

4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Im Oktober 2022 bin ich in Kilis an der türkisch-syrischen Grenze. Zu Beginn meiner Untersuchung habe ich Dokumente ausgewertet, die gezeigt haben, wie die Stadtverwaltung von Kilis noch im Jahr 2014 davon träumt, die für die Region typischen historischen Häuser für den Tourismus zu restaurieren. Im Hof eines dieser restaurierten Häuser sitze ich mit dem Oberbürgermeister der Stadt, Servet Ramazan, und führe mit ihm und Führungskräften der Stadtverwaltung ein Gespräch über die Herausforderungen der letzten Jahre, in denen die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien mit ihren Folgen alle früheren Planungen überschrieben hat. Im Jahr 2022 leben in Kilis mehr Syrerinnen und Syrer als türkische Staatsangehörige. Oberbürgermeister Ramazan erwähnt, dass Kilis auf der Suche nach einer Partnerstadt in Deutschland sei. Insbesondere für die Projektförderung von deutscher Seite sei dies oft eine Voraussetzung. Die Verwaltung war in einer neuen Realität einer politisch, demografisch, sozial und kulturell radikal veränderten Situation angekommen, auf die sie sich einstellen musste. Dazu gehörte auch die internationale Vernetzung zur Einwerbung von Mitteln für die Erfordernisse einer Stadtgesellschaft, in der Geflüchtete aus Syrien eine Mehrheit bilden.

Einerseits ist Kilis mit Blick auf die Dimension dieser demografischen Transition eine Ausnahme. Andererseits ist die Stadt ein gutes Beispiel dafür, wie sich eine Kommunalverwaltung angesichts von unerwarteten, aber sich nachhaltig auswirkenden Migrationsbewegungen verändern kann. Der Bevölkerungsdruck hat unweigerlich dazu geführt, dass die Verwaltung auf vielen Ebenen situativ und institutionell reagieren musste. In der Folge hat die Stadt technische Großprojekte mit der Weltbank sowie umfassende Sozialprogramme umgesetzt, die von der EU, den UN oder einzelnen Staaten des Globalen Nordens finanziert wurden. Wenig später befasst sich die Kommune mit langfristigen Planungen für den Umgang mit den Herausforderungen der Migrationsbewegungen der letzten Jahre. Das betrifft ebenso interne Veränderungen von Strukturen, Aufgaben und Ressourcenzuteilungen, wie nach außen gerichtete Bildungsprojekte unter anderem für geflüchtete Frauen in den Quartieren. Stets versucht die Verwaltung bei diesen Prozessen die lokale Bevölkerung durch die Einbindung von Ehrenamtlichen mitzunehmen und zugleich zu

signalisieren, dass alle neu geschaffenen Angebote prinzipiell allen Einwohnerinnen und Einwohnern offenstehen. Das Ziel dieser Arbeit war es, derartige Prozesse und Entwicklungen, wie sie in Kilis exemplarisch zu beobachten sind, über ein breites Spektrum von Kommunen und Städten in der Türkei zu untersuchen.

4.1 Die Bearbeitung der Forschungsfragen

Ausgangspunkt war die Frage, welche Faktoren zu Veränderungen kommunalen Handelns im lokalen Migrationsregime der Türkei als Reaktion auf die Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien geführt haben und welche Konstellation von Faktoren welche Art von Ergebnissen hervorbringt bzw. begünstigt. Von dieser Frage ausgehend habe ich versucht, institutionelle und programmatische Veränderungen, die 2011 mit dem Ausbruch des Krieges in Syrien, den ich als Focusing Event werte, einhergingen, auf der subnationalen Verwaltungsebene zu identifizieren und zu verstehen. Dem Migration-Governance-Ansatz folgend richtet diese Studie ihren Fokus auf die Kommunalverwaltung als Institution und Akteurin eines Migrationsregimes. Die Türkei als Untersuchungsgegenstand war dabei eine naheliegende Wahl einer Fallstudie und für die Bildung meiner Stichprobe zu untersuchender Städte. Das Land hat in den letzten Jahren die meisten Geflüchteten weltweit aufgenommen und ist zugleich Teil des Wirkungs- und Externalisierungsraumes europäischer Migrationspolitiken (siehe Kapitel 2.2). Diese Arbeit leistet somit einen empirischen, aber auch konzeptionellen Beitrag zur Analyse eines Migrationsregimes außerhalb des europäischen und nordamerikanischen Raumes und beobachtet Aushandlungsprozesse, um Anpassungen im Sinne eines Policy Change zu erklären.

4.2 Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung

Der analytische Fokus dieser Arbeit ist auf die Kommunalverwaltung als Akteurin in Aushandlungsprozessen in Migrationsregimen gerichtet, die zu Anpassungen von Verwaltungshandeln führen. Um diese Perspektive zu operationalisieren, verbindet die theoretische Rahmung dieser Arbeit den Ansatz des Migrationsregimes mit dem politikwissenschaftlichen Verständnis von Governance-Strukturen und bezieht diese auf die untersuchte

Ebene von Verwaltungsstrukturen. Aus diesem Modell abgeleitet hat sich der Leitgedanke, die Herausbildung eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen durch Stadtverwaltungen im Sinne einer Migration Governance herauszuarbeiten (siehe Kapitel 1.4.1). Die dahinterliegenden Anpassungsprozesse adressiert das Konzept des Policy Change, dessen Mechanismen im Umgang mit einem *wicked problem* im empirischen Teil der Studie nachgespürt wird. Gemessen wurden solche Prozesse durch die Identifizierung von Wandel sowohl im Diskurs als auch im sachbezogenen Handeln von Kommunen. Die Frage war, ob sich solche Prozesse, etwa die Übernahme von Politiken aus anderen Ländern oder Städten, durch Isomorphismen, Diffusionsprozesse oder andere Muster von Policy Change nachweisen und ihre Kausalitäten modellieren lassen (siehe Kapitel 1.4.2).

Um diesen aus theoretischen Überlegungen abgeleiteten Konzeptionierungen forschungspraktisch gerecht zu werden, habe ich eine Triangulation von drei Methoden gewählt, die drei Perspektiven miteinander analytisch verschränkt:

- (1) Zur quantitativen Analyse von Dokumenten kommunaler Verwaltungen wurde in der Programmiersprache *R* ein Textmining durchgeführt. Das Ziel dieser computerbasierten Auswertung eines Korpus von 1.118 Dokumenten war das Finden von Argumentationsmustern von Stadtverwaltungen bei der Aushandlung eines lokalen Migrationsregimes in seinen übergeordneten Rahmungen. Ausgehend von den zuvor identifizierten Schlüsselwörtern des türkischen Migrationsregimes erfolgte eine Keyword-in-Context(KWIC)-Analyse zur Erfassung von Kookkurrenzen dieser Begriffe im untersuchten Korpus. Auf dieser Basis wurden Topoi gebildet, die Rückschlüsse auf das Migrationsregime und Hinweise auf das Repertoire der Migration Governance der untersuchten Städte ergeben haben. Die sich anschließende qualitative Interpretation dieser Schlüsselwörter bzw. Topoi bildet das Kernstück dieses Analyseschrittes. Sein Ergebnis war ein Phasenmodell von Policy Change im türkischen Migrationsregime (siehe Kapitel 3.1).
- (2) Dies wiederum hat es ermöglicht, die untersuchten Städte durch das Hinzuziehen weiterer Informationen bzw. Daten zur kommunalen Migrationsarbeit in einer eigens entwickelten Matrix der Ausprägung von Migration Governance zu bewerten. In diesem Rahmen wurden die untersuchten Städte auf einer Skala angeordnet, die den Grad der Veränderung zur Herstellung von Migration Governance anzeigt.

Anhand dieses Indexes und auf der Basis der Erkenntnisse aus dem Textmining sowie durch die Auswertung weiterer Literatur und Daten zu diesen Städten konnten Hypothesen darüber aufgestellt werden, warum manche Kommunen inklusive Maßnahmen entwickeln und andere nicht. Die Zuordnung der Städte zu den Bausteinen der Migration-Governance-Matrix bildete ihrerseits die Grundlage für die Fallauswahl im nächsten Schritt, einer qualitativen vergleichenden Untersuchung. Die Qualitative Comparative Analysis (QCA) hat für eine Teilmenge der untersuchten Städte Pfade von Kommunen herausgearbeitet, die zur Produktion von Migration Governance führen können. Die QCA als mengentheoretischer Ansatz zielt darauf, anhand von notwendigen und hinreichenden Bedingungen kausale Zusammenhänge aufzuzeigen. Während also die Dokumentenanalyse mittels Textmining das Migrationsregime explorativ untersucht hat, wurde mit der QCA das Repertoire der Migration Governance mengentheoretisch analysiert (siehe Kapitel 3.2).

- (3) Auf der Basis dieser Ergebnisse wurden wiederum Interviews in ausgewählten Kommunen vor Ort durchgeführt. Dabei wurden die Erkenntnisse aus den beiden ersten Analyseschritten mit Fachkräften aus ausgewählten Kommunen in der Türkei in Interviews besprochen und kritisch eingeordnet. Ziel dieses Schrittes war es, anhand des Betriebswissens von Personen, die in Kommunen an unterschiedlicher Stelle innerhalb und außerhalb der Verwaltung Verantwortung tragen, Entwicklungen im Migrationsregime zu rekonstruieren und begünstigende bzw. hinderliche Bedingungen sowie den perspektivischen Fortgang der kommunalen Migrationsarbeit zu diskutieren (siehe Kapitel 3.3).

4.3 Erkenntnisse über den Kontext

Die Kontextualisierung der Forschungsfragen verweist darauf, dass die Türkei sowohl in ihrer Geschichte als auch gegenwärtig im Umgang mit eigenen Migrationserfahrungen und ebenso neuen Migrationsbewegungen ein Land voller Widersprüche ist. Mit der Gründung der Republik nach französischem Vorbild wurde 1923 die Nation im türkischen Staatsverständnis als ein Container konstruiert und verankert. Entsprechend wurden im Zuge des *nation building* sowohl die Minderheiten im eigenen Land als auch Newcomer aus den ehemaligen Gebieten des Osmanischen

Reiches türkisch bzw. muslimisch gelesen (siehe Kapitel 2.1.2). Die Republik trat im Gegensatz dazu an, allen als Teil der Nation akzeptierten Minderheiten gleiche staatsbürgerliche Rechte in demokratischen Verhältnissen zu garantieren. Insbesondere die rechtliche Gleichstellung der Frau mit aktivem und passivem Wahlrecht war in der Zwischenkriegszeit ein beispielloses Novum in der islamischen Welt. Allerdings brachte der Druck zur Vereinheitlichung innerhalb der Nation die Entwicklung von Cleavage-Strukturen für all jene Gruppen mit sich, die sich nicht im laizistischen Staat sowie von der stark dominanten türkischen Identität repräsentiert fühlten. Das politische Regime der Türkei ist seit der Republikgründung vor hundert Jahren zentralistisch, die Demokratie bleibt herausgefordert und Spannungen kennzeichnen in wechselnden Konfigurationen die Aushandlung der Zugehörigkeit zur Nation (siehe Kapitel 2.1.3).

Gerade in jüngerer Zeit haben allerdings Europäisierungsprozesse und die davon begünstigte starke Orientierung an westlichen Modellen auf kommunaler Ebene Reformen ermöglicht, die auch Dezentralisierungstendenzen mit sich gebracht haben (Forschungsfrage 2 im Kapitel 1.2). Die damit verbundene Diskussion um die Stärkung der subnationalen Ebene zeigt jedoch, dass diese Reformen trotz gewisser demokratischer Effekte ein Produkt einer immer stärker autoritär handelnden Regierung unter Führung der AKP sind. Die AKP ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts selbst über Erfolge in Kommunalwahlen an die politische Macht im Land gelangt. Seitdem prägt die islamisch-konservative Partei auch als geopolitische Akteurin die Entwicklung im Nahen Osten mit einer eigenen Agenda. Die Aufnahme der syrischen Geflüchteten in der Türkei nach dem Ausbruch des Krieges im Nachbarland im Jahr 2011 fügt sich in diese außenpolitische Strategie ein, die von einer ‚offenen Tür‘ spricht bzw. ‚Null Probleme mit den Nachbarn‘ als Doktrin seit dem Regierungsantritt der AKP im Jahr 2002 propagiert. Mit dieser politischen Haltung der AKP verknüpft ist die Etikettierung der syrischen Geflüchteten in der Türkei als Gäste. Diese Haltung geht einher mit dem zum Kern eines entsprechenden Narrativs avancierten religiösen Begriffs *ensar*, der im Islam die Weggefährten des Propheten adressiert. Diese Perspektive bildet das Fundament eines zunächst religiös konnotierten Gaststatus, der sukzessive in einen rechtlich gerahmten temporären Schutzstatus überführt wurde, der seinerseits aus dem internationalen Asylregime als Gruppenstatus für geflüchtete Menschen aus einem bestimmten Kriegsgebiet übernommen wird (siehe Kapitel 2.2).

Damit hat sich gezeigt, dass im türkischen Asyl- und Migrationsregime Diffusions- und Layeringprozesse zu beobachten sind, in denen die Türkei Ansätze, Kategorien und Handlungsmuster aus dem Westen übernimmt und diese auf eigene Weise auslegt, anpasst und umsetzt (Forschungsfrage 4 im Kapitel 1.2). Die Implementierung des temporären Status für Asylsuchende im Gesetz mit der Nummer 6458 zum internationalen Schutzrecht für Ausländer:innen (*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu – YUKK*) im Jahr 2013 kann als ein prägnantes Beispiel für diese Prozesse dienen. Es übernimmt international gültige Kategorien, formt diese allerdings so um, dass für Geflüchtete eine langfristige Bleibeperspektive ausgeschlossen bleibt. Dies wiederum ermöglicht es der Regierung, im gesellschaftspolitischen Diskurs das Narrativ eines befristeten Verbleibs der Geflüchteten im Land zu erhalten, während sich die Präsenz zumindest eines Teils der in der Türkei lebenden Syrer:innen längst verfestigt hat (siehe Kapitel 2.2.3).

Bei der Kontrolle der Migrationsbewegungen selbst spielt die 2014 gegründete nationale Migrationsbehörde der Türkei eine zentrale Rolle: Das Amt ist mit seinen regionalen Dependancen für die Registrierung der ausländischen Staatsangehörigen zuständig. Vergleichbar mit dem möglichen Vorbild des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist sie gleichzeitig verantwortlich für *uyum*, das als ein unausgegrenztes Konzept ‚harmonischer Integration‘ in die Mehrheitsgesellschaft gelesen werden kann (siehe Kapitel 2.2.4). Die Adaption von europäischen Integrationskonzepten geht im türkischen Kontext mit der Ausprägung eigener Ansätze einher, in die sich Residuen von Erfahrungen aus der eigenen Migrationsgeschichte mischen. Ein gutes Beispiel für den daraus resultierenden Umgang mit den Folgen rezenter Migration im kommunalen Kontext ist der *hemşehri*-Ansatz, der alle Bewohnenden einer Stadt als Mitbürger:innen versteht und ihnen gewisse Rechte einräumt. Trotz hoher Bevölkerungsanteile an syrischen Personen erhalten die Kommunen allerdings keine finanzielle Unterstützung für deren Eingliederung und Versorgung durch die Zentralregierung, denn die formelle Verantwortlichkeit für die Geflüchteten obliegt der nationalen Migrationsbehörde. Einerseits können Stadtverwaltungen die fehlende offizielle Zuständigkeit mit der türkischen Tradition der *hemşehri* überschreiben, um Zugewanderten trotz oder wegen ihres unsicheren Aufenthaltstitels *uyum* zu ermöglichen (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2). Andererseits wird den Kommunen abverlangt, diese Leistungen ohne finanzielle Unterstützung bzw. eine Anpassung der Finanztransfers von der Zentralre-

gierung auf die kommunale Ebene an die eigentliche Bevölkerungszahl zu leisten. Das führt dazu, dass die Kommunen in der Türkei für ihre Migrationsarbeit auf Mittelzuflüsse von dritter Seite angewiesen sind.

Die de facto enormen Aufnahmeleistungen der türkischen Kommunen, die weder auf ein ausgereiftes Wohlfahrtsregime zurückgreifen können noch wirtschaftlich stark sind, werden inzwischen durch eine wachsende hohe Inflation erschwert, die insgesamt die prekären Lebenslagen vieler Menschen verschärft. Wirtschaftliche Not heizt den vielerorts zu beobachtenden zunehmend kritischen Diskurs an, der die Ablehnung der türkischen Mehrheitsgesellschaft gegenüber syrischen Geflüchteten ausdrückt. Die Covid-19-Pandemie und die sich verschlechternde sozioökonomische Lage der einheimischen Bevölkerung verstärken die Ausgrenzungsmechanismen. Zugleich bietet der rechtliche Status des temporären Schutzes für Syrerinnen und Syrer in der Türkei kaum ausreichend Sicherheit, um in der Gesellschaft dauerhaft Fuß zu fassen, und liefert sie, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt, vielfach der Willkür aus (siehe Kapitel 2.2.2).

Insbesondere in der Care-Ökonomie manifestiert sich in diesem Zusammenhang die Feminisierung der Migration, die sogar statistisch sichtbar wird. In neokolonialistischen und rassifizierenden Mustern werden im türkischen Migrationsregime Frauen aus den Turkstaaten und osteuropäischen Ländern für haushaltsnahe und pflegerische Dienstleistungen angeworben und in Privathaushalten überwiegend ohne offizielle Anmeldung beschäftigt. In diesen Arbeitsmarkt treten verstärkt auch geflüchtete Frauen ein. Die gegebenen Rahmungen verschärfen die prekäre Lage dieser Frauen, die sowohl unter den tradierten paternalistischen Wertordnungen ihrer Familien leiden als auch unter der Diskriminierung und Ausgrenzung durch die türkische Gesellschaft, die ihre eigenen Stereotypen über migrantisch gelesene Frauen produziert (siehe Kapitel 2.2.2.2).

Internationale Organisationen versuchen durch Programme hier Abhilfe zu schaffen und gesellschaftspolitisch Einfluss zu nehmen. Über Mittel der EU finanzierte Sozialprogramme wie die Sozialkarte ESN bieten geflüchteten Familien nicht nur eine Minimalversorgung, sondern sorgen auch dafür, dass Menschen sich in der Türkei registrieren lassen. Das Ziel dabei ist das Weiterwandern von Geflüchteten in Richtung Europa zu unterbinden. Die im Rahmen der Vereinbarung mit der EU im Jahr 2016 zugesicherten finanziellen Ressourcen bieten der Türkei über das Programm FRiT (The Facility For Refugees In Turkey) Unterstützung bei der Versorgung der Geflüchteten. Es handelt sich dabei um einen Exter-

nalisierungsprozess der EU, die erreichen möchte, dass die Türkei die Geflüchteten im Land hält. Gleichzeitig ermöglichen die Sozialprogramme von internationalen NGOs die notwendige Unterstützung für Geflüchtete in der Türkei. Diese erhalten kaum direkte Hilfe vom türkischen Staat. Hilfe kommt vielmehr über nationale Stiftungen, sogenannte *vakıf*, sowie bürgerschaftliche Vereine. Kommunalverwaltungen sind dabei an einer schwierigen Schnittstelle positioniert: Sie sind die untere Ebene staatlicher Verwaltung, sind damit beauftragt, die Bevölkerung in ihrem Zuständigkeitsbereich mit Dienstleistungen zu versorgen, und arbeiten dabei wiederum nicht nur mit lokalen Organisationen, sondern zunehmend auch mit internationalen Organisationen zusammen. Ihre Zielgruppe ist komplex gelagert: Rechtliche Zuständigkeit besteht für die in bestimmten rechtlichen Rahmungen in der Stadt lebenden Menschen. Dazu zählen die Geflüchteten aus Syrien nicht. Diese sind jedoch eine der am stärksten bedürftigen Gruppen, deren Lage nicht ignoriert werden kann. Zugleich tritt die Versorgung der Geflüchteten in eine Art von Konkurrenz zur Versorgung der ärmeren ortsansässigen Bevölkerung. Darum ist es für die Kommunen wichtig, dass insbesondere bei der Finanzierung von sozialen Leistungen durch internationale Mittel die so geschaffenen Angebote immer Geflüchteten und bedürftigen Einheimischen offenstehen (siehe Kapitel 2.2.2.3).

Da Kommunalverwaltungen selten auf ausreichend finanzielle Mittel zurückgreifen können, spielt bei der priorisierten Verwendung der begrenzten Ressourcen die strategische Planung eine zentrale Rolle. Diese Planungen werden in der Türkei durch Fünfjahrespläne und jährliche Performanzprogramme hergestellt, die als Haushaltsaufstellung sowie Tätigkeitsberichte Verwendungsperspektiven und Verwendungsnachweise liefern. Solche Planungsprozesse sind ein klassisches Instrument des New Public Managements, das im Zuge der Verwaltungsreformen auch in der Türkei zur Steigerung der Effizienz und Effektivität administrativer Prozesse eingeführt wurde (siehe Kapitel 2.3). Die daraus resultierenden Dokumente werden in der Türkei regelmäßig veröffentlicht. Dies hat der vorliegenden Untersuchung die einmalige Chance eröffnet, Entwicklungen im Denken und Handeln von Verwaltungen auf kommunaler Ebene beim Umgang mit der Massenzuwanderung von Geflüchteten aus Syrien in die Türkei nachzuzeichnen.

4.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

4.4.1 Textmining

Die computerbasierte Untersuchung umfangreicher Textkorpora mittels Textmining ist eine explorative Methode, die ohne händisches Codieren sprachliche Muster in Textmaterial identifizieren kann. Der Ansatz wurde hier auf ein Korpus von kommunalen Planungsdokumenten angewendet, das 1.118 Dokumente für den Zeitraum von 2006 bis 2024 umfasst. Das Ziel war es, den migrationsbezogenen Diskurs türkischer Kommunalverwaltungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnenden abzubilden. Das Verfahren geht von der Annahme aus, dass in prozessproduzierten Daten der Verwaltung durch ein Beobachten des Verlaufs und der Inhalte des Diskurses Veränderungen im Verwaltungshandeln aufgezeigt werden können. So ergab sich ein Bild, das differenzierte Einblicke in das Spektrum der Prozesse gewährt, mit denen Kommunen auf die Aufnahme von Geflüchteten reagieren.

Einstiegspunkte für die Textanalyse waren zentrale Begriffe des türkischen Migrationsregimes: *göç* (Migration), *mülteci* (Geflüchtete/r), *sığınmacı* (Asylsuchende/r) und *suriyeli* (Syrier:in). Diese wurden als Keywords aufgefasst und das Textmining wurde eingesetzt, um im Zeitverlauf zu beobachten, wie und in welchen Kontexten diese Keywords diskutiert und ausgehandelt wurden. Bereits bei der ersten regionalen Übersicht und kartografischen Analyse zeichnete sich eine Typologie ab, die auch eine räumliche Komponente aufwies. In der westlichen Marmararegion um Istanbul sowie in den südosttürkischen Städten in der Grenzregion zu Syrien waren die Keywords stark präsent. Eher unerwartet dagegen war das Auftauchen der Keywords in Städten im Nordosten bereits vor dem Kriegsausbruch in Syrien. Erklärt werden konnte der dort geführte migrationsbezogene Diskurs aus deren Rolle auf einer älteren Transitroute von Geflüchteten. Abgezeichnet hat sich dabei in den Dokumenten eine restriktive Haltung gegenüber afghanischen und irakischen Geflüchteten. Neben der räumlichen Verteilung wurde auch eine zeitliche Komponente deutlich. Während manche Kommunen sehr früh und eindringlich in ihren Dokumenten auf die Herausforderungen der Fluchtmigration reagierten, schlugen sich ähnliche Äußerungen bei anderen Städten erst sehr spät und zögerlich nieder. In manchen Städten kommt die rezente Fluchtmigration in Planungs- und Berichtsdokumenten nicht vor (Forschungsfrage 3 im Kapitel 1.2).

Die qualitative Auswertung der Treffer der KWIC-Analyse erfolgte mit dem Ziel, eine Topoi-Analyse zu erarbeiten, in der alle Treffer so weit wie möglich zu übergeordneten Begriffskonzepten thematisch zusammengeführt werden. Diese Ordnung aller KWIC-Ergebnisse ergab eine Liste von Topoi mit 5.709 Treffern, wovon 801 als irrelevant aussortiert wurden, sodass 4.908 zu Topoi zusammengefasst wurden. Die am auffälligsten ausgeprägten Diskussionen fanden rund um die Themen Migrationsmanagement, Bevölkerungswachstum, Hilfe, Soziales, Uyum, Kontrolle, NGO, Konflikte, Gewaltmigration, Armut, Arbeit, Gender und Flüchtlingskind statt. Deutlich hervor trat daneben in der Analyse der Topos *Binnenmigration*, der vor allem mit dem allgemeinen Begriff *göç* (Migration) als Keyword auf einen breiten in der Türkei geführten Diskurs über Migration verweist, der nicht nur auf internationale Gewaltmigration fokussiert ist. Die Verwendung des Schlüsselwortes *göç* verschob sich in den kommunalen Unterlagen im Betrachtungszeitraum deutlich vom Kontext Binnenmigration in den Kontext Fluchtmigration. In älteren Dokumenten bedeutet *göç* vor allem Binnenmigration, in den jüngeren Dokumenten bezieht er sich fast ausschließlich auf Geflüchtete. Dieser Befund unterstreicht einen in der Migrationsforschung oft übersehenen Sachverhalt: Für Staaten mit wachsender Bevölkerung, ungleich verteilter Wirtschaftskraft und ohne wohlfahrtsstaatliche Leistungen spielen Migrationsbewegungen innerhalb des Landes nicht nur im Kontext spezifischer Migrationsregime eine signifikante Rolle. Die dort gemachten Erfahrungen wirken auch stark und unmittelbar auf den Umgang mit neuen Migrationsphänomenen, im Fall der Türkei auf den politischen und administrativen Umgang mit der Zuwanderung von Geflüchteten aus Syrien.

Bei der Diskussion um die Ausprägung von Migrationspolitiken in Situationen, in denen unerwartete externe Schocks einen Policy Change erfordern, sollte daher für Länder des Globalen Südens berücksichtigt werden, dass Kommunen für Binnenmigrantinnen und Binnenmigrant:innen häufig ähnliche Maßnahmen der Inklusion entwickeln müssen wie für Geflüchtete, die über die Grenzen ins Land kommen. Dabei erweisen sich drei urbane Problematisierungsfelder für die Stadtverwaltungen als handlungsleitend: Ein starkes Bevölkerungswachstum geht immer mit einer Verknappung kommunaler Ressourcen und Überforderungen von Infrastruktur einher, während gleichzeitig für die Neuankommenden aufwendige soziale Maßnahmen zur Integration in die städtische Gesellschaft entwickelt und bereitgestellt werden müssen.

In einer Gesamtbetrachtung ließen sich drei Phasen der Entwicklung des lokalen Migrationsregimes zur Regulierung der Fluchtmigration aus Syrien in der Türkei herausarbeiten (Forschungsfrage 1 im Kapitel 1.2): Die erste Phase erstreckte sich von 2006 bis 2014. In diesem Zeitraum fand in vielen Städten der Übergang von der Befassung mit Binnenmigration in die Krisensituation statt, die mit den starken Fluchtbewegungen nach dem Ausbruch des Krieges in Syrien 2011 begann. Die zweite Phase verlief von 2015 bis 2018. Nun entwickelten die Kommunalverwaltungen eine Art Notversorgung für Geflüchtete unter dem türkischen Schlagwort *ekmek* – Brot –, das die Grundversorgung der Geflüchteten mit lebensnotwendigen Dingen symbolisiert. In diesem Zeitraum haben sich erste Ansätze der Entwicklung neuer Governance-Strukturen beobachten lassen. Die Städte haben begonnen, mit internationalen NGOs zusammenzuarbeiten und Projekte für Geflüchtete durchzuführen. In einer dritten Phase, die um 2019 begann und sich bei Abschluss dieser Untersuchung noch entfaltete – die Planungsdokumente sind für einen Zeitraum bis 2024 angelegt –, waren deutliche verwaltungsinterne Wandlungsprozesse zu beobachten. Diese verbanden sich nicht nur mit institutionellen Veränderungen in den Verwaltungen und in ihrem Umfeld. In dieser Phase wurde auch eine immer deutlichere Kritik an die nationale und die internationale Ebene vorgetragen.

Diese Auswertungen konnten die Stadien der Entwicklung eines neuen türkischen Migrationsregimes im lokalen Raum aufzeigen, das sich auf die Regulierung bzw. Bewältigung der Aufnahme von Geflüchteten aus Syrien richtete. Was die beobachteten Veränderungen bedingt hat, haben an verschiedenen Stellen die in den Topoi zusammengefassten Diskussionen deutlich gemacht: Zum einen spielen offensichtlich internationale Organisationen bei der Entwicklung von Strukturen für Migration Governance in der Türkei eine zentrale Rolle. Dieser Effekt stach vor allem mit Blick auf die Entwicklung von Fachabteilungen, Migrationsplänen oder die Zusammenarbeit mit Beiräten und Vereinen hervor. Gleichzeitig gestalten manche Kommunen offensichtlich ohne internationale Fördermittel eigene Integrationsmaßnahmen. Beobachtbar war dieses Verwaltungshandeln vermehrt in Städten mit einem starken wirtschaftlichen Mittelstand. Wirtschaftliche Faktoren, so lässt sich vermuten, sind also möglicherweise förderlich für die Entwicklung von inklusiven Maßnahmen durch Stadtverwaltungen.

Darüber hinaus wurden weitere Bedingungen erkennbar, die Veränderungen im Verwaltungshandeln begünstigen können. Auffällig war der

Einfluss von internationalen NGOs, insbesondere in Kombination mit der Präsenz der Regierungspartei AKP in Stadtregierungen, die sich proaktiv um internationale Drittmittel bemühen, um im Regierungsduktus die ‚syrischen Gäste‘ zu versorgen. Bei Kommunen, die von Vertreter:innen von Oppositionsparteien geführt wurden, schien diese Tendenz weniger stark ausgeprägt. Darüber hinaus erwies sich ein starker Bevölkerungsdruck als wesentlich für das Auslösen von Veränderungen: Steigende Bevölkerungszahlen und wachsende Armut zwingen Verwaltungen schlicht, zu handeln.

Insgesamt offenbarten das Textmining und die Bildung von Topoi Argumentationsmuster, die zum einen das Narrativ der Städte in Bezug auf das Migrationsregime formten und zum anderen Hinweise auf das Repertoire gaben, mit dem sich in den Kommunen sukzessive Strukturen einer Migration Governance manifestierten. Ob diese Beobachtungen tatsächlich auf kausale Zusammenhänge zurückzuführen sind, wurde im zweiten Schritt mithilfe der qualitativen vergleichenden Methode Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht.

4.4.2 QCA

Durch den mengentheoretischen Ansatz der QCA konnten auf der Grundlage der Dokumentenanalyse kausale Zusammenhänge aufgezeigt werden, die auf unterschiedlichen Wegen bzw. in unterschiedlichen Kombinationen zur Herausbildung von Migration Governance führen. Um diese Kausalitäten systematisch zu untersuchen, wurde ein Sample von Städten gebildet. Die Auswahl der Fälle für dieses Samples orientierte sich an der zuvor entwickelten Matrix zur Migration Governance der untersuchten Kommunen, denen nun Fuzzy-Werte zugeordnet wurden, um ein Ranking zu erzeugen. Dieses Ranking führte zur Auswahl von 16 Kommunen, die in unterschiedlicher Konfiguration und Intensität das Outcome Migration Governance produzieren (Forschungsfrage 1 im Kapitel 1.2). Ausgangspunkt der Analyse waren vier Hypothesen, die unterschiedliche Bedingungskonstellationen repräsentieren:

- (1) Ein hoher Anteil von Geflüchteten an der Stadtbevölkerung setzt Stadtverwaltungen unter Druck, inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Dies erfolgt einerseits, um die soziale Versorgung der Geflüchteten zu gewährleisten. Andererseits vermeidet diese Reaktion Verteilungs-

konflikte zwischen der lokalen Bevölkerung und Neuankömmlingen. Stadtverwaltungen, so die Annahme, entwickeln ein Repertoire an Handlungsmustern und Strukturen als Migration Governance. Als Messgröße für die Bedingung ‚SYR: hoher Anteil Syrer:innen‘ diente der auf Grundlage von Daten der nationalen Migrationsbehörde ermittelte prozentuale Anteil der syrischen Geflüchteten unter temporärem Schutz in einer Stadt. Der Schwellenwert orientierte sich am Durchschnittswert für die gesamte Türkei (4,4 %) und wurde für die einzelnen Kommunen entlang von Fuzzy-Werten kalibriert.

- (2) Regierungsnahe AKP-Kommunen entwickeln im Sinne der flüchtlingsfreundlichen Regierungspolitik inklusive Maßnahmen für Geflüchtete. Im Gegensatz dazu neigen oppositionsgeführte Kommunen bei der Übernahme von Migration-Governance-Strukturen zur Zurückhaltung, weil sie nicht die Politik der nationalen Regierung unterstützen wollen. Diese Beobachtung fußt insbesondere auf den Erkenntnissen der Dokumentenanalyse und deckt sich mit der flüchtlingskritischen Haltung der Oppositionsparteien. Für die Bedingung ‚PAR: Präsenz Regierungspartei‘ wurden die Ergebnisse der letzten Kommunalwahl im Jahr 2019 ausgewertet und für die Kommunen Crisp-Werte vergeben. 1 steht für eine von der Regierungspartei gestellte Stadtregierung, 0 für die Führungsrolle einer Nichtregierungs-partei.
- (3) Eine starke Präsenz von internationalen NGOs begünstigt den Aufbau von inklusiven Maßnahmen in den Kommunen. Je mehr internationale Organisationen vor Ort aktiv sind, desto eher wird ein städtisches Portfolio an Migration Governance aufgebaut. Hinweise, dass eine hohe Anzahl internationaler Organisationen in Kommunen zur Bildung von Migration Governance auf lokaler Ebene führt, finden sich bereits im Textmining. Kalibriert wurde diese Bedingung ‚NGO: hohe Präsenz internationaler NGO‘ mit Daten und Angaben des UNHCR aus dem Programm 3RP. Da diese Werte enormen Fluktuationen unterworfen sind, wurde auf eine fein granulierte Einteilung verzichtet und stattdessen mittels einer Sortierung nach der Anzahl der in den Städten präsenten Organisationen Fuzzy-Werte vergeben.
- (4) Kommunen mit hoher Wirtschaftskraft besitzen die finanziellen Mittel für das Erbringen freiwilliger Leistungen für Geflüchtete. Im Gegensatz dazu haben wirtschaftsschwache Kommunen kaum Möglichkeiten, inklusive Maßnahmen aus eigener Kraft zu entwickeln. Zur Bewertung der Bedingung ‚WIRT: Wirtschaftskraft‘ wurde der durch-

schnittliche Wert des BIP pro Kopf der vergangenen Jahre in den untersuchten Städten herangezogen und gemessen an den nationalen Durchschnittswerten für die Städte Fuzzy-Werte vergeben.

Das QCA-Protokoll, das die Analyse der notwendigen und hinreichenden Bedingungen anhand der sogenannten Wahrheitstabelle und der Minimierung nach dem Quine-McClusky-Algorithmus dokumentiert, ergab zwei Pfade, die zum Outcome Migration Governance führen:

- 1) Ein hoher Anteil an Syrer:innen führt in AKP-geführten Kommunen in Kombination mit der Präsenz von internationalen NGOs zum Aufbau eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen einer Migration Governance. Regional zu fassen war dieser Pfad insbesondere in den Städten im Südosten, an der Grenze zu Syrien. Städte wie Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis und Şanlıurfa werden von der Regierungspartei AKP geführt, haben einen hohen Anteil an Syrer:innen aufgenommen und führen mit internationalen NGOs Projekte und Programme durch. Auf diesem Pfad läuft auch Bursa in der Marmararegion, eine Stadt, die ebenfalls von der AKP geführt wird, viele Geflüchtete aufgenommen hat und sich in internationalen Programmen stark engagiert.
- 2) Der zweite Pfad, der zum Aufbau eines Repertoires inklusiver Maßnahmen führt, ist im Gegensatz dazu in oppositionsgeführten Kommunen zu beobachten, die ebenfalls mit internationalen NGOs zusammenarbeiten, gleichzeitig aber eine starke Wirtschaftskraft aufweisen. Städte wie Ankara und Istanbul entwickeln auf der Basis ihrer ökonomischen Stärke und mithilfe von internationalen NGOs inklusive Maßnahmen für Geflüchtete.

Während diese beiden Wege äquifinal zum Outcome Migration Governance führen, zeigt der asymmetrische Ansatz der QCA, dass das Fehlen von internationalen NGOs zu einem Nichtoutcome führt, d. h. zum Ausbleiben des Aufbau eines Repertoires an inklusiven Maßnahmen. Insbesondere wirtschaftsstarke Städte an der Ägäisküste, wie Çanakkale und Izmir, aber auch Kocaeli in der Marmararegion, und die mittelanatolischen Städte Kayseri und Konya entwickeln kein Repertoire in Migration Governance. In allen Fällen sind kaum NGOs vor Ort engagiert.

Mit dieser vergleichenden Analyse konnte nachgewiesen werden, dass die Präsenz von internationalen NGOs einen signifikanten Anteil daran hat, wenn Kommunen in einem Land wie der Türkei ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen im Rahmen ihrer Migration Governance entwickeln. Organisationen wie das UNHCR, die EU oder die Weltbank sind

über die Projektmittel, die sie wiederum auch an nationale NGOs vergeben, treibende Akteure von Ansätzen und Maßnahmen, die über solche Mechanismen in den Ländern auch auf lokaler bzw. kommunaler Ebene verankert werden. Dies ist insbesondere in Ländern des Globalen Südens oder in der Türkei, die nur eine minimale Sozialversorgung aufweisen, bedeutend: Internationale Hilfe ist ein gewichtiger, aber möglicherweise auch inhaltlich einflussstarker Faktor für einen Policy Change im kommunalen Kontext (Forschungsfrage 4 im Kapitel 1.2).

4.4.3 Interviews

Die Ergebnisse von Textmining und QCA wurden im dritten Schritt der Untersuchung mit den individuellen Wahrnehmungen, Einschätzungen und Perspektiven von Vertreterinnen und Vertretern aus fünf Kommunen in der Türkei rückgekoppelt. Diese ausgewählten fünf Kommunen waren jeweils deutlich auf den in der QCA ermittelten Pfaden verankert. In leitfadengestützten Gesprächen wurden mit den Gesprächsbeteiligten drei Fragen diskutiert, um zunächst das Betriebswissen kommunaler Führungskräfte und (ehrenamtlicher) Akteure aus städtischen Beiräten und lokalen NGOs in Istanbul, Bursa, Gaziantep, Kilis und Hatay abzufragen. Dabei wurde deutlich, dass die Befragten aufgrund der mangelnden gesetzlichen Zuständigkeit kommunaler Verwaltungen eigene Argumentationsmuster für ihre Arbeit mit Geflüchteten entwickelten. Dabei üben viele Fachkräfte trotz ihres Verständnisses der komplexen Problemlagen sowohl an der nationalen Migrationspolitik als auch an der internationalen Förderkulisse Kritik. Die Reflexion der Befunde verdeutlicht, dass kommunale Praktizierende insbesondere mit dem engen Korsett vieler Förderprogramme unzufrieden sind. Sie wünschen sich mehr Freiraum in der Gestaltung von Projekten, um den lokalen Bedürfnissen gerecht werden zu können. Insgesamt wurde durch die Gespräche deutlich, dass die fehlende rechtliche Zuständigkeit der Kommunen eng mit der inkohärenten nationalen Migrationspolitik und der Präsenz der internationalen Organisationen in der Türkei verknüpft ist.

Auch eine Triangulation der Ergebnisse unterstreicht diese Erkenntnis hinsichtlich der Bedeutung von internationalen NGOs: Diese ist sowohl im Textmining als auch in der QCA deutlich geworden und bestätigt sich wieder in den qualitativen Interviews. Dieser Befund lässt sich an zahlreichen Beispielen festmachen: Der türkische Staat erhält Geldmittel von der

Europäischen Union und investiert diese Mittel zum Beispiel in das nationale Bildungssystem, das die syrischen Kinder relativ früh integriert. Es werden keine Parallelsysteme aufgebaut. Gleichzeitig gewährleisten nationale NGOs, wie der Türkische Rote Halbmond, über die mit europäischen Mitteln finanzierte ESSN-Karte die minimale Existenzsicherung der Bedürftigen. Externalisierungsprozesse in der Migrations- und Flüchtlingspolitik wirken also nicht nur über das Grenzregime, wie in der Forschung vielfach argumentiert, sondern auch in den sozialen Systemen auf lokaler Ebene durch dort tätige, extern finanzierte NGOs.

Das Ergebnis dieser Entwicklungen ist eine Lokalisierung von Externalisierungsprozessen, weil zum einen der Nationalstaat nicht reagiert („beißt die Zähne zusammen“) und zum anderen NGOs die Nationalregierung über die Zusammenarbeit mit Kommunen umgehen. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass die aktuelle Regierung in der Türkei nicht nur die Geflüchteten als Spielball gegen die EU einsetzt, sondern auch die regionale Ebene mit den Folgen der Migration allein lässt. Das daraus folgende Vakuum im lokalen Migrationsregime wird in der Türkei von internationalen NGOs gefüllt (Forschungsfrage 3 im Kapitel 1.2).

So sind die internationalen Programme Segen und Fluch zugleich, da das nationale Migrationsregime die in den einzelnen Städten entwickelten Lösungen weder auf der nationalen Ebene adaptiert noch auf der subnationalen Ebene disseminiert. Das Repertoire an inklusiven Maßnahmen wird im städtischen Kontext vor allem auf Projektbasis entwickelt. Auf diese Weise werden zwar in den Kommunen viele Prozesse angestoßen, doch als Sollbruchstelle bleibt die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung der Migrationsarbeit offen. Die Verweigerung des Ausbaus staatlicher Strukturen, die selbst unterhalten werden, lässt sich als Ableitung aus der Annahme lesen, dass die Geflüchteten nur temporär präsent sein werden. Sie lässt sich auch als der Versuch der türkischen Regierung verstehen, Dritte dauerhaft für die Finanzierung der Flüchtlingsarbeit in die Pflicht zu nehmen, die genau aus diesem Grund nicht in die Regelfinanzierung des Staates übernommen wird.

Als Konsequenz dieser Politik findet allerdings eine ‚Verformung‘ des Mehrebenensystems statt, da Kommunen unmittelbar aktiviert werden, um die Migrationsbewegungen Richtung EU zu stoppen. Sie operieren damit auf einer Ebene, die nicht in ihrem eigentlichen Wirkungskreis liegt. Sichtbar wird dies entlang der Route vom Südosten der Türkei nach Westen in Richtung Europa. Nicht zufällig liegen die im Textmining, in der QCA und den Interviews am deutlichsten hervorstechenden Städte

in diesen beiden Regionen, den Grenzregionen des Ostens und des Westens der Türkei. Gleichzeitig ist die Erkenntnis, dass die Türkei inzwischen mehr als ein Transitland ist, im kommunalen Verständnis längst angekommen. Städte wie Bursa, Gaziantep und Istanbul sind in der internationalen Community etablierte Akteure und reüssieren mit ihrer Migrationsarbeit auf internationalen Konferenzen. Gleichzeitig bleibt ihre Migration Governance fragil: Was passiert, wenn die *donors* ihr Geld abziehen? Sichtbar wird diese Ambivalenz insbesondere in der Unsicherheit der kommunalen Gesprächsteilnehmenden bei dem Verhältnis von internationalen und nationalen Begrifflichkeiten und ihren Vorstellungen über den langfristigen Umgang mit den Lücken des Migrationsregimes, das, so ein schlagendes Beispiel, ‚staatenlose Kinder‘ in der Türkei produziert.

Die meisten Befragten sehen als Antwort auf die Frage nach Faktoren, die zum Aufbau von Migration Governance beitragen, nicht die lokale regierende Partei als entscheidend, sondern die nationale Migrationspolitik. Gerade aber mit Blick auf diese Rahmung üben Verantwortliche sowohl aus Kommunen, die von der Regierungspartei geführt werden, als auch aus solchen, die von der Oppositionspartei regiert werden, unzweideutig Kritik an ihrer rechtlich nicht gesicherten Zuständigkeit und somit an den fehlenden Budgetzuweisungen an die Kommunen zur Lösung von Migrationsfragen. Deutlich beanstanden die Befragten durchweg den Umstand, dass Geflüchtete viel zu lange als Gäste bezeichnet, wahrgenommen und behandelt wurden. Dabei äußern in der Migrationsarbeit aktive Gemeinden ebenfalls ihren Unmut darüber, dass andere Kommunen zu wenig für die Geflüchteten unternehmen, was Push- und Pull-Effekte auslöst. Der Topos Hilfe im Textmining zeigt flankierend, dass Städte an der Schwarzmeerküste zwar Hilfsgüter in den Osten schicken, aber ankommende Geflüchtete aufgreifen und an die Polizei übergeben. Gleichzeitig geraten die engagierten Kommunen in eine Zwickmühle: Gerade weil sie durch ihre inklusiven Maßnahmen attraktiv für Zugewanderte sind, befürchten sie sekundäre Zuwanderung. Durch das daraus resultierende Bevölkerungswachstum können manche Kommunen, insbesondere im Südosten des Landes, ihrer Verantwortung für die kommunale Daseinsfürsorge kaum noch nachkommen.

In der QCA konnte die Entwicklung in Hatay nicht erklärt werden. Die Ergebnisse der Interviews erklären, warum dies der Fall ist: Obwohl die oppositionsgeführte Stadt, die direkt an der Grenze zu Syrien liegt, enorm von der Fluchtmigration aus dem Nachbarland betroffen ist, hat sie im

Unterschied zu ihren Nachbarkommunen nicht früh begonnen, an den Programmen der internationalen NGOs zu partizipieren. Ganz im Gegenteil: Die Stadt ist im Textmining mit einem negativen Narrativ über die Geflüchteten aufgefallen. Diese Einstellung hat sich erst spät verändert, als Hatay zunehmend in Programme wie RESLOG eingebunden wurde. Im Gespräch mit zwei Fachkräften aus der Stadtverwaltung wurde deutlich, dass Hatay sich als Oppositionskommune von Förderprogrammen ausgeschlossen fühlt und die Politik der ‚offenen Tür‘, die von der nationalen Regierung verfolgt wird, kritisiert. Die Region hat die Situation als einen Schock erlebt und ist nun im Begriff, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die mit den Folgen der Migration umgehen können.

Gemeinsam mit Istanbul und Ankara sowie Mersin und Adana repräsentiert Hatay oppositionsgeführte Kommunen, die spät angefangen haben, mit NGOs zusammenzuarbeiten und inklusive Maßnahmen zu entwickeln. Es ist zu beobachten, dass solche Kommunen einen stärker selbstbestimmten Zugang zu Migrationsfragen wählen. Vielleicht sind sie dazu gezwungen, weil sie das Gelegenheitsfenster verpasst haben, als die internationalen Organisationen ihre Anbindungen in der Türkei verteilt haben. Möglicherweise ist auch die klientelistische Förderpolitik der Nationalregierung ausschlaggebend, die diese Kommunen lange Zeit ausgeschlossen hat. Voraussichtlich sind aber gerade deswegen die sich nun abzeichnenden Veränderungen dauerhafter bzw. nachhaltiger, wie eine Gesprächspartnerin aus Istanbul zu Protokoll gegeben hat, die auf Faktoren wie Personalentwicklung und Quartiersmanagement hingewiesen hat.

Verwaltungen durchlaufen den Policy Change langsam durch institutionelle Veränderungen nach innen und durch Aufbau von Governance-Strukturen nach außen. Es werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Stakeholdern aufgebaut, die durchaus langfristig wirken könnten. Aktuell sind die Kommunen in einer Suchbewegung. Sie wissen, dass die internationale Förderung bald ein Ende haben wird. Deshalb erheben immer mehr Städte immer deutlicher ihre Stimme in Richtung Ankara. Dieser Trend hat sich nicht nur in den Interviews gezeigt, sondern war auch stark in den aktuellen strategischen Plänen zu beobachten, die bis 2024 laufen. Die Forderung nach einer nationalen Migrationspolitik geht mit einer Forderung nach der Klärung von Zuständigkeiten einher. Die Zentralverwaltung ist im kommunalen Kontext nicht präsent, woraus sich mangelnde Konnexität ergibt. Gilt im deutschen Föderalprinzip der Grundsatz der Konnexität (‚Wer bestellt, be-

zahlt‘), bleibt ein geklärtes Verhältnis zwischen Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung im politischen Mehrebenensystem ein Manko in der Türkei. Perspektivisch muss sich die nationale Gesetzgebung ändern und den Kommunen ein Budget für ihre Migrationsarbeit gewähren. Die Parlamentswahlen im Jahr 2023 und die für 2024 vorgesehenen Kommunalwahlen werden für diese Grundfrage der weiteren Entwicklung des türkischen Migrationsregimes entscheidend sein.

4.5 Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen

Die Erkenntnisse aus der Triangulation der drei Analyseschritte mit ihren unterschiedlichen methodischen Zugängen führen zu einer typologischen Anordnung der untersuchten Kommunen. Bei den Auswertungen mittels Textmining, QCA und leitfadengestützter Interviews wurde deutlich, dass sich fünf Typen von Städten aufzeigen lassen, die ihr lokales Migrationsregime durch Policy Change strukturell, regional und zeitlich spezifisch ausdifferenzieren.

Ansetzen kann der Versuch einer solchen Typologisierung an der europäischen Forschung zu Stadttypen, so wie sie im Rahmen einer Governance Perspektive im Migrationskontext entwickelt worden sind (siehe Kapitel 1.4.1.2). Die in diesem Bereich formulierte Annahme von vier Grundtypen nach Scholten und Penninx dient für meine Überlegungen als Ausgangspunkt. Die Autoren unterscheiden zwischen Kommunen, die entweder *centralist* (top-down), *localist* (bottom-up) *multi-level* oder *decoupled* (entkoppelt) agieren (Scholten/Penninx 2016: 93). Allerdings richten sich die meisten Typologien an europäische oder nordamerikanische Metropolen, die sich entweder in einer Multi-Level-Governance zu ihrer Nationalregierung bzw. der europäischen Ebene bewegen oder anhand ihres Agierens mit NGOs eingeteilt werden (Özdemir 2022; Darling/Bauder 2019; Agustín/Jørgensen 2019b). Der Typus einer Kommune, die sich *decoupled* in transnationalen Netzwerken bewegt und sich durch die Entwicklung einer eigenen Agency von der nationalen Regierung entkoppelt, steht im Fokus dieser Forschungen (Oomen 2020: 914). Bei der Entwicklung einer eigenen Typologie für den türkischen Kontext erweist sich die Governance-Perspektive in einem Mehrebenen-Setting von Scholten als hilfreich (Scholten 2013: 221), die sich jedoch nicht auf den vorliegenden Fall übertragen lässt.



Karte 32: Typologie türkischer Städte

Vielmehr lassen sich auf der Grundlage der in dieser Studie vorgelegten Erkenntnisse fünf Typen von Verwaltungshandeln türkischer Kommunen identifizieren (Forschungsfrage 6 im Kapitel 1.2):

- Typ 1: Verwaltungshandeln, das sich durch das lokale Migrationsregime **verändert** (in Blau)
- Typ 2: Verwaltungshandeln, das sich an das lokale Migrationsregime **anpasst** (in Orange)
- Typ 3: Verwaltungshandeln, das das lokale Migrationsregime lediglich **beobachtet** (in Lila)
- Typ 4: Verwaltungshandeln, das das lokale Migrationsregime **ignoriert** (in Gelb)
- Typ 5: Verwaltungshandeln, das im lokalen Migrationsregime eine **eigene Agenda** verfolgt (in Grün)

Typ 1: Veränderung

Kommunen, die sich nach innen und nach außen verändern, finden sich im Typ 1: Istanbul, Gaziantep, Kilis, Bursa, Adana und Şanlıurfa sind gute Beispiele für diese Klasse von Städten. Sie entwickeln ein eigenes Repertoire an inklusiven Maßnahmen und Strukturen als Migration Governance. Sie sind aktiv in der internationalen Projektförderung und betreiben *venue shopping*, indem sie auf internationalen Konferenzen und in anderen Ländern bewährte Ansätze anschauen und diese an ihre kom-

munalen Bedarfe adaptieren. Insbesondere die Ergebnisse aus den Interviews haben die enorme Bedeutung von engagierten Akteuren in den Verwaltungen für solche Veränderungen gezeigt. Oberbürgermeister:innen oder engagierte Führungskräfte übernehmen *boundary spanning roles* und werden zu Katalysatoren von Policy Change.

Typ 2: Anpassung

Kommunen, die sich an das lokale Migrationsregime anpassen, finden sich in der zweiten Gruppe: Dies sind Städte, die selbst Hilfe leisten und dabei immer wieder auf der Notwendigkeit von zentralen Lösungen beharren. Auch wenn sie einen zentralistischen Ansatz verfolgen, entwickeln sie in ihrem kommunalen Raum eigene Projekte und Programme für die Geflüchteten und binden die lokale Bevölkerung in diese Maßnahmen ein. Kayseri, Konya und Ankara in Mittelanatolien sowie Mersin und Hatay an der südosttürkischen Mittelmeerregion stehen beispielhaft für diesen Typus.

Typ 3: Beobachtung

Es gibt allerdings auch Städte, die lediglich beobachten und kein deutliches Engagement entwickeln: Als *bystanders* betrachten diese Kommunalverwaltungen mit Distanz das Migrationsgeschehen in ihren und in anderen Städten, verändern jedoch nicht sichtbar ihr Verwaltungshandeln. Diese Städte können im Sinne der o. g. Typologie nach Scholten als zentralistisch charakterisiert werden, d. h., die Kommunen definieren die Migrationsfrage als zentral zu lösende Problemlagen, für die sie nicht zuständig sind. In diesem Feld sind zwei Subtypen zu beobachten: Städte, die kaum Geflüchtete aufgenommen haben und gerahmt von einem paternalistischen Narrativ Sachmittel für flüchtlingsaufnehmende Städte spenden. Dies gilt ausdrücklich für Städte in der Schwarzmeerregion wie Giresun, Samsun oder Sivas. Die zweite Gruppe umfasst Städte, die sich eher abwehrend gegenüber Geflüchteten verhalten. Ordnungskräfte greifen unregistrierte Geflüchtete auf und schicken sie in Flüchtlingscamps bzw. übergeben sie der Polizei, damit sie von der nationalen Migrationsbehörde registriert bzw. unter Umständen auch deportiert werden. Dieses Verhalten war in den Dokumenten der Städte im Nordosten der Türkei wie Erzurum, Tokat oder Trabzon deutlich sichtbar.

Typ 4: Ignorieren

Eine vierte Gruppe bilden die Kommunen, die die Anwesenheit von Geflüchteten in ihrer Stadt trotz hoher Zahlen schlicht ignorieren. Konzentriert trifft dies auf Städte im Westen der Türkei zu, etwa auf Izmir und Çanakkale, aber auch Kocaeli. Diese Städte entwickeln unabhängig von der politischen Führung durch die Regierungspartei oder die Opposition kein Portfolio einer Migration Governance. Die Auswertung der QCA zeigte im Pfad für das Nichtoutcome genau dieses Phänomen: Wirtschaftsstarke Kommunen, in denen keine Kooperation mit NGOs stattfindet, entwickeln anscheinend keine inklusiven Maßnahmen. In Izmir setzen sich nationale NGOs oder Flüchtlingsorganisationen sowie die regionale Anwaltskammer für die Rechte der Geflüchteten ein. Jedoch reicht die Kraft dieser lokalen Aktivitäten anscheinend nicht aus, um auf das Handeln der Verwaltung zu wirken.

Typ 5: Eigene Agenda

Eine Gruppe von Städten, die in der klassischen Migrationsforschung nicht erfasst wird, die aber im türkischen Migrationsregime hervorsticht, sind solche Kommunen, in denen eine ethnische Minderheit dominiert, die sich vom Nationalstaat nicht vertreten fühlt. Deutlich wurde dies in Städten im Südosten der Türkei, die in ihren Dokumenten vor allem die Zwangsmigration in den kurdisch besiedelten Regionen thematisieren und auch die Abwanderung in den Westen als Binnenmigration problematisieren. Nachweisbar war dieses Phänomen in den Städten Batman, Diyarbakır, Mardin und Hakkâri. Diese Städte verfolgen mit ihrer Agency angesichts des repressiven Regimes der Zentralregierung eine eigene Agenda in ihrem lokalen Migrationsregime.

Im Gegensatz zu europäischen und nordamerikanischen Städten entkoppeln sich die türkischen Städte jedoch nicht vollständig von der Nationalregierung. Im Rahmen der Möglichkeiten, die eine Projektförderung durch die internationalen Programme bietet, entwickeln sie vielmehr eine Bricolage von verschiedenen westeuropäischen Elementen, etwa einen Migrationsplan oder spezifisches Monitoring, die sie mit traditionellen kommunalen Ansätzen und eigenen sozialen Programmen verbinden. Indiz dafür sind auch die im zeitlichen Verlauf unterschiedlichen Anbindungen an das Regierungsnarrativ, das von Gästen aus Syrien als *ensar* spricht. Sogar ein Gemeinschaftszentren in Gaziantep ist entsprechend

benannt worden. Auffällig ist der Übergang zu menschenrechtsbasierten Argumentationen, die Metropolen wie Istanbul als Gegenmodell zum Regierungsduktus aufnehmen. Solche aus internationalen Diskussionen übernommenen Ansätze werden in jüngerer Zeit auch von Kommunen verwendet, die zuvor viele Jahre, dem muslimischen Regierungsnarrativ folgend, ihre Migrationsarbeit als Versorgung ‚syrischer Gäste‘ deklarieren.

Ebenso wird die Übertragung von Diskursen um Resilienz und Vulnerabilität aus dem Sprachgebrauch der internationalen Organisationen in türkische Handlungszusammenhänge deutlich. Ansätze wie Integration oder *social cohesion* werden allerdings in eigene kulturelle Muster wie *uyum* übersetzt. Häufig verfolgen die Kommunen dabei einen sozialräumlichen Ansatz, um die einheimische Bevölkerung in prekären Verhältnissen in die Grundversorgung aufzunehmen, die für Geflüchtete ausgebaut wird. Im Vergleich zu Kommunen des Globalen Nordens müssen türkische Kommunen aufgrund der großen sozioökonomischen Unterschiede in ihren Regionen die Herausforderungen, die sich aus der Binnenmigration ergeben, mit dem lokalen Migrationsregime für die Aufnahme von Geflüchteten zusammenbringen. Ob und wie sich diese Beobachtungen auf andere Städte oder Länder übertragen lassen, ist ein sich aus den Befunden dieser Studie ergebendes Forschungsdesiderat, das durch weitere Fallstudien bearbeitet werden könnte.

4.6 Schlussfolgerungen

Zusammengefasst bestehen die größten Probleme im lokalen Kontext des türkischen Migrationsregimes in der fehlenden Kohärenz eines Policy Frameworks, das sowohl mit der nationalen Ebene als auch mit den Programmen internationaler Geldgeber im Einklang steht. Im zeitlichen Verlauf ist zu beobachten, dass verschiedene internationale Programme auf die lokale Ebene zugreifen. Ohne kohärente Abstimmung entwickelt sich eine breite Projektförderung in kommunalen Zusammenhängen. Dabei beginnen die Kommunen selbst spät, diese Programme zu koordinieren und ein abgestimmtes lokales Verfahren für die soziale Versorgung von Geflüchteten herzustellen. Nachdem zunächst das Katastrophenmanagement AFAD für die Erstaufnahme der Geflüchteten zuständig war, übernehmen dann internationale NGOs die Versorgung und erst im Laufe der Zeit steigen die Kommunalverwaltungen selbst ein. Der fehlende na-

tionale Rahmen manifestiert sich insbesondere in der Förderung von sozialen Maßnahmen, die über Projektgelder finanziert werden und daher nicht nachhaltig sein können. Gebunden an internationale Förderung geht es hierbei nicht unbedingt um kommunale Interessen. Diese Städte wollen dezidiert zwischen ihren sozial bedürftigen Bürger:innen und den Geflüchteten keinen Unterschied machen. Genau dazu werden sie aber durch die Förderrichtlinien internationaler Programme gezwungen.

Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung von ganzheitlichen Ansätzen lokaler Akteure wie zum Beispiel in Bursa. Dort ist zu beobachten, dass die Verwaltung versucht, alle wichtigen Stakeholder an einen Tisch zu bringen und abgestimmte Maßnahmen für die Inklusion von Geflüchteten zu entwickeln. Akteure sind neben den Behörden im kommunalen Kontext auch lokale NGOs und städtische Beiräte. Ein überraschender Befund in den Interviews war jedoch, dass die Beiräte offensichtlich in Migrationsfragen kaum handlungsfähig aufgestellt zu sein scheinen und Zugewanderte in diesen politischen Gremien kaum präsent sind. Flüchtlingsorganisationen in Istanbul wie MUDEM (*Mülteciler Destek Derneği*) oder die Refugee Law Clinic in Gaziantep sind dagegen vor Ort sehr aktiv und versuchen mit der Temporalität des Rechtsstatus der Asylsuchenden umzugehen. Insgesamt gibt es trotz intensiver Bemühungen der Kommunen, Strukturen einer Migration Governance zu entwickeln, keine langfristig gesicherte Perspektive ihrer Arbeit. Vielmehr sind ihre Programme und Netzwerke an die Projektförderung der internationalen NGOs gebunden.

Der Einfluss der internationalen Organisationen auf die kommunale Ebene ist ein zentraler Befund, der sich in allen drei Analyseschritten deutlich gezeigt hat. Unter bestimmten Bedingungen wirken NGOs mit Geld und Wissen auf das Verwaltungshandeln. Losgelöst vom türkischen Kontext kann in Bezug auf einen Policy Change auf lokaler Ebene auf einer Modellebene argumentiert werden, dass NGOs Spielräume, die sich durch nationalstaatliche Politik öffnen, auf kommunaler Ebene ausnutzen. Dies etwa, wenn eine Zentralregierung sich lediglich auf die Kontrolle von Migrationsbewegungen konzentriert und die Kommunalverwaltungen mit den gesellschaftspolitischen Folgen dieser Wanderungsbewegungen im Grunde allein lässt.

Dieser Befund lässt mit der Beobachtung verknüpfen, dass internationale Organisationen wie das UNHCR dann aktiv werden, wenn Staaten sich selbst im Asylregime nicht hinreichend einbringen (Barnett 2002: 258). Insbesondere das Textmining hat Muster einer Assemblage ge-

zeigt, dass in den städtischen Dokumenten nicht nur internationale NGOs auf die kommunale Bühne treten, sondern auch NGOs einzelner Staaten wie etwa der Danish Refugee Council oder der schwedische Städtebund mit dem Programm RESLOG. Insbesondere das letztgenannte Programm hat enorme Auswirkungen auf die Übernahme von Politiken auf kommunaler Ebene genommen. Diese Ergebnisse fügen sich in aktuelle Forschungsdiskussionen darüber ein, wie NGOs auf die Migrationspolitik auf europäischer Ebene wirken (Panizzon/van Riemsdijk 2019: 1226).

In Ländern des Globalen Nordens sind NGOs starke Player in der Migrationssozialarbeit und als subsidiäre Sozialpartner in politische Prozesse eingebunden. Ein starker Einfluss solcher Akteure auf die kommunale Migrationsarbeit, so wie er in dieser Studie für die Türkei herausgearbeitet wurde, wäre zum Beispiel im deutschen Kontext kaum vorstellbar. Warum ist das so? Eine mögliche Antwort ergibt sich aus der Diskussion um die Rolle der internationalen Organisationen im Migrationskontext des Globalen Südens. Über die Geldgeber, die sogenannten *donors*, finden Externalisierungsprozesse statt, die zwar wirtschaftsschwache Staaten in der Versorgung von Geflüchteten unterstützen, aber gleichzeitig die Geflüchteten daran hindern, die Grenzen des Globalen Nordens zu erreichen (Weima/Hyndman 2019: 30).

Diese *blended strategy* internationaler Organisationen hat primär das Ziel, Menschen auf der Flucht in Regionen zwischen ihren Herkunftskontexten, aus denen sie geflohen sind, und Zielorten im Globalen Norden zu halten und dort zu immobilisieren (Weima/Hyndman 2019: 31). Produziert werden dabei *In-between*-Räume. Deren Herstellung hat sich in dieser Arbeit entlang der Implementierung und der Wirkung des ESSN gezeigt, das als größtes humanitäres Programm in der Geschichte der EU gilt – aber Menschen und Räume außerhalb der EU betrifft. Neben der sozialen Versorgung hat das Programm den für die EU erwünschten Nebeneffekt: Menschen werden im Vorfeld der Grenzen der EU registriert und versorgt und müssen, um diese Versorgung zu erhalten, in der Türkei bleiben.

Während flüchtlingsaufnehmenden Städten eine aktive Rolle auf der migrationspolitischen Weltbühne durch eine *city diplomacy* zugesprochen wird (Stürner-Siovitz 2022), könnte kritisch die Frage gestellt werden, ob Kommunen außerhalb des Globalen Nordens zum verlängerten Arm der Externalisierungsstrategien von Staaten gemacht werden, die sich weigern, (mehr) Geflüchtete aufzunehmen. Wenn türkische Kommunen, die aufgrund ihrer fehlenden formalen Zuständigkeit und der

Defizite der nationalen Migrationspolitik, die ihnen eigene Budgets für Migrationsarbeit verweigert, gezwungen sind, mit internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, entsteht auf nationaler Ebene eine widersprüchliche Situation. Der Nationalstaat Türkei verhandelt mit der EU und der internationalen Gemeinschaft, um im Sinne von *burden sharing* mögliche Lasten zu verteilen. Als Folge werden Menschen durch die sich daraus ergebenden Externalisierungsprozesse der EU im *between* gehalten, das die Türkei herstellt. Die Türkei entwickelt parallel dazu allerdings eigene Pläne für die Repatriierung von Geflüchteten nach Syrien. Die Geflüchteten selbst, zwischen den Immobilisierungspolitiken der EU und den Repatriierungsdebatten in der Türkei positioniert, wollen ihrerseits in Richtung Europa weiterziehen.

Die interviewten Kommunalfachkräfte machten deutlich, dass ihnen bekannt ist, dass Schleusergruppen für 5.000 bis 10.000 EUR Menschen nach Europa bringen. Einige von ihnen vermuten das Entstehen einer bedeutenden syrischen Diaspora in Deutschland, die zuvor längere Zeit in der Türkei gelebt hat. Es besteht offensichtlich seitens der Kommunen kein Interesse daran, ‚Containment‘-Strategien zu entwickeln, um die Menschen auf ihrem Weg nach Europa aufzuhalten. Da die türkischen Kommunen bei der Flüchtlingsaufnahme und -versorgung keinen gesetzlichen Auftrag haben, scheinen sie auch wenig daran interessiert zu sein, Menschen, wie von der EU gewünscht, dauerhaft in ihren Städten zu halten. Symptomatisch ist dafür die Situation, dass syrische Geflüchtete auch nach zehn Jahren Aufenthalt in der Türkei immer noch einen temporären Aufenthaltsstatus haben. Immer wieder flammen biopolitische Diskussionen um die physische Existenz dieser Menschen auf: Bleiben sie in der Türkei, migrieren sie nach Europa oder werden sie in ihre Heimat zurückgeführt? Der Begriff ‚Illegalität‘ kommt allerdings erst sehr spät und selten zum Vorschein und findet sich vor allem im Narrativ der Nationalregierung, wenn diese in den Wahlkampfmodus schaltet.

Dieser Befund fügt sich in die Erkenntnis, dass die Türkei sich selbst in einer hybriden Rolle *in between* befindet. Die Weigerung der Türkei, das Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention zu unterzeichnen, korrespondiert mit dem restriktiven Verhalten des Globalen Nordens, Geflüchtete aus dem Globalen Süden aufzunehmen (Chimni 1998: 368). Überlegungen, das Asylsystem in globaler Perspektive neu zu denken unter der Bedingung, dass die Genfer Flüchtlingskonvention nicht seine Grundlage bildet, sind dabei aufschlussreich (Banerjee 2018; Betts/Collier 2017).

Gleichzeitig versuchen Aufnahmeländer in Konfliktregionen häufig Menschen mit eigenen Mitteln in das Herkunftsland zurückzuführen, weil sie sich von wohlhabenden westlichen Ländern im Umgang mit großen Fluchtbewegungen nicht ausreichend unterstützt fühlen (Chimni 2004: 66). In diese Diskussion passt das Verhalten der Türkei, die im Konflikt mit der EU entweder für mehr ‚Lastenausgleich‘ kämpft oder eigene Pläne entwickelt, um die syrischen Geflüchteten zu repatriieren, und sogar syrisches Territorium besetzt, um diese Pläne in die Tat umsetzen zu können (Şahin Mencütek 2022).

Bezeichnend ist, dass inzwischen eine europäische NGO wie ICPM auf den Plan gerufen wird, um die syrischen Geflüchteten aus der Türkei nach Syrien zu schicken, wie von der Gesprächspartnerin vom türkischen Städteverband angemerkt. Die Rolle der Schweizer Organisation ICPM (International Centre for Migration Policy Development) als nichtstaatliche Lobbyorganisation bei der Durchsetzung von neoliberalen Interessen in der Migrationssteuerung ist lange bekannt (Hess 2010: 106). Die Türkei selbst ist bereits seit 2006 in den Netzwerken des ICPM im sogenannten Mittelmeerraum-Dialog mit Frontex eingebunden (Hess 2010: 107). Auch wenn noch keine offiziellen Pläne bekannt sind, passt eine Ankündigung der nationalen Migrationsbehörde der Türkei vom 5. Februar 2023 in dieses Bild: Sie übernimmt für das Jahr 2023 den Vorsitz der Präsidentschaft in diesem Netzwerk. Der türkische Vorsitz steht unter dem bezeichnenden Motto: „Konzentration auf die Herkunftsländer als dauerhafte Lösungen“ (*Kalıcı Çözümler için Kaynak Ülkelere Odaklanmak*).

Welchen Beitrag leisten die Ergebnisse dieser Arbeit zu den eingangs formulierten theoretischen Überlegungen und was lässt sich mit Blick auf Genese und Verlauf von Policy Change ableiten?

Die Verschränkung von zwei theoretischen Ansätzen hat es erlaubt, das Konzept des Migrationsregimes mit dem politikwissenschaftlichen Ansatz der Migration Governance für eine verwaltungswissenschaftliche Analyse zu nutzen, die den eurozentrischen Blick hinter sich lässt. Insbesondere die Untersuchung des Verwaltungsprofils, Verwaltungsstils sowie der Pfadabhängigkeiten der Entwicklung der türkischen Kommunalverwaltungen offenbart Muster einer Bricolage, in der eigene Ansätze mit westlichen Modellen verbunden werden.

Bei der Analyse wurde deutlich, dass in der Diskussion um Migrationsregime insbesondere für Länder ohne Wohlfahrtsregime Binnenmigration auf kommunaler Ebene als wesentlicher Faktor zu berücksichtigen ist (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2). Ein weiterer Aspekt sind mögli-

che Zwangsmigrationsprozesse im Inland, was wie im Fall der kurdischen Stadt Diyarbakır eine intensive Kooperation mit internationalen NGOs impliziert, aber nicht in Bezug zu Geflüchteten im lokalen Migrationsregime wirkt. In die Überlegungen zum lokalen Migrationsregime sollte ebenfalls aufgenommen werden, dass in wirtschaftsarmen Ländern die Förderlogik vieler internationaler NGOs nicht zu den lokalen Bedarfen und Erwartungen passt. Kommunen haben den Auftrag, ihre Leistungen allen Bewohnenden zur Verfügung zu stellen. Die Vorstellung, dass eine Zwei-Klassen-Gesellschaft von Bedürftigen durch Förderprogramme für Geflüchtete entsteht, ist aus dieser Perspektive für Überlegungen über inklusive Maßnahmen im städtischen Raum eher hinderlich. Ist der soziale Abstand zwischen einheimischen Bedürftigen und neu hinzukommenden Geflüchteten gering und weist eine Stadtgesellschaft eine breite Basis ärmerer Bevölkerungsgruppen auf, ist eine exklusive Versorgung von Geflüchteten vor Ort kaum vermittelbar.

Um Veränderungsprozesse kommunalen Handelns in der empirischen Untersuchung fassen zu können, habe ich den Ansatz eines Repertoires der Migration Governance mittels ausgewählter Elemente aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft auf kommunaler Ebene in einer Matrix konkretisiert und operationalisiert. Diese Matrix zur Erfassung von Migration Governance und ihre methodische Operationalisierung durch die verschränkte Anwendung von drei analytischen Perspektiven kann auf weitere Fälle angewendet werden (Forschungsfrage 6 im Kapitel 1.2).

Die Öffnung von Räumen zur Kooperation mit Dritten, sei es auf lokaler oder internationaler Ebene, hat sich in dieser Untersuchung als entscheidend für einen Policy Change erwiesen. Die Arbeit hat in allen Analyseschritten zeigen können, dass die Arbeit von NGOs einen direkten Einfluss darauf hat, ob Kommunen ein Repertoire an inklusiven Maßnahmen in ihrer Migration Governance aufbauen oder nicht. Dabei ging es nicht nur um die finanzielle Förderung, sondern auch um die Übertragung von Wissen, Ansätzen und Methoden. Ein Knackpunkt ist die Befristung der extern finanzierten Programme, sodass gerade wirtschaftsschwache Kommunen von der Förderung und der Programmatik abhängig werden. Gleichzeitig sind Städte in Ländern mit hoher Binnenmigration angehalten, für alle ihrer Bürger:innen Angebote bereitzuhalten. Sichtbar wird dies insbesondere im Sozialraum, wenn Metropolen wie Istanbul mit Quartierszentren ärmere Bevölkerungsschichten mit ihren kommunalen Leistungen erreichen wollen. Daher ist der Blick im Migra-

tionsregime in einer Mehrebenen-Perspektive stets vom globalen Kontext auch auf die lokale Stadtteilebene zu lenken.

Besonders deutlich wurden Ansätze des Policy Change auf dieser Ebene: sei es das Gemeinschaftszentrum in Sultanbeyli in Istanbul, der sozialräumliche Ansatz in Gaziantep für die Einbindung aller Kinder in das Bildungssystem oder der Vernetzungsansatz von Ehrenamtlichen mit den Behörden in Bursa. Allen Ansätzen ist die Kooperation mit Dritten gemein, in der die Verwaltung bewusst den Kontakt nach außen und mit Partnern Lösungswege für komplexe Probleme sucht. Diese Governance-Strukturen scheinen ein Schlüssel im Migrationsregime zu sein: Der Wandel kommt in einem stetigen Lernprozess durch Kooperation und Koproduktion zustande. Verwaltungen passen ihre Arbeit auf die Erfordernisse von Betroffenen an, nutzen dabei das Wissen von anderen Akteuren und gehen als offensiv mit Unstetigkeit um. Kommunen, die diesen Weg gehen, können, wie die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, den Herausforderungen vor Ort begegnen, wenn sie einen Raum für alle öffnen.

Diese Ableitungen können den wissenschaftlichen Blick auf nichteuropäische bzw. nichtnordamerikanische Länder weiten. Dabei ist es interessant zu schauen, ob es über die Ansätze hinaus, die im Westen praktiziert werden, etwa die Idee der *sanctuary*, mit ihrem Ursprung im Kirchenasyl, andere Formen der kommunalen Solidarität gibt. Prägnantes Beispiel ist hier der *hemşehri*-Ansatz auf kommunaler Ebene, der nicht nur auf die eigene Migrationsgeschichte als ein Einwanderungsland hinweist, sondern auch als kommunale Solidaritätsproduktion für Newcomer angepasst wird. Aus ihrer Not machen die türkischen Kommunen eine Tugend, indem sie auf historisch gewachsene Solidaritätsformen zurückgreifen, um ihre Nichtzuständigkeit zu umgehen (Forschungsfrage 5 im Kapitel 1.2).

Bei allem Optimismus für die Möglichkeiten der Kommunen bei der Entwicklung eines Repertoires für Migration Governance muss deutlich gemacht werden, dass Städte weder den Nationalstaat noch ein striktes internationales Mobilitätsregime außer Kraft setzen können. Vielmehr brauchen Kommunen einen gesetzlichen Auftrag und eine formelle Zuständigkeit, die in der Verwaltungspraxis mit Ressourcen und Kapazitäten unterlegt ist. Es darf nicht von politischen Opportunitäten abhängen, ob Städte sich um ihre migrationsbedingt diverse Bevölkerung kümmern. Unabhängig davon legitimiert der gesetzliche Auftrag das Verwaltungshandeln, generieren sich davon abgeleitet die notwendigen Ressourcen

und kann institutionalisierte Migrationsarbeit Teil von Planung und Rechenschaft sein. Kommunen sind und bleiben die erste Instanz, die mit Krisen umgehen muss.

Während ich das Schlusskapitel schreibe, erlebt die Grenzregion zwischen der Türkei und Syrien ein Erdbeben, das als ein Jahrhundertbeben bezeichnet wird. Das Erdbeben am 6. Februar 2023 mit Kahramanmaraş als Epizentrum traf insgesamt zehn Städte, darunter auch die in dieser Arbeit untersuchten Städte Adana, Gaziantep, Kilis und Hatay, in denen ich noch vor wenigen Wochen mit Menschen über ihre Arbeit gesprochen und große Gastfreundschaft erfahren habe. Diese verheerende Naturkatastrophe hat über 50.000 Menschen in der Türkei und in Syrien das Leben gekostet. 13 Millionen Menschen sollen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sein. Viele Menschen, die Verwandte in anderen Regionen der Türkei haben oder entsprechende finanzielle Möglichkeiten besitzen, haben innerhalb von kurzer Zeit die betroffene Region verlassen. Während das Katastrophenmanagement der AFAD mit internationaler und nationaler Hilfe im Einsatz ist, kommt es unmittelbar zu neuen enormen Migrationsbewegungen in der Türkei, insbesondere nach Ankara, Istanbul und Izmir. Die direkten Nachbarstädte des Katastrophengebiets, Mersin und Adana, sind ebenfalls von der durch das Erdbeben ausgelösten Binnenmigration betroffen. Aber auch die wohlhabenden Städte im Westen wie Kocaeli und Bursa werden unmittelbar zu Anziehungspunkten für Menschen, die alles verloren haben und nun, ganz unerwartet, die nächsten Newcomer sind.

Vor dem Hintergrund dieses neuen Focusing Events stellt sich die Frage, wie die Kommunen sich in den nächsten Jahren in diesem radikal veränderten Szenario entwickeln werden. Der Umgang mit diesen neuen Migrationsbewegungen sowie weitreichenden Folgen des Erdbebens wird sich in Planungen niederschlagen. Berichte werden zeigen, welche Maßnahmen mit welchen Wirkungen umgesetzt werden, Verhandlungen über ‚Lastenteilung‘, Zuständigkeiten und Verantwortung werden sich in die Dokumente der nächsten Jahre tief einschreiben. Wesentlich dabei wird der Konflikt über das tiefgreifende Versagen der staatlichen Bauaufsicht und des Notfallmanagements sein. Die Auswirkungen dieser Prozesse auf das Verwaltungshandeln der türkischen Kommunen sind noch unabsehbar und können Gegenstand neuer Untersuchungen werden.

Die Katastrophe im Februar 2023 hat ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus alle Menschen in der Region getroffen. Unzählige haben ihr Leben verloren, Überlebende trau-

ern um Angehörige und Freunde. Millionen Menschen haben all ihr Hab und Gut verloren. Aus den Ruinen entstehen bereits neue Städte. Es bleibt die Hoffnung, dass diese neuen Städte und ihre Verwaltungen im Sinne von *hemşehri* allen Bewohnerinnen und Bewohnern eine neue Heimat geben.

