um öffentliche Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen und dabei als öffentliche Einrichtung so effizient wie möglich zu arbeiten (Perry et al. 2015: 257).

Das NPM basiert auf der Vorstellung, dass eine Verwaltung ohne zentrale Steuerung ineffizient und ziellos arbeitet. Sollten also finanzielle und personelle Mittel effizient und effektiv eingesetzt werden, mussten sie dem Erreichen zuvor festgelegter strategischer Ziele dienen und eine Führung installiert werden, die Leistungen fördert und belohnt sowie Missmanagement sanktioniert. Erwartet wurde, dass sich eine so organisierte Verwaltung auf gesteckte Ziele fokussiert, diese Ziele periodisch anpasst

und gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber übergeordneten Stellen und politischen Gremien transparent Rechenschaft ablegt (Veit et al. 2019: 120).

Dem Reformansatz ist sowohl eine externe und als auch eine interne Perspektive inhärent. Der Außenblick betrifft primär die Marktorientierung, den ökonomischen Wettbewerb sowie die Bürger:innen als Kundschaft. Ähnlich einem Wirtschaftsbetrieb fokussiert das Management auf Output-Steuerung, die auf Zielsetzungen, Ergebnisse des Verwaltungshandelns und angestrebte Wirkungen setzt. Nach innen soll das klassische Bürokratiemodell abgeschafft und die Politik bei der Zielsetzung und Priorisierung der öffentlichen Aufgaben gestärkt werden. Gleichzeitig wird innerhalb der Organisation den Fachverwaltungen durch dezentrale Produkt- und Budgetverantwortung mehr Handlungsspielraum gegeben (Kuhlmann/Wollmann 2013: 47). Verfolgt wird somit ein klassischer Managementkreislauf, in dem das Produkt das zentrale Element ist, das mit verschiedenen Leistungen hergestellt wird. Der Hintergrund dafür sind die strategischen Ziele der Verwaltungen, die Leistungen mit einer klaren fachlichen und finanziellen Zuordnung innerhalb der Verwaltung festlegen (Kegelmann 2007: 84).

Das NPM wird in der Literatur als ein Paradebeispiel für den Versuch des Staates, den öffentlichen Sektor mit den Mitteln der freien Wirtschaft zu kontrollieren, gesehen. Neben Managementmethoden des privaten Sektors werden Standards und Leistungsmessungen nach ökonomischen Grundsätzen eingeführt. Die Betrachtung der Bürger:innen als Kundschaft und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen nach den Regeln des freien Wettbewerbs sind weitere Merkmale des NPM (Bevir/Rhodes 2015: 84).

In einer vergleichenden Metaanalyse von 520 relevanten Studien konnte 2011 nachgewiesen werden, dass mit dem NPM eher Ideen und Überzeugungen verbunden werden als konkrete Resultate, die eine Leistungssteigerung der öffentlichen Hand belegen (Pollitt/Dan 2011b: 56).⁶¹ Mit der Einführung des NPM ging der Glaube an die Modernisierung

61 In Deutschland wurde das Modell der KGSt Beginn der 1990er Jahre verbreitet. Als Referenz diente ein niederländischer Forscher, der jedoch in den Niederlanden bei der Einführung des NPM keine Rolle gespielt hat. (Veit et al. 2019: 118). Während die Bundes- und Landesbehörden in Deutschland NPM nicht vollständig übernommen haben, wurden die Reformansätze auf kommunaler Ebene weitgehend umgesetzt (Benz et al. 2007b: 364).

über das Symbol des Bürokratieabbaus und eine effiziente Nutzung der öffentlichen Mittel einher. Unpopuläre Kürzungen im öffentlichen Sektor werden so mit Steuerungsinstrumentarien der privaten Wirtschaft kaschiert, um an die Bürgerschaft den Eindruck zu vermitteln, dass die vorhandenen Mittel von verkrusteten und bürokratischen alten Strukturen befreit werden, um so die wirklich notwendigen Ausgaben bestreiten zu können (Pollitt/Dan 2011b: 56 f.).

Wesentliche Kritik am NPM richtet sich an den Managerialismus als eine Orientierung an den Methoden der Privatwirtschaft mit der Betonung der Rolle von Führungskräften, ohne die Anreize aus der Privatwirtschaftlich bieten zu können (Schröter 2019: 112). Mittlerweile gibt es im europäischen Raum eine Rückbesinnung auf den ‚Neo-Weberianischen Staat‘. Hier wird die zentrale Rolle des Staates als Rechtsstaat und die für das Verwaltungshandeln bedeutsame Bürgerorientierung und -freundlichkeit statt Kundenfokussierung in den Mittelpunkt gestellt (Kuhlmann/Bogumil 2019: 6). Die politikwissenschaftliche ‚Input- und Output-Legitimierung‘ findet im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs in ‚Transparenz und Performanz‘ ihren begrifflichen Widerhall. Der Ansatz der *accountability* ist in der administrativen Verantwortlichkeit im Bereich der Output-Legitimierung zu finden (Kuhlmann/Bogumil 2015: 240).

Ungeachtet solcher Kritik haben internationale Organisationen und Agenturen Begriffe und Methoden des NPM über Programme in Länder des Globalen Südens hineingetragen. Neben den bekannten Begriffen Effektivität, Effizienz und Performanz ist der Begriff der ‚sozialen Kohäsion‘ ein prägnantes Beispiel, das im europäischen Integrationsprozess im Zuge der Regionalisierungspolitik mit dem Konzept der *social cohesion* Verbreitung erfahren hat (Piattoni 2010: 37). Inzwischen findet sich auch im türkischen Migrationsregime der Begriff der sozialen Kohäsion, der von internationalen Organisationen wie UNHCR, Weltbank oder auch der deutschen GIZ in ihren Programmen und Projekten benutzt wird (Özçürümez et al. 2020).

Nach einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise in der Türkei Anfang der 2000er Jahre verband die Weltbank die Finanzprogramme mit der Forderung nach Reformen.⁶² Diese Reformen führten zu einer Welle von

62 Diese Krise hat nicht nur zum wirtschaftlichen Umbruch, sondern auch zum politischen Aufstieg der AKP geführt.

Privatisierungen und Deregulierungen in der Türkei. Die traditionell zentralistisch geprägte Verwaltung war anfangs skeptisch bei der Annahme von Marketinginstrumenten (Üstüner/Yavuz 2019: 3). Um der Annahme entgegenzuwirken, dass jede Fachabteilung einer Verwaltung ständig ihr Budget erweitern will, sollte eine strategische Planung mit Budgetierung eingeführt werden, damit die kommunalen Ausgaben nicht weiter steigen. Das Argument für den türkischen Kontext war, dass wegen der Finanzkrise Anfang der 2000er Jahre die Türkei lernen musste, die vorhandenen finanziellen Ressourcen durch Managementreformen besser zu nutzen. Zur Einführung der strategischen Planung wurden Pilotprojekte mit dem Landwirtschaftsministerium, verschiedenen nationalen Behörden und der Stadt Kayseri als einzige Kommune im Jahr 2004 durchgeführt (Erkan 2008: 80).⁶³

2.3.3 Die Rolle strategischer Planung

Strategische Pläne sind ein klassisches Instrument des New Public Managements (NPM), um die Planung von Ausgaben über Haushaltspläne mit Zielen einer Stadtverwaltung bzw. Stadtregierung zu verknüpfen. Ein Controlling auf Grundlage solcher Steuerungsinstrumente wurde in der Türkei ab 2003 mit dem Ziel implementiert, kommunale Ressourcen effizient und effektiv zu nutzen.⁶⁴ Wie bereits diskutiert war diese Implementierung neuer Steuerungsmechanismen einerseits Konsequenz der Übernahme internationaler Paradigmen von Verwaltungsaufbau und -praxis. Zugleich aber schloss die Idee, Planungs- und Berichtsprozesse zu systematisieren und stärker zur Handlungsgrundlage von Verwaltungen zu machen, an älteren Strukturen und Prägungen der türkischen Kommunalverwaltungen an. Im Vorfeld der Kommunalreform von 2005 wurde mit dem Gesetz 5018 über die Öffentliche Finanzverwaltung und -kon-

63 Die Maxime der optimalen Allokation der vorhandenen begrenzten finanziellen Mittel machen sich die RESLOG-Programme für türkische Kommunen zunutze. In breit angelegten Seminaren, Workshops, Handbüchern und Leitfäden wird in Modellprojekten einzelnen türkischen Kommunalverwaltungen beigebracht, wie sie mit den wenigen finanziellen Ressourcen das bestmögliche Ergebnis in der Adaption im Umgang mit der Fluchtmigration erzielen können (Dura/Karakoç 2019).

64 Wobei Effizienz für ‚Wirtschaftlichkeit‘ und Effektivität für ‚Wirksamkeit‘ nicht selten in einem Zielkonflikt zueinander stehen, denn das günstigste Angebot führt nicht immer zu einer wirksamen Lösung (Grohs 2012: 91).

trolle (*Kamu malî yönetimi ve kontrollü*) 2003 eine strategische Planung für alle Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnenden verbindlich eingeführt. Diese Städte sind verpflichtet, nach einem bestimmten Verfahren sechs Monate nach einer Kommunalwahl strategische Pläne zu erstellen und diese dann periodisch fortzuschreiben (Demirkaya 2019: 184).

Im Folgenden wird der gesetzliche Rahmen der kommunalen Pläne dargelegt, die Entstehungsgeschichte dieser Praxis diskutiert sowie Ablauf und Struktur der formalisierten Planungs- und Berichtsprozesse und damit auch der Aufbau und die Qualität der Pläne referiert. Dargelegt wird auch die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren bei ihrer Erarbeitung.

Kommunen in der Türkei sind in zwei Bereichen verpflichtet, Planungen vorzulegen: in der Bauleitplanung und der strategischen Planung. Mit dem strategischen Planungsansatz sollen politische und administrative Entscheidungsprozesse in den Verwaltungen gestärkt und Ziele für die Stadtentwicklung formuliert werden.

Die strategische Planung besteht dabei aus drei Bausteinen:

a) Strategische Planung (*Stratejik planı* – SP), b) Performanzprogramm (*Performanç Programı* – PP) und c) Tätigkeitsbericht (*Faaliyet Raporu* – FR).



Abbildung 7: Bausteine strategischer Planung

Die vereinfachte Darstellung in Abbildung 7 verdeutlicht den Ablauf des Steuerungsprozesses: Auf der Basis des fünfjährigen Strategieplans der Kommunen wird jährlich ein Performanzprogramm im Sinne eines Haushaltungsprogramms aufgestellt. Maßnahmen, die zur Umsetzung der Ziele

des städtischen Strategieplanes als notwendig erachtet werden, werden jedes Jahr budgetiert. Zur Planung gehört als drittes Element der jährliche Tätigkeitsbericht, der über die Erreichung der Ziele im Nachgang berichtet (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 1 f).

Nach Artikel 9 des Gesetzes 5018 zur öffentlichen Finanzverwaltung und -kontrolle (*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*) sind kommunale Ressourcen zielorientiert und zweckgebunden zu verwenden und unterliegen einem Controlling. Controlling ist dabei in der Tat die zentrale Kategorie: So müssen die Performanzziele vor ihrer Verabschiedung durch den Stadtrat an das nationale Finanzministerium zur Prüfung und Genehmigung übermittelt werden. Die Performanzprogramme budgetieren als Haushaltspläne die geplanten Leistungen für die Zukunft, die Tätigkeitsberichte bilanzieren diese im Nachgang (T.C. Maliye Bakanlığı 2009: 2).

Dabei sind öffentliche Verwaltungen angehalten, ihre mittel- und langfristigen Ziele mit Leistungskennzahlen zu planen. Die Methoden zur Erreichung der Ziele und Verteilung der Ressourcen umfassen einen bestimmten Ablauf, dessen Zeitplan für den Planungsprozess vom zuständigen Ministerium für Strategie und Finanzen festgelegt wird (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 1). Kontrollmechanismen, die sich auf die Budgetverwendung beziehen, sollen dabei auch den verantwortlichen Umgang von Kommunalverwaltungen mit den ihnen zugewiesenen Ressourcen transparent dokumentieren (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 3).

Der Implementierungsprozess der strategischen Planung bedeutete, ähnlich wie die folgenden Kommunalreformen, einen Paradigmenwechsel für das türkische Verwaltungswesen (Bakır/Ertan 2018: 150). Deutlich wird das Ausmaß dieser Umstellung an den Bemühungen der Zentralregierung, die Kommunen durch die Herausgabe von Leitlinien bei der praktischen Umsetzung zu unterstützen. Zunächst veröffentlichte die damalige Entwicklungsbank bereits parallel zum Gesetz von 2003 ein Handbuch, das offensichtlich nicht hinlänglich war. Denn im Anschluss übernahm die staatliche Planungsbehörde DPT die Federführung beim Change Management (Erkan 2008: 53).⁶⁵

65 Eingerichtet 1960 nach dem Militärputsch und nach der neuen Verfassung, hatte die Behörde die Aufgabe, durch Planung (wie die Fünfjahrespläne) die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Türkei voranzutreiben. Nach 50 Jahren wurde die Behörde 2011 aufgelöst, zunächst in das Entwicklungministerium und nach der Einführung des Präsidialsystems 2018 in das Ministerium für Strategie und Budget und danach mit dem Finanzministerium zusammengeführt (Gehring 2019: 129).

Das zuständige Ministerium führte in den Folgejahren Schritt für Schritt eine Art Benchmarking für kommunale Planungs- und Berichtsprozesse ein, um die Qualität der von den Städten vorgelegten Pläne zu vereinheitlichen und zu verbessern. Allen Kommunen wurde dabei ein enger Rahmen für die inhaltliche Gestaltung der Pläne, für den zeitlichen Ablauf und für die Strukturierung der in den Dokumenten referierten Pläne vorgeschrieben. Verordnet wurden auch alle Schritte der Beratung und Legitimation der Pläne, beispielsweise dass sie den Stadträten vorgestellt werden müssen. Die damit etablierte kennzahlenorientierte Strategieplanung ist inzwischen nicht nur für Kommunen verpflichtend, sondern auch für alle Behörden und öffentliche Einrichtungen in der Türkei wie etwa staatliche Universitäten und Ministerien (Tan 2020: 118).

In allen Handreichungen findet sich allerdings der Hinweis, dass die strategische Planung nicht als Pflicht zu verstehen ist, sondern als ein Instrument für die Verwaltungsspitze, die Lebensqualität der Bevölkerung in der Stadt zu steigern (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 2). Als ein Dreh- und Angelpunkt dabei wird die Entwicklung einer damit korrespondierenden Verwaltungskultur zur Umsetzung der Ziele gesehen: Als erforderlich propagiert werden flache Hierarchien, Kooperations- und Lernwille, die Einbindung von Stakeholdern, Veränderungsbereitschaft, Führungskultur durch Steuerung mittels Motivation, aber letztlich auch Sanktionierung (Strateji ve Bütçe Baskanligi 2019).⁶⁶

Im Idealfall sollen die strategischen und Entwicklungspläne aller Verwaltungsebenen im zentralistisch organisierten Nationalstaat Türkei ineinander greifen und aufeinander aufbauen. Daher steht die strategische Planung der Kommunen im politischen Mehrebenensystem in einem hierarchischen Verhältnis:

Der Logik des Mehrebenensystems folgend müssen die Pläne die jeweils übergeordneten Politiken berücksichtigen und auf die die jeweils untergeordneten Ebene aufbauen. Das gilt für Kommunen und Provinzen, Provinzen und Regionen sowie die Regionen und die Zentralregierung. Die strategischen Pläne der Kommune stehen am Ende dieser Hierarchie, müssen also vielfach starke Vorgaben von oben aufnehmen und mit ihren eigenen Herausforderungen und Planungen in Einklang bringen. Im Idealfall sollen bei der strategischen Steuerung die lokalen Bedarfe der

66 Im Vergleich zur bestehenden Verwaltungskultur mit dem zentralistischen konserватiven Profil stellen die Forderungen einen Bruch damit dar.



Abbildung 8: Idealtypische Planung

Stadtentwicklung und die übergeordneten Themen und Ziele miteinander verbunden werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 11).

2.3.3.1 Planungsprozess

Die Kommune hat für den gesamten Ablauf der Ausarbeitung eines strategischen Planes nach einer Kommunalwahl insgesamt ein Jahr Zeit. Kommunalwahlen finden in der Türkei alle fünf Jahre planmäßig Ende März statt. Die nächste ist für den 31. März 2024 angesetzt. Der Weg für den Planungsprozess für die Strategieentwicklung ist nach den Vorgaben der Zentralregierung klar geregelt.

Einen ersten Entwurf für den Fünfjahresplan legt der/die neu (wieder)gewählte Oberbürgermeister:in innerhalb von sechs Monaten (spätestens bis November) dem ebenfalls neu gewählten Stadtrat vor. Zum Plan gehört eine jährliche Haushaltsaufstellung, die alle geplanten Ziele mit Leistungskennzahlen hinterlegt. Dies ist in der Sprache des New Public Managements das Performanzprogramm (*Performans Programı*); es

ist wie der ex-post angefertigte Tätigkeitsbericht (*Faaliyet Raporu*) jährlich zu erstellen (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 5).

Der Plan wird im Idealfall bis Ende September des nächsten Jahres verabschiedet und dem Finanzministerium vorgelegt. Dieses muss der Kommunalverwaltung innerhalb von 45 Tagen eine Rückmeldung geben. Am Ende stellt die Verwaltungsspitze Anfang November den strategischen Plan im Stadtrat vor, der für fünf Jahre verabschiedet wird (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021b).

Neben der zeitlichen Abfolge im Zusammenspiel ist dabei das Ineinandergreifen von Instanzen des türkischen Mehrebenensystems prägend. Zwischen der Stadtverwaltung, der Kommunalpolitik und nationalen Behörden ist ein bestimmter organisatorischer Ablauf vorgesehen. Bei der Diskussion um die zentrale Frage „Wie sehen wir unsere Stadt in fünf Jahren?“ sollen die oben erwähnten übergeordneten Regionalpläne berücksichtigt werden. Die Vorbereitung des strategischen Zielprozesses verantwortet eine Arbeitsgruppe, die aus Führungspersonal der Verwaltung, Verantwortlichen lokaler NGOs und Universitäten zusammengesetzt sind. Diese Arbeitsgruppe wird von Verwaltungsmitarbeitenden moderiert, die in der strategischen Führung der Kommune angesiedelt sind und die am Ende auch für die Erstellung des Planes verantwortlich sind (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 11).

Die strategischen Pläne inklusive der Haushaltspläne müssen den beiden zuständigen Ministerien – dem Ministerium für Umwelt und Stadtentwicklung sowie dem Finanzministerium – vor der Verabschiedung durch den Stadtrat in elektronischer Form zugeschickt werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 50).

2.3.3.2 Idealtypischer Aufbau der Pläne

Eine Prozessplanung mit der Kalkulation der zeitlichen, personellen und materiellen Ressourcen soll die Machbarkeit für alle Beteiligten erleichtern. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines strategischen Planes geht es hauptsächlich um die Priorisierung der Nutzung der knappen kommunalen Ressourcen (T.C. Maliye Bakanlığı 2009: 12).

Nach der oben erläuterten Vorbereitungsphase (1) „Wo stehen wir?“ beginnt die Situationsanalyse (2). Diese besteht hauptsächlich aus einem institutionellen historischen Rückblick, der Einblick in die Stadtgeschichte gibt. In dieser zweiten Phase wird auch der zurückliegende Plan bewertet. Gleichzeitig gibt dieser Abschnitt einen Überblick über die jeweili-

gen kommunalen Aufgabenbereiche sowie Dienstleistungen. Eine Stakeholder-Analyse soll als Umfeldanalyse den regionalen Bedarf der Bürger:innen sowie der lokalen Akteure ermitteln. Diese vorgeschriebenen Analysen können auch als Befragungen vor der Kommunalwahl durchgeführt werden.

Am Stakeholder-Ansatz kommt wiederum der NPM-Charakter durch das makroökonomische Modell zum Ausdruck, das im deutschen Kontext unter der STEP-Analyse (engl. PESTEL)⁶⁷ bekannt ist. Das Modell soll in einem partizipativen Verfahren politischen, wirtschaftlichen, technologischen, ökologischen und rechtlichen Aspekten Raum geben. Dem folgt der in deutschen Kommunalverwaltungen ebenfalls geläufige Ansatz der SWOT-Analyse, die die Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisation ermitteln soll (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 28).

Nach dieser Stärken-/Schwächenanalyse wird in der dritten Phase der Blick in die Zukunft (3) gerichtet. Auf Basis der zusammengetragenen Erkenntnisse werden unter dem Motto „Wo wollen wir hin?“ die ‚Missionen, die Vision sowie die Grundwerte‘ entwickelt. Im nächsten Schritt findet der eigentliche Zielfindungsprozess (4) statt, der die städtischen Ziele mit Leistungskennzahlen und Bewertungskriterien untermauern soll. Dieser Abschnitt ist für Policy Change interessant, da es darauf ankommt, ob nach einer Problemdefinition wie ‚Armut und Wohnungslosigkeit unter den syrischen Geflüchteten wächst‘⁶⁸ konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der sozialen Probleme abgeleitet werden können (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 51). Diese möglichen Ableitungen werden im Anschluss in einem Performanzprogramm (5) mit Leistungskennzahlen unter der Fragestellung „Wie kommen wir dahin?“ verknüpft. Das auch in deutschen Kommunalverwaltungen bekannte Verfahren der Aufstellung der konkreten Produkte und Kennzahlen wird kalkuliert und budgetiert. Abschließend regeln Vorgaben zum Monitoringprozess (6), wie die Tätigkeiten ausgewertet und in Berichtsform veröffentlicht werden sollen (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 53). Bei dem schematischen Musterablauf wird dem Beteiligungsprozess signifikanter Raum eingeräumt. Zwar müssen die Führungskräfte der Verwaltungen die strategischen Pläne selbst aufstellen, im Bedarfsfall können externe Dienstleister

67 PESTEL steht für Political, Economic, Technological, Environmental, Legal (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019: 23).

68 Siehe für konkrete Fälle die Auswertung der strategischen Pläne unter Textmining.

jedoch mit Analyse-, Methoden- und Prozessberatungs- sowie Schulungsleistungen beauftragt werden.

Fraglich ist, ob ein ursprünglich für Wirtschaftsunternehmen entwickeltes Tool den Bedürfnissen und Anforderungen einer mit sehr knappen Ressourcen ausgestatteten Kommunalverwaltung in der Türkei vor dem Hintergrund des zuvor beschriebenen etatistischen und zentralistischen Staatsverständnisses dienlich ist. Denn weder sind die Strukturen noch die Aufgaben einer Verwaltung agil genug, um auf Veränderungen, die ein ökonomischer Markt für Betriebe mit sich bringt, flexibel und schnell zu reagieren.

2.3.3.3 Bürgerbeteiligung

Grundsätzlich soll bei der Herstellung strategischer Pläne Beteiligungsprozessen breiter Raum gegeben werden. Einschlägig dafür ist Artikel 13 des Kommunalgesetzes 5393, der regelt, dass jede Person, die innerhalb der Stadtgrenzen wohnt – unabhängig von der Staatsangehörigkeit –, der Gruppe der *hemşehri* (Mitbürger:in) zugerechnet wird.

Nachdem innerhalb der Verwaltung Beschäftigte, Führungskräfte, Dezernent:innen und Ratsmitglieder befragt worden sind, sollen als Externe Bürger:innen, lokale Vereine und Berufsverbände eingebunden werden. Angelegt als eine Art Situationsanalyse sollen die Bedarfe in der Region eruiert und zusammengefasst werden. Ein sozialräumlicher Ansatz ist in den Quartieren mit *mahalle* vorgesehen, die zielgruppenspezifisch auf besondere Problemlagen hinweisen sollen. Das Kommunalgesetz empfiehlt weiter, falls eine direkte Beteiligung nicht möglich ist, unterrepräsentierte und marginalisierte Gruppen über ihre Selbstorganisationen einzubinden. Bei der Formulierung von strategischen Zielen sollen ausdrücklich ältere Bevölkerungsgruppen, Frauen und Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2020: 11).

Kommunen können zu diesen Zielgruppen Arbeitsgruppen bilden und städtische Beiräte in den Planungsprozess einbinden. In den letzten Jahren wurden Beiräte als ein demokratisches Mittel gesehen, um die Zivilgesellschaft auf der lokalen Ebene zu stärken (Demirkaya 2016: 120). Die Beiräte sind von aktiven Ehrenamtlichen abhängig. In Istanbul gibt es sogar einen Jugendbeirat, der sich in der Entwicklungsphase der strategischen Pläne beteiligt und eigene Visionen und Missionen entwickelt (TBB 2015b). Auch wenn ethnische Herkunft oder Migrationsgeschichte in der Gruppe der zu Beteiligenden nicht aufgezählt werden, wird als Beispiel

für ein mögliches strategisches Ziel ‚Gesundheitsprobleme aufgrund der Folgen von Migration‘ genannt (Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2021a: 51).⁶⁹

In der Praxis schien in der Implementierungsphase der strategischen Planung die Beteiligung der Zivilgesellschaft die größte Herausforderung für die Kommunalverwaltungen gewesen zu sein. Trotz formaler Leitlinien zum Beteiligungsprozess ist davon auszugehen, dass aufgrund der dominieren etatistischen Verwaltungskultur und der geringen personellen sowie organisatorischen Ressourcen eine breite Teilhabe von diversen Bevölkerungsschichten auch heute noch kaum gegeben ist.

2.3.3.4 Qualität der Pläne

Obwohl das Instrument der strategischen Pläne schon vor über 15 Jahren eingeführt wurde, ist die Qualität der Pläne sowohl in Umfang und inhaltlicher Aufbereitung als auch in der Aussagekraft der gesetzten Ziele sehr heterogen. In der Vorbereitung der Dokumente für die Analyse ist zu beobachten, dass die Pläne im Laufe der Zeit in der Darstellung aufwendiger sowie im Umfang und in der Aussagekraft prägnanter werden. Zugleich sind deutliche Unterschiede zwischen großen und kleineren, wohlhabenderen und ärmeren Kommunen zu beobachten. Nachvollziehbar ist, dass Metropolen wie Istanbul, Ankara und Izmir mehr finanzielle und personelle Ressourcen aufwenden können, um auch grafisch aufwendige Dokumente zu erstellen. Viele Kommunen scheinen inzwischen ihre Berichte als ein Instrument der Selbstvermarktung zu nutzen. So versuchen wirtschaftsstarken Regionen wie Kocaeli, Konya und Kayseri in ihren Plänen mit dem bekannten Einsatz von Bildsprache einen professionellen Eindruck zu vermitteln. Sie verwenden beispielsweise Abbildungen moderner Verwaltungsgebäude oder Marketingzeichen wie Diagramme oder Pfeile, die nach oben zeigen und Wachstum suggerieren sollen.

Als Beispiel für eine ausgeprägte regionale Identität lässt sich die südostanatolische Stadt Diyarbakır anführen, die nicht nur seit Jahrzehnten Schauplatz gewaltssamer Auseinandersetzungen zwischen der verbotenen militanten Separatistenorganisation PKK und dem türkischen Militär ist, sondern auch als strukturschwache Region mit dem Armutssphänen zu

69 Im Rahmen einer Auswertung der strategischen Pläne der Bezirksverwaltung der Großverwaltung Istanbul wurde 2018 festgestellt, dass Migrationsfragen kaum thematisiert werden. Deswegen wurde die Empfehlung ausgesprochen, Migration in den Plänen zu berücksichtigen (Özservet 2018: 54).



Abbildung 9: Cover Dokument der Stadt Diyarbakır

kämpfen hat. Bei ihren strategischen Plänen präsentiert sich die Stadt mit dem Siegel des UNESCO-Weltkulturerbes für ihre Altstadt selbstbewusst im Umgang mit ihrer historischen und kurdischen Identität. Gleichzeitig thematisiert die Stadtverwaltung die Aufnahme vertriebener Kurdiinnen und Kurden aus den militärisch geräumten Dörfern unter dem Stichwort *zorunlu göç* (Zwangsmigration), was angesichts des autoritären Staatsverständnisses für ein ausgeprägtes kommunales Selbstbewusstsein spricht. Zugleich signalisiert die Stadt durch das Abbilden von Porträts des Staatsgründers Atatürk sowie des aktuellen Präsidenten der Republik, Recep Tayyip Erdoğan, ihre Staatstreue.

Die strategischen Pläne der Kommunen bleiben vor allem ein Produkt der Stadtregierungen und der Verwaltungen. Die Kommune setzt gemeinsam mit der lokalen Politik Agenda, Themen und Diskurse, die in den gegebenen Rahmungen kommuniziert werden sollen.

Ein weiterer Aspekt betrifft den Spagat der Kommunalverwaltung zwischen den gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben. Neben den normierten Aufgaben wie Strom- und Wasserversorgung sowie Bereitstellung von

Schulgebäuden oder Straßenunterhaltung gibt es freiwillige Leistungen wie Kulturveranstaltungen, Gemeinschaftszentren für Ältere oder Menschen mit Behinderung oder Häuser für Frauen, die von partnerschaftlicher Gewalt bedroht sind, die von der Gemeindeverwaltung angeboten werden (können). Zwar beinhaltet das türkische kommunale Gesetz die Aufrechterhaltung dieser freiwilligen Angebote, definiert aber nicht die Qualitätsstandards. Angebote für Geflüchtete oder interkulturelle Veränderungsprozesse gehören ebenfalls zum freiwilligen Bereich. Demzufolge ist es bei der Suche nach Hinweisen auf diese Veränderungsprozesse in einem großen Korpus an von der Verwaltung produzierten Texten aufschlussreich, das Narrativ zum Themenkomplex Migration und Flucht aufzuspüren.

Wenn Texte als Datenmaterial analysiert werden, ist der Prozess der Produktion von Wissen, das für die Herausgeber:innen relevant erscheint, bedeutsam. Denn die durch offizielle Dokumente der Kommunen in der Türkei konstruierten Realitäten produzieren Praktiken, die Realitäten vor Ort und im Land herstellen. Thematische Schwerpunktsetzungen, typische Formulierungen sowie Muster in der Interpretation von Problemlagen können Hinweise für ein Grundverständnis kommunaler Wirklichkeiten geben. Bei aller regionalen Vielfalt und Unterschiede wird somit eine Echokammer gebildet.

Schweigen kann dabei auch ein Mittel sein, um Probleme nicht auf die politische Agenda zu setzen, denn städtische Verwaltungstexte zeigen:

„characteristic patterns of an underlying tacit formation of (an urban) reality, ruling what is normally done (and thus what can be done) and what possibly not“ (Barbehön et al. 2016: 239).

Städte, die offensichtlich von der Gewaltmigration aus Syrien direkt betroffen sind, sei es direkt an der Grenze zu Syrien oder als Transitregion an der Westküste nach Griechenland, können auch dazu tendieren, im Bereich ihrer Deutungshoheit in ihren Dokumenten nicht auf Migration einzugehen.⁷⁰

Demgemäß ist es wichtig festzuhalten, dass die untersuchten strategischen Pläne als Texte der Verwaltungen wahrgenommen werden. Ob die

70 Ein gutes Beispiel dafür ist die westtürkische Küstenstadt Çanakkale, die erst in ihrem aktuellen strategischen Plan von 2020–2024 zum ersten Mal über die Geflüchteten spricht.

gesetzten Ziele und ihre berichtete Zielerreichung der Realität entsprechen, kann von den Plänen und Berichten nicht abgeleitet werden. Daher geht es bei der Analyse nicht darum, ob etwas tatsächlich umgesetzt wurde oder nicht. Die Berichte geben vordergründig einen Einblick, wie die Verwaltung den städtischen Raum definiert, Aktivitäten plant und unter Umständen auch umsetzt. Die Analyse bezieht sich dezidiert auf die strategische Ebene, auch wenn Tätigkeitsberichte als Rückschau Hinweise auf die Implementation zuvor geformter Pläne geben können.