

Seda Rass-Turgut

# Policy Change im lokalen Migrationsregime der Türkei



Nomos



Seda Rass-Turgut

# Policy Change im lokalen Migrationsregime der Türkei



Nomos

Diese Dissertation wurde mit dem Manfred-Rommel-Stipendium der Stadt Stuttgart ausgezeichnet.

Der Druck wurde gefördert durch eine Publikationsbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) - Projektnummer: 548066830.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Osnabrück, Univ., Diss., 2024

u.d.T.: Policy Change im lokalen Migrationsregime der Türkei.  
Eine verwaltungswissenschaftliche Analyse

1. Auflage 2024

© Seda Rass-Turgut

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-2263-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4915-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748949152>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

# Vorwort

Die vorliegende Dissertation markiert einen beruflichen und akademischen Neubeginn, der ohne die Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen wäre. Ihnen allen gilt mein aufrichtiger Dank.

Zuallererst möchte ich meiner Doktormutter, Professorin Dr. Andrea Lenschow, meinen tief empfundenen Dank aussprechen. Mit ihrer offenen Reaktion auf mein Promotionsprojekt, ihre intensive und zugewandte Begleitung sowie ihre vielen wertvollen Anregungen hat sie mir die Tür für eine Rückkehr zur Wissenschaft geöffnet und mir eine neue Phase persönlicher Entwicklung ermöglicht. Durch ihre stets wohlgedachten, kritischen Rückfragen und konstruktiven Vorschläge konnte diese Arbeit zu dem Buch werden, das jetzt vorliegt.

Mein besonderer Dank gilt auch Professor Dr. İlker Ataç für seine Bereitschaft, als Gutachter zu fungieren, sowie Professorin Eva Ruffing für die Übernahme des Vorsitzes der Promotionskommission.

Ebenfalls danken möchte ich dem Kolloquium am Institut für Politikwissenschaft im Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Universität Osnabrück. Die inspirierenden Diskussionen und der freundschaftliche Austausch haben die Jahre meiner Promotion zu einer bereichernden Erfahrung gemacht. Besonders hervorheben möchte ich Dr. Martin Weinrich für seine wertvollen Hinweise und kritischen Nachfragen bei der Entwicklung und Umsetzung der Qualitative Comparative Analysis (QCA). Seine Unterstützung war äußerst hilfreich und wissenschaftlich fruchtbar.

Ein herzliches Dankeschön geht selbstverständlich auch an meine Interviewpartner:innen in der Türkei, die mit großer Offenheit und beeindruckender Fachexpertise die Ergebnisse von Textmining und QCA reflektiert und bereichert haben. Kontaktaufnahme und Terminfindung wären ohne die Unterstützung von Merve Ağca in Istanbul, Gülay Aktaşcı in Çanakkale und Önder Yalçın in Gaziantep nicht möglich gewesen. Hepinize çok teşekkür ederim!

Große Teile dieser Arbeit sind während meines Sabbaticals in Eugene, Oregon, in den USA entstanden. Möglich wurde dies dank der Unterstützung unserer lieben Freundin Prof. Dr. Julie Wise, die nicht nur dafür sorgte, dass wir im Haus von Prof. Dr. Michelle McKinley eine wunder-

bare Bleibe hatten, sondern auch den Kontakt zu Wissenschaftler:innen der School of Planning, Public Policy and Management an der University of Oregon herstellte. Im Rückblick auf meine Zeit an der University of Oregon möchte ich mich insbesondere bei Prof. Dr. José Meléndez für die anregenden Einblicke in seine Forschung zur Teilhabe von unterrepräsentierten Gruppen bei öffentlichen Planungsprozessen auf kommunaler Ebene bedanken. Einige der Ideen und Ansätze in dieser Arbeit sind von unserem Austausch inspiriert.

Meine Kolleginnen und Kollegen bei der Stadt Osnabrück sowie viele Freundinnen und Freunde haben mich während der Promotionsphase sehr unterstützt. Zwei Menschen haben jedoch fast täglich, online und offline, intensiv Beistand geleistet: Hülliye Zengin und Betül Kenar. Ich bin sehr dankbar für Eure Freundschaft: Schön, dass es Euch gibt!

Ohne die Geduld meiner drei Männer zuhause, ihr Verständnis und ihre Ermutigung wäre es mir nicht möglich gewesen, diese Arbeit zu vollenden. Meine Söhne Kaya und Timur und mein Ehemann Christoph Rass haben lange aushalten müssen, dass der Laptop mich stets begleitete und sie oft auf mich verzichten mussten. Das Gelingen dieser Arbeit ist auch ihr Verdienst.

Im Augenblick der Veröffentlichung denke ich auch an Ingrid Rass, die mich über Jahre bestärkt und ermutigt hat – und viel zu früh von uns gegangen ist.

Widmen möchte ich das Buch meinen Eltern Servet und Uğur Turgut. Ihr Mut, vor über fünfzig Jahren aus der Türkei nach Deutschland zu kommen, ihre Unterstützung, ihr Verständnis und ihre Liebe haben mir die Kraft gegeben, meinen Weg zu gehen.

Ein abschließendes Dankeschön geht an die Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Publikationsbeihilfe und der Jury des Manfred-Rommel-Stipendiums der Stadt Stuttgart, die diese Veröffentlichung als Open Access möglich gemacht haben.

Mein Wunsch ist es, dass dieser Text den Blick auf die Türkei etwas erweitert und weitere Forschungen anregt, die tiefer unter die Oberfläche blickt.

Osnabrück, 30. Juli 2024

Seda Rass-Turgut

# Inhaltsübersicht

Verzeichnis der Abbildungen	14
Verzeichnis der Tabellen	15
Verzeichnis der Karten	15
Verzeichnis der Abkürzungen	16
1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung	19
1.1 Einleitende Überlegungen	19
1.2 Zielsetzungen dieser Studie	23
1.3 Zum Stand der Forschung	27
1.4 Theoretische Orientierungslinien	39
1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung	68
2 Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei	81
2.1 Politik und Verwaltung	82
2.2 Migrationsregime	93
2.3 Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen	133
3 Empirische Untersuchung	171
3.1 Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene	171
3.2 Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration Governance	261
3.3 Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort	320
4 Zusammenfassung der Erkenntnisse	359
4.1 Die Bearbeitung der Forschungsfragen	360
4.2 Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung	360
4.3 Erkenntnisse über den Kontext	362
4.4 Ergebnisse der empirischen Untersuchung	367
4.5 Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen	377
4.6 Schlussfolgerungen	381

5	Anhang	391
5.1	Matrix <i>Inklusive Governance</i>	391
5.2	Rohdaten QCA	392
5.3	Literaturverzeichnis	392



# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	14
Verzeichnis der Tabellen	15
Verzeichnis der Karten	15
Verzeichnis der Abkürzungen	16
1 Rahmung: Fragestellung und Operationalisierung	19
1.1 Einleitende Überlegungen	19
1.2 Zielsetzungen dieser Studie	23
1.3 Zum Stand der Forschung	27
1.4 Theoretische Orientierungslinien	39
1.4.1 Aushandlungsprozesse in Migrationsregimen	40
1.4.1.1 Das Migrationsregime als rahmendes Modell	40
1.4.1.2 Die Entwicklung von Governance als Prozessmodell	42
1.4.1.2.1 Urban Governance	45
1.4.1.2.2 Multi-Level Governance	46
1.4.1.2.3 Inklusive Städte	49
1.4.1.2.4 Das Repertoire einer Migration Governance	55
1.4.2 Anpassungsprozesse als Policy Change	59
1.4.2.1 Policy Change	59
1.4.2.2 Wicked problem	61
1.4.2.3 Isomorphismen	62
1.4.2.4 Policy Entrepreneur	63
1.4.2.5 Lesson drawing	64
1.4.2.6 Koproduktion	65
1.4.3 Ableitungen für den türkischen Kontext	66
1.5 Methoden, Daten und Aufbau der Untersuchung	68
1.5.1 Operationalisierung	68
1.5.2 Datenquellen und Vorgehen	73
1.5.3 Multi-Method-Ansatz	74
1.5.3.1 Textmining	75
1.5.3.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA)	77
1.5.3.3 Interviews mit kommunalen Fachkräften	79

2	Kontextualisierung: Migrationsregime und Verwaltung in der Türkei	81
2.1	Politik und Verwaltung	82
2.1.1	Staatsverständnis	82
2.1.2	Nation Building	82
2.1.3	Politisches Regime	89
2.2	Migrationsregime	93
2.2.1	Ausländische Staatsangehörige und die Feminisierung der Migration	96
2.2.2	Geflüchtete als ‚Gäste‘	101
2.2.2.1	Überblick: Kennzahlen, Bildung und Arbeitsmarkt	101
2.2.2.2	„Suriyeli kadın“ – die ‚syrische Flüchtlingsfrau‘ als Projektionsfläche	108
2.2.2.3	Rolle der internationalen Organisationen	110
2.2.3	Asylpolitik	113
2.2.4	Integration als Doing <i>uyum</i>	119
2.2.5	Externalisierungsprozesse	123
2.3	Planungsprozesse in Kommunalverwaltungen	133
2.3.1	Verwaltungsstrukturen	134
2.3.1.1	Gebietskörperschaften	134
2.3.1.2	Verwaltungsprofil	138
2.3.1.3	Verwaltungsstil	143
2.3.1.4	Verwaltungspersonal	149
2.3.2	Kommunale Finanzen	152
2.3.2.1	Die Haushalte der Kommunen	152
2.3.2.2	New Public Management	155
2.3.3	Die Rolle strategischer Planung	159
2.3.3.1	Planungsprozess	163
2.3.3.2	Idealtypischer Aufbau der Pläne	164
2.3.3.3	Bürgerbeteiligung	166
2.3.3.4	Qualität der Pläne	167
3	Empirische Untersuchung	171
3.1	Textmining: Veränderungen auf der Planungs- und Handlungsebene	171
3.1.1	Textmining als Methode	173
3.1.2	Schlüsselwörter des türkischen Migrationsregimes	175
3.1.3	Textauswahl	179

3.1.4	Datenumwandlung und -reduktion	183
3.1.5	Auswertung der Verwaltungsdokumente	187
3.1.5.1	Statistische Auswertung	187
3.1.5.2	Keyword-in-Context (KWIC)	191
3.1.5.2.1	Göç (Migration)	192
3.1.5.2.2	Mülteci (Geflüchtete/r)	194
3.1.5.2.3	Sığınmacı (Asylsuchende/r)	196
3.1.5.2.4	Suriyeli (Syrier:in)	199
3.1.5.2.5	Related words to keywords	202
3.1.5.3	Bildung von Topoi	203
3.1.5.3.1	Binnenmigration	209
3.1.5.3.2	Migrationsgeschichte	213
3.1.5.3.3	Hilfe	215
3.1.5.3.4	Soziales	218
3.1.5.3.5	Armut	219
3.1.5.3.6	Gewaltmigration	221
3.1.5.3.7	Krise	222
3.1.5.3.8	Konflikte	225
3.1.5.3.9	Kultur	227
3.1.5.3.10	Kontrolle	229
3.1.5.3.11	Abschiebung	232
3.1.5.3.12	Wachstum	234
3.1.5.3.13	Arbeit	236
3.1.5.3.14	Gender	238
3.1.5.3.15	„Flüchtlingskind“	241
3.1.5.3.16	Uyum	243
3.1.5.3.17	NGO	247
3.1.5.3.18	Migrationsmanagement	250
3.1.6	Entwicklung des türkischen Migrationsregimes	255
3.1.6.1	Phase 2006 bis 2014: Binnenmigration und Krisenbeginn	256
3.1.6.2	Phase 2015 bis 2018: Zwischen „Brot“ und Governance	257
3.1.6.3	Phase ab 2019: Wandel nach innen und Kritik nach oben	258
3.1.7	Ergebnisse	260

3.2	Qualitative vergleichende Analyse: Pfade der Migration	
	Governance	261
3.2.1	Migration Governance: Das Repertoire türkischer Städte	263
3.2.2	Hypothesen	272
3.2.3	Qualitative Comparative Analysis (QCA) als Methode	273
3.2.3.1	Komplexe Kausalität	276
3.2.3.2	Empfehlungen für die QCA-Praxis	278
3.2.4	Datenanalyse	280
3.2.5	Kalibrierung	282
3.2.5.1	Gesamttabelle kalibrierte Daten	290
3.2.5.2	Notwendige Bedingungen	291
3.2.5.3	SUIN-Bedingungen	294
3.2.5.4	Hinreichende Bedingungen	298
3.2.5.4.1	Analyse der hinreichenden Bedingungen	301
	ESA – Enhanced Solution Analysis	303
3.2.5.4.2	Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome $\sim Y$	304
3.2.5.4.3	Wahrheitstabelle für das Outcome Y	309
3.2.6	Lösungspfade	313
3.2.7	Ergebnisse	316
3.3	Qualitative Interviews: Reflexion mit Fachkräften vor Ort	320
3.3.1	Die Methode des qualitativen leitfadengestützten Interviews	321
3.3.2	Interviewleitfaden	322
3.3.3	Gesprächsteilnehmende	324
3.3.4	Akquise und Durchführung der Gespräche	327
3.3.5	Auswertung der qualitativen Interviews	331
3.3.5.1	Rekonstruktion des Migrationsmanagements	332
3.3.5.2	Reflexion über Bedingungen für Migration Governance	342
3.3.5.3	Kommunales Migrationsregime: Quo vadis?	350
3.3.6	Ergebnisse	355

4	Zusammenfassung der Erkenntnisse	359
4.1	Die Bearbeitung der Forschungsfragen	360
4.2	Evaluation der theoretischen und methodischen Rahmung	360
4.3	Erkenntnisse über den Kontext	362
4.4	Ergebnisse der empirischen Untersuchung	367
4.4.1	Textmining	367
4.4.2	QCA	370
4.4.3	Interviews	373
4.5	Eine Typologie des Policy Change in türkischen Kommunalverwaltungen	377
4.6	Schlussfolgerungen	381
5	Anhang	391
5.1	Matrix <i>Inklusive Governance</i>	391
5.2	Rohdaten QCA	392
5.3	Literaturverzeichnis	392

*Verzeichnis der Abbildungen*

Abbildung 1: Mehrebenensystem im Zentralstaat	48
Abbildung 2: Multi-Method-Ansatz	75
Abbildung 3: Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit 2021	97
Abbildung 4: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Jahren	102
Abbildung 5: Syrer:innen mit temporärem Schutz nach Alter	103
Abbildung 6: Kommunale Finanzen 1998–2017	153
Abbildung 7: Bausteine strategischer Planung	160
Abbildung 8: Idealtypische Planung	163
Abbildung 9: Cover Dokument der Stadt Diyarbakır	168
Abbildung 10: Korpus Textmining	181
Abbildung 11: Anzahl und Art der Dokumente	182
Abbildung 12: Datenumwandlung und -reduktion	184
Abbildung 13: Token nach Jahr und Dokument	188
Abbildung 14: Netzwerk 30 häufigste Wörter (FCM)	190
Abbildung 15: Wordfish-Analyse	191
Abbildung 16: Keyword göç nach Dokument und Jahr	193
Abbildung 17: Keyword mülteci nach Dokument und Jahr	195
Abbildung 18: Keyword sığınmacı nach Dokumenten und Jahr	197
Abbildung 19: Keyword suriyeli nach Dokumenten und Jahr	200
Abbildung 20: Verwandte Wörter zu den Keywords	203
Abbildung 21: Markierung Keywords zu Topoi	208
Abbildung 22: Repertoire Migration Governance	263
Abbildung 23: QCA-Kreislauf	282
Abbildung 24: Schema Notwendige Bedingung	292
Abbildung 25: Necessity-Plot für Outcome	295
Abbildung 26: Necessity-Plot für Nichtoutcome 1	296
Abbildung 27: Necessity-Plot für Nichtoutcome 2	297
Abbildung 28: Schema Hinreichende Bedingung	300
Abbildung 29: Property Cube	303
Abbildung 30: Sufficiency-Plot für Nichtoutcome	308
Abbildung 31: Sufficiency-Plot für Outcome	311
Abbildung 32: Venn-Diagramm	315
Abbildung 33: Bedingungen Migration Governance	316
Abbildung 34: Pfade zum Outcome	317

*Verzeichnis der Tabellen*

Tabelle 1: Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Türkei 2021	98
Tabelle 2: Syrer:innen nach Städten	104
Tabelle 3: Gebietskörperschaften und Bevölkerung 2007–2021	134
Tabelle 4: Beschäftigte im öffentlichen Sektor 2007–2020	150
Tabelle 5: Sätze und Token im Korpus	187
Tabelle 6: Anzahl Keyword göç	192
Tabelle 7: Anzahl Keyword mülteci	194
Tabelle 8: Anzahl Keyword sığınmacı	197
Tabelle 9: Anzahl Keyword suriyeli	199
Tabelle 10: Topoi-Liste	207
Tabelle 11: Fuzzy-Werte	266
Tabelle 12: Index Migration Governance	269
Tabelle 13: Mengenmitgliedschaft der Kommunen im Index Migration Governance	270
Tabelle 14: Fallauswahl für die QCA	271
Tabelle 15: Anteil Syrer:innen in Städten	283
Tabelle 16: Bedingung Anteil Syrer:innen	284
Tabelle 17: Bedingung Regierungspartei	286
Tabelle 18: Wert Präsenz internationale NGO	287
Tabelle 19: Bedingung NGO	288
Tabelle 20: Bedingung Wirtschaftskraft	289
Tabelle 21: Kalibrierte Daten	290
Tabelle 22: Parameters of fit (pof) Notwendige Bedingung	293
Tabelle 23: Parameters of fit (pof) für Hinreichende Bedingung	302
Tabelle 24: Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome	305
Tabelle 25: ESA-Wahrheitstabelle für das Nichtoutcome	306
Tabelle 26: Wahrheitstabelle für das Outcome	310
Tabelle 27: ESA-Wahrheitstabelle für das Outcome	311
Tabelle 28: Konservative und intermediäre Lösung für das Outcome	313

*Verzeichnis der Karten*

Karte 1: Regionale Verteilung Syrer:innen	104
Karte 2: Ausgereiste Personen Eins-zu-eins-Formel	127
Karte 3: Stadtverwaltungen in der Türkei	136

Karte 4: Verteilung der Dokumente im Korpus	182
Karte 5: Verteilung Token	189
Karte 6: Verteilung Keyword göç	194
Karte 7: Verteilung Keyword mülteci	196
Karte 8: Verteilung Keyword sığınmacı	198
Karte 9: Verteilung Keyword suriyeli	200
Karte 10: Verteilung aller Keywords	201
Karte 11: Gesamtverteilung Topoi	209
Karte 12: Abdeckung Topoi	210
Karte 13: Topos Binnenmigration	211
Karte 14: Topos Migrationsgeschichte	214
Karte 15: Topos Hilfe	216
Karte 16: Topos Soziales	218
Karte 17: Topos Armut	220
Karte 18: Topos Gewaltmigration	222
Karte 19: Topos Krise	223
Karte 20: Topos Konflikte	225
Karte 21: Topos Kultur	228
Karte 22: Topos Kontrolle	230
Karte 23: Topos Abschiebung	232
Karte 24: Topos Wachstum	234
Karte 25: Topos Arbeit	236
Karte 26: Topos Gender	239
Karte 27: ‚Flüchtlingskind‘	242
Karte 28: Topos uyum	243
Karte 29: Topos NGO	247
Karte 30: Topos Migrationsmanagement	251
Karte 31: Indexwerte Migration Governance	271
Karte 32: Typologie türkischer Städte	378

*Verzeichnis der Abkürzungen*

3RP	Regional Refugee and Resilience Plan
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
CCTE	Conditional Cash Transfers
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DFM	Document-Feature-Matrix



DG ECHO	Directorate General European Community Humanitarian Office
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ESSN	Emergency Social Safety Net
EU	Europäische Union
FCM	Feature-Co-occurrence-Matrix
FRiT	Facilities for Refugees
FsQCA	Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
KWIC	Keyword-in-context
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender
MBB	Marmara Belediyeler Birliği
MUDEM	Mülteci Destek Derneği
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPM	New Public Management
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RESLOG	Resilience in Local Governance
SGDD-ASAM	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TODAIE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRC	Türkischer Roter Halbmond
UCLG	United Cities and Local Governments
UCLG-MEWA	United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

