

**Universität Potsdam**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Masterarbeit im Fach Verwaltungswissenschaft

**Paradigmen in der Politik:  
Zwischen Kontinuität und Wandel**

Zum Verhältnis von parlamentarischem Diskurs  
und staatlicher Steuerung in der Ausländerpolitik  
der Bundesrepublik Deutschland (1981-2005)

eingereicht von:

Markus Lubawinski

Berlin, 24. August 2012

(erster Gutachter)

(zweiter Gutachter)

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
URL <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2013/6736/>  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-67365>  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-67365>

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
1.1	Fragestellung .....	3
1.2	Zugang .....	5
1.2.1	Theorie .....	5
1.2.2	Methode .....	7
1.3	Stand der Forschung .....	9
1.3.1	Theorie .....	9
1.3.2	Methode .....	11
1.4	Gliederung .....	12
<b>2</b>	<b>Theoretischer Rahmen .....</b>	<b>13</b>
2.1	Punctuated Equilibrium Theory .....	13
2.1.1	Relevanz .....	13
2.1.2	Policy-Monopole .....	14
2.1.3	„Punctuated Equilibrium“ .....	17
2.1.4	Zusammenfassung .....	23
2.2	Paradigmen, Frames und Paradigmawandel .....	24
2.2.1	Paradigmen und Frames .....	25
2.2.2	Paradigmawandel .....	30
<b>3</b>	<b>Methode .....</b>	<b>35</b>
3.1	Operationalisierung .....	36
3.1.1	Problemverständnis (unabhängige Variable) .....	36
3.1.2	Policyoutput (abhängige Variable) .....	38
3.1.3	Kontext (ergänzende Erklärungsfaktoren) .....	40
3.2	Arbeitshypothesen .....	41
<b>4</b>	<b>Politikfeld .....</b>	<b>42</b>
4.1	Immigration und Integration .....	42
4.2	Historischer Abriss .....	43
4.3	Ausländerpolitik .....	45
4.3.1	Ausländerrecht .....	45
4.3.2	Migrantengruppen .....	47
<b>5</b>	<b>Darstellung und Analyse der Ergebnisse .....</b>	<b>49</b>
5.1	Problemverständnis .....	49
5.2	Policyoutput .....	54
5.3	Zusammenhang zwischen Problemverständnis und Policyoutput .....	60

5.4	Kontext.....	62
5.4.1	Struktureller Handlungsdruck auf das politische System .....	62
5.4.2	Focusing Events.....	65
<b>6</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse im Kontext der wissenschaftlichen Debatte .....</b>	<b>69</b>
6.1	Problemverständnis (Hypothese 1) .....	69
6.2	Policyoutput (Hypothese 2).....	71
6.3	Zusammenhang zwischen Problemverständnis und Policyoutput (Hypothese 3) .....	72
6.4	Kontext (Hypothese 4).....	74
<b>7</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>77</b>
<b>8</b>	<b>Bibliographie.....</b>	<b>83</b>
<b>9</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>94</b>
<b>10</b>	<b>Eidesstattliche Erklärung .....</b>	<b>99</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Fragestellung

Seit Beginn der 1970er Jahre galt in der deutschen Migrationspolitik die Devise: „Deutschland ist kein Einwanderungsland!“ Von kaum einer Bundesregierung wurde dieses politische Dementi nicht gebetsmühlenartig wiederholt. Mit dem Regierungsantritt der Rot-Grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 schien sich diese Situation schlagartig zu verändern: „Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer (...)“ (Koalitionsvereinbarung 1998: 38). In der Folgezeit soll erstmalig eine positive Einwanderungsdebatte in Deutschland geführt worden sein, die von einem „Klimawandel“ begleitet wurde, durch den weniger die Eindämmung als vielmehr die Gestaltung und Förderung von Immigration und Integration thematisiert wurde. Die „Ausländerfrage“ hätte sich von einem Problem- zu einem Potenzialdiskurs gewandelt (vgl. Bade/Bommes 2000: 193; Bade/Münz 2002: 11; Ette 2003: 41; Krüger-Potratz 2006: 32; Mehrländer/Schultze 2001: 28; Nick-Magin 2011: 109; Oberndörfer 2007: 4; Saleh 2008: 169; Straubhaar 2008: 12; Wengeler 2006: 13).

Auf der gesetzlichen Ebene folgten dem rot-grünen Regierungswechsel zahlreiche Rechtsänderungen wie das Staatsangehörigkeitsgesetz (1999), die Green Card Initiative (2000) und das Zuwanderungsgesetz (2004). Sie schienen ein Ende der bis dato verzeichneten politischen Konzeptlosigkeit einzuleiten und Ausdruck einer merklichen Liberalisierung in Einwanderungsfragen zu sein (Bade/Bommes 2004: 437; Scholten 2011: 247; Wunderlich 2005: 11; Currlle/Wunderlich 2001: 128). Das politische Bekenntnis zum „Einwanderungsland“ schien somit den Grundstein für einen grundlegenden Wandel in der deutschen Zuwanderungspolitik gelegt zu haben: „*Deutschland steht an einer Wende in Sachen Migration und Integration, in der öffentlichen Diskussion noch mehr als in der politischen Gestaltung. Erstmals erleben wir in Deutschland im Ansatz eine positive Migrationsdiskussion. Es geht dabei weniger um die Eindämmung als um die Förderung von Zuwanderungen. Herkömmliche oder nur semantisch veränderte Positionen treffen tiefgreifende rechtliche Veränderungen, auf erst schwer einschätzbare politische Initiativen und institutionelle Überlegungen.*“ (Bade/Münz 2000: 7)

Die These, nach der im Zuge der Jahrtausendwende eine grundsätzliche Neuausrichtung in der Migrationspolitik stattgefunden habe, ist jedoch umstritten. So vertreten andere Autoren den

Standpunkt, es sei zwar zu einer merklichen Änderung im politischen Diskurs gekommen, auf der Policyebene habe jedoch bereits lange zuvor eine „pragmatische“, die faktische Einwanderungssituation anerkennende Zuwanderungspolitik existiert, die lediglich von einer „einwanderungsfeindlichen Rhetorik“ unterschiedlicher Parteien und Spitzenpolitiker verdeckt worden sei (Kolb 2003: 31; Schönwälder 2006: 9; Luft 2009: 301; Bade 1997: 16; 1994: 18; Wollenschläger 1997: 201). Die Behauptung, es sei zu einer „völlig neuen Bewertung von Migration und Integration in Deutschland“ gekommen (Heckmann 2010: 7), steht vielen Fragen und Ungereimtheiten gegenüber.

Obwohl die Literatur in der deutschen Integrations- und Migrationsforschung heute „kaum noch überschaubar“ ist (Kalter 2008: 12), scheint es bisher keine systematischen Untersuchungen über die Entwicklung von Debatten und Gesetzgebung in der deutschen Zuwanderungspolitik über einen längeren Zeitraum zu geben<sup>1</sup>. Viele Studien zum politischen Diskurs in diesem Politikfeld beschränkten sich bisher auf die qualitative Beschreibung von Diskussionen in den Jahren zwischen 1998 und 2004 (Hell 2005; Saleh 2008; Hoffmann 2009). Eine systematische Messung und Bewertung des „Paradigmawandels“ jenseits der vielzitierten Pauschalurteile hat nicht stattgefunden (vgl. Wengeler 2006: 14; Schönwälder 2006). Aktuelle Forschungsprojekte am Wissenschaftszentrum Berlin („Immigration Policies in Comparison“) und an der Harvard Universität (IMPALA – „The International Migration Policy and Law Analysis“) verdeutlichen das zunehmende Interesse an einer quantitativ ausgerichteten Analyse der deutschen Zuwanderungsgesetzgebung. Dabei setzen sich Wissenschaftler erstmalig systematisch mit der Entwicklung von Immigrationspolitiken in Deutschland und auf internationaler Ebene über mehrere Jahrzehnte hinweg auseinander. Auf dem Gebiet der Integrationspolitik existieren derartige Studien bereits seit einigen Jahren. Beispiele hierfür sind der Migrant Integration Policy Index (MIPEX; Migration Policy Group 2011 [2006]), der Multiculturalism Policy Index (Banting et al. 2006; Tolley 2011), die Citizenship Configurations (Bauböck 2005) und das Projekt „Citizenship Rights for Immigrants“ (Koopmans/Michalowski/Waibel 2012). Ein policy-analytisches Instrumentarium hat in diesem Politikfeld bisher nur selten Anwendung gefunden (vgl. Adolino/Blake 2011: 104): *„Die Wissenschaft ist schlecht darauf vorbereitet,*

---

<sup>1</sup> Die lange Zeit unter dem Begriff der „Ausländerforschung“ geführte deutsche Integrations- und Migrationsforschung entwickelte sich seit dem Ende der 1970er Jahre (Wunderlich 2005: 39; Nick-Magin 2011: 62; Robischon 1995: 52). Während zunächst das Interesse an der sozialen Integration einzelner Ausländergruppen dominierte, setzte in den 1990er Jahren auch ein gesteigertes politikwissenschaftliches Interesse an Fragen der Migration ein. Heute gilt die Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland als etabliertes Untersuchungsfeld (Bommes 2010: 162; Ette 2003: 39; Süßmuth 2006: 68; Zwengel/Hentges 2008: 7).

*Wandlungsprozesse in der Migrations- und Integrationspolitik zu erklären. Generell gehört in diesem Themenfeld der politische Prozess, also das Zustandekommen bestimmter politischer Entscheidungen, zu den weniger erforschten Themen.“ (Schönwälder 2006: 8)*

Aus diesen Gründen bildet die Untersuchung der Beziehung zwischen Diskurs und Policy in der Zuwanderungspolitik unter Hinzunahme eines theoretischen Erklärungsansatzes das erklärte Ziel dieser Arbeit. Dabei soll auf folgende Fragestellungen eingegangen werden: Ist es in den Jahren nach 1998 zu einer Veränderung in der politischen Diskussion um Zuwanderung in Deutschland gekommen (Paradigmawandel)? Kann man für die Zeit nach 1998 von grundlegenden gesetzlichen Neuerungen in der Steuerung von Immigration und Integration sprechen bzw. waren Reformen in der Regulierung von Zuwanderung von Liberalisierungstendenzen gekennzeichnet (Policywandel)? In welchem Zusammenhang stehen Diskussion und Policies in diesem Politikfeld? Nachfolgend beschreibe ich, mit Hilfe welcher Theorien, Konzepte und Methoden sich die vorliegende Untersuchung diesen Fragen nähert.

## **1.2 Zugang**

### **1.2.1 Theorie**

Im Rahmen der Politikfeldanalyse wollen Policy-Forscher Inhalte, Determinanten und Wirkungen politischer Programme (Policies) erklären (Schubert/Bandelow 2009: 3; Cairney 2012: 1). Policies sind das Ergebnis politischer Entscheidungen, die gesellschaftliche Probleme identifizieren und diese an politische Lösungen und verbindliche Ziele knüpfen. Diese Entscheidungen basieren auf einem sehr komplexen Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure, Strukturen (Polity) und Prozesse (Politics). Der Politikzyklus bietet die wohl gängigste Variante, diese Komplexität für die Analyse zu reduzieren und zu strukturieren. Obwohl die in ihm angelegte Unterscheidung zwischen den Phasen der Problemdefinition, der Agendasetzung, der Politikformulierung, der Implementation und der Evaluation nicht ganz unumstritten ist (vgl. Sabatier 2007), bildet der Politikzyklus das wohl „einflussreichste Modell der Politikfeldanalyse“ (Blum/Schubert 2009: 101) und „eine wichtige und unverzichtbare Grundlage der aktuellen politik- und verwaltungswissenschaftlichen (...) Diskussion“ (Jann/Wegrich 2009: 75). Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt mit der Untersuchung von Inhalten der Zuwanderungsdebatte und der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen in diesem Politikfeld auf den Bereichen der Problemdefinition, der Agendasetzung und der

Politikformulierung (Output). Implementationsprozesse und Evaluationen der Zielerreichung (Outcome) werden nicht thematisiert.

Den konkreten theoretischen Rahmen bildet die Punctuated Equilibrium Theory (PET) (vgl. Baumgartner/Jones 2009 [1993]; Jones/Baumgartner 2005). Mit ihrem Fokus auf der Analyse des Zusammenhangs zwischen einem politischen Problemverständnis (Policyimage – unabhängige Variable) und den Policies einer Regierung (abhängige Variable) bietet sie einen grundlegenden inhaltlichen Anknüpfungspunkt für meine Fragestellungen. Im Verständnis der PET zeichnet sich politischer Wandel durch lange Phasen relativer Stabilität und kurze, heftige Phasen des Umbruchs aus. Da die Zeit von 1980 bis in die frühen 1990er Jahre häufig als Periode inhaltlichen Stillstands und zuwanderungspolitischer Konzeptlosigkeit bezeichnet wurde und es mit dem Regierungsantritt der Rot-Grünen Koalition 1998 zu plötzlichen, tiefgreifenden Neuerungen in diesem Politikfeld gekommen sein soll, scheint der Ansatz von Baumgartner und Jones die Dynamiken in der deutschen Zuwanderungspolitik sehr gut erklären zu können. Da allerdings Kernkonzepte der PET wie das Policyimage und der Policybegriff sowohl auf theoretischer Ebene als auch für die empirische Untersuchung unzureichend entwickelt bleiben, sollen diese mit Hilfe weiterer Analyseansätze inhaltlich präzisiert und erweitert werden (vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007: 35).

Zum einen wird dafür auf den Paradigmabegriff Thomas Kuhns zurückgegriffen (Hoyningen-Huene 1989; Kuhn 1991). In der Literatur zur deutschen Ausländerpolitik unterliegt der Begriff des „Paradigmawandels“ einer inflationären Verwendung, ohne dass geklärt wird, was genau unter einem solchen Wandel zu verstehen ist. Durch den Bezug auf die Arbeiten Kuhns zur „Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ soll diese Lücke geschlossen werden. Der Kuhn'sche Paradigmabegriff lässt sich eng mit dem Begriff des Policyimages nach Baumgartner und Jones verknüpfen. Darüber hinaus ermöglicht er, eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen der kognitiven Wahrnehmung eines Problems und seiner sprachlichen, auf der Verwendung feststehender Begrifflichkeiten und sprachlicher Wendungen beruhenden Problemdarstellung treffen zu können.

Um die Vielzahl an unterschiedlichen Argumentationslinien, die traditionell die Zuwanderungsdebatte in Deutschland charakterisieren, konzeptualisieren und identifizieren zu können, bedient sich die Arbeit zum anderen eines Frameansatzes. Der Begriff des Frames,

welcher erstmalig 1974 vom US-amerikanischen Soziologen Erving Goffman als „Interpretationsschema“ definiert wurde, das Individuen in die Lage versetzt, die Komplexität persönlicher Erfahrungen und sozialer Ereignisse zu organisieren und daraus Handlungsalternativen abzuleiten (Scheff 2006: 89), weist ebenfalls starke Übereinstimmungen mit dem Begriff des Policyimages auf. Dieses wird in der PET als „dominantes Interpretationsschema in Bezug auf ein Problem und die damit verbundenen Lösungen“ definiert (Baumgartner/Jones 2009: 4). Die Frameanalyse ermöglicht es, innerhalb einer Debatte zu einem bestimmten Thema unterschiedliche Argumente zu identifizieren, diese einer bestimmten politischen Grundhaltung zuzuordnen und voneinander abweichende Problemursachen und Handlungsanweisungen zu identifizieren.

Der Diskussion von Wandel im Problemverständnis auf Grundlage von Images, Paradigmen und Frames soll in dieser Untersuchung die Entwicklung migrationsbezogener Policies in Deutschland gegenübergestellt werden. Der Begriff des Policywandels ist „ein theoretisch und methodisch anspruchsvolles Konzept“ (Knill/Schulze/Tosun 2010: 428). Für die nachfolgende Analyse wird in Anlehnung an Knill/Schulze/Tosun (2010) und Peter Hall (1993) der Policybegriff der PET insofern erweitert, als dass eine Unterscheidung zwischen politischen Zielstellungen einerseits und den Instrumenten bzw. deren Kalibrierung zum Erreichen dieser Zielstellungen andererseits getroffen wird. Ist ein über die instrumentelle Ebene hinausgehender Wandel in der politischen Steuerung von Zuwanderung zu beobachten, kann im Sinne der PET von einer Änderung der „Selbstverpflichtung der Regierung gegenüber einer Zielsetzung“ (Policy) (Jones/Baumgartner 2005: 117) gesprochen werden.

### **1.2.2 Methode**

Die Methodik einer wissenschaftlichen Arbeit beschreibt das Vorgehen bei der Informationsgewinnung und Datenauswertung (Blum/Schubert 2009: 47). Im Kontext dieser Arbeit geht es dabei um die konkrete Messung und Analyse des politischen Problemverständnisses einerseits (Paradigmawandel) und des Policyoutputs andererseits (Policywandel).

Bei der Erhebung und Auswertung von Informationen zur Zuwanderungspolitik auf Bundesebene bediene ich mich unterschiedlicher Quellen und Methoden (Triangulation). Der

Untersuchung des Paradigmawandels liegen nicht nur Informationen aus unterschiedlichen Monographien, Journalartikeln und Sammelbänden zu diesem Thema zugrunde, sondern auch aus dem im Internet verfügbaren Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags (DIP), aus Printmedien und diversen Standpunkt papieren gesellschaftlicher Akteure, politischer Parteien und Regierungen (Wahlprogramme, Regierungserklärungen). Die Analyse der ausländerpolitischen Gesetzgebung in Deutschland fußt unter Hinzunahme von unterschiedlichen wissenschaftlichen Studien und diversen Veröffentlichungen des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales primär auf den Gesetzestexten und Verordnungen, die auf der Internetseite des Bundesgesetzblattes zugänglich sind. Ergänzt wird diese Betrachtung durch die Einbeziehung von Arbeitsmarkt-, Wachstums- und Bevölkerungsstatistiken des statistischen Bundesamtes sowie Hintergrundinformationen zu wichtigen politischen und gesellschaftlichen Ereignissen im betrachteten Zeitraum. In drei Interviews mit Mitarbeitern der Abteilung Immigration und Integration des Bundesministeriums des Innern im April diesen Jahres konnte ich zusätzliche Einblicke in diese Thematik gewinnen (Interview A; Interview B; Interview C).

Auf dieser Grundlage erfolgte die Erstellung eines Stichwortkataloges für die textbasierte Inhaltsanalyse der parlamentarischen Debatte sowie eines Indexes für die Messung von Entwicklungen in der gesetzlichen Steuerung von Zuwanderung<sup>2</sup>. Die Nutzung statistischer Verfahren zur Analyse der Zeitreihendaten ermöglichte mir eine inhaltliche Verknüpfung qualitativer und quantitativer Analyseansätze. Da die vorliegende Untersuchung auf die deutsche Ausländerpolitik begrenzt bleibt, handelt es sich um ein „Einzelfallstudien“- Design. Einzelfallstudien ermöglichen eine erklärende, theoriegeleitete Datenanalyse und sind gegenüber vergleichenden Erhebungen dann gerechtfertigt, wenn sie die Annahmen eines „kritischen“ Falls untersuchen bzw. diesen im Längsschnitt analysieren (Yin 2003: 39). Beide Kriterien werden durch die Fragestellungen dieser Arbeit erfüllt.

---

<sup>2</sup> Während sich die sozialwissenschaftliche Diskursanalyse primär qualitativ mit den formalen Organisationsmustern von Argumenten in einem Text beschäftigt, betont die eher quantitativ ausgerichtete Inhaltsanalyse die Entwicklung von Inhalten und Problemwahrnehmungen in politischen Debatten über die Zeit (Hell 2005: 52; van Gorp 2007: 71; Schneider/Janning 2006: 39): „Die Inhaltsanalyse ist eine Technik, die darauf abzielt, mit einem Optimum an Objektivität, Präzision und Verallgemeinerung zu beschreiben, was zu einem bestimmten Thema, an einem gegebenen Ort, zu einem gegebenen Zeitpunkt gesagt wird.“ (Neuendorf 2002: 10)

## **1.3 Stand der Forschung**

### **1.3.1 Theorie**

In der Politikfeldforschung stehen wir einer kaum noch zu überblickenden, teilweise gar widersprüchlichen Vielzahl von Forschungsansätzen gegenüber (Howlett 2011: 46). Diese identifizieren zum Teil sehr unterschiedliche Faktoren als „kritisch“ für die Erklärung von Änderungen im politischen System. Bis dato existiert keine einheitlich anerkannte Theorie über diesen Prozess (Cairney 2012: 282). Der Kern der Auseinandersetzung drehte sich lange Zeit um die Frage, ob Politik durch Stabilität oder durch Wandel gekennzeichnet sei (Baumgartner/Jones 2002: 4; Schubert 2009: 66). Mit der Punctuated Equilibrium Theory scheint sich mittlerweile die Ansicht durchzusetzen, dass die Antwort „sowohl als auch“ ist. In einer im Januar 2012 erschienenen Sonderausgabe des Policy Studies Journal zur PET schreibt David Prindle, die Arbeit von Baumgartner und Jones habe sich „innerhalb von zwei Jahrzehnten zu einem der dynamischsten und einflussreichsten Paradigmen in der Politikfeldforschung entwickelt“ (2012: 36; vgl. Sabatier 2007a: 324). Auch in den „gehobenen“ Printmedien hat der Begriff mittlerweile Einzug gehalten (The Economist 2012).

Ihre Wurzeln hat die PET in der Agenda-Setting Literatur, die von den Klassikern wie Elmar Eric Schattschneider (1975 [1960]), Roger Cobb und Charles Elder (1983 [1972]) und John Kingdon (1995 [1984]) begründet worden ist und in der sie heute als weitgehend anerkannt gilt. Die Theorie von Baumgartner und Jones ist weitflächig, über den Kontext der USA hinaus rezipiert und ihre Anwendbarkeit u.a. für zahlreiche Länder Europas und unterschiedliche Politikfelder nachgewiesen worden (John 2006; Jones/Baumgartner 2012: 11f.; vgl. John/Jennings 2010; Baumgartner et al. 2009; Baumgartner/Brouard/Grossman 2009; Baumgartner/Foucault/Francois 2009; Green-Pedersen/Mortensen 2010; Jones et al. 2009; Pralle 2006; Guiraudon 2000). Nichtsdestotrotz wurde sie auch zum Gegenstand von Kritik. So sei die PET zwar empirisch fundiert, aber theoretisch unpräzise (Prindle 2012: 38; Cairney 2012).

Spätestens mit dem Erscheinen des Sammelbandes „The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning“ von Frank Fischer und John Forester wurde im Jahr 1993 der „cognitive turn“ in den USA eingeleitet, der zur selben Zeit auch in Deutschland rezipiert worden ist (Nullmeier 1993; Saretzki 2009). Dieser bezog sich zunächst in erster Linie auf eine Änderung im Selbstverständnis der Policy-Analyse. Von einer neutralen „Problemlösungswissenschaft“

abrückend, forderten die Autoren, Policy-Analysten sollten die Ergebnisse ihrer Arbeit stärker inhaltlich bewerten und sprachlich stärker am Erkenntnisinteresse politischer Entscheidungsträger ausrichten. Im Zuge dieser Entwicklung setzte sich mehr und mehr die Auffassung durch, dass die Problemwahrnehmung eines politischen Akteurs durch Sprache und Argumentation maßgeblich beeinflusst werden kann und dies bei der Erklärung politischer Entscheidungen durch theoretische Modelle zu berücksichtigen sei (Fischer/Forester 1993: 1). Hierauf hatte 1989 bereits Giandomenico Majone hingewiesen (1989: 1f.). Mit der Einsicht, dass ein politisches Problem sprichwörtlich im Auge des Betrachters liegt, sah sich die bis dato „disziplinierte [Policy-] Forschung“ plötzlich ganz „undisziplinierten Problemen“ (Stone 1988: 305) gegenüber.

Aus dieser Situation heraus entwickelte sich die Frameanalyse (Entman 1993; Gamson/Modigliani 1989; Rein/Schön 1993; 1996; Schön/Rein 1994), durch die unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten eines Problems greifbar gemacht und die „[Unter-] Bewusstseinskräfte“ politischer Akteure verdeutlicht werden sollten (Saretzki 2009: 443, Hell 2005: 53). Heute hat sich das Framekonzept zu einem wichtigen Forschungsansatz für unterschiedliche Disziplinen in den Sozialwissenschaften, insbesondere im Bereich Journalismus und Massenkommunikation entwickelt (Benford/Snow 2000: 611; van Gorp 2007: 60)<sup>3</sup>. Allerdings bleiben derartige Framingstudien im Bereich der Policyanalyse in der Regel auf einzelne Phasen des Politikzyklus begrenzt (Matthes 2012: 250) und berücksichtigen nur selten politische Kommunikationsprozesse zwischen unterschiedlichen Gruppen in verschiedenen institutionellen Kontexten und über einen längeren Zeitraum.

Mit dem Begriff des Paradigmas bzw. des Paradigmawandels beschreibt Thomas Kuhn das Phänomen, dass gesellschaftliche Zustände trotz einer unveränderten „Faktenlage“ zu einem Zeitpunkt als völlig unproblematisch, zu einem anderen als tiefergehende Sinnkrise interpretiert werden können. Mit diesem Ansatz greift er auf Ideen der sozialkonstruktivistischen Theorie zurück, die maßgeblich von Peter Berger und Thomas Luckmann in den 1960er Jahren geprägt worden ist (Berger/Luckmann 2009 [1966]) und die in der Policyanalyse seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend an Geltung gewonnen hat. Diese geht davon aus, dass die menschliche Wahrnehmung sowohl von objektiven, gesellschaftlichen Gegebenheiten, als auch von

---

<sup>3</sup> In der Literatur stößt man neben dem Begriff des Frames auch auf Begriffe wie Narratives und Diskurse (Schneider/Janning 2006: 173; Blatter/Janning/Wagemann 2007: 21; Chong/Druckman 2007: 107). Während alle drei auf die sprachliche Darstellung eines Sachverhalts Bezug nehmen, unterscheiden sie sich Schneider/Janning zufolge insbesondere durch ihr Untersuchungsobjekt und ihre Methode. Im späteren Teil dieser Arbeit komme ich auf jeden dieser Begriffe einzeln zu sprechen.

subjektiven, durch die menschliche Interaktion immer wieder infrage gestellte Interpretationen dieser Wirklichkeit geprägt ist. In der politikwissenschaftlichen Literatur ist Kuhn der Autor, der am häufigsten mit dem Begriff des Paradigmas in Zusammenhang gebracht wird. In der Policy-Analyse dominiert das Verständnis Peter Halls, wie er es in einem Aufsatz zur britischen Wirtschaftspolitik unter Margaret Thatcher entwickelt hat (1993).

Obwohl bisher kein Konsens darüber existiert, *was* Policywandel tatsächlich auslöst (Cairney 2012: 268), existiert dennoch eine weitgehende Übereinstimmung darüber, *wie* sich dieser Wandel äußert. Vor diesem Hintergrund weisen Knill/Schulze/Tosun darauf hin, die Untersuchung von Policywandel tunlichst auf die Ebene des Policyoutputs zu beschränken, da die Messung von Wirkungen (Outcomes) politischer Programme das „Potenzial für Fehlinterpretationen“ (2010: 415) besitzt. In diesem Rahmen hat sich die Differenzierung zwischen politischen Zielen und Prinzipien einerseits und der zur Erreichung dieser Ziele genutzten Instrumente und deren Kalibrierung in der Literatur weitgehend durchgesetzt (Hall 1993; May 1992; Knill/Schulze/Tosun 2010).

### **1.3.2 Methode**

Obwohl sich die Policy-Analyse ganz im Sinne ihres Begründers Harold Lasswell stets als interdisziplinär und multimethodisch zu verstehen geben wollte, trifft man in der deutschen Diskussion relativ häufig auf die Kritik an der Einseitigkeit und Dominanz qualitativer (Einzel-) Fallstudien (Schneider/Janning 2006: 41; Blum/Schubert 2009: 172; Schubert 2009; Greven 2009). Auf diese Tendenz habe ich schon in der einleitenden Darstellung des Forschungsstandes auf dem Gebiet der Zuwanderungspolitik hingewiesen. Sicherlich kann diese Tatsache zum Teil der „kulturellen Wende“ und mit ihr dem gestiegenen Einfluss des konstruktivistischen Paradigmas in der Policyforschung zugeschrieben werden. Diese haben den Anspruch an eine „positivistische“ Wissenschaft aufgeweicht und die Konsensfähigkeit qualitativ-interpretativer Methoden nachhaltig gesteigert (vgl. Yanow 2007: 407).

Obwohl die Kombination qualitativer Forschungsdesigns mit quantitativen Methoden zur statistischen Fundierung und Bewertung der Untersuchungsergebnisse einen Großteil der bestehenden Kritik an der „Willkür“ und mangelnden Repräsentativität derartiger Fallstudien bereinigen könnte, findet eine solche bisher nur selten Anwendung (Kritzinger/ Michalowitz

2009: 245f.). Dabei hat sich in den letzten 15 Jahren eine Vielzahl neuer Arbeitsmethoden etablieren können, die ein solches Vorgehen ermöglicht. Multivariate Regressions-, Pfad- und Faktoranalysen, soziale Netzwerkanalysen, spieltheoretischen, sowie diskurs- und inhaltsanalytische Verfahren gehören mittlerweile zum policyanalytischen Werkzeugkasten (Neuendorf 2002: 176; Schneider/Janning 2006: 11).

Seit dem Aufruf Robert Entmans aus dem Jahr 1993, die Frameanalyse als Forschungsparadigma mit einer einheitlichen Messmethode zu entwickeln (kritisch: D'Angelo 2006), hat sich dieser Ansatz, welcher dem Bereich der Diskurs- und Inhaltsanalyse zuzuordnen ist, zu einer wahren „Baumwollindustrie“ entwickelt (Chong/Druckman 2007: 106; vgl. Weaver 2007: 146; de Vreese 2005: 60). Dennoch ist die Forderung Entmans bis heute nicht in die Tat umgesetzt worden. Schneider und Janning merken an, dass es sogar Autoren wie Martin Rein und Donald Schön (1993; 1994; 1996), die maßgeblich zur Etablierung dieses Ansatzes in der Policyanalyse beigetragen haben, nicht gelingt, ein methodisch transparentes Verfahren zur Herleitung und Beschreibung von Frames zu entwickeln (2006: 180; vgl. Chong/Druckman 2011: 240). Diese Feststellung macht auch Jörg Matthes. In seinen Untersuchungen zum „State-of-the-Art“ in der Frameanalyse stellt er nicht nur ernüchtert fest, dass es diesem Forschungsgebiet ganz allgemein an Transparenz fehlt, sondern auch, dass sich ca. 70% der Veröffentlichungen zu diesem Thema auf deskriptive Analysen ohne jeglichen theoretischen Bezug beschränken und dabei häufig grundlegende sozialwissenschaftliche Gütekriterien wie die Reliabilität einer Messung außer Acht gelassen werden (55%) (2009; vgl. ders. 2012; Matthes/Kohring 2008).

#### **1.4 Gliederung**

Das Erkenntnisinteresse meiner Arbeit reiht sich in eine umfangreiche theoretische, methodische und empirische Diskussion ein. Mit der Punctuated Equilibrium Theory greife ich eine etablierte Theorie auf, durch deren Hilfe die eingangs erläuterten Annahmen zur Entwicklung von Immigration und Integration in Deutschland systematisch analysiert werden können. Dabei ist insbesondere der Bezug auf den Begriff des Paradigmas wichtig, dessen theoretische Grundlagen bisher kaum systematisch Zugang zu dieser Diskussion in Deutschland gefunden haben. Die Nutzung des Frameansatzes lässt eine objektivere Betrachtung der traditionell stark aufgeladenen ausländerpolitischen Diskussion zu. Durch die Nutzung vielfältiger Quellen und qualitativer wie quantitativer Methoden soll die Qualität der Erhebung und Auswertung erhöht werden. Dem

Eindruck aus der Literatur folgend ist ein solches Vorgehen in der Policy-Analyse bisher tendenziell eher die Ausnahme. Die Zahl der derzeit laufenden Forschungsprojekte zum Thema Policywandel in der Zuwanderungspolitik verdeutlichen, dass die vorliegende Untersuchung ein empirisch wie methodisch hoch aktuelles Thema der Politikfeldforschung aufgreift, deren Ergebnisse in einen größeren Zusammenhang mit breiter angelegten Studien zu bringen sind.

Meine Arbeit gliedert sich in folgende Kapitel: Zunächst wird der ihr zugrunde liegende theoretische Ansatz dargestellt (2). Daran anschließend erfolgt die Operationalisierung dieser Konzepte für die empirische Messung (3). Auf die Schilderung der politischen Strukturen und Akteure des Politikfeldes Zuwanderung (4) folgt die Darstellung und Analyse der Ergebnisse (5). Diese werden schließlich vor dem Hintergrund existierender Studien und wissenschaftlicher Erkenntnisse eingeordnet und diskutiert (6).

## **2 Theoretischer Rahmen**

### **2.1 Punctuated Equilibrium Theory**

#### **2.1.1 Relevanz**

Der Policyprozesses zeichnet sich durch ein hochgradig differenziertes Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure, Institutionen und Problemlagen aus. Diese Komplexität ist weder zu verstehen noch zu analysieren, trifft man vorab keine vereinfachenden Annahmen. Diese Vereinfachungen können Theorien leisten. Nach Karl Popper sind Theorien Netze, „[die] wir auswerfen, um die Welt einzufangen – sie zu rationalisieren, zu erklären und zu beherrschen“ (1994)<sup>4</sup>. In meiner Arbeit möchte ich die Frage beantworten, wie sich die Wahrnehmung und Definition des Zuwanderungsproblems in Bundestagsdebatten darstellt bzw. verändert hat, und inwiefern diese mit politischen Entscheidungen, d.h. den verabschiedeten Policies in diesem Politikbereich in einem Zusammenhang stehen. Da die „Problemdefinition“ in dieser Untersuchung den „kritischen“ Faktor zur Erklärung von Policywandel darstellt, bedarf es folglich eines theoretischen Fundaments, welches diese Policydeterminante aufgreift. In seinem Einführungswerk zur Policyanalyse betont Paul Cairney, dass sich die Wahl eines Analyseansatzes neben wissenschaftlichen Mindeststandards vor allem nach dem inhaltlichen

---

<sup>4</sup> Howlett/Ramesh/Perl (2009: 48) zufolge können Theorien an unterschiedlichen Analyseebenen (makro/systemisch, meso, mikro/individuell), Analyseebenen (Individuen, Gruppen, politische Institutionen und Strukturen) und Analysemethoden (induktiv, deduktiv, abduktiv) ansetzen. Neben diesen unterschiedlichen Kategorien und kausalen Annahmen kann man sich Poppers Begriff der „Welt“ auch auf unterschiedlichem Abstraktionsniveau nähern. Dies kommt in der viel zitierten Unterscheidung Elinor Ostroms zwischen analytischen Rahmen, Theorien und Modellen zum Ausdruck (vgl. Schneider/Janning 2006: 77; Blum/Schubert 2009: 36f.; Schubert/Bandelow 2009).

Forschungsinteresse des Wissenschaftlers richten sollte, da unterschiedliche Theorien für verschiedene Anwendungskontexte unterschiedlich gut geeignet sind (2012: 280). Weil die Punctuated Equilibrium Theory nach Frank Baumgartner und Bryan Jones (2009; 2005) beiden Anforderungen gerecht wird, bildet sie den theoretischen Rahmen dieser Arbeit.

Zum einen erfüllt die PET die formalen Anforderungen an eine „gute“ Policytheorie. Vom individuellen Akteur (Mikroebene) über die einzelne Institution/Organisation (Mesoebene) schließt sie auf allgemeine Charakteristika des Policysystems (Makroebene) (vgl. Blum/Schubert 2009: 15, 38). Dabei gibt sie Antworten auf Fragen nach den Faktoren, die politische Prozesse in Gang setzen, nach der Handlungsmotivation politischer Akteure, dem Einfluss von (politischen) Institutionen und der Reichweite von Policywandel im Sinne einer Abrückung vom geltenden Status quo (vgl. Rüb 2009). Die PET basiert zudem auf klaren Konzepten und relativ eindeutigen, empirisch widerlegbaren Kausalhypothesen (vgl. Sabatier 2007a). Auch inhaltlich trifft sie mit ihrem Fokus auf die Rolle von „Policyimages“ bei der Erklärung von Policywandel den Kern meiner Fragestellung. In diesem Zusammenhang führt sie politische Entscheidungen auf ein komplexes Zusammenspiel zwischen institutionell eingebetteten Akteuren zurück, die in politischen und gesellschaftlichen Prozessen der Problemidentifikation (Agenda-Setting) und Problemdefinition (Framing) versuchen, ihre Interessen durchzusetzen.

Im Folgenden stelle ich zunächst das zentrale Untersuchungsobjekt der PET dar - das „Policy-Monopol“. Politikwandel ist im weiteren Sinne Monopolwandel. Policy-Monopole konstituieren sich zum einen durch formale Strukturen und Zuständigkeiten (Policy), zum anderen durch informale Problemverständnisse und -wahrnehmungen ihrer Akteure (Image). Anschließend erläutere ich, wie sich diese Monopole im Verständnis von Baumgartner und Jones stabilisieren und wie sie sprichwörtlich aus dem „Gleichgewicht“ gebracht werden können.

## **2.1.2 Policy-Monopole**

### **2.1.2.1 Strukturen und Policies**

Politische Systeme setzen sich mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Problemlagen in ganz unterschiedlichen Politikbereichen auseinander, denn „die Bearbeitung von Problemen ist das sine qua non des Policymaking“ (Baumgartner/Jones/Wilkerson 2011: 955). Allerdings übersteigt die Anzahl von Problemen zumeist die Verarbeitungskapazitäten einer Regierung

deutlich, da Ressourcen in Form von Zeit, Geld und Wissen bekanntermaßen begrenzt sind. In der Folge können weder alle potenziell relevanten Themen, noch die einzelnen Sachverhalte in ihrem ganzen Umfang behandelt werden. Das politische System sieht sich dadurch gezwungen, das Überangebot an Informationen durch Selektion und Strukturierung auf ein Maß zu reduzieren, auf dessen Basis Akteure politische Entscheidungen treffen können bzw. sie den Entschluss fassen, keine Entscheidung zu treffen (Jones et al. 2009: 858; Baumgartner et al. 2009: 608).

Eine Policy ist im Verständnis der PET als „Selbstverpflichtung der Regierung gegenüber einer Zielsetzung“ zu verstehen (Jones/Baumgartner 2005: 117). Diese schlägt sich in organisatorischen Strukturen und Kompetenzen nieder. Die Vielzahl politischer Zielsetzungen macht es notwendig, dass Regierungen die mit ihnen verbundenen Aufgaben in spezialisierte Untereinheiten auslagern, um sich mehreren Problemen gleichzeitig zuwenden zu können (vgl. Simon 1987: 353; Workman/Jones/Jochim 2009: 79). In der Folge entsteht ein Nebeneinander „institutioneller Zuständigkeitsbereiche“ (Baumgartner/Jones 2009: 38), in denen ein Kreis von Akteuren und Organisationen das Mandat für die Umsetzung definierter Aufgaben wahrnimmt<sup>5</sup>. Diese Akteursstruktur wird in der PET als Policy-„Monopol“ bezeichnet (dies. 2009: 4). Das Konzept des Policy-Monopols ordnet sich in eine lange Forschungstradition zur Beschaffenheit von Netzwerken in einzelnen Politikfeldern ein. Im Kern widmet sich diese Diskussion der Frage, welche Akteure Zugang zum politischen Prozess haben und was diese Akteure miteinander verbindet (vgl. dies. 2009: 173; McCool 1998; Jordan/Schubert 1992; Jann/Wegrich 2009: 91f.; Singer 1993: 162; Radaelli 1995: 172).

Policy-Monopole können sich immer nur einzelnen Elementen eines in seiner Natur weitaus komplexeren Problems widmen. Dies rührt daher, dass Probleme als wahrgenommene Diskrepanz zwischen einem Ist- und einem Soll-Zustand nicht nur unterschiedliche Wahrnehmungen des Status quo, sondern auch auseinandergehende Interessen und Vorstellungen hinsichtlich der anzustrebenden Lösungen und der dafür notwendigen Mittel zulassen. Ein Monopol vertritt daher immer nur eine Problemsicht unter vielen möglichen -

---

<sup>5</sup> Jakobi (2007: 19) und Cairney (2012: 70) betonen, dass Institutionen einen Sammelbegriff für diverse Regelsysteme bilden, der im Forschungsprozess jeweils einer konkreten Operationalisierung bedarf. Ich beziehe mich in dieser Arbeit auf den Institutionenbegriff von Baumgartner und Jones (Jones/Sulkin/Larsen 2003: 153f.; Baumgartner/Jones 2009: 151; vgl. Schlager 2007: 307). Danach umfassen Institutionen die formalen Strukturen und Regeln von *Organisationen* des Regierungssystems.

Strukturen beeinflussen Probleme - oder, um es mit den Worten Elmar Eric Schattschneiders zu sagen, „organization is itself a mobilization of bias“ (Schnattschneider 1975: 30; vgl. Baumgartner/Jones/MacLeod 2000: 324; Baumgartner/Jones 2009: 24f.; dies. 1991: 1047; Jones et al. 2009: 856).

Im politischen System existieren in der Regel weitere Akteure und Organisationen, die zwar ein grundsätzliches Interesse am gleichen Sachverhalt haben, aber einen von dem des Monopols abweichenden Problemfokus besitzen. Wenn diese Akteure formale Entscheidungsbefugnisse im Regelungsbereich des Monopols besitzen, bilden sie sogenannte „Venues“. Die sich aus Monopolen und Venues entwickelnden Netze „überlagernder Zuständigkeiten“ (Baumgartner/Jones 2002: 25; 2009: 31; Baumgartner/Jones/MacLeod 2000: 326) sind Ausdruck der Gewaltenteilung in modernen Demokratien. Sie bewirken, dass Monopole zwar innerhalb eines Policy- Subsystems die grundsätzliche Regelungsautorität oder „Federführung“ innehaben, sie sich bei der Ausübung ihrer Kompetenzen jedoch immer des potenziellen Einflusses anderer Institutionen bewusst sein müssen. Der „Monopol“-Begriff ist deshalb ungenau, weil er einen Zustand umschreibt, der in der Realität die Ausnahme bildet (vgl. Baumgartner/Jones 2009: 5; Jones/Baumgartner: 2005: 5ff.).

Die Gesamtheit aller *spezialisierten* Monopole und Venues eines politischen Systems auf der Subsystemebene bildet in der PET den Bereich der „Mikropolitik“. Dieser ist abzugrenzen von der Ebene der „Makropolitik“, welcher Baumgartner und Jones *generalistische* Venues wie das Parlament oder den Regierungschef zuordnen. Diese Akteure können jederzeit Themen aus Aufgabenbereichen unterschiedlicher Monopole aufgreifen. Zu dieser Gruppe der Generalisten gehören auch gesellschaftliche Akteure ohne „direkten“ Einfluss auf die Politik, wie Medien und die Öffentlichkeit. Aufgrund der horizontalen und vertikalen Verschränkungen und Abhängigkeiten sind einzelne Politikfelder darum nur schwer isolierbar. Héritier spricht in Anlehnung an Scharpf in diesem Zusammenhang auch von „nested games“ (1993: 19).

### **2.1.2.2 Ideen und Policyimages**

Monopole zeichnen sich jedoch nicht nur durch ihre Zuständigkeitsstruktur aus. Ihr selektiver Problemfokus spiegelt sich auch in einer von allen beteiligten Akteuren geteilten Problemdefinition und Sprache wider. Dieser Sachverhalt kommt im sogenannten Konzept des

„Policyimage“ zum Ausdruck, welches eines von vielen möglichen, „dominante[n] Interpretationsschema[ta]s in Bezug auf ein Problem und die damit verbundenen Lösungen“ darstellt (Baumgartner/Jones 2009: 4). Baumgartner und Jones zufolge ist jede Venue eines politischen Systems eng an ein solches Interpretationsschema geknüpft (2009: 32). Es bildet sich auf Grundlage einer Mischung aus Fakten und Normen, wobei Fakten eine nur untergeordnete Rolle spielen (dies. 2009: 61). Die geteilte Wahrnehmung ermöglicht es Monopolen, sich auch über institutionelle Grenzen hinweg im Policyprozess zu koordinieren und unterschiedliche Interessen zu bündeln (dies. 2002: 303; 2009: 176f., 220).

Dass ein geltendes Policyimage nicht von Dauer sein muss, ergibt sich aus den Überlappungen institutioneller Zuständigkeiten und der Volatilität von Problemdefinitionen als „moving targets“ (Héritier 1993: 13). Neue Informationen können Änderungen im geltenden Problemverständnis nach sich ziehen, wenn neue Themen auf die Agenda drängen („issue intrusion“) bzw. bisher vernachlässigte Dimensionen eines bekannten Problems in das Aufmerksamkeitsfeld politischer Akteure treten („attribute intrusion“). Dadurch können Policy-Monopole und deren institutionelle Zuständigkeiten in Frage gestellt werden: „Wo sich Images ändern, ist auch eine Änderung in der [Policy] zu erwarten“ (Baumgartner/Jones 2009: 38). Änderungen in der materiellen Politik geht ein Wandel im Image oder Problemverständnis voran. Dieser Zusammenhang ist in der PET von zentraler Relevanz. Welchen konkreten Dynamiken dieses Verhältnis unterliegt, erläutere ich im folgenden Abschnitt.

### **2.1.3 „Punctuated Equilibrium“**

#### **2.1.3.1 Hintergrund**

Die Strukturen politischer Institutionen und das Verständnis über die von ihnen bearbeiteten Probleme tragen dazu bei, dass sich Politikfelder für lange Zeit nicht groß verändern (Baumgartner/Jones 2009: 15). In der PET wird dieser Zustand, welcher den Regelfall für die meisten Policybereiche im politischen System darstellt, als „structure-induced equilibrium“ bezeichnet (Baumgartner/Jones 2009: 83, 238). Da Monopole jedoch nur Ausdruck *einer* Problemsicht sind und lediglich einzelne Aspekte eines Problems regeln können, spiegeln Policyimages und Venues gleichzeitig auch immer das Potenzial für politischen Wandel wider (dies. 2002: 302). Diese Annahme stellt eine der Neuheiten des Ansatzes von Baumgartner und

Jones dar (John 2006: 980). Auf die Erklärung dieses Wandels im Kontext sich verändernder politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen richtet die PET ihr Hauptaugenmerk.

Die Grundidee, der die Theorie von Baumgartner und Jones entspringt, entstammt Forschungserkenntnissen der Evolutionsbiologie der 1970er Jahre. In einem vielbeachteten Aufsatz aus dem Jahr 1972 beschrieben die beiden Paläontologen Niles Eldredge und Stephen Gould ihre Beobachtungen, die sie bei der Untersuchung von Gesteinsschichten machten (Eldredge/Gould 1985). Sie stellten fest, dass bestimmte Spezies von Lebewesen, die auf der Erde gelebt hatten, teilweise wie aus dem Nichts aufgetaucht und nach langen Phasen relativer Artenstabilität ganz plötzlich wieder verschwunden waren. Eingang in die politikwissenschaftliche Debatte fanden diese Erkenntnisse vom plötzlichen Entstehen und Niedergang unterschiedlicher Arten zu Beginn der 1990er Jahre (Prindle 2012: 28). Zu dieser Zeit war das wissenschaftliche Klima in der Policyforschung von wachsendem Unmut gegenüber dem bis dahin vorherrschenden Inkrementalismus-Paradigma geprägt (Cairney 2012: 101; vgl. Lindblom 1959; 1979). Mit dem Fokus auf eine „Politik der kleinen Schritte“ hatte es zunehmend an Erklärungskraft für realpolitische Prozesse verloren. Wenngleich beide Autoren die inkrementelle Logik politischer Prozesse nicht grundsätzlich in Abrede stellten, so sahen Baumgartner und Jones es dennoch als notwendig an, das Lindblom'sche Politikverständnis mit den Einsichten von Eldredge und Gould zu einem „punctuated incrementalism“ Ansatz zu verbinden (Prindle 2012: 35; vgl. Jones/Baumgartner 2012: 1). Im Ergebnis dessen versteht sich die PET als eine Theorie, die die Veränderung eines Monopols auf relativ *plötzliche*, in den Kontextbedingungen eines Politikfeldes angelegte Ereignisse und Entwicklungen zurückführt, welche längere Phasen relativer Stabilität unterbrechen.

### **2.1.3.2 Informationsverarbeitung im politischen System**

Um verstehen zu können, warum Policy-Monopole tendenziell „wandlungsträge“ sind, muss das ihnen zugrunde liegende Handlungsverständnis von Akteuren und Gruppen in politischen Systemen näher betrachtet werden. Ihren Ursprung in Analysen zu Dynamiken einzelner Polycysubsysteme findend (Baumgartner 1989; Baumgartner/Jones 2009; vgl. True/Jones/Baumgartner 2007: 174) ist die PET im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte zu einem Ansatz entwickelt worden, der Policymaking ganzheitlich als Prozess der Informationsverarbeitung beschreibt: „Policymaking stellt den Versuch dar, Probleme auf Grundlage von

Informationsflüssen zu lösen“ (Jones/Baumgartner 2005: 12; dies. 2012; vgl. Jones 2001). Die „general punctuation hypothesis“ (True/Jones/Baumgartner 2007: 176; Jones/Baumgartner 2012: 8) beschreibt vor diesem Hintergrund, welchen Widerständen sich politische Systeme bei dem Versuch ausgesetzt sehen, ein Überangebot an unsicheren und ambivalenten Umweltsignalen zu kanalisieren und auf diesen Handlungsdruck in Form zielführender Entscheidungen und Policies zu reagieren (vgl. Workman/Jones/Jochim 2009: 78).

Die Tatsache, dass der Mensch nur einen eingeschränkten Teil der ihn umgebenden Informationen aufnehmen und sinnstiftend verarbeiten kann, hat bereits Herbert Simon in seinem Konzept der „bounded rationality“ verdeutlicht (Simon 1985; ders. 1995: 47). Mit diesem bis heute sehr einflussreichen Konzept (Jones/Baumgartner 2012: 2) spricht er Individuen und Organisationen die Fähigkeit ab, nutzenmaximierende Entscheidungen auf der Grundlage eindeutiger Präferenzen und der Kenntnis aller für die Entscheidung relevanten Alternativen samt ihren Konsequenzen fällen zu können. Stattdessen würden sich Akteure bereits mit Handlungen zufrieden geben, die sie als „gut genug“ einstufen (vgl. March 1978: 590; Cairney 2012: 98). Da Menschen ein beschränktes Maß an zeitlichen und kognitiven Ressourcen besitzen, spielt die Allokation von begrenzter Aufmerksamkeit eine maßgebliche Rolle für ihr Verhalten (Jones/Baumgartner 2012: 4). Worauf ein Akteur seinen Fokus richtet, bestimmt der PET zufolge, welche Informationen eine Person als handlungsrelevant erachtet und welche Interessen sie verfolgt. Präferenzen werden in der PET als gegeben betrachtet (Schlager 2007: 300). Sie rücken jedoch nur im Zusammenhang mit einem wahrgenommenen Problem in das eigene Bewusstsein (True/Jones/Baumgartner 2007: 164; Baumgartner/Jones 2009: 19).

Entscheidungen unterliegen Baumgartner und Jones zufolge jedoch nicht nur individuellen Interessen sondern auch institutionellen „Spielregeln“, welche Akteure in kollektiven Koordinations- und Entscheidungsprozessen zu beachten haben. Gemeinsam mit den beschriebenen internen Wahrnehmungsgrenzen führen diese externen Verhaltensregeln zu Transaktionskosten, welche die Entscheidungsfähigkeit politischer Akteure beeinflussen und den Status quo politischer Systeme festigen. Dadurch kann keine proportionale Anpassung an eine veränderte Informationslage stattfinden (Jones/Baumgartner 2005: 151; dies. 2012: 7; Jones/Sulkin/Larsen 2003: 154; True/Jones/ Baumgartner 2007: 176). Dieses Phänomen fasst die PET unter dem Begriff „Friction“ zusammen: „Friction führt dazu, dass Inputs und Outputs im

System nicht proportional zueinander sind (...).” „Dadurch bleibt der Status quo erhalten.” (Baumgartner et al. 2009: 607; Jones et al. 2009: 870). Das Friction-Prinzip verdeutlicht, warum Akteure dazu tendieren, einmal herbeigeführte Entscheidungen beizubehalten bzw. diese als „decision short cut“ auf neu auftretende Probleme anzuwenden (True/Jones/Baumgartner: 2007: 165; Jones/Baumgartner 2012: 4; vgl. Pierson 2000: 263; Barabasi 2002).

Da das politische System in der Konsequenz auf viele in- und externe Signale häufig gar nicht reagiert, kann der Handlungsdruck auf das einzelne Monopol wachsen („error accumulation“). Geltende Policies werden dann den von ihrem Regelungsbereich an sie gestellten Anforderungen immer weniger gerecht. Gelangt diese Diskrepanz zwischen einer mehr oder weniger objektiven Problemlage und den unzureichend institutionalisierten Lösungsansätzen in das Bewusstsein und folglich auf die Agenda makropolitische Akteure, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass politische Wandelprozesse in Gang gesetzt werden. In einem als „stick-slip“ oder „slider-block“ bezeichneten Mechanismus (Baumgartner/Jones/Wilkerson 2011: 968) kann eine plötzliche, fast „panische“ Überreaktion einer Regierung ausgelöst werden, welche tiefgreifende Veränderungen im betroffenen Monopol vornimmt, um den Status quo dem Problem entsprechend zu verändern und dem angestauten Handlungsdruck Rechnung zu tragen. Da dieser Wandel in der Regel mit organisatorischen Veränderungen einhergeht, ist den Akteuren des Monopols im Verständnis der PET daran gelegen, derartige Prozesse frühzeitig zu unterbinden.

### **2.1.3.3 Negatives Feedback (Gleichgewicht)**

Policymaking ist „ein kontinuierlicher Kampf zwischen Gleichgewichtskräften, welche durch ‚negatives Feedback‘ dominiert werden, und destabilisierenden Faktoren, die von ‚positivem Feedback‘ geprägt sind“ (Baumgartner/Jones 2012: 3). Ob sich ein Policymonopol verändert, entscheidet sich in einem „Wettkampf um die Definition eines Problems“ (Cairney 2012: 177; vgl. Baumgartner/Jones 2009: 6). In Anlehnung an Schattschneider (1957; 1975) und Cobb/Elder (1983) betonen Baumgartner und Jones an unterschiedlicher Stelle, dass die effektivste politische Strategie darin besteht, den „Scope“ einer Debatte auszudehnen bzw. einzuschränken. Während die Darstellung eines Themas als politisch uninteressant und technisch komplex die Anzahl der beteiligten Interessen einschränkt, kann die Verknüpfung mit übergeordneten Wertvorstellungen und politischen Interessen eine wachsende Partizipation unterschiedlicher mikro- und makropolitische Akteure begünstigen. Durch diesen Framingprozess können neue Probleme und

Sichtweisen in das Aufmerksamkeitsfeld bisher unbeteiligter Venues getragen (positives Feedback) bzw. sie diesen Agenden ferngehalten werden (negatives Feedback)<sup>6</sup>.

Durch die Involvierung neuer Akteure kann Monopolen die Kontrolle über ein Problem und seine Definition verloren gehen (vgl. Schattschneider 1957: 941). Dadurch sind Monopole immer an der Vermeidung von negativer Aufmerksamkeit dem eigenen Problembereich gegenüber interessiert (Hunt 2002: 87; Baumgartner/Jones 1991: 1049, 1071; dies. 2009: 6f.; Birkland 1998: 57). Neben „rhetorischen“ Mitteln bedienen sie sich dafür auch ihrer bestehenden Kompetenzen, um durch konkrete Maßnahmen zum Abbau des bestehenden Problemdrucks beizutragen und ihre Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Negatives Feedback beschreibt vor diesem Hintergrund die verschiedenen Prozesse, in denen die Akteure des Monopols durch das „Kleinreden“ des jeweiligen Problems bzw. anhand konkreter Anpassungshandlungen versuchen, den Status quo in einem Politikfeld zu legitimieren und zu erhalten („error correction“). Sowohl strukturelle als auch kognitive Grenzen beschränken jedoch dieses Verhalten. Infolge des Aufmerksamkeitsmangels kommt es zum Treffen „hyperinkrementalistischer“ Entscheidungen (Jones/Baumgartner 2012: 10).

#### **2.1.3.4 Positives Feedback (Wandel)**

In negativen Feedbackprozessen fungiert das Monopol als „Thermostat“ (Baumgartner/Jones 2002: 8), da es bestrebt ist, einer sich „aufheizenden“ Problemwahrnehmung und den damit inhärent verbundenen Wandlungstendenzen entgegenzuwirken (dies. 2009: 192). Steigt die Temperatur in einem Raum überproportional an, kann jedoch auch ein noch so gut funktionierender Thermostat dem nur noch wenig entgegensetzen. Positives Feedback beschreibt vor diesem Hintergrund einen Mobilisierungsprozess, durch den ein Monopol die „Kontrolle“ über ein Problem verliert und dieses aus dem Subsystem auf die makropolitische Agenda tritt. Dieser Prozess, in dem unterschiedliche Akteursgruppen versuchen, durch die Redefinition eines Problems Einfluss auf bestehende Institutionen in einem Politikfeld zu nehmen („Schattschneider-Mobilisierung“) oder neue Institutionen zu errichten („Downs-Mobilisierung“) (Baumgartner/Jones 2009: 83, 99ff.), kann in ganz unterschiedlichen Bereichen des politischen

---

<sup>6</sup> Eine „Agenda“ bildet begrenzten Raum für all die Themen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Fokus kollektiver Aufmerksamkeit von Organisationen und Gruppen stehen (Jones/Baumgartner 2012: 4; Birkland 2005: 108). Soziale Zustände bekommen folglich einen „Problemstatus“, wenn sie Bestandteil einer Agenda werden. Dabei kann zwischen unterschiedlichen Agendaarten (öffentlich, politisch, professionell; zyklisch/zufällig) und Agendasetzungsprozessen unterschieden werden (Baumgartner 2001: 288; Kingdon 1995: 3; Nelson 1984: 20; Walker 1977: 443; Cobb/Ross/Ross 1976; Downs 1972).

und gesellschaftlichen Systems seinen Ursprung nehmen. Institutionelle Verschränkungen führen dazu, dass positive Feedbackprozesse durch „spill-over“ von Konflikten anderer Politikvenues ausgelöst werden können (dies. 1994: 65; vgl. Majone 1989: 158f.). Hierauf haben ebenfalls gesellschaftliche Interessengruppen einen Einfluss, wenn sie Zugang zur Agenda politischer Institutionen bekommen. Aber auch Akteure innerhalb eines bestehenden Monopols können aufgrund einer sich intern fragmentierenden Problemsicht die Änderung des Status quo befürworten. Dieser Prozess kann zum einen auf neuen gesellschaftlichen Problemlagen basieren, zum anderen kann er sich darauf beschränken, dass Akteure auf bisher vom Monopol vernachlässigte Dimensionen eines bereits bekannten Problems aufmerksam werden (Baumgartner/Jones 1991: 1053; dies. 2009: 278). Dabei wird von der PET jedoch weder eindeutig beleuchtet, welche sozialen Zustände als politische Probleme wahrgenommen werden (Baumgartner et al. 2009: 605f.), noch welche Faktoren als notwendig oder hinreichend für einen politischen „Imagewandel“ zu betrachten sind (Blomquist 2007: 281; True/Jones/Baumgartner 2007: 19)<sup>7</sup>.

Baumgartner und Jones sprechen in der PET unterschiedlichen Faktoren die Fähigkeit zu, positives Feedback in Gang zu setzen: „Image change is born either of strong external signals, internal debate, or both“ (Baumgartner/Jones 2005: 7). Der Einfluss von außerhalb des Policysystems zu verortenden Faktoren auf politische Prozesse ist dabei häufig betont worden (vgl. Weible/Sabatier 2007: 129f.; Schneider/Janning 2006: 263 ff.; Blomquist 2007). Die Autoren zählen zu diesen externen Faktoren u.a. sozio-ökonomische Hintergründe, Wahlen und die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung durch die Medien (Baumgartner et al. 2009: 605; Jones et al. 2009: 858; kritisch: Kingdon 1995; Simon 1987: 362). Auch unerwartete Events und Skandale spielen hier eine herausragende Rolle (Baumgartner/Jones/Wilkerson 2011: 945; vgl. Birkland 1998). Diese Events können nicht nur externen, sondern auch internen Ursprungs sein, wenn z.B. Informationen über das Versagen von Policies oder Politikern an die Öffentlichkeit gelangen. Entscheidend ist das Verhalten sogenannter „pressure participants“ (Baumgartner/Jones 2009: 13) bzw. „policy entrepreneurs“ (vgl. Kingdon 1995: 108). Dies sind Akteure innerhalb und außerhalb des politischen Systems, die in der Regel von einem geltenden Status quo benachteiligt werden und versuchen, ihre eigene Problemperspektive auf die Agenda

---

<sup>7</sup> Unter einem politischen Problem verstehen die Autoren der PET einen gesellschaftlichen Zustand, der sinnvoll dem öffentlichen Interesse zugeschrieben und dem Aufgabenbereich und der Verantwortung der Regierung unterstellt werden kann (Baumgartner/Jones 2009: 27).

„empfänglicher“ Venues einzubringen. Dieses Phänomen fasst die PET unter den Begriff „Venue-shopping“.

Für das Venue-shopping ist die Annahme zentral, dass unterschiedliche Venues eines Subsystems voneinander abweichende Problemverständnisse besitzen können, welche „pressure participants“ in ihre Mobilisierungsstrategie mit einbeziehen (True/Jones/ Baumgartner 2007: 162). Wollen sie das geltende Policyimage eines Monopols anfechten, tragen sie dazu das Problem in einer Art und Weise vor, die sowohl die eigenen als auch die Interessen der jeweiligen Venues so gut wie möglich widerspiegeln. Ist dieser Framingprozess erfolgreich, kann das Thema nicht nur auf die Agenda unterschiedlicher Venues im Subsystem, sondern durch das Netz überlappender Zuständigkeiten in Mikro- und Makropolitik auch bis in die obersten Ränge politischer Entscheidungsinstanzen gelangen: „Some issues catch fire“ (True/Jones/Baumgartner 2007: 158; Baumgartner/Jones 2009: 13, 53, 157). Diese unberechenbaren Dynamiken werden als „Mitläufereffekte“, „Eskalationen“, „Nachahmungen“ oder „Kaskaden“ bezeichnet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass derartige Prozesse nicht immer erfolgreich sind (True/Jones/Baumgartner 2007: 174). In einer der wenigen bisher veröffentlichten Studien zum Thema Venue-shopping (siehe auch Guiraudon 2000) zeigt Sarah Pralle (2006) am Beispiel der kanadischen und US-amerikanischen Forstwirtschaft, dass Venue-shopping als systematisches Suchen nach empfänglichen Institutionen im politischen System in der Realität sehr stark einem Trial-and-Error Verfahren entspricht, da Akteure in nur begrenztem Umfang das Verständnis unterschiedlicher Venues abschätzen können (vgl. Weiss 1989: 113; reaktiv: Baumgartner/Jones 2009: 276).

#### **2.1.4 Zusammenfassung**

Als Theorie von Policywandel in politischen Systemen kann die PET auf unterschiedliche Dynamiken in einzelnen Politikfeldern angewendet werden. Policy-Monopole, die innerhalb dieser Felder die zentrale Analyseeinheit darstellen, charakterisieren sich zum einen durch ihre organisatorischen Strukturen und Zuständigkeiten (Policy), und zum anderen durch ein institutionenübergreifendes Problemverständnis der beteiligten Akteure (Policyimage). Dabei sind die institutionellen Zuständigkeiten und zur Anwendung kommenden Policyinstrumente das Ergebnis eines kontinuierlichen Problemdefinitionsprozesses, in dem das „dominante(.) Interpretationsschema in Bezug auf ein Problem und die damit verbundenen Lösungen“

definiert, infrage gestellt und umdefiniert wird. Ändert sich das Policyimage, werden in der Folge auch Änderungen in den Akteurszuständigkeiten und der Verfolgung politischer Zielstellungen wahrscheinlich.

Eine derartige Änderung des vorherrschenden Policyimages, durch die sich auch ein relativ lange geltender Status quo in nur kurzer Zeit erheblich verschieben kann, setzt die Erfüllung von zwei Bedingungen voraus. Zum einen muss ein Problem in das begrenzte Aufmerksamkeitsfeld politischer Akteure gelangen (Agenda-Setting) und zum anderen muss es in einer vom Status quo abweichenden Problemsicht definiert sein (Framing). Dabei ist anzumerken, dass sich beide Prozesse überlagern, da die Definition eines Problems nicht nur dafür wichtig ist, *dass* ein Thema Aufmerksamkeit bekommt, sondern auch dafür, auf *welche* Lösung sich im anschließenden Aushandlungsprozess verständigt wird. Auch Baumgartner und Jones weisen darauf hin, dass beide Phasen nicht unabhängig voneinander existieren und die Art und Weise, wie ein Problem auf die Agenda kommt, bereits großen Einfluss auf die letztendliche Policyentscheidung haben kann (vgl. Jann/Wegrich 2009; Blum/Schubert 2009: 108ff.; Dery 2000: 38; Boydston 2006).

## **2.2 Paradigmen, Frames und Paradigmawandel**

In der Darstellung des Wechselspiels von positiven und negativen Feedbackprozessen liegt der Fokus in der PET darauf, wie Akteure den Zugang von Problemen auf die Agenda kontrollieren (Baumgartner/Jones 2009: 23). Die Bedeutung konkreter *Inhalte* und Strukturen dieser Probleme werden zwar im Konzept des Policyimages aufgegriffen (Framing), ihre Darstellung bleibt aber zugunsten der Analyse allgemeiner Aufmerksamkeitsdynamiken im Wesentlichen auf die Ebene von *Themen* begrenzt (Agenda-Setting). In einem kürzlich erschienenen Artikel weisen Baumgartner und Jones darauf hin, dass diese Tatsache der Entwicklung der PET zu einer allgemeingültigen, vom einzelnen Politikfeld losgelösten Theorie der Informationsverarbeitung in politischen Systemen geschuldet sei (Jones/Baumgartner 2012). Da einzelne Politikfelder sehr stark von der jeweiligen Natur des Problems geprägt sind, müsse eine Analyse konkreter Inhalte und Definitionsdynamiken separat für das jeweilige Politikfeld erfolgen. Für die Beantwortung meiner Fragestellung nach einem Paradigmawandel in der Zuwanderungspolitik, wie er in der Literatur vielfach betont worden ist, reicht das theoretische Verständnis der PET folglich nicht aus. Insbesondere das Konzept des Policyimages stößt für die Analyse auf konzeptionelle und

methodische Grenzen. Dies ist auch in den jüngsten Veröffentlichungen Frank Baumgartners deutlich geworden (Baumgartner/Boeuf/Boydston 2008; Rose/ Baumgartner 2011). Sie veranschaulichen, dass neben der Betrachtung konkurrierender Themen auf politischen Agenden die Analyse der ihnen beiwohnenden Dimensionen und „Attribute“ (Baumgartner/Jones 2005: 15) für ein umfassenderes Verständnis von Politikwandel essentiell ist.

Im Folgenden soll deshalb das Konzept des „Policyimages“ als gemeinsames Problemverständnis einer Gruppe von Akteuren vertieft und genauer auf den Zusammenhang zwischen Imagewandel und Policywandel eingegangen werden. Dafür wird sowohl die Theorie Thomas Kuhns zur Rolle wissenschaftlicher Paradigmen (Hoyningen-Huene 1989) als auch der Begriff des „Frames“ mit in die Diskussion einbezogen<sup>8</sup>. Während Kuhns Ansatz ein über die PET hinausgehendes Verständnis kognitiver Wahrnehmungen in der Politik ermöglicht, wird im Rahmen von Frames genauer darauf eingegangen, wie sich derartige Problemwahrnehmungen in politischen Diskursen äußern und nachweisen lassen. In beiden Abschnitten sollen zum einen die vielen Parallelen zwischen Paradigmen, Frames und der PET dargestellt, und zum anderen der Mehrwert deutlich gemacht werden, den diese spezielle Kombination von Theorien und Ansätzen für die Messung und Beantwortung meiner Fragestellung besitzt.

### **2.2.1 Paradigmen und Frames**

Mit dem Konzept des Policyimage unterstreichen Baumgartner und Jones die Relevanz, die sie kognitiven Strukturen für die Erklärung von Akteursverhalten beimessen. Der Einfluss der Problemwahrnehmung auf das Treffen von Entscheidungen (Baumgartner/Jones 2002: 303) wird in der Politikfeldforschung seit der kulturellen, kognitiven bzw. auch argumentativen Wende in den USA der frühen 1990er Jahren verstärkt betont (vgl. Fischer/Forester 1993)<sup>9</sup>. Durch sie wurde die Annahme, dass politische Akteure im Rahmen ihrer Interessen, Ressourcen und institutionellen Zwänge strategisch auf „objektive“ Problemlagen reagieren, grundlegend infrage gestellt. Stattdessen etablierte sich die Auffassung, dass politische Probleme im Diskurs sozial konstruiert seien (Hajer 1993: 44), sie also nicht einfach „sind“, sondern „geworden sind“ bzw. „werden“. Die Literatur zu den unterschiedlichen Konzepten, denen in der Policyforschung

---

<sup>8</sup> Die Darstellung des Werkes von Thomas Kuhn begrenzt sich im Groben auf das Buch von Paul Hoyningen-Huene. Es befasst sich mit dem Gesamtwerk Kuhns, zeigt Ursprünge und Entwicklungen seines Denkansatzes auf und ist in Zusammenarbeit mit Kuhn selbst entstanden. Es wird nicht genauer auf den Wissenschaftsbezug eingegangen, den Kuhn vornimmt. Vielmehr wende ich seine Annahmen direkt auf den politischen Kontext an.

<sup>9</sup> Ähnliche Diskussion hatte es in Deutschland im sogenannten Positivismusstreit deutscher Soziologen bereits in den 1960er Jahren gegeben.

dieser konstruktivistische Ansatz zugrunde liegt, hat das „Potenzial zu verwirren“ (Cairney 2012: 242). Man trifft auf ganz unterschiedliche Begrifflichkeiten wie Normen, Ideologien, Weltbilder, Kultur, Mythen, Paradigmen, Frames, Meme, Skripte oder Ideen, deren genaue Definition und Abgrenzung voneinander schwierig zu treffen ist (vgl. Cairney 2012: 85, 220; Bosso 1994; van Gorp 2007). In meiner Betrachtung begrenze ich mich nachfolgend auf Paradigmen und Frames, stelle Parallelen zu anderen Konzepten aber nicht in Abrede.

### **2.2.1.1 Paradigmabegriff nach Kuhn**

Für den Begriff des Paradigmas nach Thomas Kuhn spielt ein konstruktivistisches Verständnis die zentrale Rolle (Hoyningen-Huene 1989: 44). Der Konstruktivismus stellt die Frage nach dem Ursprung von Wirklichkeit, also Phänomenen, die ungeachtet unseres Willens vorhanden sind (Berger/Luckmann 2009). Mit seinem Ansatz, dass Wissen sowohl objekt- als auch subjektseitig konstituiert ist, nimmt Kuhns Theorie eine Stellung zwischen positivistischen und idealistischen Positionen ein. Während der Positivismus von einer objektiven, für jeden erkennbaren und nachprüfaren Wahrheit ausgeht, wird Wirklichkeit im Idealismus einzig und allein als das Produkt unserer individuellen Ideen und Vorstellungen definiert. Mit seiner „These von der Nichteindeutigkeit der Relation zwischen Stimulus und Sinnesempfindung“ (Hoyningen-Huene 1989: 54; vgl. Jones 2001) geht Kuhn zwar davon aus, dass Menschen ihre Umgebung „sehen“, aber nicht jeder unbedingt das Gleiche „erkennt“. Was wir erkennen, bestimmen die Erfahrungen, die wir im Laufe unseres Lebens in der Interaktion mit anderen Individuen gemacht haben. Eingebunden in gesellschaftliche und ökonomische Beziehungen wird so „ursprünglich willkürliches Handeln zu natürlichem, nicht hinterfragbarem Verhalten transformiert“, es wird „objektiviert“ (Hell 2006: 30). Kuhn zufolge drückt sich diese Objektivierung in sogenannten Ähnlichkeitsrelationen aus. Sie bilden die Wahrnehmungswelt eines Menschen und unterteilen seine Umwelt „schon wahrnehmungsmäßig und begrifflich auf eine bestimmte Weise“ (Hoyningen-Huene 1989: 42; vgl. Rein/Schön 1993: 147). Wahrgenommene Sachverhalte, die bewusst oder unbewusst mit schon bekannten Einzelobjekten als hinreichend ähnlich identifiziert worden sind, werden gleichen Ähnlichkeitsklassen zugeordnet. Diese gedanklichen Netze von

Ähnlichkeits- und Unähnlichkeitsrelationen sind es, welche Kuhn als Paradigmen bezeichnet (Hoyningen-Huene 1989: 133)<sup>10</sup>.

Da „die Begegnung mit der Welt (.) ein sprachliches Erfassen“ ist (ders 1989: 106), finden Paradigmen ihren Ausdruck in der Sprache. Jedes Paradigma ist mit einer bestimmten Anzahl empirischer Begriffe verbunden, die untereinander in Beziehung stehen (ders. 1989: 114) und die mit ihrer kategorisierenden Wirkung sinnstiftend sind. Derartige „natürliche Familien“ (ders. 1989: 114) bilden sogenannte „Sinnzonen“ (Berger/Luckmann 2009: 42), welche relativ klar voneinander abgrenzbar sind (vgl. Hall 1993: 290). Dennoch ist es schwierig, sie formal zu definieren, da sie auf Assoziationen beruhen, ihre „korrekte Verwendungsweise“ situationsgebunden erlernt worden ist und sie erst in Abgrenzung zu anderen Begriffen im Diskurs ihre Bedeutung erhalten und zur Geltung kommen (Hoyningen-Huene 1989: 96ff.).

### **2.2.1.2 Frames**

In engem Bezug zum Paradigmabegriff steht das Konzept des Frames (Howlett 2011: 232; vgl. Schön/Rein 1994: 56). Dieses geht auf die Arbeiten Erving Goffmans zurück, welcher Frames als Interpretationsschemata definierte, die Individuen in die Lage versetzen, die Komplexität persönlicher Erfahrungen und sozialer Ereignisse zu organisieren und daraus Handlungsalternativen abzuleiten (Scheff 2006: 89; Benford/Snow 2000: 614; Miller 1997: 367; Reese/Gandy/Grant 2003: 60; Willems 1997). Dieser strukturierende Effekt von Frames ist insbesondere im politischen Prozess von großer Relevanz, da Probleme häufig unstrukturiert und mehrdeutig sind und erst durch die selektive Wahrnehmung und Interpretation von Akteuren bearbeitbar werden (Smith 1988; Radaelli 1995: 168; Rein/Schön 1993: 146; Howlett 2011: 232)<sup>11</sup>.

Die von einem Akteur im politischen System wahrgenommene Diskrepanz zwischen einem Ist- und einem Soll-Zustand, für dessen Überwindung es einer Lösung bedarf, wird als Problem definiert. Der Zusammenhang zwischen Problemen und Lösungen ist selten eindeutig (Cohen/March/Olsen 1972; Kingdon 1995; Rüb 2009). Meist können Probleme nicht nur auf

---

<sup>10</sup> An anderer Stelle finden sich Begriffe wie „Dogma“ (Hoyningen-Huene 1989: 141) oder „Schublade“ (ders. 1989: 172).

<sup>11</sup> Die Struktur eines Problems setzt sich aus vielen unterschiedlichen Dimensionen zusammen. Rochefort/Cobb (1993: 62; 1994: 15ff.) unterscheiden zwischen persönlichen und unpersönlichen Entstehungsgründen (vgl. Stone 1989), der Problemnatur (Schwere, Verbreitung und gesellschaftliche Betroffenheit, Neuartigkeit), Zielgruppencharakteristiken (vgl. Schneider/Ingram 1993), Zielen und Lösungen (Effektivität, Akzeptanz, Kosten) (ähnlich Schneider/Janning 2006; Heinel 2009).

verschiedene Art und Weise wahrgenommen, sondern verschiedene Ziele und Mittel für deren Lösung auch als unterschiedlich wünschenswert oder realistisch erachtet werden<sup>12</sup>. Hat ein politischer Akteur Interesse an einer bestimmten Policy als Antwort auf ein von ihm identifiziertes Problem, muss er die für ihn relevanten Aspekte des Ist- und des Soll-Zustands zu einer kohärenten „causal story“ oder „narrative“ verknüpfen (Stone 1988; Entman 1991; Kaplan 1993: 172; Terkildsen/Schnell 1997: 881). Im politischen Diskurs „selektieren [die Teilnehmer] einige Aspekte der von ihnen wahrgenommenen Wirklichkeit und heben diese hervor (...) um für eine bestimmte Problemdefinition, kausale Interpretation, moralische Evaluation und/oder Lösungsempfehlung zu werben“ (Entman 1993: 52; Rein/Schön 1996: 8; Stone 1989: 295; Vliegthart/Roggeband 2007: 302). „Geschichten“ begründen somit die Inhalte politischer Debatten, die Ausrichtung politischer Akteure und die Inhalte kollektiver Handlungen (Reese/Gandy/Grant 2003: 39; vgl. Rein/Schön 1993: 148; Fischer/Forester 1993: 11). Sie grenzen sich Robert Entman zufolge durch die An- und Abwesenheit bestimmter „Schlüsselwörter“ voneinander ab (1993: 52) und stellen ein Problem in einem positiven oder negativen Licht dar (Matthes 2012).

Frames repräsentieren kollektive, auf Dauer etablierte Meinungen zur Legitimität eines Policyproblems und dessen Lösungen. Rein und Schön (1993: 161) zufolge richtet sich diese Legitimität nach dem Abstraktionsgrad der ihr zugrunde liegenden Annahmen: „Je abstrakter das Prinzip, desto höher der Konsens.“ Jachtenfuchs (1993: 33) unterscheidet in diesem Zusammenhang drei Arten von Frames. Während auf der untersten Ebene ein Policyframe die relativ konkrete Position des einzelnen gegenüber einem Problem darstellt, wird das Verständnis einer Gruppe oder Organisation von institutionellen Handlungsframes beeinflusst. Auf oberster Ebene sind metakulturelle Frames anzusiedeln, die breite, kulturell geteilte Meinungen darstellen und sowohl Policy- als auch institutionellen Handlungsframes übergeordnet sind (vgl. Schneider/Janning 2006: 180). Entsprechend sind sogenannte generische „Masterframes“ von problemspezifischen Frames abzugrenzen (Benford/Snow 2000: 619; de Vreese 2005: 55).

Da zu jeder Meinung in der Regel eine Gegenmeinung existieren kann, müssen politische Akteure eine Reihe von Faktoren beachten, an die die erfolgreiche Etablierung ihres eigenen

---

<sup>12</sup> Eine Ausnahme bilden sogenannte „valence issues“ (Nelson 1984: 27; Cairney 2012: 186; Baumgartner/Jones 2009: 150) und „engineering problems“ (Jones/Baumgartner 2005: 173). Dabei sind erstere so stark normativ und letztere so technisch, dass die Problemidentifikation und Lösung nur wenig Spielraum für alternative Erklärungen lässt.

Problem-Lösung-Szenarios gebunden ist. Deborah Stone betont hierfür u.a. die Sichtbarkeit des Themas in den Medien und die Relevanz von öffentlichem Agendastatus, die politische Rolle und den Status der jeweiligen Interessenvertreter und die existierenden Anknüpfungspunkte zu bisherigen Policies (1989: 294; vgl. Hogwood/Peters 1982). Ähnliche und andere Faktoren finden sich im Begriff der „Resonanz“ von Snow/Benford wieder (2000: 619ff.)<sup>13</sup>. Mit seiner vielzitierten Aussage über eine Idee, „deren Zeit gekommen ist“, koppelte John Kingdon die Empfänglichkeit für einen Frame an eine gesellschaftliche Grundstimmung (1995).

### **2.2.1.3 Paradigmen, Frames und Policyimages**

Sowohl Paradigmen als auch Frames betonen, dass wir die Umwelt sowohl faktisch (objektseitig) als auch normativ (subjektseitig) wahrnehmen. Diesem konstruktivistischen Verständnis nach bilden Paradigmen sogenannte Ähnlichkeitsrelationen oder Schubladen, denen ein Mensch die durch ihn aufgenommenen Erfahrungen und Ereignisse zuordnet. Auf ähnliche Weise betrachtet der Frameansatz die Wirkung von Interpretationsschemata im politischen Raum, durch die Akteure komplexe politische Probleme strukturieren und in Form von logisch erscheinenden Verknüpfungen von Diagnose und Prognose an bestimmte Lösungen binden. In beiden Konzepten spielt die Sprache eine herausgehobene Rolle, da Schubladen und Interpretationsschemata erst im Diskurs zur Geltung kommen (vgl. Edelman 1985; 1993). Durch Begriffe, Metaphern und Schlüsselwörter lassen sich unterschiedliche Sinnzusammenhänge voneinander abgrenzen und Argumente nach dem Grad ihrer Stärke und Resonanz unterscheiden. Da Informationen aufgrund parallel existierender Frames und Paradigmen in der Regel unterschiedlich kategorisiert und strukturiert werden (Wahrnehmungsebene), kommt es zu politischen Konflikten (Diskurs- und Handlungsebene). Dieser Vorgang wird dadurch verschärft, dass neben den „aktiven“ Frames stets eine Vielzahl anderer Frames potenziell in den Diskurs eingebracht werden können (vgl. Ringe 2005: 733). Ein Politikfeld ist somit nicht nur ein Problemfeld, sondern auch Konflikt- und Diskursfeld (Schneider/Janning 2006: 68).

---

<sup>13</sup> Die Resonanz eines Frames ist umso größer, je glaubwürdiger er ist und desto wichtiger er der Adressatengruppe erscheint. Der Aspekt der *Glaubwürdigkeit* fragt danach, ob der Frame intern konsistent ist, er empirische Stichhaltigkeit aufweist und der „Frame-Sponsor“ (Gamson/Modigliani 1989: 6) als über ausreichend Status und Wissen verfügend eingeschätzt wird. Der Aspekt der *Wichtigkeit* geht näher darauf ein, inwiefern ein Frame die Interessen der Zuhörerschaft und Zielgruppe reflektiert, er Erfahrungen anspricht, die von diesen Akteuren persönlich gemacht wurden, und inwieweit er auf wichtige kulturelle Aspekte, Normen und Ideologien Bezug nimmt. Boydston (2006: 6) unterstreicht in diesem Zusammenhang zusätzlich den Einfluss des „shock-value“ von Argumenten, das Maß an Wettbewerb zwischen existierenden Frames und den Stellenwert des Zufalls.

Stellen wir diese Erkenntnisse der vorangegangenen Diskussion des Policyimages gegenüber, werden viele Gemeinsamkeiten deutlich. Gleichzeitig wird unser Verständnis dessen, was unter einem Policyimage verstanden werden kann, erweitert. Während dieses nur den normativen und faktischen Problemfokus eines von mehreren Individuen geteilten Interpretationsschemas betont, ermöglicht die Idee der Ähnlichkeitsrelationen eine genauere Betrachtung der Struktur und des Zustandekommens dieses Schemas. Durch persönliche Erfahrungen wird ein Problem-Lösungs-Komplex verinnerlicht, der die Interessen eines Akteurs unterbewusst beeinflusst. Diese Interessen finden Ausdruck in der Sprache, da Ähnlichkeitsrelationen durch voneinander abgrenzbare Begriffsfamilien im Diskurs zum Vorschein kommen. Frames verdeutlichen, wie sich diese Begriffe zu einer zusammenhängenden „Geschichte“ verbinden lassen.

Obwohl man die Begriffe Policyimage, Frame und Paradigma weitgehend synonym verwenden kann, soll in dieser Arbeit eine Unterscheidung getroffen werden. Für ein bestimmtes Politikfeld bezeichnet nach dieser Systematisierung ein *Frame* eine von vielen möglichen Policypositionen innerhalb eines institutionellen *Paradigmas* oder *Policyimages*. Beide letzten Begriffe werden fortan synonym verwendet. Dadurch können Akteure im Rahmen eines Paradigmas unterschiedliche Interessen vertreten, ohne dieses grundsätzlich in Frage zu stellen: „Es restringiert den Bereich möglicher Entscheide, ohne den Entscheid eines Individuums zwingend festzulegen“ (Hoyningen-Huene 1989: 152). Sowohl Frames als auch Paradigmen besitzen nach dieser Definition einen konkreten Problembezug und sind dadurch allgemeinen „Masterframes“ untergeordnet (vgl. Benford/Snow 2000).

### **2.2.2 Paradigmawandel**

Für die Erklärung politischer Entscheidungen auf der Grundlage von Frames und Paradigmen kann man zwei Ebenen unterscheiden, die die Handlungsfähigkeit von Akteuren beeinflussen. Zum einen sind dies die Ebene der Problemwahrnehmung und zum anderen die des Diskurses. Politische Akteure verfolgen eigene Interessen und Problemlösungen. Der Konstruktivismus und das bounded rationality Konzept verdeutlichen, dass sie in ihrem Handeln dadurch begrenzt werden, dass sie sich ihrer Interessen und Probleme in nur beschränktem Umfang bewusst werden können. Gleichzeitig sind Akteure aber auch den Zwängen des institutionellen Kontextes

ausgesetzt, in dem sie sich bestimmten Entscheidungs- und Sprachregeln unterzuordnen haben<sup>14</sup>. Da sich beide Ebenen gegenseitig beeinflussen, muss die Änderung in der Wahrnehmung eines Problems immer im Licht des Diskurses innerhalb eines in einen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Kontext eingebundenen „Policyforums“ betrachtet werden (Rein/Schön 1993: 156f; dies. 1996: 10; Schön/Rein 1994: 31; Jachtenfuchs 1993: 15; Hoyningen-Huene 1989: 154; Benford/Snow 2000: 628; Chong/Druckman 2007: 117; Ringe 2005; Scheff 2006: 78).

### **2.2.2.1 Paradigmatische Phasen**

In Anlehnung an Kuhns Theorie zur „Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ kann man Perioden, in denen ein bestimmtes Paradigma das Bewusstsein politischer Akteure eines Politikfeldes dominiert, als „paradigmatische“, „konsensuale“ oder auch „normale“ Policyphasen bezeichnen. In diesen Phasen wird das geltende Problemverständnis durch den aktuellen „Wissensstand“ begrenzt (vgl. Nullmeier 1993: 175; Radaelli 1995: 167; Hall 1993: 289). Änderungen der Umwelt werden dadurch internalisiert, dass Akteure die von ihnen wahrgenommenen Informationen den bereits existierenden Ähnlichkeitsrelationen zuordnen und sich dadurch das vorhandene Wissen reproduziert<sup>15</sup>. Hat sich ein Paradigma erst einmal etabliert, sind Individuen bestrebt, an diesem festzuhalten. Dies äußert sich auch in der konstanten Verwendung bestimmter Begrifflichkeiten im politischen Diskurs.

Die Analyse des politischen Diskurses in der Politikfeldanalyse geht auf die Arbeiten von Michel Foucault zurück. Dieser betrachtete den Diskurs als das „in einer Gesellschaft zu einem konkreten Zeitpunkt (...) als richtig akzeptierte Wissen zu einem bestimmten Sachverhalt“ (Hell 2005: 36). Diesem „Zeitgeist“ entsprechend werden von politischen Akteuren im Diskurs die aktuellen, „gesellschaftsrelevanten Deutungs- und Handlungsprobleme“ formuliert (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 96). Politische Diskurse sind deshalb konfliktgeladen, da unterschiedliche „Diskurskoalitionen“ (Hajer 1993: 45; Saretzki 2009: 443) innerhalb eines Policyforums auf zum Teil unvereinbare Problemdefinitionen Geltungsanspruch erheben.

---

<sup>14</sup> Wie viel Spielraum Akteure bei der Verfolgung der eigenen Interessen in einem institutionellen Kontext besitzen und wodurch diese bestimmt werden (endogen/exogen), ist Gegenstand der neo-institutionalistischen Theorie (vgl. van Waarden 2009). Dass der Konstruktivismus und der Neo-Institutionalismus unmittelbar miteinander verbunden werden können, macht Vivien Schmidt (2006) mit ihrem Konzept des „diskursiven Institutionalismus“ deutlich.

<sup>15</sup> Volker von Prittwitz hat diesen Mechanismus auf Grundlage der Theorie der kognitiven Dissonanz diskutiert (1993: 338). In seinem Beitrag beschreibt er die Bestrebungen von politischen Akteuren, Situationen mit persönlichen Erfahrungen zu verknüpfen, um somit eine „stimmige Wirklichkeitssicht“ zu erhalten. An anderer Stelle ist dieses Phänomen auf ähnliche Weise unter den Begriffen „conceptual stretching“ (Prindle 2012: 22) bzw. „hermeneutisches Handeln“ erörtert worden (Kaplan 1993: 172).

Inwieweit sich Diskurskoalitionen in diesem Kampf und die Definitionshoheit allerdings durchsetzen können, ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig. Hierzu zählen zum einen die formalen Positionen und Ressourcen der sie vertretenden Mitglieder und zum anderen die Fähigkeit, die eigenen Interessen rhetorisch wirksam zu verpacken (vgl. Riker 1986; Gamson in Rein/Schön 1993: 146)<sup>16</sup>.

Dieser zuletzt genannte Prozess ist auch unter dem Begriff des „Framing“ bekannt (Benford/Snow 2000: 614)<sup>17</sup>. In diesem auch von der PET thematisierten, dynamischen Prozess kommt das Interesse von Individuen und Diskurskoalitionen zum Ausdruck, die Unterstützung für eine bestimmte Problemdefinition maximieren zu wollen. Durch die Überführung von Mehrdeutigkeiten zu scheinbaren Eindeutigkeiten (Rüb 2009) mittels bestimmter Argumentationslinien (Frames) soll die Identifikation koalitionsexterner Akteure mit der eigenen politischen Problemsicht erleichtert werden<sup>18</sup>. Da Akteure einer Diskurskoalition zwar frei zwischen unterschiedlichen Frames wählen können, sich konsistente Argumente aber nur unter der Verwendung weitgehend anerkannter Begrifflichkeiten machen lassen, ist Framing in „paradigmatischen“ Phasen des Policymakings stets als ein höchst strategischer Prozess des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen innerhalb eines etablierten Paradigmas zu betrachten (vgl. Hoyningen-Huene 1989: 118, 246; Matthes 2012: 248; Reese/Gandy/Grant 2003: 44; Benford/Snow 2000; Edelmann 1985). Auf der Policyebene kommt schließlich die „paradigmatische“ Phase in der Stabilität politischer Zielsetzungen zum Ausdruck. Diese Perioden des „normalen policymakings“ (Howlett 2011: 235) charakterisieren sich durch eine relativ begrenzte Änderung in der Verwendung und Ausrichtung unterschiedlicher

---

<sup>16</sup> Der Einfluss von Macht und Ressourcen in diesem Prozess ist umstritten. Im Foucault'schen Verständnis spielt die Ausübung von *Macht* im Diskurs eine zentrale Rolle. Foucault zufolge findet Macht ihren Ausdruck in der Verwendung bestimmter „Sprachcodes“ und der Fähigkeit, zur „Verknappung der sprechenden Subjekte“ beizutragen. Wer den Zugang zum Diskurs und den Diskurs selbst kontrollieren kann, besitzt maßgeblichen Einfluss auf die Selbstwahrnehmung einer bestimmten Gruppe. Auf eine *machtfreie* Grundlage wird hingegen der Diskurs in der „Theorie des kommunikativen Handelns“ von Jürgen Habermas gestellt. Für diesen ist gesellschaftliche Verständigung auch in einem herrschaftsfreien Raum, unabhängig von materiellen Ungleichheiten und ausgerichtet an sozialen Problemlösungen, möglich (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 47ff.).

<sup>17</sup> Framing grenzt sich vom Konzept des Agenda-Setting dadurch ab, dass es nicht nur der Analyse des Verhältnisses unterschiedlicher Themen verhaftet bleibt, sondern auch darauf eingeht, warum bestimmte Aspekte innerhalb eines einzelnen Themenkomplexes gegenüber anderen betont werden.

<sup>18</sup> Der Einfluss des Framings auf die Präferenzen und Entscheidungen anderer [koalitionsexterner] Akteure wird mitunter auch als „framing effect“ bezeichnet. Dieser Effekt ist zumeist größer Null, da Menschen in der Regel nicht über vollständige Informationen verfügen (Entman 1993: 56). Dabei hängt der genaue Einfluss eines Frames auf ein Publikum stärker von seinem Inhalt ab, als von der Häufigkeit seiner Nutzung, da er in engem Zusammenhang mit vorhandenen Einstellungen steht (Chong/Druckman 2007; Haider-Markel/Joslyn 2001). William Riker hat die rhetorische Beeinflussung von Akteuren als „politische Manipulation“ bezeichnet (1986). Für James Druckman ist dieser Ausdruck jedoch zu negativ besetzt. Er sieht in Framingprozessen den Vorteil, dass Empfänger Informationen bereits in strukturierter Form erhalten und diese der Erweiterung des eigenen Problemverständnis dienlich sein können (Druckman 2001: 1042ff.).

Policyinstrumente und das Treffen weitgehend inkrementeller politischer Entscheidungen (Hall 1993: 278, 291; Hoyningen-Huene 1989: 21).

#### **2.2.2.2 Revolutionäre Phasen**

Da es keine Paradigma freien Räume innerhalb bestehender Politikfelder gibt, findet ein Wandel in der Wahrnehmung eines Problems immer nur dann statt, wenn ein neues Problemverständnis in „Geltungskonkurrenz“ (Schneider/Janning 2006: 98) zu einem alten tritt bzw. dieses verdrängen kann. Obwohl Policyparadigmen einen monopolisierenden Effekt besitzen, sind sie grundsätzlich „instabil“, da stets weitere, von ihnen abweichende Problemverständnisse existieren (Berger/Luckmann 2009: 309). Alte und neue Problemverständnisse treten in Konkurrenz, wenn Situationen auftreten, „in denen etwas passiert, was gemäß den in das Netz der Ähnlichkeitsrelationen eingelassenen Erwartungen nicht passieren dürfte“ (Hoyningen-Huene 1989: 259). Derartige Anomalien oder Erklärungskrisen führen zu Vereinbarungskonflikten zwischen Sinn- und Außenwelt, wodurch geltende Problemdefinitionen von Akteuren infrage gestellt werden können: „Policyparadigmen verändern sich zu einem Großteil aufgrund von Aktivitäten der Mitglieder eines Subsystems, die auf die Tatsache reagieren, dass das existierende Paradigma nicht mehr in der Lage ist, bestehende Probleme hinreichend zu erklären“ (Howlett 2011: 237). Policywandel als Veränderung existierender Deutungsmuster betont vor diesem Hintergrund die Erkennung alternativer Lösungen hinsichtlich eines mehr oder weniger „bekannten“ Problems (vgl. Nullmeier 1993).

Derartige Veränderungen finden im politischen Diskurs ihren Ausdruck. Während paradigmatische Phasen von einem konsensualen Diskurs „politischer Unstimmigkeiten“ geprägt sind, kommen revolutionäre Phasen durch vermehrte Kontroversen zwischen unterschiedlichen, tendenziell fragmentierteren Diskurskoalitionen innerhalb eines Politikfeldes zum Ausdruck (Rein/Schön 1993; McRae 1993). In diesen Kontroversen kann es auf der Grundlage eines komplexen Lernprozesses zur Verwerfung alter Frames, zur Etablierung neuer, und schließlich zur Ablösung des dominanten Paradigmas kommen. Als Voraussetzung für einen paradigmatischen Wandel gilt, dass sich neu konstituierende Ähnlichkeitsrelationen langfristig zur besseren Erklärung eines Problems eignen und ihre Entstehung auf „zwangfreier Überzeugung“ (Jachtenfuchs 1993: 15) basiert. Diese Art der Veränderung innerhalb eines Politikfeldes ist jedoch eher selten (Hall 1993: 284; Cairney 2012: 229). Da alte

Begrifflichkeiten neue Problemdefinitionen in der Regel nur unzureichend fassen können, wird ein Paradigmawandel stets von „begrifflichen Umwälzungen“ und „radikalen Veränderungen in der allgemeinen Terminologie des Policydiskurses“ begleitet (Hoyningen-Huene 1989: 142; Hall 1993: 279). Auf der Policyebene ziehen Paradigmawandel grundlegende Veränderungen in politischen Zielstellungen und Policyoutputs nach sich.

### **2.2.2.3 Paradigmawandel und Punctuated Equilibrium**

Die vorangestellte Unterscheidung zwischen paradigmatischen und revolutionären Phasen ähnelt in hohem Maße der Einteilung in positive und negative Feedbackprozesse von Baumgartner und Jones. Zentraler Bezugspunkt der Analyse von (politischem) Wandel bildet das geltende Problemverständnis innerhalb einer institutionellen Gemeinschaft. Das Ergebnis des in diesem Forum stattfindenden Definitionsprozesses hängt davon ab, wie stark sich die Problemsichten der vertretenen Akteure voneinander abgrenzen, inwieweit die geltenden Entscheidungsregeln das Treffen von kollektiven Beschlüssen beeinflussen und wie erfolgreich wettstreitende Interessen bei der argumentativen Verteidigung bzw. Anfechtung eines geltenden Paradigmas sind.

In der PET haben Monopole grundsätzlich ein starkes Interesse an der Beibehaltung des geltenden Status quo. In negativen Feedbackprozessen versuchen sie, eigene Themen mit solchen Stichwörtern in Verbindung zu bringen, die das Interesse externer Akteure reduzieren. Aus der Sicht Kuhns könnte man es so formulieren, dass sie bestrebt sind, geltende Sinnzusammenhänge zu reproduzieren und die Bildung neuer Ähnlichkeitsrelationen zu unterbinden. Entsprechend führen sie politische Maßnahmen durch, um ihre Handlungsfähigkeit öffentlich zu demonstrieren und das Aufkommen bzw. Publikwerden eventueller „Erklärungskrisen“ zu vermeiden. Da Politik in diesem paradigmatischen Verständnis inkrementell ist, beschränken sich Interessenkonflikte auf Unstimmigkeiten innerhalb einzelner Frames und auf die Ausrichtung und Nutzung von Policyinstrumenten zur Verfolgung festgelegter Ziele. Das geltende Paradigma oder Image wird als solches nicht in Frage gestellt.

Dies muss jedoch nicht von Dauer sein, da der politische Konsens hinsichtlich eines Problems und seiner Lösung in einem politischen System nie total ist und Policymonopole aufgrund konkurrierender Venues, Interessen und Sinnwelten immer zur Instabilität neigen. So können normale Phasen jederzeit in revolutionäre Phasen umschlagen und folgenreiche, positive

Feedbackprozesse auslösen. Aus der Kuhn'schen Sicht geschieht dies, wenn bestimmte Akteure nicht mehr in der Lage sind, ihre externe Erlebniswelt mit der internen Sinnwelt zu verbinden und sie nach Alternativen suchen, um bestehende Probleme besser erklären zu können. In der PET versuchen sie, ihren vom Status quo abweichenden Problemverständnissen durch die Beeinflussung von Venues Geltung zu verschaffen. Wenn bestimmte Themen durch Venue-shopping, institutionelle Zyklen oder aufgrund von tendenziell unvorhersehbaren Ereignissen (Events) auf die Agenda politischer Institutionen gelangen, werden Änderungen in den übergeordneten, politischen Zielstellungen möglich und Umstrukturierungen im bestehenden Monopol wahrscheinlich. In derartigen „Policyrevolutionen“ breiten sich Konflikte, die zuvor innerhalb eines Paradigmas und festen Framegruppen stattfanden, zu Konflikten zwischen unterschiedlichen Paradigmen aus. Diese Kontroversen kommen in sich ändernden Argumentationslinien und Begrifflichkeiten im politischen Diskurs zum Ausdruck.

### **3 Methode**

Im Anschluss an die Vorstellung des theoretischen Grundverständnisses dieser Arbeit möchte ich nun nachfolgend erläutern, wie die dargelegten theoretischen Konzepte empirisch messbar gemacht wurden. Das Forschungsdesign ist so angelegt, dass für den Zeitraum von 1981 bis 2005 für die deutsche Zuwanderungspolitik analysiert werden soll, inwieweit eine Verbindung zwischen dem geltenden Problemverständnis in der Ausländerpolitik (unabhängige Variable) und dem formalen Policyoutput (abhängige Variable) nachgewiesen werden kann. Dies erfolgt unter Berücksichtigung von politischen, demographischen, ökonomischen und demoskopischen Kontextfaktoren. Dem gewählten Untersuchungszeitraum liegen zwei Überlegungen zugrunde. Zum einen war die deutsche Einwanderungspolitik ab 1980 einer zunehmenden Politisierung ausgesetzt, da „der Wandel von der Gastarbeit zum Daueraufenthalt (...) in das Bewusstsein einer größeren Öffentlichkeit trat“ (Hell 2005: 135; Birg 1997: 67). Zum anderen erfuhr dieses Politikfeld mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005, in dem erstmalig alle Bereiche der Migrationspolitik zusammenhängend geregelt wurden, die bisher letzte große Zäsur (Straubhaar 2008: 5). Auch der Großteil der für diese Arbeit verwendeten Literatur nimmt auf diesen Zeitraum Bezug.

### **3.1 Operationalisierung**

#### **3.1.1 Problemverständnis (unabhängige Variable)**

Als „Policyforum“ habe ich den Deutschen Bundestag ausgewählt, da dieser den zentralen Akteur für die legislative Steuerung von Immigration und Integration auf Bundesebene darstellt (Luft 2009: 9). Durch das hohe Maß an politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit, das dieser Institution zukommt, ist anzunehmen, dass die dort stattfindenden Diskussionen die Relevanz der zentralen Inhalte dieses Politikbereiches sehr gut widerspiegeln. Obwohl sich hierfür auch die Analyse unterschiedlicher Medien eignen würde, ist ein kausaler Zusammenhang zwischen Themen der „öffentlichen Agenda“ und der gesetzlichen Regelung weitaus schwieriger zu isolieren als zwischen der „politischen Agenda“ und den verabschiedeten Policies. Zudem ist der inhaltlichen Analyse parlamentarischer Auseinandersetzungen den Medien gegenüber bisher nur relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden (Vliegenhart/Walgrave 2011: 1032; vgl. Ringe 2005).

Die Untersuchung der parlamentarischen Debatte basiert auf der im Theorieteil vorgenommenen Dreiteilung in Paradigmen oder Images, Frames und Stichwörter. Zunächst treffe ich eine Unterscheidung zwischen einem „Einwanderungsland“ - Paradigma und einem „Nicht Einwanderungsland“ - Paradigma. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass politische Debatten in der Regel einem positiven bzw. negativen „Ton“ zugeordnet werden können (vgl. Baumgartner/Jones 2009; Baumgartner/Boeuf/Boydston 2008; Schneider/Ingram 1993; Ingram/Schneider/deLeon 2007). Da es für die Identifikation von Frames keine einheitliche Herangehensweise gibt, bediene ich mich einer sowohl induktiven als auch deduktiven Vorgehensweise. Unter Hinzunahme bestehender Klassifikationen von Zuwanderungsargumenten (Wengeler 2006; Trebbe 2009: 85; Scholten 2011) entwickle ich sechs unterschiedliche Frames, die meinem Erachten nach grundlegende Argumentationslinien in der Zuwanderungsdiskussion wiedergeben (Anhang 1). Hierbei unterscheide ich zwischen einem Humanitätsframe, einem Wirtschaftsframes, einem Belastungsframe, einem Sicherheitsframe, einem Integrationsframe und einem Abgrenzungsframe. Während sich die ersten vier primär auf das Für und Wider von Immigration beziehen, soll die Differenzierung zwischen einem Integrations- und einem Abgrenzungsframe die Debatte um das anzustrebende Verhältnis zwischen Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft in Deutschland abbilden (vgl. Helbling 2012:

14; Hammar 1985). Eine derartige Begrenzung der Anzahl an Untersuchungskategorien kann dazu beitragen, die Validität meiner Untersuchung zu erhöhen (Reese/Gandy/Grant 2003: 148). Allgemein gesprochen weisen unterschiedliche Autoren darauf hin, dass der Nachweis von Reliabilität (vgl. Hayes/Krippendorff 2007), Validität und Objektivität, welche als Gütekriterien wissenschaftlicher Untersuchungen gelten, im Rahmen von Framingstudien nur in begrenztem Umfang zu gewährleisten ist (Gamson/Modigliani 1989: 158; Benoit 2011: 269).

Mithilfe eines sogenannten „Stichwortansatzes“ werden den Frames manifeste Indikatoren zugeordnet, auf deren Grundlage diese im Text identifiziert werden können. Dieser Ansatz ist weit verbreitet: „Die Stichwortsuche gehört zu der gebräuchlichsten Form der Analyse.“ (Baumgartner/Jones/Wilkerson 2002: 30; vgl. van Dijk 2000: 95; Simon/Xenos 2004). Durch die Nutzung von vielfältiger Sekundärliteratur, Printmedien, Synonymwörterbüchern und parlamentarischen Dokumenten wie Anfragen, Sitzungsprotokollen und Gesetzesentwürfen habe ich über einen Zeitraum von zwei Monaten hinweg eine umfassende Liste mit häufig im Zusammenhang mit der Zuwanderungsdebatte verwendeten Begriffen erarbeitet. Diese wurde ihrem Sinn entsprechend den vorab definierten Frames zugeordnet. Da nur diejenigen Begriffe in der Analyse Berücksichtigung finden sollten, die über den Untersuchungszeitraum hinweg Bestandteil der öffentlichen Debatten waren, wurden die verwendeten Stichwortkataloge einzeln validiert<sup>19</sup>. Dazu wurden sechs Vergleichsgruppen geschaffen (81-85; 86-90; 91-95; 96-00; 01-05; aktuell), denen politische, wissenschaftliche und gesellschaftliche Veröffentlichungen der jeweiligen Periode zum Thema Zuwanderung zugeordnet wurden. Diese setzen sich aus Regierungserklärungen, Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien, wissenschaftlichen Standpunkt-papieren und Veröffentlichungen unterschiedlicher Migrantensorganisationen, Interessengruppen, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Verbänden zusammen (Anhang 2). Die Begriffe der vier Stichwortkataloge zur Immigration treten dabei in durchschnittlich 60% dieser Dokumente auf, die zur Integration in 68% der Fälle. Letztendlich konnten 10 Wörter pro Immigrationsframe und 3 Wörter pro Integrationsframe identifiziert werden<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Diesem Anspruch würde z.B. die „Green Card“ nicht gerecht werden, da dieser Begriff erst mit der CeBit 2000 Eingang in die politische und öffentliche Debatte fand.

<sup>20</sup> Zur systematischen Validierung derartiger Stichwortkataloge wird in der Literatur häufig auf eine Clusteranalyse bzw. ein sogenanntes „frame mapping“ zurückgegriffen. Diese Verfahren können nachweisen, in welchem Ausmaß Begriffe nicht nur in Bezug zu einem bestimmten Thema, sondern auch zueinander stehen (Matthes/Kohring 2008; Miller 1997; Rose/Baumgartner 2011).

Als empirische Datengrundlage für die Frameanalyse dienten stenographische Protokolle der Bundestagsdebatten aus der 9. bis 15. Wahlperiode (04.11.1980 – 18.10.2005), die auf der Internetseite des Dokumentations- und Informationssystems des Deutschen Bundestags verfügbar sind. Anhand des Sachgebietes „Ausländer“ und des Dokumententyps „Gesetz“ konnte ich 103 Debatten für den betrachteten Zeitraum identifizieren, wobei nur erste und zweite Lesungen des Bundestags von mindestens 2 Seiten Länge in die Untersuchung aufgenommen wurden. Insgesamt basierte die Analyse auf mehr als 1700 Seiten Protokoll, die ihrem jeweiligen Erscheinungsjahr zugeordnet wurden, wobei für die Jahre 1987, 1991 und 2001 keine relevanten Dokumente identifiziert werden konnten<sup>21</sup>. Ich kann nicht genau sagen, wie viele Debatten bei der Analyse letztendlich unberücksichtigt geblieben sind. Da eventuelle Erhebungsfehler aber systematischer Natur sind und es um das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Frames und nicht das absolute Auftreten einzelner Stichwörter in Zahlen geht, kann dieser Aspekt vernachlässigt werden. Der Digitalisierung der Protokolle folgte die softwaregestützte Messung der Stichwörter für jedes Jahr und die Nachzeichnung ihres Verhältnisses im Zeitverlauf (Anhang 3).

### **3.1.2 Policyoutput (abhängige Variable)**

Die Policy Design Literatur betont die Relevanz technischer Analysen und politischer Prozesse bei der Formulierung verbindlicher Ziele in einzelnen Politikfeldern (Birkland 2005: 157). Policy „Design“ kann jedoch nicht nur als Prozess der Entscheidungsfindung, sondern auch als konkretes *Ergebnis* eines solchen Prozesses verstanden werden. Letzteres Verständnis liegt dieser Arbeit zugrunde. Danach sind Policies der Output eines Formulierungsprozesses, welcher Probleme und Ziele politisch definiert und durch unterschiedliche „Instrumente“ (vgl. Howlett/Ramesh/Perl 2009: 114) miteinander verbindet. Welche Instrumente dabei zur Anwendung kommen können, ist umstritten. Allerdings scheint sich in den gängigen Taxonomien die Kategorie „Autorität“ bzw. „Regulierung“ durchgesetzt zu haben (Peters/Nispen 1998; Linder/Peters 1989). Nach Christopher Hood beziehen sich beide Begriffe auf die Fähigkeit einer Regierung, bindende Gesetze und Verordnungen zu erlassen (Linder/Peters 1990: 307). Diese Instrumente stehen im Mittelpunkt der nachfolgenden Untersuchung.

---

<sup>21</sup> Durch die Bildung eines Mittelwertes aus dem vorangehenden und dem nachfolgenden Jahr habe ich diese trotzdem mit in die Untersuchung einbezogen.

„Politikwandel als Politikfeldwandel“ (Knill/Schulze/Tosun 2010: 417) für die deutsche Ausländerpolitik zu beschreiben und nachzuzeichnen, ist kein leichtes Unterfangen, da eine Vielzahl unterschiedlicher Zielgruppen, Einwanderungs-, Aufenthalts- und Rückkehrdimensionen im Zeitverlauf zu berücksichtigen ist. Deshalb bedurfte es eines Analyserasters, welches die komplexe Materie auf ihre wesentlichen Ziele und Instrumente reduziert und in der Lage ist, diese vereinfacht darzustellen. Hierfür bot sich die Erarbeitung eines Indexes an (Anhang 4), welcher mittels unterschiedlicher Faktoren das Konzept Zuwanderung messbar und es anhand eines einzelnen Indikators darstellbar macht (vgl. Neuendorf 2002: 132). Für die Konstruktion eines derartigen Indexes wurde zwischen Aspekten der Immigration und der Integration unterschieden. Holger Kolb spricht in diesem Zusammenhang von einer „entry“ – und einer „stay“ – Komponente (2003: 27). Beide Kategorien wurden in Anlehnung an die Methodik des „Indexes zur Integration und Migration in Europa“ (MIPEX III; Migration Policy Group 2011) zum einen danach unterteilt, welche Voraussetzungen an den Einreisenden einer bestimmten Zuwanderergruppe gestellt werden bzw. wie sicher sich der ihm zugewilligte Status gestaltet (Immigration), und über welche Rechte und Pflichten der Einreisende in Deutschland verfügt bzw. unter welchen Umständen er einen Anspruch auf Einbürgerung besitzt (Integration). Jeder dieser vier Kategorien wurden anschließend vier unterschiedliche Einzelindikatoren zugeordnet, die jeweils einen Wert von 0, ½ oder 1 annehmen konnten. Während der Wert 0 eine eher restriktive Regelung beschreibt, deutet der Wert 1 auf eine relativ großzügige Bestimmung hin. Insgesamt konnten maximal 16 Punkte vergeben werden, acht im Bereich Immigration und acht im Bereich Integration. Obwohl die Höhe der Punktzahl keine Auskunft darüber geben kann, ob Gesetze und Verordnungen „restriktiv“ oder „liberal“ sind, ermöglicht die Betrachtung ihrer Veränderung im Zeitverlauf eine Einschätzung darüber, ob Zuwanderungsbestimmungen tendenziell „restriktiver“ oder „liberaler“ wurden.

Um die eindeutige Zuordnung von Messwerten zu ermöglichen, beschränkte ich meine Analyse auf die Gruppe Erwachsener Asylberechtigter, Aussiedler und Hochqualifizierter, die im Drittstaaten-Ausland geboren wurden und sich in Deutschland dauerhaft niederlassen wollen. Diese Personenkreise gehören zu den „drei wichtigsten Zuwanderergruppen“ (Bade/Bommes 2004: 437). Auf der Grundlage umfangreicher Sekundärliteratur und Gesetzeskommentare wurden diejenigen Texte identifiziert, die innerhalb des Untersuchungszeitraums maßgeblichen Einfluss auf die Regulierung dieser Personengruppen hatten. Dies waren primär 49 Gesetze und

Verordnungen (Anhang 5). Alle diese Dokumente wurden dem Onlinearchiv des Bundesgesetzblattes entnommen. Nach einer Sichtung der 1980 bestehenden Gesetzeslage wurden dann bis zum Jahr 2005 für die drei untersuchten Gruppen mit Hilfe des für die Analyse konstruierten Zuwanderungsindex die wesentlichen Entwicklungen nachgezeichnet. Dabei fand die entsprechende Gesetzgebung der EU keine Berücksichtigung. Zwar hatte die europäische Rahmengesetzgebung zwischen 1980 und 2000 einen Einfluss auf 24%, nach 2000 sogar auf 30% der Gesetze in diesem Politikbereich (Breunig 2012: 7). Eine Studie unter der Leitung Ruud Koopmans zur Konvergenz europäischer Immigrationspolitiken zwischen 1980 und 2008 macht jedoch deutlich, dass „Migrationspolitik noch immer eine eindeutig nationale Angelegenheit ist und es keine Anzeichen dafür gibt, dass sich daran etwas Grundlegendes ändern wird“ (Koopmans/Michalowski/Waibel 2012: 1238; vgl. Moses 2011: 382).

### **3.1.3 Kontext (ergänzende Erklärungsfaktoren)**

Die PET untersucht die Dynamiken zwischen dem geltenden Image einer Policy (Paradigma) und den etablierten Organisationsstrukturen und Regularien in einem Politikfeld. Für die Veränderung dieses Images macht sie Agenda-Setting und Framingprozesse verantwortlich. Beide stehen untereinander in einem unmittelbaren Zusammenhang. Die Analyse der Bundestagsdebatten lässt zwar Schlüsse hinsichtlich der Ergebnisse des Framingprozesses in der Zuwanderungspolitik zu, sie stellt aber noch keine Verbindung zu aufmerksamkeitszentrierenden Faktoren her. Dies soll in einem dritten Schritt der Untersuchung geleistet werden. Baumgartner und Jones sprechen sowohl sozio-ökonomischen Faktoren, Wahlen und der öffentlichen Meinung als auch Events und strategischen „Venue-Shoppers“ Agendasetzungsfähigkeiten zu. Während Venue-shopping einen komplexen Vorgang beschreibt, auf den nicht im Rahmen dieser Arbeit eingegangen werden kann, soll überprüft werden, ob von der PET unterstellte Parallelen zwischen den übrigen Faktoren und der politischen Diskussion im Bundestag gezogen werden können.

Hierfür wird zwischen politischen, wirtschaftlichem, demographischen und demoskopischen Faktoren unterschieden. Da viele Autoren den Einfluss von Parteien und deren Ideologien auf die Ausgestaltung politischer Inhalte betonen, soll zunächst auf die Frage eingegangen werden, ob sich Entwicklungen im parlamentarischen Diskurs zur Zuwanderungspolitik auf Unterschiede zwischen den politischen Koalitionen feststellen lassen, die zwischen 1981 und 2005 die

Bundesregierung gebildet haben. Dies geschieht u.a. auf der Grundlage von Daten des Comparative Manifestos Project zu Inhalten von Wahlprogrammen der beteiligten Parteien (Volkens et al. 2012). Durch die Einbeziehung von Arbeitsmarkt- und Wachstumszahlen soll die ausländerpolitische Diskussion vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Strukturdaten diskutiert werden. Die Nutzung von Altersstruktur- und Ausländerzahlen bildet die demographische Dimension dieser Analyse ab und die „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (Allbus; Diekmann et al. 2010) stellt Basisinformationen zur Entwicklung des öffentlichen Meinungsklimas zur Verfügung. Schließlich gehe ich auch auf besondere Ereignisse ein, welche potenziell Einfluss auf die Themen und Inhalte der Debatten im Bundestag gehabt haben können.

### 3.2 Arbeitshypothesen

Hypothese 1            Zwischen 1981 und 2005 ist ein Wandel im politischen Zuwanderungsdiskurs des Bundestages zu beobachten, welcher sich dadurch äußert, dass spätestens um das Jahr 2000 eine negative, vom Paradigma des „Nicht - Einwanderungslandes“ geprägte Diskussion in eine positive, vom „Einwanderungsland“ – Paradigma geprägte Debatte umschlägt. (*Paradigmawandel*)

Hypothese 2            Nach dem Antritt der Rot-Grünen Koalition 1998 kommt es im Bereich der Immigration und Integration von Zuwanderern aus Drittstaaten erstmalig zu umfassenden gesetzlichen Regelungen (a). Diese sind durch eine „Liberalisierung“ in der Ausländerpolitik gekennzeichnet (b). (*Policywandel*)

Hypothese 3            Zwischen einem positiven Zuwanderungsdiskurs und einer liberalen Ausländerpolitik besteht ein kausaler Zusammenhang.

Hypothese 4            Politische, wirtschaftliche, demographische und demoskopische Kontextfaktoren können in einen Zusammenhang mit der Zuwanderungsdiskussion im Deutschen Bundestag gebracht werden.

## **4 Politikfeld**

### **4.1 Immigration und Integration**

Allgemein beschreibt der Begriff der „Migration“ die dauerhafte, grenzüberschreitende und vom Wechsel des sozialen und kulturellen Bezugssystems begleitete Ortsveränderung (Reinprecht/Weiss 2011: 15; Trebbe 2009: 22; Robinson 1999: xviii). Ein Migrant ist folglich diejenige Person, die im Ausland geboren wurde und ihren Wohnsitz in einen anderen Staat für mehr als ein Jahr verlagert (Kleinschmidt 2011: 10). Migranten können jedoch nicht uneingeschränkt mit Ausländern gleichgesetzt werden. In Anlehnung an den Artikel 116 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und den Artikel 2 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz gelten all diejenigen Personen in Deutschland als Ausländer, welche nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen bzw. als Flüchtlinge oder Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit, sogenannte „Statusdeutsche“ (Saleh 2008: 21), anerkannt worden sind. Hier geborene Ausländer sind folglich keine Migranten, können jedoch einen „Migrationshintergrund“ besitzen. Der Begriff des „Migrationshintergrundes“ wurde 2004 vom Statistischen Bundesamt eingeführt. Demnach werden sowohl nach 1949 zugewanderte Personen (Ausländer, Eingebürgerte, Aussiedler) als auch in Deutschland Geborene (Ausländer, Eingebürgerte, Kinder mit mindestens einem zugewanderten Elternteil) dieser Kategorie zugeordnet (Heckmann 2010: 4; Hoffmann 2009; vgl. Bender et al. 2000).

Während der Migrationsbegriff auf die zeitliche und räumliche Dimension von Wanderungsbewegungen Bezug nimmt, geht die konzeptionelle Unterscheidung zwischen der Ein- und der Zuwanderung näher auf den von Migranten verfolgten Einwanderungszweck ein. Dieser Sachverhalt hat insbesondere für den deutschen Kontext maßgebliche Relevanz. Im Kern wird hierzulande der Begriff der „Einwanderung“ mit der dauerhaften Niederlassung und dem Bestreben eines Ausländers nach dem Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft verbunden. Darüber hinaus steht er in einem engen Zusammenhang mit dem Verständnis von staatlich regulierter, „wünschenswerter“ Migration: „In Deutschland wird nur dann von Einwanderung gesprochen, wenn Einreise und Aufenthalt von vornherein auf Dauer geplant und zugelassen werden“ (Bundesministerium des Innern 2011). Der „Zuwanderungs“-Begriff hingegen wird allgemein weder mit einem Einbürgerungsanspruch noch mit einem derart eng angelegten Steuerungsverständnis in Verbindung gebracht. Er ist inhaltlich neutraler und umfasst jegliche

Form des legalen und illegalen Eintritts natürlicher Personen in das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Im Unterschied zum Begriff der Abgrenzung oder Segregation ist unter dem Begriff der „Integration“ ein mitunter generationenübergreifender Prozess zu verstehen, in dem Gegensätze in den Lebensumständen von Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft abnehmen und ein „relationaler Gleichgewichtszustand“ erreicht wird (Heckmann/Tomei 1997: 4; vgl. Hoffmann 2009: 88). Hartmut Esser folgend kann man hierbei vier Dimensionen unterscheiden, durch die dieser Gleichgewichtszustand beschrieben wird. Essers Klassifikation ist in der wissenschaftlichen Debatte breit rezipiert worden (Wunderlich 2005: 37; Trebbe 2009: 25; Leggewie 2000: 88; Saleh 2008: 28). Die kulturelle Dimension von Integration bezieht sich einerseits auf die Aneignung sprachlicher Fertigkeiten und andererseits auf das Erlangen von Wissen über gesellschaftlich angemessenes Verhalten. Hierdurch wird auch der Zugang zu strukturellen Faktoren wie politischen Rechten und beruflicher Gleichstellung erleichtert. Während die soziale Dimension von Integration regelmäßige Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft beschreibt, definiert die identifikatorische Dimension des Esser'schen Integrationsbegriffs die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls von Individuen der Minderheitengesellschaft gegenüber der Mehrheitsgesellschaft. Vor diesem Hintergrund ist auch der Unterschied zwischen dem Konzept der Assimilation und einem multikulturalistischen Integrationsverständnis zu verstehen. Während ersteres Integration als Anpassung des Migranten an die Aufnahmegesellschaft definiert, betont und unterstützt eine multikulturelle Sichtweise die Akzeptanz der Verschiedenheit von Minderheiten innerhalb der Mehrheitsgesellschaft (Hoffmann 2009: 27ff.).

## **4.2 Historischer Abriss**

Die deutsche Ausländerpolitik wurde mit dem deutsch-italienischen Anwerbeabkommen im Jahr 1955 begründet (Robischon 1995: 50). In der Zeit zwischen dem Ende des 2. Weltkriegs bis in die späten 1950er Jahre charakterisierte sich die deutsche Politik auf diesem Gebiet zunächst vornehmlich durch eine „Menschenrechtskultur“, die von Massenwanderungen, Vertreibung und Repatriierung geprägt war (Schönwälder 2006: 10; Hoffmann 2009: 14). Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und dem Bau der Mauer stieg der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in der Bundesrepublik an, wodurch die bis in das Jahr 1973 andauernde Phase der

Anwerbung von Gastarbeitern eingeläutet wurde (Bade 1992). In dieser Zeit wurden zahlreiche Anwerbeabkommen, u.a. mit der Türkei (1961) und dem ehemaligen Jugoslawien (1968) geschlossen. Auch diese trugen dazu bei, dass die Bevölkerung in Deutschland stark anwuchs (Birg 1997). Mit der ersten Ölkrise im Jahr 1973 verkündete die Bundesregierung den Anwerbestopp.

Der jetzt verstärkt einsetzende Familiennachzug zu den hier lebenden Gastarbeitern, die sich entschlossen, auch aufgrund ihres fehlenden Wiederkehrrechts in Deutschland zu bleiben, löste eine zuwanderungspolitische Diskussion um den Umgang mit den Folgen der Anwerbung und die Gestaltung bundespolitischer Leitlinien in der Ausländerpolitik aus (Hell 2005: 79). Obwohl Außenminister Genscher bereits 1971 Deutschland als Einwanderungsland bezeichnet und eine gezielte Einwanderungspolitik angeregt hatte (Tietze 2008: 11), wurde Einwanderungsprozessen von nun an stärker gegengesteuert (Schönwälder 2006: 13f.). Der Begriff des „Einwanderungslandes“ erfuhr in der Folgezeit eine zunehmend negative Besetzung. Bereits in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 1976 weist ihn das Bundesarbeitsministerium entschieden zurück und betont den Charakter Deutschlands als „Aufenthaltsland“ (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1976: 3). Klaus Bade bezeichnet die Phase bis zum Ende der 1970er Jahre als „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“ (1992). Jedoch überstieg bereits 1975 die Anzahl der nicht erwerbstätigen Ausländer die der erwerbstätigen (Saleh 2008: 62). Das Jahr 1980 markiert das Ende der Ausländerpolitik als Arbeitsmarktpolitik und kennzeichnet den Beginn einer vorwiegend innen- bzw. ordnungspolitischen Ausrichtung dieses Politikfeldes.

Begleitet wurde diese „Wende“ von einer allgemeinen Politisierung und Ideologisierung des Themas: „Seit 1980 geriet ‚Ausländerpolitik‘ auf die Tagesordnung der Bundesrepublik“ (Mehrländer/Schultze 2001: 44). Nicht nur die Parteienlandschaft, bis dahin davon überzeugt, die „Ausländerfrage“ würde sich bald von alleine lösen, machte von nun an diesen Politikbereich verstärkt zum Gegenstand ihrer politischen Programme (Nick-Magin 2011: 59; Luft 2009: 299). Auch Helmut Kohl thematisierte die Themen Integration, Zuzugsbegrenzung und Hilfe bei der freiwilligen Rückkehr in seiner Regierungserklärung von 1982 (Heckmann 2010a: 6). Da die inhaltlichen Maximen der Ausländerpolitik in den Folgejahren jedoch im Wesentlichen unberührt blieben, sind die 1980er Jahre als Phase „migrationspolitischer Stagnation“ (Hoffman

2009: 14) und als „verlorenes Jahrzehnt in der Integration“ (Bade 1994: 13) in die Geschichte eingegangen.

Auch 1989 herrschte laut BMI noch immer „Einigkeit, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll“ (Bundesministerium des Innern 1989: 3). Dem stand die Zunahme von Wanderungsbewegungen nach Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre gegenüber, die der bis 1984 anhaltenden Bevölkerungsschrumpfung Einhalt gebot und die zu einer paradoxen „Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland“ führte (Hell 2005: 90). Erst mit der Wahl der Rot-Grünen Koalition 1998 erfolgte die Anerkennung der seit dem Anwerbestopp erfolgten Zuwanderung in Deutschland durch eine Bundesregierung. Diese Anerkennung kennzeichnet die vorerst letzte Phase der Migrationspolitik (Hoffmann 2009: 14).

### **4.3 Ausländerpolitik**

#### **4.3.1 Ausländerrecht**

Die Migrations- und Ausländerpolitik eines Landes beschreibt „ein Interesse des Staates an sich selbst“ (Unger 1980: 8). Diesem Interesse können sowohl egoistische als auch altruistische Motive zugrunde liegen (Bade 1994: 215). Durch die Kontrolle „grenzüberschreitender Mobilität ausländischer Staatsangehöriger“ sollen zum einen finanzielle und soziale Kosten von Migration begrenzt, zum anderen die Verwirklichung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen des Aufnahmelandes ermöglicht werden (Bast 2011: 28; vgl. Barner 2007). Dementsprechend kommt der Ausländerpolitik sowohl eine Ordnungs- und Sicherungsfunktion als auch eine Gestaltungs- und Befriedungsfunktion zu. Das Steuerungsinstrumentarium für derartige Aufgaben stellt das Ausländerrecht bereit, dessen „Gegenstand (...) die Regelung der Rechtsstellung von Ausländern, insbesondere der Voraussetzungen für ihre Einreise und ihren Aufenthalt“ ist (Hailbronner 2008: 14). Als Teil des besonderen Verwaltungs- und Ordnungsrechts definiert dieser Rechtsbereich die Kriterien für den Zugang zur Bundesrepublik, die Niederlassung, die Erwerbstätigkeit, die soziale Sicherung und die Integration. Damit bildet es ein eigenständiges Politikfeld, das sich aus unterschiedlichen Teilbereichen anderer Politikfelder wie der Innen-, Außen-, Sicherheits- und Gesundheitspolitik zusammensetzt (Ataç 2010: 265).

Die nationalen Gesetze und Verordnungen, aus denen das Ausländerrecht besteht, sind eingebunden in eine verfassungsrechtliche, europäische und internationale Normenhierarchie (Hailbronner 2008: 15ff.). Völkerrechtliche Verträge wie die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 zur Rechtsstellung von Flüchtlingen, die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) oder das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen (1954) haben maßgeblichen Einfluss auf das deutsche Asylrecht. Auch hat die Bundesrepublik zahlreiche internationale Rückübernahmeabkommen und bilaterale Verträge mit anderen Staaten zur Vereinfachung der Ausweisung und Abschiebung von Staatsangehörigen anderer Länder geschlossen. In der Europäischen Union waren bis 1990 keine Kompetenzen für eine staatenübergreifende Migrationspolitik angesiedelt. Mit dem Vertrag von Maastricht 1993 wurde sie zur Angelegenheit von gemeinsamem Interesse definiert, bevor Immigration und Asyl 1999 in Amsterdam unter Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in die 1. Säule verlagert wurden (Moses 2011: 282). Hieran änderten auch die Gipfel in Tampere, Nizza, Sevilla und Lissabon wenig (Bast 2011: 56). Da Unionsbürger aufgrund des Prinzips der allgemeinen Freizügigkeit im Bereich des Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialrechts mittlerweile Inländern weitgehend gleichgestellt sind (Hailbronner 2008: 19), sollen sie in dieser Arbeit, ähnlich wie die Bürger aus Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes EWR, der Schweiz und Angehörige von Drittstaaten mit Sonderregelungen wie der Türkei nicht näher betrachtet werden.

Gemäß Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 hat jeder Mensch das uneingeschränkte Recht zur Auswanderung. Ein vergleichbares Recht zur Einwanderung existiert jedoch nicht: „Die Gewährung von Einreise- und Aufenthaltsrechten ist daher grundsätzlich Ausfluss der Territorialhoheit eines Staates“ (Hailbronner 2008: 50). Auch aus diesem Grund zählt Migrationspolitik zu den auf der internationalen Ebene am wenigsten entwickelten Policybereichen (Adolino/Blake 2011: 109). Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Ausländerpolitik werden in Deutschland durch den Artikel 16 GG (Asylrecht) und den Artikel 116 GG gelegt. Ergänzt werden sie durch die Bestimmungen aus Artikel 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) und Artikel 20 GG (Sozialstaatsprinzip). Diese Grundrechte allein begründen jedoch keinen unmittelbaren Anspruch auf Einreise und Aufenthalt in der Bundesrepublik. Ein solcher Anspruch muss auf einer expliziten Vorabentscheidung der Legislative oder Exekutive in Form von Gesetzen und Verordnungen basieren (Wollenschläger 1997: 201). Nach Artikel 73 Abs. 3 GG regelt der Bund grundsätzliche Fragen der Ein- und

Auswanderung, während Fragen zu Aufenthalt und Niederlassung sowie Angelegenheiten von Vertriebenen und Aussiedlern in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG und Art. 74 Nr. 4 und 6 GG fallen. Die Schlüsselbereiche Integration, Bildung, wohlfahrtsstaatliche und kulturelle Angelegenheiten fallen in den Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden (Scholten 2011: 250). Dort erfolgt auch die Ausführung der Bundesgesetze, maßgeblich durch die Ausländerbehörden. In Fragen der Steuerung von Zuwanderung unter wirtschaftlichen, humanitären und sicherheitspolitischen Aspekten ist auf Bundesebene das Ministerium des Innern federführend. Unterstützt wird es vom 2005 gegründeten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, welches u.a. Aufgaben im Bereich der Bearbeitung von Asylanträgen, der Konzeption nationaler Integrationsprogramme und -kurse sowie der Rückkehrförderung und der migrationspolitischen Begleitforschung wahrnimmt. Auch existiert ein beim Bundesministerium des Innern angesiedelter Beauftragter für Aussiedlerfragen und Minderheiten und eine Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration beim Bundeskanzleramt. Die Institutionalisierung der Integrationspolitik auf Länderebene ist sehr unterschiedlich und richtet sich vor allem nach den unterschiedlichen Erfahrungen und dem regionalen Problemdruck (Vogel 2010).

#### **4.3.2 Migrantengruppen**

Das Ausländerrecht beinhaltet unterschiedliche Ziele und Instrumente zur direkten oder indirekten Einflussnahme auf die Handlungsweisen von Zuwanderern (Luft 2009: 8). Dabei werden allgemeine Rechtsbestimmungen von Sonderregelungen für einzelne Zielgruppen überlagert. Diese Sonderregelungen betreffen die politisch-humanitär motivierte Migration, die Wanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, den Familiennachzug und die Gruppe der Aus- und Spätaussiedler. Nachfolgend sollen diese unterschiedlichen Personenkreise näher betrachtet werden, um die im Analysefokus der vorliegenden Arbeit stehenden Gruppen der hochqualifizierten Zuwanderer, Aussiedler und Asylberechtigten in einen größeren Zusammenhang einordnen zu können.

Zur politisch-humanitären Migration gehören Asylbewerber und Asylberechtigte, Konventionsflüchtlinge, Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge, jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion sowie de-facto Flüchtlinge. Asylberechtigt sind diejenigen Personen, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Sinne von Artikel 16a GG eingestuft

worden sind. Ihnen kommt ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthalts- und einer Arbeitserlaubnis zu, von deren gängigen Erteilungsvoraussetzungen sie dispensiert werden. Konventionsflüchtlinge genießen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Abschiebungsschutz (non-refoulement), da ihnen in ihren Heimatländern die Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe droht. Dieses sogenannte „kleine Asyl“ ist nicht mit der Anerkennung als Asylberechtigter zu vereinen (Hailbronner 2008: 238). Der Status des Kontingentflüchtlings war Ausländern vorbehalten, die seit 1973 im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen in der BRD aufgenommen wurden, denen eine Stellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention zukam und die dadurch eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erhielten (Wollenschläger 1997: 218). 2004 wurde dieser Status mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes abgeschafft. Seit 1991 und 1993 kommt auch jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion und Personen aus (Bürger-) Kriegsgebieten im deutschen Ausländerrecht ein besonderer Rechtsstatus zu. Schließlich existieren Fälle, in denen zwar weder eine Anerkennung als Asylberechtigter erfolgt ist noch ein Verfolgungstatbestand im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention festgestellt werden konnte, das Ergreifen aufenthaltsbeendender Maßnahmen aufgrund von unterschiedlichen Hindernissen (fehlende Papiere, keine Kooperation des Auslandes, Krankheit) dennoch nicht möglich ist. Diese Personen werden als de-facto Flüchtlinge bezeichnet (Hailbronner 2008: 10f.; 1997).

Auch für den Bereich der Arbeitsmigration und des Familiennachzugs gelten besondere Bestimmungen. Auf Grundlage des Artikels 6 GG kommt Ausländern, Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen das Recht auf Familiennachzug zu. Dieses beschränkt sich in erster Linie auf Ehegatten, (gleichgeschlechtliche) Lebenspartner und Kinder. Hierfür muss der „Nachholende“ einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel besitzen und über ausreichend Wohnraum zur Aufnahme der Zuziehenden verfügen. Im Rahmen der Arbeitsmigration kann man grundsätzlich zwischen den Bereichen Studium, Forschung und Ausbildung, Kurzarbeit und (un-) qualifizierter und hochqualifizierter Erwerbstätigkeit unterscheiden. In den Bereich der zeitlich begrenzten Anstellung fallen die Gruppen der Saisonarbeiter, der Werkvertragsarbeitnehmer und Gastarbeiter. Sowohl für die unqualifizierte als auch für die qualifizierte Arbeit gilt, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot bestehen muss und die Bundesagentur für Arbeit bestätigt, dass kein bevorzogter inländischer Arbeitnehmer für die Position in Frage kommt. Dieses

sogenannte Inländerprimat gilt seit dem Jahr 1965 und wurde mit dem Anwerbestopp 1973 noch verschärft.

Eine besondere Zuwanderergruppe stellen schließlich die Aussiedler dar, deren Status auf das Bundesvertriebenengesetz aus dem Jahr 1953 zurückgeht. Aussiedler sind entweder in den ehemaligen Ostblockstaaten, Lettland, Estland und Litauen Geborene deutscher Nationalität und deren Nachkommen (Hailbronner 2008: 10), die sich dort nach dem 8. Mai 1945 im Kontext der Kriegsfolgen dauerhaft niedergelassen haben, oder deutsche Volkszugehörige, die sich in diesem Ausland durch ihre Abstammung, Sprache und Kultur zum „deutschen Volkstum“ bekannt haben. Aufgrund des lange fest im Ausländerrecht verankerten Abstammungsprinzips (ius sanguinis) werden diese Gruppen mit der Aufnahme in der Bundesrepublik nach Artikel 116 GG Bundesbürgern gleichgestellt. Ähnliches betrifft die Personen mit dem Status eines Spätaussiedlers. Dieser Begriff wurde 1992 mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz eingeführt. Danach gelten diejenigen Aussiedler als dieser Gruppe zugehörig, die vor dem 31. Dezember 1992 geboren wurden und die Ostgebiete nach diesem Stichtag verlassen haben.

## 5 Darstellung und Analyse der Ergebnisse

### 5.1 Problemverständnis

Hypothese 1 stellte die Behauptung auf, dass zwischen 1981 und 2005 ein Wandel im politischen Zuwanderungsdiskurs des Bundestags zu beobachten ist, der darin zum Ausdruck kommt, dass um das Jahr 2000 eine negative, vom Paradigma des „Nicht –

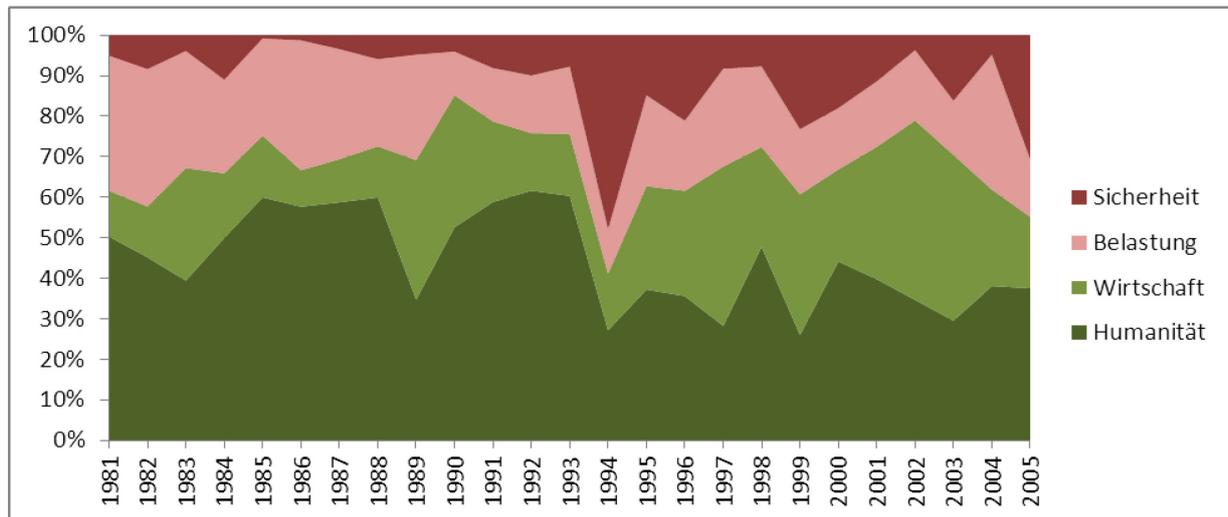
Paradigma	Bereich	Frame
„Nicht-Einwanderungsland“	Immigration	Belastung Sicherheit
	Integration	Abgrenzung
„Einwanderungsland“	Immigration	Humanität Wirtschaft
	Integration	Integration

*Tabelle 1*

Einwanderungslandes“ geprägte Diskussion in eine positive, vom „Einwanderungsland“ – Paradigma geprägte Debatte umschlägt. Dieser „Paradigmawandel“ wurde anhand von 6 unterschiedlichen Frames operationalisiert (Tabelle 1). Betrachtet man zunächst den Verlauf der Debatte um die Immigration ergibt sich das in der nachfolgenden Grafik dargestellte Bild.

Bis 1993 spielen humanitäre Fragen im Bundestag eine herausragende Rolle. Trotz der zwei Einbrüche Anfang und Ende der 1980er Jahre nehmen sie im Durchschnitt 53% der Debatten ein. Von 1993 bis 2005 sind es lediglich 35%. In Wirtschaftsfragen ist eine entgegengesetzte Tendenz zu beobachten. Während Themen wie Arbeitskräftemangel und demographischer

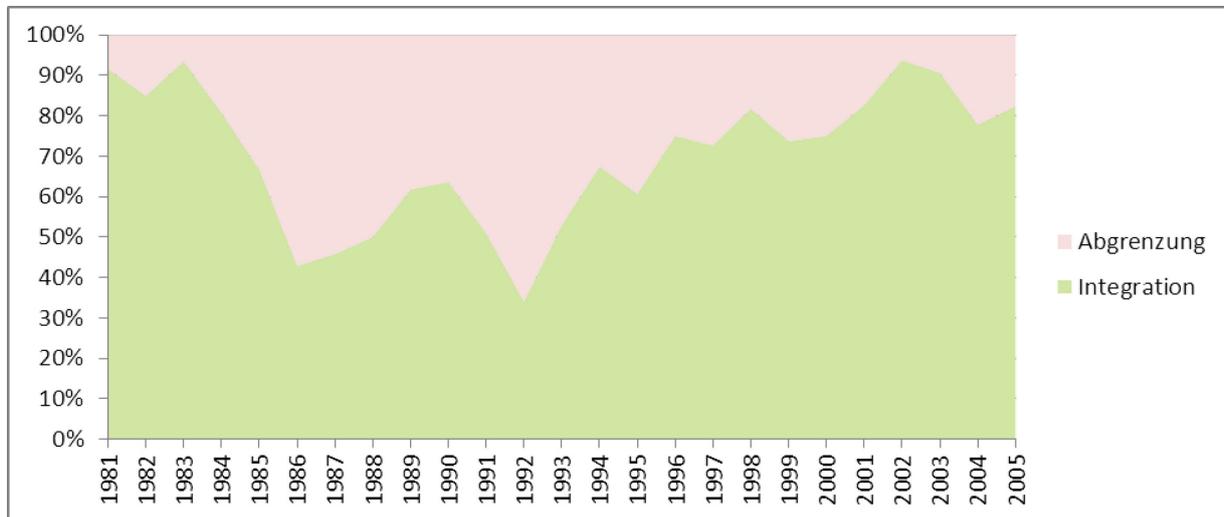
Wandel bis in die Mitte der 1990er Jahre Gegenstand von nur etwa 17,5% der Diskussion sind, steigt ihr Anteil danach um 13% auf 30,5 %. Weniger umfangreich fallen die Unterschiede im Gebrauch von Sicherheits- und Belastungsargumenten aus. Während Arbeitslosigkeit und Themen des Missbrauchs von Sozialleistungen durch Ausländer in den 1980er Jahren für ca.



28% der Diskussion um Vor- und Nachteile der Immigration bestimmend waren, ging ihr Anteil im zweiten Teil des Untersuchungszeitraums auf durchschnittlich 18,5% zurück. Sicherheitsthemen spielten bis in das Jahr 1993 kaum eine Rolle. Mit 5,7% wurden derartige Argumente nur in Ausnahmefällen von den Rednern im Bundestag angeführt. Nach 1993 scheint diesem Thema insgesamt mehr Gewicht beigemessen worden sein. Im Anschluss an den Hochpunkt von 48% im Jahr 1994 schwanken die Werte bis 2005 zwischen 4% und 23%. Zusammenfassend ist also zunächst festzustellen, dass sich innerhalb der Immigration begrüßenden Debatte der Schwerpunkt von humanitären Argumenten auf wirtschaftliche Aspekte verlagert hat. Die wirtschaftliche und soziale Belastung der deutschen Gesellschaft durch Ausländer wurde vor allem in den 1980er Jahren betont und blieb seit den 1990er Jahren auf einem niedrigeren Niveau relativ konstant. Die Abnahme dieser Bedenken ist durch Sicherheitsargumente aufgewogen worden. Diese spielen nach 1993 eine wichtigere Rolle.

Die Betrachtung der Debatte um Integration und Abgrenzung zeigt einen dramatischen Anstieg „Leitkultur“ – basierter Argumente in den 1980er Jahren. Zwischen 1983 und 1986 steigt der Anteil von 6,5% auf 57% und erreicht seinen Höchststand im Jahr 1992 mit 66%. Erst im Verlauf der 1990er Jahre gewinnen Integrationsargumente wieder zunehmend an Bedeutung und

schwanken um einen relativ stabilen Mittelwert von 78%. Dennoch liegt dieser Anteil bis in das Jahr 2000 noch unter dem Anfang der 1980er Jahre gemessenen Niveau von 88% zwischen 1981 und 1984. Erst 2002 wird ein neuer Höchstwert erreicht.

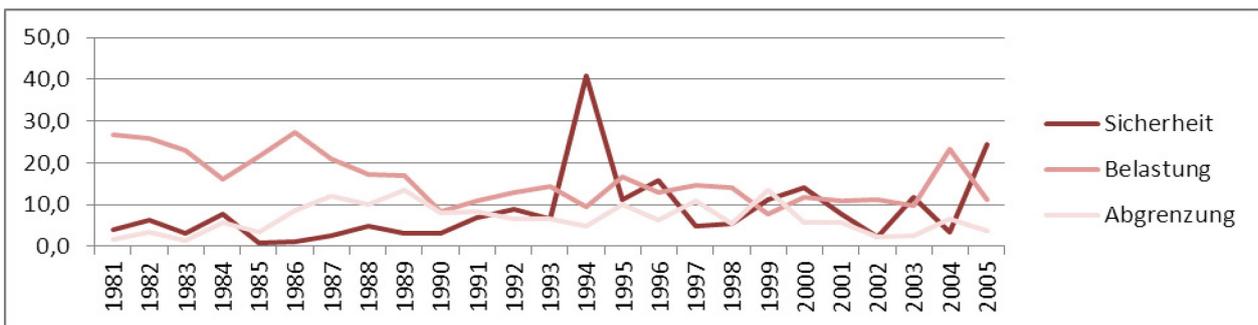
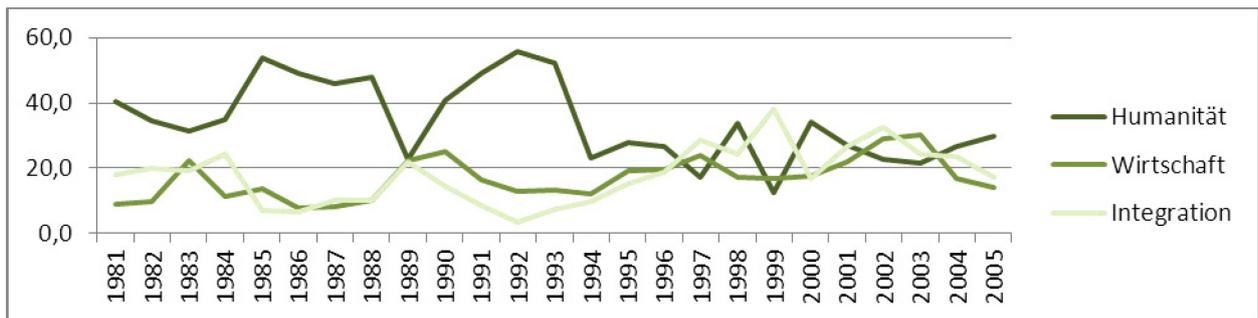


Vergleicht man das Verhältnis aller sechs Einzelframes untereinander, so werden die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Argumentationslinien in den Bundestagsdebatten noch deutlicher (Tabelle 2). Für die Darstellung dieses Verhältnisses wurde der Korrelationskoeffizient „Pearsons r“ verwendet. Obwohl er keine kausalen Schlussfolgerungen zulässt, eignet sich diese Maßzahl insbesondere dafür, das wechselseitige Verhältnis zweier mindestens Intervall skalierten und mehr oder weniger linear verlaufender Messreihen in einer Kennziffer abzubilden (Bamberg/Baur/Krapp 2011: 39). Das Spektrum aller möglichen Werte liegt zwischen -1 und 1. Ein Wert von 0 lässt auf das Fehlen eines inhaltlichen Zusammenhangs, Werte für  $|r|$  zwischen 0,3 und 0,5 auf einen mittleren, Werte zwischen 0,5 und 0,7 auf einen hohen und Werte über 0,7 auf einen sehr hohen Zusammenhang schließen (Kuckartz 2010: 195).

	Humanität	Wirtschaft	Integration	Belastung	Sicherheit	Abgrenzung
Humanität	1					
Wirtschaft	-0,57	1				
Integration	-0,84	0,54	1			
Belastung	0,34	-0,52	-0,25	1		
Sicherheit	-0,33	-0,08	-0,07	-0,48	1	
Abgrenzung	-0,08	-0,1	0,03	-0,14	-0,16	1

Tabelle 2

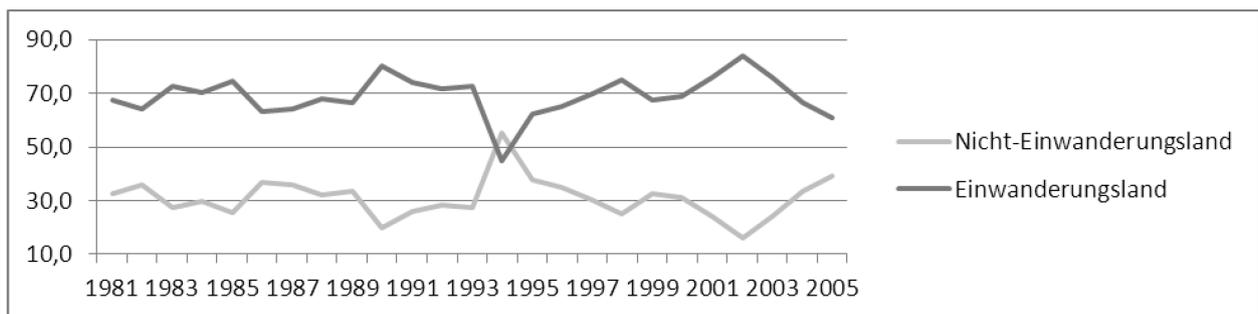
Betrachtet man zunächst den hellgrauen Quadranten oben links, so fällt auf, dass die Frames innerhalb des „Einwanderungsland“- Paradigmas in einem hohen bis sehr hohen Zusammenhang zueinander stehen. Dabei sticht insbesondere das stark negative Verhältnis zwischen Integration und Humanität hervor, demnach sich ein Anstieg von Themen zu internationaler Solidarität und Menschenwürde in einem sehr starken Rückgang der Themen zu einem toleranten Miteinander auf nationaler Ebene äußert. Demgegenüber stehen Integrations- und Wirtschaftsthemen in einem hohen, positiven Zusammenhang. Hieraus könnte man schlussfolgern, dass Arbeitsmigranten mit einem längerfristigen Aufenthaltsstatus eher mit dem Ziel der gesellschaftlichen Integration verbunden werden als Zuwanderungsgruppen, die aus humanitären Gründen nur vorübergehend nach Deutschland kommen. Die negative Korrelation zwischen dem Humanitäts- und dem Wirtschaftsframe suggeriert, dass man in der Zuwanderung befürwortenden politischen Debatte tendenziell entweder auf Ebene der Menschenrechte oder im Kontext ökonomischer Notwendigkeiten argumentiert hat.



Keine derartig starken Zusammenhänge lassen sich für den dunkelgrau schattierten Bereich erkennen, in dem das Verhältnis der drei „Nicht-Einwanderungsland“- Frames zueinander dargestellt ist. Mit Ausnahme der Verbindung zwischen Belastungs- und Sicherheitsargumenten weisen die Werte keinen signifikant hohen Zusammenhang auf. Ähnlich verhält es sich bei der Betrachtung des Verhältnisses von Frames unterschiedlicher Paradigmen zueinander, wie dieses im unteren linken Quadranten dargestellt ist. Hier fällt ein relativ stark negativer Zusammenhang

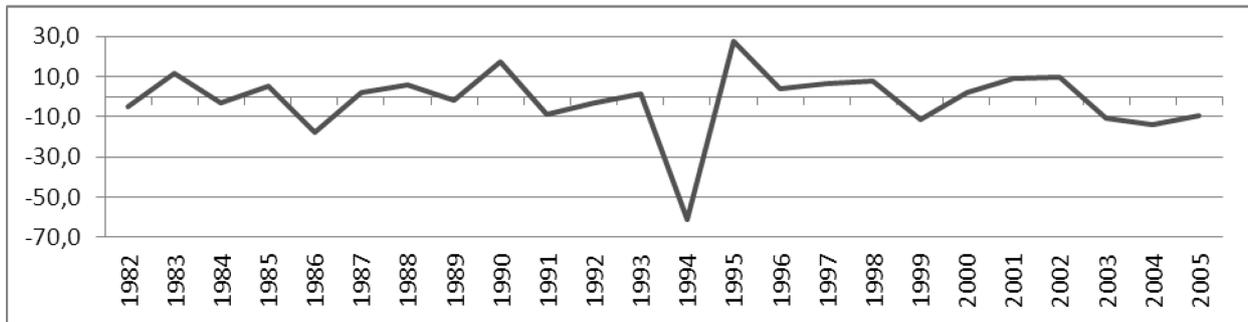
zwischen dem Wirtschafts- und dem Belastungsframe auf. Danach nimmt mit der Zunahme des wirtschaftlichen Potenzialdiskurses die Nutzung von Argumenten, die die sozio-ökonomische Belastung betonen, ab. Interessant ist vor diesem Hintergrund die Tatsache, dass genau dieser Belastungsframe mit der stärkeren Verwendung von Humanitätsargumenten ansteigt.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass die von den Parlamentariern in die Debatte um Immigration und Integration eingebrachten Argumente weder eng miteinander verbunden sind noch völlig lose nebeneinander stehen. Im Zuwanderung unterstützenden Diskurs scheint in der Regel entweder der Humanitätsframe oder der Wirtschafts- und Integrationsframe zu dominieren. Ähnlich verhält es sich mit der Sicherheits- und der Belastungsdiskussion in der Zuwanderung ablehnenden Diskussion. Die tendenziell niedrigeren Korrelationen zwischen den positiven und negativen Frames suggeriert, dass die Argumente zwischen den zwei Paradigmen aber nicht so stark voneinander abhängig sind wie innerhalb dieser.



Kommen wir auf die eingangs aufgestellte Hypothese des Paradigmawandels zurück, so kann diese für den Deutschen Bundestag als eindeutig widerlegt betrachtet werden. Obwohl im Bereich der Immigration nach 2000 insbesondere eine Ausweitung wirtschafts- und bevölkerungspolitischer Argumente zu beobachten ist und auch Integrationsthemen nach 2000 einer kleinen Konjunktur unterliegen, bleibt insgesamt festzustellen, dass sich die Zuwanderungsdebatte eher durch Kontinuität, als durch Wandel ausgezeichnet hat. Dies macht auch die obere Abbildung deutlich, in der die untersuchten Frames ihrem jeweiligen Paradigma entsprechend zugeordnet wurden. Bis auf das Jahr 1994 haben demnach durchweg Pro-Zuwanderungsargumente die Debatten dominiert. Folglich ist kein Wandel von einem negativen zu einem positiven Problemverständnis zu beobachten und ein nachhaltiger „Paradigmawandel“ in der Zeit zwischen 1981 und 2005 ausgeblieben.

Überführt man die Werte zur Diskussion des „Einwanderungsland“- Paradigmas in die Anteile ihrer prozentualen Änderung zum jeweiligen Vorjahr, ergibt sich ein Muster, welches an das von Baumgartner und Jones beschriebene „punctuated equilibrium“ erinnert. Während die Veränderung von Humanitäts-, Wirtschafts- und Integrationsargumenten im untersuchten Zeitraum in der Regel zwischen 10 bis 15% schwankt (Gleichgewicht), deutet der 60-prozentige Einbruch der Debatte im Jahr 1994 auf eine unverhältnismäßig starke Reaktion des politischen Systems hin (Punctuation). Folgt man der Argumentation in der PET, ist dieser Einbruch darauf zurückzuführen, dass es in den späten 1980ern zum Anwachsen des Problemdrucks in diesem Politikfeld kam, der in der Folge zu einer Redefinition und zeitweisen inhaltlichen Neuorientierung des parlamentarischen Diskurses geführt hat. Hierauf werde ich im weiteren Verlauf noch eingehen.

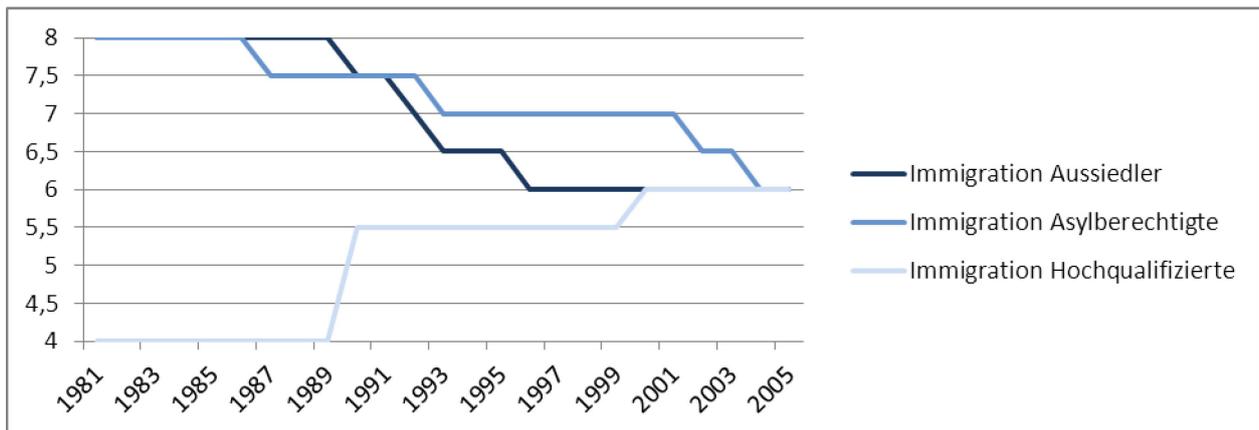


## 5.2 Policyoutput

Entsprechend der zweiten Hypothese wurde die Vermutung aufgestellt, dass im Anschluss an den Regierungswechsel von 1998 die Immigrations- und Integrationspolitik in Deutschland erstmalig umfassend geregelt worden ist (a). Darüber hinaus legen die Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (1999), die Green Card (2000) und das Zuwanderungsgesetz (2004) die Annahme nahe, dass dieser Politikwandel von einer Tendenz zunehmender Liberalisierung in beiden Policybereichen begleitet wurde (b).

Die Analyse der Immigrationsbestimmungen für Aussiedler, Asylberechtigte und Hochqualifizierte im Zeitraum 1981 bis 2005 liefert die in der unteren Grafik dargestellten Ergebnisse. Bis in die späten 1980er Jahre genossen Aussiedler einen fast uneingeschränkten Zugang zur Bundesrepublik Deutschland und einen fest zugesicherten Aufenthaltsstatus. Dies änderte sich zunächst mit dem Aussiedleraufnahmegesetz von 1990, das die Einreise eines

Aussiedlers an die Bewilligung eines vorher gestellten Antrags knüpfte, und dem Kriegsschädenbereinigungsgesetz von 1992, welches nicht nur den Status des Spätaussiedlers einführt, sondern auch eine Obergrenze für die Anzahl der zur Einreise nach Deutschland zugelassenen Aussiedler festlegt. Diese Entwicklung wurde durch die Einführung von Sprachtests für Aussiedler im Jahr 1996 zusätzlich verstärkt.

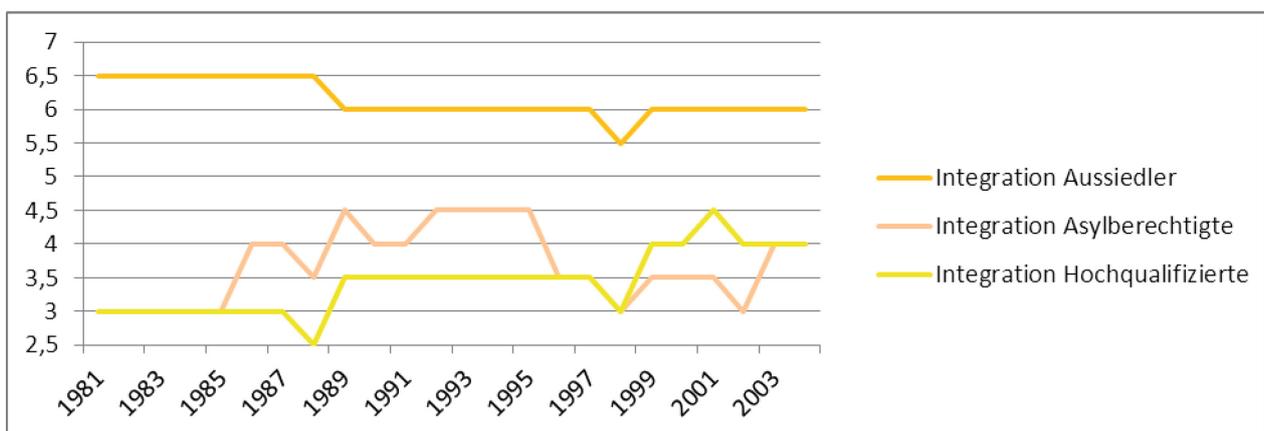


Bevor mit dem Asylkompromiss von 1993 und der damit einhergehenden Einführung des Grundgesetzartikels 16a sowie der sogenannten „Drittstaatenregelung“ die Chancen auf einen erfolgreichen Asylantrag hierzulande stark minimiert wurden, hatte bereits das Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher Regelungen aus dem Jahr 1987 den Einreiseanspruch „politisch Verfolgter“ maßgeblich beschränkt. Bis dahin hatte in Deutschland „das weltweit offenste Asylrecht“ gegolten (Bade 1997: 18). Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz aus dem Jahr 2002 kam es auch im Asylbereich zu einer starken Zunahme von Abweisungs- und Auslieferungstatbeständen und schließlich mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 zu einer Anhebung der Wartezeit für unbefristete Aufenthaltserlaubnisse von 0 auf 3 Jahre.

Eine entgegengesetzte Entwicklung ist für die Hochqualifizierten zu konstatieren. Hatte in den 1960er und 1970er Jahren die Arbeitsmigration noch ohne große Beteiligung von Exekutive und Legislative und hauptsächlich unter dem Druck von Wirtschaft und Verbänden auf der Basis von Verwaltungsentscheidungen stattgefunden, nahm die politische Regelung dieses Bereiches im Zuge des Anwerbestopps maßgeblich zu (Ette 2003: 42f.). Mit der Anwerbestoppausnahmereverordnung und der Verabschiedung des Ausländergesetzes von 1990 wurde nicht nur die Einreise von Ausländern zum Zweck der Erwerbstätigkeit erleichtert, auch erhielten diese nun erstmalig bereits nach 5 Jahren einen gesetzlichen Anspruch auf eine Daueraufenthaltserlaubnis

und eine Wiederkehroption. Das Fehlen eines solchen Wiederkehrrechts hatte noch in den 1970er Jahren viele Gastarbeiter zum Bleiben in der Bundesrepublik bewegt. Die Green-Card Initiative aus dem Jahr 2000, bestehend aus der sogenannten „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“ und der „Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“, war zwar auf Erwerbstätige dieser einen Fachrichtung beschränkt, markierte jedoch die erste de-facto „Anwerbung“ seit 1973.

Das Bild der Policies im Bereich der Integration ergibt ein etwas differenziertes Muster. Das Recht von Aussiedlern auf Integrationsmaßnahmen und Einbürgerungsaussichten ist in Deutschland lange Zeit kaum infrage gestellt worden. In dem seit 1913 geltenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz für das Deutsche Reich war gesetzlich festgeschrieben worden, wodurch sich in Deutschland das nationale Selbstverständnis von Zusammengehörigkeit lange Zeit definiert hat – über Abstammung (*ius sanguinis*). Dieses Integrationsdispositiv sah sich erst nach und nach durch die Aussiedlergesetzgebung Anfang der 90er Jahre und die Einführung des Territorial- oder Geburtsprinzips (*ius solis*) 1999 in seiner Aufweichung begriffen (Santel/Weber 2000). An der Sonderstellung von Aussiedlern gegenüber anderen Zuwanderungsgruppen im Bereich der Integration (Currle/Wunderlich 2001: 175) konnte jedoch weder die Reduktion von Arbeitslosenhilfe und Rentenansprüchen 1991 noch die verschärften, an Migranten gestellten Sicherheitsanforderungen um die Jahrtausendwende etwas Grundlegendes ändern.



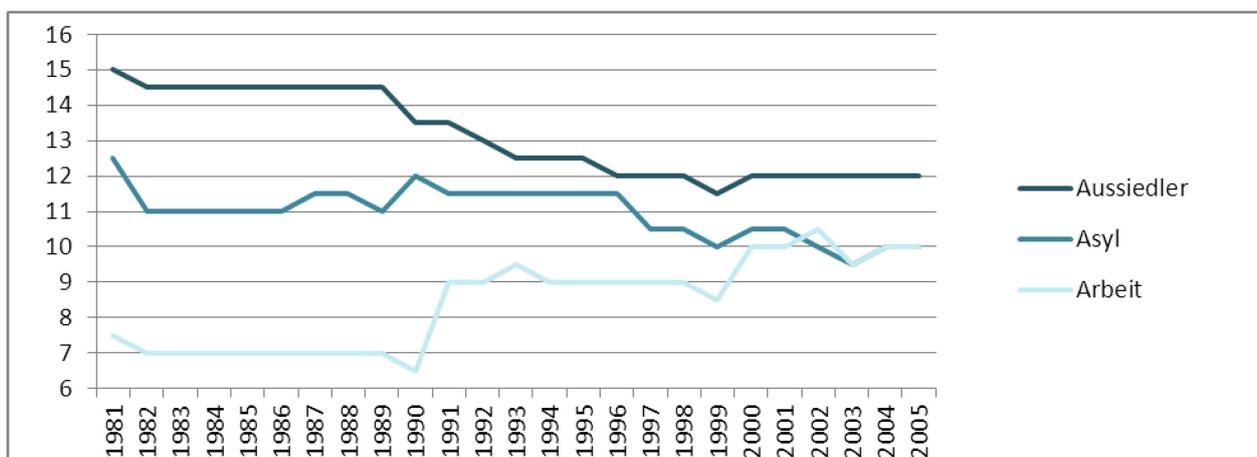
Im Bereich der Regelungen zu Aufenthalt und Integration von Asylberechtigten sind im Untersuchungszeitraum mehrere Änderungen vorgenommen worden. Mit der Anpassung der Arbeitsaufenthalteverordnung 1981 wurde zunächst die Wartezeit für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von 0 auf 2 Jahre heraufgesetzt. Im gleichen Jahr wurden Deutschlehrgänge für diese Personengruppe eingeführt. Mit der Reform asylverfahrensrechtlicher Regelungen kam es im Jahr 1987 wiederum zu Erleichterungen auf dem Gebiet der Arbeitsaufnahme. Auch wurden mit dem Ausländergesetz von 1990 die Voraussetzungen für die Einbürgerung von Asylberechtigten gelockert und dies mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahr 1999 noch einmal bestätigt. Bevor sich mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 wiederum das Recht auf sofortige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durchsetzte, war zuvor 1997 durch den sogenannten „Clever“-Erlass ein dreijähriges Arbeitsverbot verhängt worden.

Gemäß Artikel 19 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gilt in Deutschland ein Zuwanderer als „hochqualifiziert“, wer Wissenschaftler mit besonderen Kenntnissen, Lehrperson oder wissenschaftlicher Mitarbeiter in herausgehobener Funktion bzw. Spezialist oder leitender Angestellter mit besonderer Berufserfahrung und einer bestimmten Gehaltshöhe ist. Bis zur Green-Card Einführung 2000 waren die Chancen, auch als Hochqualifizierter in Deutschland arbeiten zu können, auf einige wenige Ausnahmen beschränkt. Eine Verfestigung des Status des Hochqualifizierten erfolgte offiziell erst im Zuwanderungsgesetz 2004. Im Bereich der Einbürgerungschancen hatte es jedoch bereits 1990 wesentliche Erleichterungen gegeben. Die Anforderungen an sprachliches und gesellschaftliches Wissen wurden heruntersetzt und im Zuge der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1999 ein einheitlicher Einbürgerungsanspruch nach 8 Jahren eingeführt. Allerdings wurden im Zuge dieser Reformen auch die Voraussetzungen für den Erhalt einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis verschärft. Mit der Einführung eines gesetzlich verankerten Anspruchs auf Integrationskurse 2004 kam es zu einer engeren Verknüpfung von Anforderungen an sprachliche Fähigkeiten und gesellschaftliches Wissen mit der Bewilligung von Aufenthaltserlaubnissen.

Grundlegend ist für den deutschen Kontext die Besonderheit zu betonen, dass alle Personen, die sich im Besitz einer Arbeitsgenehmigung befinden, zu weitgehend den deutschen Arbeitnehmern gleichgestellten arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Bedingungen arbeiten können (Heckmann 2010a: 5; Bade/Bommes 2000: 166; Saleh 2008: 105). Diese Rechtsentwicklung wurde

maßgeblich von Unternehmen und Betrieben getragen, die zu Zeiten der Gastarbeiterphase auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen waren, diese ausbildeten und beschäftigten (Leggewie 2000: 86). Während Deutschland vor diesem Hintergrund ein Vorläufer wohlfahrtsstaatlicher Integration war, fällt die Bilanz im Bereich der politischen Rechte bisher allerdings noch relativ bescheiden aus. Zwar haben Drittstaatenangehörige grundsätzlich das Recht, politische Organisationen zu gründen und sich in diesen zu engagieren, ihnen wird jedoch jegliches Recht zur Teilnahme an Wahlen auf Bundes-, Länder- oder kommunaler Ebene abgesprochen. Einen Vorstoß einzelner Bundesländer zur Einführung des Wahlrechts für diese Gruppe in Kommunen wurde 1990 durch das Bundesverfassungsgericht mit Verweis auf die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für verfassungswidrig erklärt.

Weit vor 2000 existierten für alle drei untersuchten Zielgruppen zahlreiche, wenn auch nicht immer systematisch aufeinander bezogene Regelungen. Mit Ausnahme der Hochqualifizierten gab es bereits seit den frühen 1980er Jahren sowohl im Bereich der Asyl- als auch im Bereich der Aussiedlerpolitik diverse Gesetze und Verordnungen zur Steuerung dieser Migrantengruppen. Die Hypothese, nach der es erst im Zuge des Regierungsantritts von Rot-Grün zu einer grundlegenden Regulierung der Ausländerpolitik kam (a), muss also entsprechend zurückgewiesen werden. Wie die nachfolgende Gesamtübersicht zur Entwicklung des Policyoutputs für Aussiedler, Asylberechtigte und Hochqualifizierte deutlich macht, ist die Frage nach der Liberalisierung dieses Politikfeldes (b) hingegen nicht so einfach und pauschal zu beantworten. Fasst man die Bereiche Immigration und Integration zusammen, dann fällt auf, dass die Politik für Aussiedler und Asylberechtigte tendenziell restriktiver und für Hochqualifizierte merklich liberaler geworden ist.



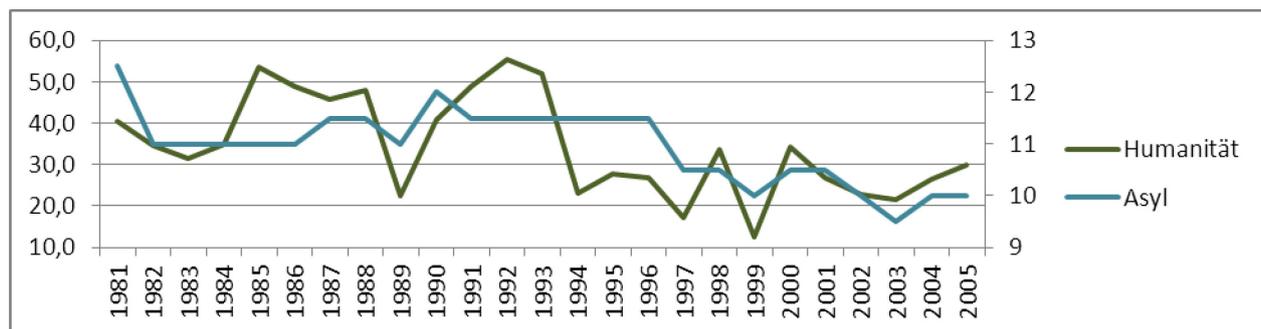
Aussiedler haben nach wie vor einen besonderen Status in Deutschland. Obwohl zwischenzeitlich unterschiedliche Policyinstrumente zur Kontrolle und Kontingentierung dieser Personengruppe eingeführt wurden, haben sich die politischen Zielstellungen in diesem Bereich nur wenig verändert. Noch immer wird ihnen auf Basis des Abstammungsprinzips ein relativ freizügiges Aufenthalts- und Niederlassungsrecht zugestanden. Um auch international eine deutliche Zäsur zu den Geschehnissen im Dritten Reich zu markieren, wurde das Asylrecht in Deutschland im Grundgesetz zunächst sehr offen definiert. Der Übergang dieser Personengruppe vom Bundessozialhilfegesetz in das Asylverfahrensgesetz 1993 oder die Einführung des Prinzips vom sicheren Drittstaat in Artikel 16a GG sind nur zwei Beispiele dafür, dass dieses Recht im Zeitverlauf einer schrittweisen Beschränkung unterworfen wurde. Der stückweise Wandel in der Verwendung und Ausrichtung asylpolitischer Policyinstrumente ist Ausdruck sich ändernder politischer Prioritäten. Demnach ist festzuhalten, dass der humanitäre Anspruch der Bundesrepublik aus der Nachkriegszeit einem sachlicheren Empfinden von Kosten und Nutzen einer allzu liberalen Asylpolitik gewichen ist, die zwar noch immer fest in den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention verankert ist, ihren expansiven Charakter jedoch nachweislich verloren hat.

Betrachtet man schließlich die Gruppe der hochqualifizierten Zuwanderer hinsichtlich der Entwicklung von Policyinstrumenten und politischen Zielsetzungen, so scheinen in diesem Bereich einige Veränderungen stattgefunden zu haben. Obwohl die Green-Card die erste offizielle Aussetzung des Anwerbestopps markierte, existierte bereits vorher eine Reihe von Verordnungen wie die Anwerbestopp-Ausnahmereverordnung aus dem Jahr 1990, nach der auch der Zuzug Hochqualifizierter mit Aussicht auf eine Anstellung grundsätzlich möglich war. Mit der im Zuge des Zuwanderungsgesetzes 2004 vom BMAS verabschiedeten Beschäftigungsverordnung hat sich daran, trotz aufrecht erhaltenem Anwerbestopp und Inländerprimat, jedoch nur wenig geändert (Interview C). Aufgrund erleichterter Aufenthalts- und Niederlassungsbedingungen kann man für diese Zielgruppe von einer merklichen Regularisierung und Liberalisierung sprechen. Nichtsdestotrotz ist innerhalb des betrachteten Untersuchungszeitraums kein eindeutiger „Policywandel“ feststellbar. Auch wenn langfristig eine Entwicklung im Bereich der Aussiedler, Asylberechtigten (Einschränkung) und Hochqualifizierten (Liberalisierung) erkennbar ist, kann man nicht von einer grundlegenden Veränderung politischer Zielstellungen in der deutschen Ausländerpolitik sprechen. Dynamiken innerhalb

dieses Politikfeldes sind in der Regel auf die Einführung neuer und die Umgestaltung existierender Policyinstrumente beschränkt geblieben.

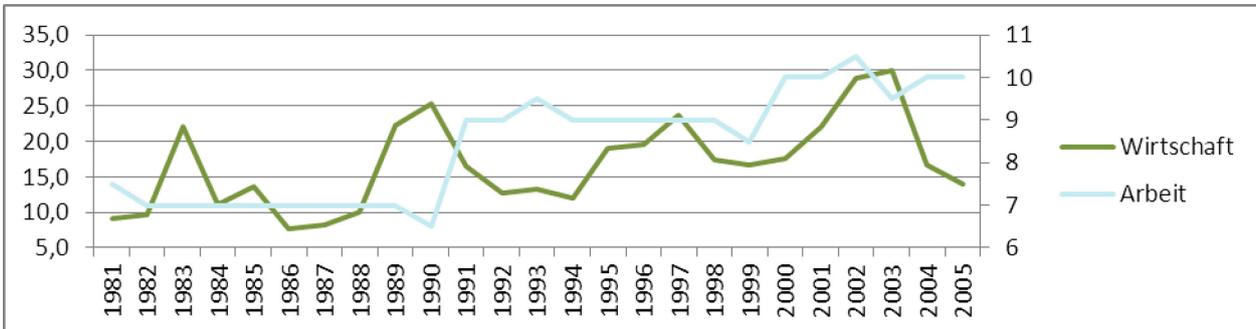
### 5.3 Zusammenhang zwischen Problemverständnis und Policyoutput

Im Verständnis der Punctuated Equilibrium Theory sind der politische Diskurs und die gesetzliche Regelung in einem Politikfeld kausal miteinander verbunden. Dabei ist die inhaltliche Ausgestaltung einer Policy immer in Abhängigkeit von der Definition des ihr entsprechenden Problems und dessen anzustrebender Lösung zu betrachten. Bade und Bommes unterscheiden in diesem Zusammenhang auch die Ebene der Politikdarstellung von der Ebene der Politikherstellung (2000: 178). Beide Dimensionen werden der PET zufolge über ein komplexes Zusammenspiel zwischen Agendasetzungs- und Problemdefinitionsprozessen miteinander verbunden. Obwohl kein grundlegender Paradigma- oder Politikwandel im deutschen Ausländerrecht nachgewiesen wurde, können dennoch Aussagen über das Verhältnis zwischen dem ausländerpolitischen Diskurs und der rechtlichen Steuerung unterschiedlicher Migrantengruppen getroffen werden: „Man muss sich dabei bewusst sein, dass politische Diskurse nicht unbedingt die konkrete Politikformulierung spiegeln“ (Currle/Wunderlich 2001: 186). Um diese für das Politikfeld der Zuwanderung getroffene Aussage zu überprüfen, gehe ich nachfolgend exemplarisch auf den Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftsframe und der Steuerung von Hochqualifizierten sowie zwischen dem Humanitätsframe und der Steuerung von Asylberechtigten ein. Diesbezüglich wurde die Hypothese aufgestellt, dass ein positiver Zuwanderungsdiskurs mit einer liberalen Ausländerpolitik in Verbindung steht.



Zur Überprüfung dieser Vermutung wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt, in der die Policy für Asylbewerber und Hochqualifizierte jeweils in Abhängigkeit von dem entsprechenden Diskurs untersucht worden ist. Dabei wurde das zeitliche Verhältnis in der Form berücksichtigt, als dass die Policy ( $t_0$ ) sowohl mit dem Frame desselben Jahres als auch mit der Diskussion der

drei vorangegangenen Jahre verglichen wurde ( $t_0, t_{-1}, t_{-2}, t_{-3}$ ). Somit sollte betrachtet werden, ob und in welchem Zeitabstand die Policy der Debatte folgt.



Vergleicht man zunächst den graphischen Verlauf der Debatte ( $t_0$ ) zu humanitären Fragen mit der Gesetzgebung ( $t_0$ ) für den Kreis der Asylberechtigten, so wird ein grundsätzlich ähnlicher Verlauf erkennbar. Insbesondere die Entwicklungen beider Linien Ende der 1980er Jahre und um die Jahrtausendwende legen nahe, dass Diskurs und Policy in keinem vollkommen unverbundenen Verhältnis zueinander stehen. Auch bei der Betrachtung von wirtschaftlichen Argumenten und der Regulierung von Hochqualifizierten zeichnet sich ein nicht zu vernachlässigender Zusammenhang zwischen beiden Kurven ab.

Unterlegt man diese Beobachtungen mit den konkreten Zahlen der Regression, so kommt man zu den in Tabelle 3 und Tabelle 4 dargestellten Ergebnissen. Grundsätzlich

Asyl ( $t_0$ )	Koeffizient	Standardfehler	T	$P >  t $	95% Konfidenzintervall	
Humanität ( $t_0$ )	0,0344	0,0080	4,29	0,000	0,0178	0,0510
Humanität ( $t_{-1}$ )	0,0284	0,0092	3,10	0,005	0,0094	0,0474
Humanität ( $t_{-2}$ )	0,0363	0,0079	4,57	0,000	0,0198	0,0528
Humanität ( $t_{-3}$ )	0,0354	0,0081	4,37	0,000	0,0185	0,0523

Tabelle 3

existiert ein positiver und signifikanter Zusammenhang zwischen beiden Größen. Hierauf verweisen die Koeffizienten in der zweiten und die P-Werte in der fünften Spalte. Ein Anstieg in der Nutzung des jeweiligen, Zuwanderung begrüßenden Frames drückt sich in einer entsprechend liberaler werdenden Asyl- bzw. Arbeitsmigrationspolitik aus.

Arbeit ( $t_0$ )	Koeffizient	Standardfehler	T	$P >  t $	95% Konfidenzintervall	
Wirtschaft ( $t_0$ )	0,0830	0,0380	2,19	0,039	0,0045	0,1616
Wirtschaft ( $t_{-1}$ )	0,1039	0,0276	3,76	0,001	0,0466	0,1612
Wirtschaft ( $t_{-2}$ )	0,1222	0,0231	5,30	0,000	0,0743	0,1702
Wirtschaft ( $t_{-3}$ )	0,1305	0,0306	4,26	0,000	0,0666	0,1943

Tabelle 4

Allerdings - und das mag der geringen Anzahl an Beobachtungen in der Messreihe geschuldet

sein - ist keine präzise Aussage über das zeitliche Verhältnis beider Variablen möglich. Die Höhe der Koeffizienten bleibt in beiden Fällen über die vier untersuchten Jahre hinweg relativ gleich und steigt in keinem betrachteten Zeitraum unverhältnismäßig stark an. Dementsprechend bleibt die Frage offen, in welchem zeitlichen Abstand die abhängige Variable Policy auf eine Veränderung in der Diskussion reagiert. Dreht man dieses Verhältnis um und überprüft, ob auch der Einfluss einer Policy auf ihren entsprechenden Diskurs zu beobachten ist, so suggerieren die Ergebnisse, dass im Bereich der Asylpolitik weniger solcher Interaktionseffekte zu beobachten sind als im Bereich der Hochqualifizierten. Hieraus wäre zu schließen, dass sich eine Veränderung in der wirtschaftsorientierten Regulierung von Zuwanderern stärker auf die politische Debatte im Bundestag auswirkt, als das in Humanitätsfragen der Fall ist. Dieser Effekt kann jedoch hier nicht näher betrachtet werden.

Für das Politikfeld der deutschen Ausländerpolitik ist festzuhalten, dass die Inhalte parlamentarischer Diskurse über ein hohes Erklärungspotenzial für die Entwicklung gesetzlicher Regulierungen verfügen. Sowohl für die Domäne der Asylpolitik als auch für den Bereich der Hochqualifizierten konnte nachgewiesen werden, dass eine Zu- bzw. Abnahme von Zuwanderung befürwortender Argumentationen in einem positiven und signifikanten Zusammenhang mit Veränderungen politischer Steuerungsregularien stehen. Hypothese 3 ist somit als bewiesen zu betrachten.

## **5.4 Kontext**

### **5.4.1 Struktureller Handlungsdruck auf das politische System**

Folgt man den Annahmen der Punctuated Equilibrium Theory weiter, so sind Agendasetzungsprozesse und Inhalte politischer Problemdefinitionen vor dem Hintergrund politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zustände sowie strategisch motivierter Akteurs-handlungen zu betrachten. In diesem Abschnitt soll darum in zwei Schritten überprüft werden, inwieweit ein solcher Zusammenhang auch in der Zuwanderungspolitik nachgewiesen werden kann: „Vielleicht lässt sich die Intensität, manchmal geradezu Aufgeregtheit der Debatte um Einwanderung und Integration mit den Umständen erklären, unter denen sie stattfindet“ (Baasner 2010: 9; vgl. Schönwälder 2006: 15). Bevor dafür auf die Relevanz einzelner Schlüsselereignisse für Agenda und Debatten im Deutschen Bundestag eingegangen wird, soll zunächst betrachtet werden, ob Veränderungen in unterschiedlichen Problemindikatoren mit solchen in einzelnen

Problemframes in Beziehung gesetzt werden können. Dies ist deswegen interessant, weil für dieses Politikfeld häufig der Vorwurf geäußert wird, demographische und wirtschaftliche Indikatoren würden von der Politik nur unzureichend berücksichtigt werden.

Die nachfolgende Analyse betrachtet das Verhältnis zwischen dem Diskurs eines Jahres ( $t_0$ ) und dem polit-ökonomischen Kontext des Vorjahres ( $t_{-1}$ ). Dabei findet im Rahmen einer multivariaten Regressionsanalyse ein sehr einfach gehaltenes Modell mit drei Dimensionen Anwendung: Politik, Wirtschaft und Demographie. Unter der politischen Dimension wird sowohl eine Dummyvariable für die Rot-Grüne Regierung verwendet als auch der Einfluss positiver Referenzen gegenüber Migranten in Bundestagswahlprogrammen der jeweiligen Regierungsparteien betrachtet (Comparative Manifestos Project; Volkens et al. 2012). Die Nutzung dieser Variablen basiert auf der Annahme, dass Parteien und Parteiprogramme einen nachweislichen Einfluss auf die Politik und den Diskurs ihrer Mitglieder ausüben (Papi/Shikano 2004). Während im Rahmen der Wirtschaftsdimension der Einfluss von Arbeitslosenzahlen und des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf auf die Debatten untersucht wurde (alte Bundesländer), ist im Bereich der Demographie der Anteil der Über-60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung und der Prozentsatz ausländischer Bürger an der Wohnbevölkerung mit in die Betrachtung einbezogen worden. Für diese Daten wird angenommen, dass sie einen Einfluss auf die Wahrnehmung der „Ausländerfrage“ ausüben. Da Baumgartner und Jones ebenfalls der öffentlichen Meinung einen erheblichen Einfluss auf den politischen Diskurs zusprechen, wurde auch sie als erklärender Faktor mit in die Betrachtung einbezogen. Allerdings liegen im Bereich der Ausländerpolitik nur relativ wenige Daten für den hier betrachteten Zeitraum vor (vgl. Dietrich 2007). Deshalb erfolgt die Untersuchung der demoskopischen Dimensionen getrennt von den drei übrigen Variablen. In acht zwischen 1980 und 2002 durchgeführten Erhebungen des ALLBUS (Diekmann et al. 2010) wurden Bundesbürger gefragt, ob Ausländer bei steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland in ihre Heimatländer zurückkehren sollten bzw. hier lebende Ausländer sich stärker an die deutsche Gesellschaft anzupassen hätten. Der Zusammenhang zwischen dem Anteil an Befürwortern und den einzelnen Frames wird im Korrelationsmaß  $r$  ausgedrückt.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 5 dargestellt. Das Modell zur Messung des Einflusses von politischen, wirtschaftlichen und demographischen Faktoren auf einzelne Frames liefert nur

einzelne signifikante Werte. Für den Großteil kann nicht eindeutig bestimmt werden, ob sich diese von dem Wert 0 unterscheiden. Ceteris paribus lässt sich kein eindeutiger Effekt des Regierungsantritts von Rot-Grün bzw. der ideologischen Ausrichtung einer Regierungspartei ganz allgemein auf den politischen Diskurs feststellen. Auch scheinen weder demographische noch wirtschaftliche Größen in einem direkten Zusammenhang mit der gesamt-parlamentarischen Debatte zu stehen. Aus diesen Ergebnissen lässt sich schlussfolgern, dass die Diskussionsinhalte auf einem weitaus komplexeren Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren basieren, als durch das verwendete Modell angenommen wird. Diese umfassender zu analysieren, würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschreiten.

		Humanität (t <sub>0</sub> )	Wirtschaft (t <sub>0</sub> )	Integration (t <sub>0</sub> )	Belastung (t <sub>0</sub> )	Sicherheit (t <sub>0</sub> )	Abgrenzung (t <sub>0</sub> )
Politik (t <sub>-1</sub> )	Rot-Grün	***					
	CMP			***			
Wirtschaft (t <sub>-1</sub> )	AL						***
	BIP/Kopf						
Demographie (t <sub>-1</sub> )	>60						
	Ausländer						***
Demoskopie (t <sub>0</sub> )	Anpassung			0,48			-0,56
	Rückkehr	-0,56	-0,50	-0,11	0,72		0,62

Signifikanz: 0.01\*\*\*; 0.05\*\* ; 0.1\*

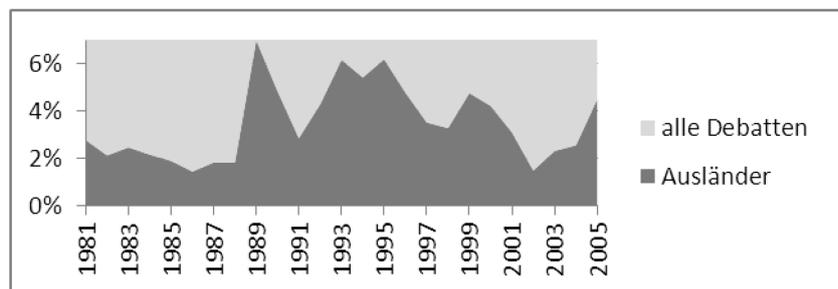
Tabelle 5

Es wird jedoch deutlich, worauf kommende Untersuchungen bei der Verwendung dieses Analyseansatzes achten sollten. Will man den Einfluss unterschiedlicher Kontextfaktoren auf politische Problemdefinitionsprozesse im Bundestag messen, müssen die Frames den jeweiligen Diskurskoalitionen bzw. Parteipolitikern zugeordnet werden. Erst dadurch wäre es möglich zu überprüfen, ob sich Regierungsverantwortung oder Inhalte von Wahlprogrammen im Diskurs einer Partei niederschlagen und wann sozio-ökonomische Randdaten zur Legitimation von Eigeninteressen verwendet werden. Damit könnte auch ein besseres Bild über das strategische Verhalten von Akteuren im Bundestag gezeichnet werden. Zudem könnte dies zu einem besseren Verständnis des zeitlichen Verhältnisses zwischen sich ändernden Kontextfaktoren und politischen Diskursen führen. Das hier vorliegende Messergebnis kann also vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass in der Frameanalyse die Bundestagsdebatte lediglich pauschal, über alle Parlamentarier hinweg, betrachtet und nicht auf unterschiedliche Parteipositionen eingegangen wurde.

### 5.4.2 Focusing Events

Neben sozio-ökonomischen Problemindikatoren kann ein Politikfeld auch durch besondere Vorkommnisse nachhaltig geprägt und verändert werden. Diese Ereignisse können zufällig oder zeitlich bestimmbar sein. Wesentlich ist die Tatsache, dass sie durch ihre hohe Öffentlichkeitswirkung in der Regel unweigerlich die Aufmerksamkeit politischer Akteure auf sich lenken und diese zum Handeln im entsprechenden Problemfeld drängen. Die folgende Abbildung zeigt zunächst die Entwicklung der Bundestagsagenda zum Thema „Ausländer“ vor

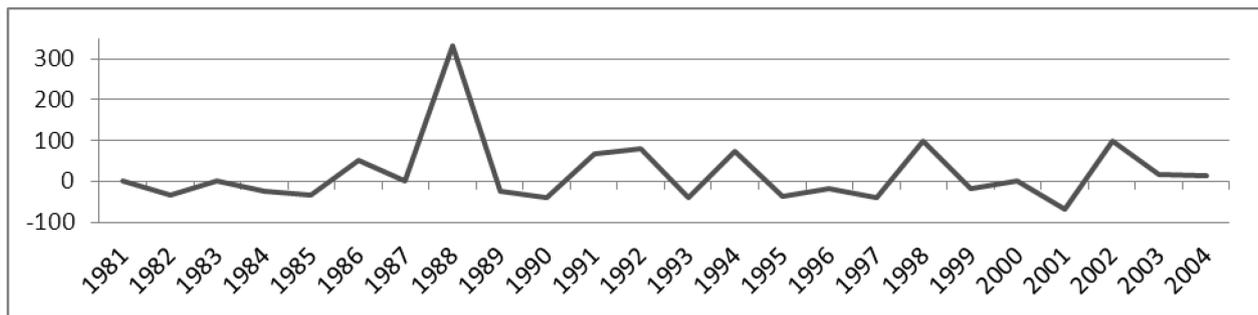
dem Hintergrund der übrigen 84 vom DIP identifizierten Themenkategorien<sup>22</sup>. Danach unterliegt die hier im Fokus stehende Thematik seit dem Ende der 1980er Jahre



ständigen Konjunkturschwankungen. Das Jahr 1988 markiert den Beginn einer zunehmenden Thematisierung der „Ausländerfrage“ auf der Bundestagsagenda. Dies unterstreicht auch die Beobachtung, nach der die 1980er Jahre das „verlorene Jahrzehnt der Integration“ bzw. ein Phase „migrationspolitischer Stagnation“ gewesen seien. Hatte das Ausländerthema zuvor durchschnittlich 2% der Agenda besetzt, erreichte es zwar in den 1990er Jahren Spitzenwerte von 6 und 7%, sank aber zwischenzeitlich auch auf 1,5% ab<sup>23</sup>. Betrachtet man in der folgenden Abbildung die prozentuale Veränderung der Anzahl der Debatten zum Thema „Ausländer“ eines Jahres im Vergleich zum Vorjahr, wird der im Jahr 1989 verzeichnete sprunghafte Anstieg im Vergleich zu 1988 noch deutlicher (issue intrusion). Obwohl zu diesem Zeitpunkt unterschiedliche Faktoren dazu geführt zu haben scheinen, dass diesem Thema im Deutschen Bundestag mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde, muss jedoch angemerkt werden, dass Änderungen zwischen 50 und 100% in diesem Politikbereich keine Ausnahme bilden.

<sup>22</sup> Ich konnte nicht ermitteln, nach welchem System der Deutsche Bundestag diese Kodierung vornimmt.

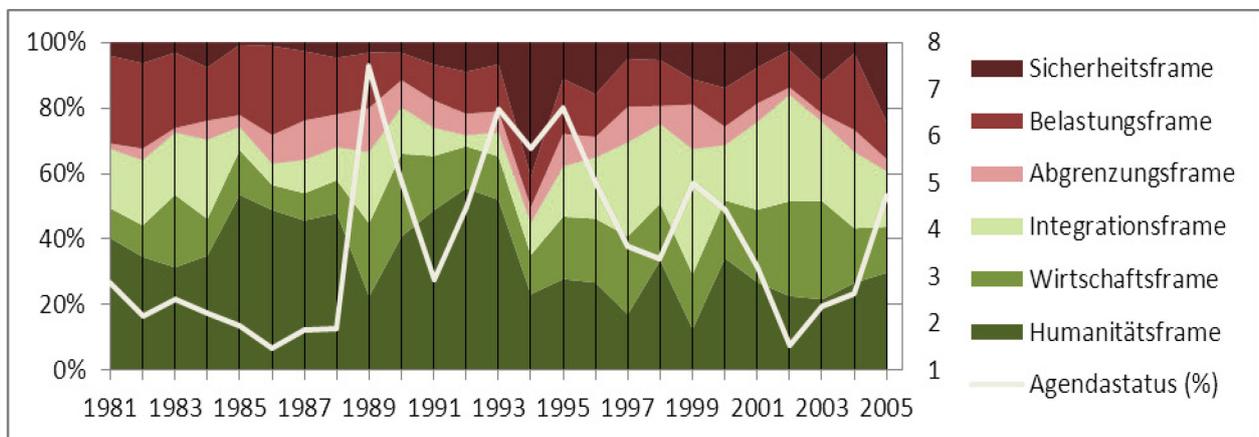
<sup>23</sup> Christian Breunig betont, dass die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 an der Arbeit des Deutschen Bundestags kaum etwas verändert hat (2012: 3 ff.). So war der Institutionentransfer gleichzeitig von einem Thementransfer begleitet, wodurch es zu kaum merklichen Änderungen der Agendainhalte und des legislativen Outputs kam.



Unter Hinzunahme der Ergebnisse der Frameanalyse soll nachfolgend untersucht werden, ob derartige Umbrüche im Agendastatus bzw. den Inhalten der ausländerpolitischen Diskussion in einen Zusammenhang mit unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Schlüsselereignissen gebracht werden können. Dabei ist es an dieser Stelle nur möglich, Vermutungen über bestehende Zusammenhänge zu äußern. Beide Größen sind in der folgenden Grafik dargestellt.

Betrachtet man zunächst die Veränderung von Themen und Agenda im Anschluss an die Bundestagswahlen, bei denen es zu einem Wechsel von mindestens einer Regierungspartei gekommen ist, scheint im Vergleich zu 1983 vor allem 1998 ein gewisser Zusammenhang sichtbar zu werden. Zwar stieg die Agendapräsenz der Ausländerproblematik mit dem Regierungsantritt von Rot-Grün an, das Thema erfuhr jedoch keine dauerhafte Priorisierung auf Ebene der Bundestagsagenda. Im Diskurs kam es insbesondere 1999 zu einer merklichen Zunahme von Integrationsargumenten. Dieses Jahr war von einer massiven Auseinandersetzung um die von der Rot-Grünen Koalition getragenen Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes geprägt. Besonders die hessische CDU hatte gegen die forcierte Integration von Ausländern in einer sehr stark mediatisierten, ausländerkritischen „Doppelpass“-Kampagne mobil gemacht. Eine Zunahme von Integrationsargumenten 1989 könnte in ähnlicher Art und Weise potenziell dadurch erklärt werden, dass rechtsradikale Parteien in Berlin und Hessen in diesem Jahr auf Landesebene eine Reihe von sehr öffentlichkeitswirksamen Wahlerfolgen verzeichnen konnten und dadurch dem gesellschaftlichen Zusammenhalt auf Bundesebene mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Zu Beginn der 1990er Jahre gerieten diverse fremdenfeindlich motivierte Übergriffe auf Asylbewerber und andere Ausländer in den Fokus von Medien und Öffentlichkeit. Bis heute sind die Vorkommnisse von Hoyerswerda (1991), Mölln, Rostock-Lichtenhagen (1992) und Solingen (1993) vielen ein Begriff. Diese Phase ist durch eine merkliche Zunahme der Relevanz dieses Themas im Bundestag gekennzeichnet. Innerhalb von drei Jahren steigt der Agendaanteil von 2,5 auf knapp 7% an. Auch inhaltlich lassen sich Veränderungen in den Diskursen erkennen. So kommt es zwischen 1989 und 1993 zu einer stetigen Zunahme von Humanitätsargumenten von 22,5% auf etwa 55%. In die Periode dieses Anstiegs lassen sich ebenfalls internationale Ereignisse wie der Zerfall der Sowjetunion nach dem Amtsantritt Gorbatschows 1988 und die



Zunahme humanitärer Krisenherde wie der Beginn des Bosnienkrieges 1992 einordnen. Hierdurch kam es zu einem massiven Anstieg der Aussiedler-, Asylbewerber- und Flüchtlingszahlen. Während 1985 der Wanderungssaldo in Deutschland noch +56.000 beträgt, erreicht er im Jahr 1992 mit +782.000 das ca. 14-fache dieses Wertes. Auf Grundlage der Zahlen wird verständlich, warum sich im Jahr 1994 die nationalen Sicherheitsbedenken so schlagartig vermehrt haben könnten (attribute intrusion). Die Zunahme des Belastungsframes von 8 auf 14% zwischen 1990 und 1993 fällt vor diesem Hintergrund überraschend verhalten aus. Für die Ereignisse vom 11. September 2001 lassen die vorliegenden Daten keine entsprechenden Schlussfolgerungen zu, obwohl ihnen in der Literatur zur deutschen Ausländerpolitik ein verhältnismäßig hoher Stellenwert beigemessen wird. Hingegen könnten die Bombenanschläge von Madrid im März 2004 für die Zunahme sicherheitspolitischer Bedenken im Jahr 2005 verantwortlich gemacht werden.

Es ist anzunehmen, dass neben externen Ereignissen auch Vorkommnisse innerhalb des politischen Systems Einfluss auf die Themen und Inhalte von parlamentarischen Debatten hatten. So kann argumentiert werden, dass der erste, stark umstrittene Entwurf aus dem Jahr 1988 zur Novellierung des Ausländergesetzes (1990) dazu beigetragen hat, die Notwendigkeit von Reformen in der Zuwanderungspolitik in das bundespolitische Bewusstsein zu rücken. Die bis dahin geltende Fassung des Ausländergesetzes ging auf das Jahr 1965 zurück. Mit dem Asylkompromiss 1993 kommt es zu einem schlagartigen Abfall des Einwanderungsland-Paradigmas von 72,5 auf 45 % und im Anschluss an die Einführung der Green Card aus dem Jahr 2000 ist ein Anstieg der Nutzung des Wirtschaftsframes von 16,5 auf 30% zu verzeichnen. Auch hier ist folglich ein Einfluss von politischen Focusing Events auf die Bundestagsdiskussion zu vermuten. Im Zusammenhang mit der Reform des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2002, welches maßgeblich auf dem im Juli 2001 vorgestellten Bericht der sogenannten Süßmuth-Kommission basierte, scheint sowohl die Zunahme wirtschaftsbezogener- als auch integrationspolitischer Elemente zu stehen. Die Relevanz dieser Themen wurde besonders stark von den Kommissionsmitgliedern betont (Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung 2001). Im Anschluss an die Verabschiedung des ersten Gesetzentwurfs zum Zuwanderungsgesetz durch Bundestag und Bundesrat im März 2002 war es im Dezember 2002 nach einer Verfassungsklage unionsregierter Länder zur Feststellung eines Abstimmungsfehlers im Bundesrat durch das Bundesverfassungsgericht gekommen. Der Großteil der Ausländerpolitik zur Neuaushandlung eines zweiten Gesetzentwurfes spielte sich bis 2004 dann mehr in diversen Gremien und Vermittlungsausschüssen als im Plenum des Deutschen Bundestags ab. Hierdurch wäre der starke Einbruch von Bundestagsdebatten zwischen 2002 und 2004 zu erklären.

In den beiden vorangegangenen Abschnitten wurde der Versuch unternommen, einen Zusammenhang zwischen der Migrationsdebatte im Parlament und unterschiedlichen Problemindikatoren sowie aufmerksamkeitszentrierenden Ereignissen herzustellen. Dieses Vorgehen basierte auf der Annahme, dass sowohl sozio-ökonomische Daten als auch besondere Vorkommnisse parteiübergreifenden Einfluss auf die Problemwahrnehmung von Abgeordneten haben und wurde durch Hypothese 4 aufgegriffen. Der erste Teil der Untersuchung hat deutlich gemacht, dass Agendasetzungs- und Framingprozesse sehr komplex sind und nicht nur durch einzelne strukturelle Faktoren erklärt werden können. Hierauf wurde bereits näher eingegangen. Einerseits kann z.B. die Problemwahrnehmung und der wirtschaftliche Diskurs eines

Abgeordneten nicht allein durch das Ausmaß an Arbeitslosigkeit, sondern auch durch viele weitere Faktoren zusätzlich beeinflusst werden. Bei der Analyse von Ursache und Wirkung längerer Kausalketten besteht deshalb die Gefahr, einen direkten Zusammenhang nachweisen zu wollen, wo ein solcher nicht existiert. Andererseits ist jedoch ein beachtliches Maß an Gemeinsamkeiten zwischen aufmerksamkeitszentrierenden Ereignissen und politischen Diskursen in der deutschen Zuwanderungspolitik zu beobachten. Deshalb kann Hypothese 4 mit dem Verweis auf den begrenzten Rahmen der hier durchgeführten Analysen und den Bedarf an umfangreicheren Studien nicht eindeutig beantwortet werden.

Betont werden soll abschließend die Erkenntnis, dass plötzliche Aufmerksamkeitssprünge sowohl für die Agenda im Bundestag (1989) als auch die Diskussion des (Nicht-) Einwanderungsland-Paradigmas (1994) nachgewiesen werden konnten. In beiden Jahren wird eine überdurchschnittliche Veränderung der Themenanzahl und der Inhalte des politischen Diskurses im Vergleich zum Vorjahr deutlich. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass derartige von Baumgartner und Jones beschriebene Prozesse sowohl für Agenda- als auch Framingprozesse gelten, diese jedoch nicht zwangsläufig auf den gleichen Zeitpunkt fallen müssen. Dass sich etwas Grundlegendes an den Inhalten einer Diskussion ändert, wenn das ihr übergeordnete Thema plötzlich in den politischen Fokus rückt ist zwar wahrscheinlich, es bildet jedoch keine notwendige Bedingung. Inwieweit Agenda- und Framesprünge unmittelbar mit einem Policywandel in Verbindung stehen, konnte für die Zuwanderungspolitik nicht eindeutig geklärt werden, da letzterer bisher ausgeblieben ist.

## **6 Diskussion der Ergebnisse im Kontext der wissenschaftlichen Debatte**

### **6.1 Problemverständnis (Hypothese 1)**

Wie sind nun die Ergebnisse der Analyse in den aktuellen wissenschaftlichen Diskussionsstand einzuordnen und im Kontext der bisherigen Erkenntnisse zu diesem Thema zu bewerten? Zunächst gibt es, abweichend von einigen der eingangs zitierten Autoren, eine Reihe von Verfassern, die mit der hier aufgestellten Beobachtung übereinstimmen, der zufolge es zu keiner grundlegenden Änderung im Ton der Debatte nach 1998 gekommen und ein Großteil der alten Argumentationslinien im Zuwanderungsdiskurs auch in den Jahren danach weitgehend aufrecht erhalten worden ist (vgl. Groß 2006: 31; Saleh 2008: 174; Hoffmann 2005: 141; Wengeler 2006: 13). Jedoch wird dieser Diskurs als weitgehend zuwanderungskritisch charakterisiert, was die

Ergebnisse der Analyse des Deutschen Bundestags gewissermaßen konterkariert, da dort eine Dominanz zuwanderungsbegrübender Frames festgestellt wurde. Während also Übereinstimmung hinsichtlich des ausgebliebenen Wandels besteht, kann die Frage nach der inhaltlichen Ausrichtung hier nicht endgültig geklärt werden. Es bleibt zu untersuchen, welche gesellschaftlichen Bereiche mit dem vielzitierten „öffentlichen“ Meinungsklima angesprochen werden, wie sich dieses womöglich vom deutschen Parlament unterscheidet und welche Faktoren hierfür verantwortlich gemacht werden können. Für die Klärung dieser Fragen bedarf es weiterer Studien.

In der Literatur wird allseitig betont, dass mit der Einführung der Green Card, die eine Verbindung zwischen nationalen wirtschaftlichen Interessen und einer koordinierten Ausländerpolitik schaffte, so etwas wie einen „Einfallspunkt für die Diskussion über eine Gesamtkonzeption“ begründet wurde (Hoffmann 2009: 93; Ette 2003: 41; Meier-Braun/Oberndörfer 2000: 23; Saleh 2008: 169). Dies konnte ich im Rahmen dieser Arbeit nicht näher analysieren. Hatte lange Zeit die Frage dominiert, *ob* man ein Einwanderungsland sei oder nicht, wurde nun erstmalig auch darüber gesprochen, *wie* ein umfassendes Zuwanderungskonzept auszusehen habe. Die Tatsache, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien zwischen 2000 und 2001 hierzu eigene Kommissionen einsetzten, die sich mit diesem Thema beschäftigten, untermauert dies und ist Ausdruck einer Versachlichung der deutschen Zuwanderungsdebatte (Süssmuth 2006: 213; Schönwälder 2009: 19; Angenendt/Kruse 2003: 438). Darüber hinaus hat spätestens mit der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz eine Annäherung der Immigrations- und Integrationsdebatte eingesetzt (Baasner 2010: 11; Mehrländer/Schultze 2011: 28; Nick-Magin 2011: 109f.). Sie ist Ausdruck eines im Wandel begriffenen Selbstverständnisses gesellschaftlicher Zugehörigkeit in Deutschland. Zugehörigkeit wird demnach zunehmend weniger über Abstammung (*ius sanguinis*) als über Aufenthalt (*ius soli*), Sprache und eine gemeinsame, auf der Anerkennung kultureller Differenz basierende Werteordnung definiert. Das „Thema Integration ist im Zentrum der politischen Debatte angelangt“ (Hauschild 2009: 435; Zwengel/Hentges 2008: 9). Ein derartiges Abrücken vom deutschen „Ethnozentrismus“ markiert eine ganz maßgebliche Veränderung (vgl. Koopmans/Michalowski/Waibel 2012: 1226).

## 6.2 Policyoutput (Hypothese 2)

Die Erkenntnis, dass das Aufenthaltsgesetz, welches im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes seit 2005 das Recht für Drittstaatenangehörige regelt, zu keiner grundlegenden Neuausrichtung der Gesetzeslage in der Ausländerpolitik geführt hat, stützt sich auf einen breiten wissenschaftlichen Konsens: „Von einer Öffnung Deutschlands für eine Zuwanderung im Sinne eines traditionellen Einwanderungslandes [kann] keine Rede sein“ (Hailbronner 2008: 42; vgl. Bast 2011: 6; Krüger-Potratz 2006: 58; Schönwälder 2006: 18; Bade/Bommes 2004: 466). Vielmehr wird von einer „restriktiven Handhabung“ und „Begrenzung“ von Zuwanderung gesprochen (Hell 2005: 174ff.). Oberndörfer bezeichnet das Aufenthaltsgesetz vor diesem Hintergrund auch als „Zuwanderungsbegrenzungsgesetz“ (2007: 4). Die Ergebnisse, die im Rahmen der Untersuchung erarbeitet worden sind und nach denen die Steuerung unterschiedlicher Zielgruppen differenziert zu betrachten ist, werden auch von anderen Autoren untermauert. Oberndörfer/Berndt sprechen von einem „massiven Rechtsabbau“ in der humanitär motivierten Einwanderung (1997: 183) und Bade/Bommes von einer abnehmenden Privilegierung der Aussiedler sowie einer zögernden Akzeptanz hochqualifizierter Zuwanderer (2004: 465; vgl. Groß 2006: 33). Darauf, dass man für Deutschland im Bereich der Immigration von keinem Policywandel im Sinne eines politischen Zielwandels sprechen kann, weisen auch die Ergebnisse der Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung zu „Citizenship Rights for Immigrants“ aus dem Jahr 2012 hin. Die für den Zeitraum zwischen 1980 und 2002 erhobenen Werte lassen erkennen, dass es zwar zu diversen Erleichterungen im Bereich der Einbürgerung (vgl. Bauböck 2005) und zu Verbesserungen im Ausweisungsschutz von Migranten gekommen ist, von einer grundlegenden Richtungsänderung jedoch nicht die Rede sein kann (Koopmans/Michalowski/Waibel 2012). Auf ähnlich begrenzte Fortschritte im Bereich der Integration mittels ausländerpolitischer Gleichstellungspolitiken weist auch die Untersuchung des „Multiculturalism Policy Index“ für die Zeit zwischen 1980 und 2000 hin (Tolley 2011).

Im Zuge der Weichenstellung durch das Staatsangehörigkeitsgesetz 1999 betrachten Hoffmann (2009: 19) und Santel/Weber (2000: 127) die Reform der deutschen Integrationspolitik nach 1998 als einen durchaus so zu benennenden Policywandel. Durch die Verankerung der Integration im Zuwanderungsgesetz und die auf die Vorschläge der Süssmuth-Kommission zurückgehende Einführung Migrationsgruppen übergreifender Integrationskurse könne von

einem ideengeschichtlichen Wechsel gesprochen werden. Einen derartigen Sprung konnte ich in der hier vorgenommenen Untersuchung jedoch nicht erkennen. Meine Ergebnisse stützen vielmehr die Beobachtungen anderer Autoren, die trotz der fehlenden rechtlichen Verankerung bereits vor 1998 eine relativ umfassende und beständige Integrationspolitik auf Bundesebene seit dem Ende des Anwerbstopps verzeichnen (Luft 2009: 325; Bade/Bommes 2004: 487; Currie/Wunderlich 2001: 182; Mehrländer/Schultze 2001: 143).

Zusammenfassend lässt sich für die Policyebene feststellen, dass „die deutsche Gesetzgebung die Anwesenheit von Ausländern [noch immer] (...) nicht als ein aus Gründen der Sicherung der Wirtschaftskraft und der Sozialsysteme oder der Fortentwicklung der Bevölkerungsstruktur anzustrebendes und zu gestaltendes Ziel“ betrachtet (Sommer 2007: 62; vgl. Renner 2005: 17; Wollenschläger 1997: 217). Diese Bewertung würde wohl anders ausfallen, wäre das Zuwanderungsgesetz in seiner Version aus dem Jahr 2002 in Kraft getreten (Interview C). So wiederum schafft die Gesetzgebung bis zum Jahr 2005 „keine neue soziale Realität“ (Süssmuth 2006: 108). Noch immer gelten der Anwerbstopps und der Bedarf eines konkreten Arbeitsangebotes zur Arbeitsaufnahme. Vielleicht lässt sich auch dadurch erklären, warum 2005 nur etwa 800 nach Deutschland zugewanderte Hochqualifizierte behördlich registriert worden sind (Straubhaar 2008: 20; Oberndörfer 2007: 4). Die Reformen in der Ausländerpolitik seit dem Antritt der Rot-Grünen Koalition haben jedoch zu einer merklichen Vereinheitlichung und Systematisierung in der Steuerung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik geführt (Vogel 2010: 44; Luft 2009: 300; Ette 2003: 50). Dies ist auch im Abschnitt zum Policyoutput dieser Arbeit deutlich geworden. Zwar ist „die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen kein ungesteuertes Zuwanderungsland“ gewesen (Süssmuth 2006: 112), dennoch haben lange Zeit unterschiedliche Ausnahmeregelungen anstelle einer einheitlichen Gesamtgesetzgebung dominiert (Santel/Weber 2000: 130).

### **6.3 Zusammenhang zwischen Problemverständnis und Policyoutput (Hypothese 3)**

Einige Autoren merken an, dass die politische Rhetorik vom „Nicht-Einwanderungsland“ seit Ende der 1970er Jahre eine „folgenreiche und zunehmend an politischer Relevanz verlierende programmatische Begleiterscheinung“ war, die der Verabschiedung und Implementation von Policies in diesem Politikfeld geradezu entgegenlief (Bade/Bommes 2004: 451; Bade/Bommes 2000: 178; Heckmann 2010: 6; Heckmann 2003: 52; Santel/Weber 2000: 134; Kolb 2003: 31).

Dadurch seien „die realen Erfolge der Einwanderungspolitik in der Öffentlichkeit verdeckt“ und „die Dynamik der Einwanderungsdiskussion in der öffentlichen Wahrnehmung bei weitem überschätzt“ worden (Mehrländer/Schultze 2001: 61; Hell 2005: 173). In der vorliegenden Arbeit konnte dieser auch als „Gap-Hypothese“ bezeichnete, fehlende Zusammenhang zwischen Debatte und Policy nicht bestätigt werden. Zwischen der gesetzlichen Entwicklung in der Zuwanderungspolitik zwischen 1981 und 2005 und der Entwicklung des parlamentarischen Problemverständnisses im Bereich Asyl und Arbeitsmigration besteht ein kausales Verhältnis.

Interessant ist vor diesem Hintergrund die Beobachtung, die Hailbronner (2008: 39f.) und Müller (2010: 28) machen. Gemäß den Autoren würde eine derartige „Lücke“ zwischen dem öffentlichen Diskurs einzelner Spitzenpolitiker und der internen bzw. auch parlamentarischen Zuwanderungsdiskussion der Parteien zu beobachten sein. Dies könnte man damit erklären, dass die Bevölkerung in Migrationsfragen in der Regel weitaus kritischer eingestellt ist, als Parteien und Beamte (Adolino/Blake 2011: 105) und somit einerseits im Interesse der Wiederwahl eine medienwirksame, zuwanderungskritische Rhetorik von Regierungs- und Oppositionsmitgliedern als wahltaktisch angemessen erschien. Andererseits existiere ein politischer Pragmatismus, der sich aber nur auf der Ebene interner Debatten und Entscheidungen über Immigration und Integration äußerte, da er der öffentlichen Aufmerksamkeit bewusst entzogen wird (Oberndörfer 2007: 5; Ette 2003: 46; Bade/Bommes 2004: 453). Bade/Münz beschreiben dieses Phänomen folgendermaßen: *„Auf hell erleuchteter politischer Bühne im Vordergrund entfaltet sich über Jahrzehnte hinweg der Kampf um die appellative Selbstbeschreibung der Bundesrepublik Deutschland als ‚Nicht-Einwanderungsland‘ in sich stets fortschreibenden Diskurskonstellationen. Im unausgeleuchteten Hintergrund konnte sich, gleichsam geschützt durch die Konfrontationen im Vordergrund, eine pragmatische Integration nach Recht und Gesetz entfalten. Ihr Ergebnisse sind, auch im internationalen Vergleich, erheblich besser als ihr – durch die stete Fixierung auf die ‚Bühne‘ – geprägter Ruf.“* (2000: 18f.) Hiernach würde verständlich werden, warum die Frameanalyse im Deutschen Bundestag zu dem Ergebnis einer zuwanderung begrüßenden Tons gekommen ist, während die „öffentliche“ Rhetorik meist als eher ablehnend wahrgenommen wird.

Eine weitere aus der Forschung abzuleitende Ungereimtheit wirft die gestiegene Restriktivität in der Regulierung von Asylbewerbern und Aussiedlern auf. Dem von James Hollifield

aufgestellten „liberalen Paradoxon“ zufolge können demokratische Rechts- und Sozialstaaten Zuwanderung nur begrenzt kontrollieren. Insbesondere vor dem Hintergrund internationaler Vertragswerke und Menschenrechtsregime sowie auf Grundlage der Rechtsprechung nationaler Gerichtshöfe seien in liberalen Rechtsstaaten einmal zugesicherte politische und soziale Rechte an Migranten nur schwer einzuschränken und Politikern bei dem Design von Policies die Hände gebunden (Ataç 2010: 268; Luft 2009: 12; Bast 2011: 20f.; Kolb 2003: 16; Bade/Bommes 2000). Freeman beschreibt diesen Prozess als „expansionary bias in the politics of immigration“ (1995: 882f.). Nicht nur der Asylkompromiss von 1993 und seine Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1996 stellen dieses Phänomen jedoch in Frage und lassen Zweifel an der Anwendbarkeit des liberalen Paradoxons auf den deutschen Fall zu. Ginge man davon aus, dass dieses Paradox in der Zuwanderungspolitik von Staaten tatsächlich Anwendung findet, wäre anzunehmen, dass Policies trotz einer veränderten politischen Problemwahrnehmung nicht entsprechend verändert werden könnten. Demnach wären die Annahmen der PET in diesem Politikfeld von nur eingeschränkter Gültigkeit. Die vorliegende Untersuchung scheint also auch hier interessante und bisher unzureichend geklärte Fragen bezüglich des komplexen Zusammenhangs von Politikherstellung und -darstellung in der Migrationspolitik aufzuwerfen.

#### **6.4 Kontext (Hypothese 4)**

„Der Diskurs ist schon immer auch ein Reflex bestimmter Problemlagen.“ (Interview A) Wie genau dieser „Reflex“ jedoch aussieht, konnte im Rahmen dieser Arbeit nur andeutungsweise untersucht werden. Hierfür wurde der politische Diskurs vor dem Hintergrund parteipolitischer Faktoren, dem sozialen und wirtschaftlichen Druck sowie dem öffentlichen Meinungsbild betrachtet. Obwohl die Differenzierung nach Parteien in der Inhaltsanalyse des parlamentarischen Diskurses dieser Arbeit nicht angelegt war, ist insbesondere die Frage, ob sich die ideologische Ausrichtung von Parteien auf den Diskurs auswirkt, in der Literatur von besonderem Interesse. Bade/Bommes kommen diesbezüglich zu dem Schluss, dass der Rot-Grüne Regierungswechsel keinen Bruch im politischen Diskurs markierte und „die Politik der neuen Bundesregierung (.) durchaus in der Logik der bis dahin abgelaufenen Entwicklung“ lag (2004: 466). Die Ergebnisse meiner Frameanalyse stützen diese Argumentation, sollten aber

durch eine differenziertere Untersuchung einzelner Parteien und Diskurskoalitionen fundiert werden.

Die „Ausländerfrage“ gilt seit Beginn der 1980er Jahre als eine einflussreiche Konfliktlinie im Parteienwettbewerb und als „hochgradig parteipolitisch vorstrukturiert“ (Kolb 2003: 29; Tietze 2008: 258; Hoffmann 2009: 96; Scholten 2011: 254). Da Migrationspolitik kein „valence issue“ ist, sind unterschiedliche Herangehensweisen an dieses Problem legitimierbar und das Politikfeld folglich „mit einem relativ großen Konfliktpotenzial“ verbunden (Pappi/Shikano 2004: 11). Jedoch sieht sich dieses Konfliktpotential darin begrenzt, dass gerade im Bereich der Migration die „Grenzen des legitimen Diskurses“ äußerst eng sind (Freeman 1995: 884) und dieser nicht losgelöst von sozialen Problemlagen und der öffentlichen Meinung zu betrachten ist (Bräuninger 2009): „Man kann heute über die Zuwanderung anders diskutieren, als wenn da pro Jahr 400.000 Asylbewerber auf der Matte stehen“ (Interview A). Deshalb ist z.B. bei einem Regierungswechsel ein plötzlicher, *allein* auf ideologische Faktoren zurückführbarer Umschwung im Diskussionsklima unwahrscheinlich.

Dass die Zuwanderungspolitik auch von einem gewissen politischen Opportunismus geprägt ist, machen unterschiedliche Beispiele einzelner Parteien im Untersuchungszeitraum deutlich. Die Analyse von Pappi/Shikano (2004) zeigt, dass die SPD in der Debatte um Zuwanderung zwischen 1980 und 2002 starken programmatischen Schwankungen unterlag und parteiintern relativ stark gespalten war (Interview A). Die vielzitierte „Grenze der Belastbarkeit“ Otto Schilys aus dem Jahr 1998, auf die sich nur wenige Zeit später die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes (1999) und die Green Card Initiative Gerhard Schröders anschlossen (2000), ist Ausdruck dieser Unentschlossenheit. Auch die Unionsparteien, die die „Ausländerfrage“ in Wahlkampfzeiten häufig instrumentalisierten, um politische Aufmerksamkeit zu gewinnen und sich im Kreis konservativer Wählergruppen mit ihrer relativ negativen, ausländerkritischen Rhetorik zu profilieren (vgl. Nick-Magin 2011: 106; Schönwälder 2006: 17; Bade 1994: 79), schlugen nach dem Scheitern der „Kinder statt Inder“- Kampagne Jürgen Rüttgers in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 für eine kurze Zeit durchaus positive Töne in den Debatten um Immigration und Integration an. Lange Zeit bestand die Union als einzige Partei darauf, Deutschland nicht als „klassisches“ Einwanderungsland zu bezeichnen (Angenendt 2002: 48).

Weder wirtschaftliche Indikatoren noch Daten zum demographischen Wandel konnten in dieser Arbeit in keinen direkten Zusammenhang mit unterschiedlichen Diskurslinien gebracht werden. Freeman merkt in diesem Kontext an, dass Zuwanderung trotz vieler Fakten sehr anfällig für Illusionen ist und es in der Regel eine bestimmte Zeit dauert, bis die Bevölkerung und die Parteien bestimmte sozio-ökonomische Tatsachen anerkennen (1995: 883ff.). Die Lage auf dem Arbeitsmarkt bildet hierfür ein klassisches Beispiel (vgl. Biffel 2009: 25; Heckmann 2003: 53). Zahlreiche Studien haben schon sehr früh darauf hingewiesen, dass es aufgrund von Substitutions- und Komplementaritätseffekten zu kaum einer zuwanderungsbedingten Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt kommt und häufig sogar eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Zuwanderung erzielt werden kann (Körner 1997: 88). War während der Gastarbeiterphase die Bemühung um ausländische Arbeits- und Fachkräfte noch „fester Bestandteil der Arbeitsmarktkalkulation der westdeutschen Wirtschaft“ (Unger 1980:7) und ermöglichte vielen Deutschen die Verbesserung ihres beruflichen Status (Robischon 1995: 35), markierte der auf den Anstieg der Erwerbslosigkeit zurückzuführende Anwerbestopp während der Weltwirtschaftskrise 1973 ein radikales Ende dieser Politik. Obwohl die Wirtschaft bereits in den 1980er und 1990er Jahren vielfach auf einen Mangel an Erwerbskräften hingewiesen hatte, der entgegen der allgemeinen Auffassung zur Hälfte im Bereich der ungelerten Arbeit verzeichnet wurde (Meier-Braun/Oberndörfer 2000: 11), fanden diese Entwicklungen nur begrenzt Gehör in der Politik. Erst nach 2000 bildete die „ökonomisch motivierte Einwanderungssteuerung“ (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001: 4) wieder Teil des legitimen Diskurses der Parteien. Hier scheint sich zum Teil das von Baumgartner und Jones beschriebene Friction-Phänomen zu manifestieren, da eine unterproportionale Reaktion gegenüber einem großen ökonomischen Handlungsdruck zu beobachten ist. Einen solchen Handlungsdruck verzeichnet Birg (1997) seit Mitte der 1980er Jahre auch hinsichtlich des demographischen Wandels in Deutschland. Die Tatsache, dass zwar einerseits ein empfindliches Ungleichgewicht zwischen Menschen im Erwerbs- und Menschen im Rentenalter zu verzeichnen war, im Diskurs jedoch andererseits argumentiert wurde, das „Boot sei voll“, ist Berghold (2009: 3) zufolge Ausdruck einer „demographischen Bulimie“ – es gibt zu viele und zu wenige Menschen zugleich.

Der Einfluss von Umfragewerten der Bevölkerung auf die Politik ist umstritten. Einerseits kann argumentiert werden, dass die politischen Parteien ihren Diskurs am öffentlichen Meinungsklima

ausrichten, um Wählerstimmen zu erhalten, andererseits betonen Autoren wie Wolfgang Seifert den Effekt, den staatliche Politik auf die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Ausländern und Migranten hat (1999: 450f.). Saleh zufolge kann man dieses Zusammenspiel nur dann verstehen, wenn man das Gewicht der Medien in diesem Politikfeld mitbetrachtet (2008: 100). Auch Herczeg argumentiert, dass „gerade beim Themenbereich Einwanderung die Verstrickung des Mediendiskurses mit dem Politikdiskurs und dem Alltagsdiskurs als besonders signifikant erscheint“ (2010: 251). Betrachtet man Analysen von Medienberichterstattungen, zeichnet sich ein überdurchschnittlich negatives, von Schwarz-Weiß-Malerei begleitetes Bild ab: Migranten werden demnach besonders kriminell dargestellt und „objektiviert“, bestimmte Nationalitäten werden überrepräsentiert und eine Unterscheidung zwischen erwünschten und unerwünschten Gruppen getroffen (Trebbe 2009: 44): „Medien informieren nicht nur, sie formieren Bewusstsein. Sie formieren und regulieren Diskurse und die durch sie konstituierende Subjekte“ (Curre/Wunderlich 2001: 66). Folgt man den zahlreichen Kommunikationsstudien, die deutliche Framing Effekte von medialer Berichterstattung auf die Wahrnehmung von Personen verzeichnen, so könnte damit das negative Meinungsklima in der deutschen Bevölkerung erklärt und die Frage beantwortet werden, warum „die Integration der Einwanderer der vergangenen 40 Jahre in Deutschland (.) vielfach positiver verlaufen ist, als die öffentliche Meinung wahrhaben will“ (Mehrländer/Schultze 2001: 13). Obwohl in den letzten Jahren eine mit den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen einhergehende Versachlichung in den Medien eingesetzt hat (Zambonini 2009: 181f.; Cyrus/Vogel 2007: 137) und auch die Einstellungen in der Bevölkerung entsprechend einwanderungsfreundlicher geworden sind (Dietrich 2007: 256), bleiben viele grundsätzliche Fragen hinsichtlich des gegenseitigen Einflusses öffentlicher, medialer und politischer Meinungsbildungs- und Agendasetzungsprozesse jedoch nach wie vor ungeklärt.

## **7 Fazit**

Meine Arbeit begann ich mit der Fragestellung, ob in Deutschland im Zuge des Regierungsantritts der Rot-Grünen Koalition 1998 ein Wandel von der Politik eines „Nicht-Einwanderungslandes“ zu der Politik eines „Einwanderungslandes“ stattgefunden hat. Um diese Frage zu beantworten, habe ich in Anlehnung an die Punctuated Equilibrium Theory von Frank Baumgartner und Bryan Jones eine Unterscheidung zwischen dem politischen Diskurs einerseits und der gesetzlichen Steuerung mittels Policies andererseits getroffen, deren individueller

Verlauf und gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis für den Zeitraum zwischen 1981 und 2005 untersucht worden sind. Hatten sich die öffentliche Diskussion und die Wahrnehmung des Themas inhaltlich verändert? Ist der Zugang zu Staat und Gesellschaft für unterschiedliche Gruppen erleichtert worden? Stehen das politische Problemverständnis und die gesetzlichen Regelungen in diesem Politikfeld in einem besonderen Verhältnis zueinander?

Betrachtet man einen „Paradigmawandel“ als eine grundlegende und umfassende Richtungsänderung in der Debatte um Zuwanderung (vgl. Süßmuth 2006: 102), so konnte ich keinen derartigen Imagewandel im Sinne eines sich geänderten Problemverständnisses im Bundestag feststellen. Bis auf die Zeit zu Beginn der 1990er Jahre dominierte dort eine Argumentation, welche die Förderung einer offenen Immigrations- und Integrationspolitik grundsätzlich begrüßte. Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Gegensatz zu Untersuchungen, die einen eher zuwanderungsablehnenden politischen Diskurs verzeichnen. Hinsichtlich des gemessenen Policyoutputs ist deutlich geworden, dass dieser zwar einige Veränderungen auf Ebene der Policyinstrumente durchlaufen hat, seine weitgehende Restriktivität 2005 jedoch noch tendenziell mit den Zielstellungen aus dem Jahr 1981 vergleichbar ist. Diese Feststellung steht im Widerspruch zu der eingangs zitierten Annahme von Bade und Münz aus dem Jahr 2000, nach der es im Zuge der Jahrtausendwende in der Zuwanderungspolitik zu tiefgreifenden „semantischen“ und „rechtlichen“ Veränderungen kommen würde. Allerdings hat in der Zuwanderungspolitik das Thema Integration sowohl auf rhetorischer, als auch auf regulativer Ebene, insbesondere nach 2004, stark an Relevanz gewonnen (vgl. Hauschild 2009: 435; ders. 2010). Dies verdeutlichen nicht zuletzt die aktuellen Debatten um nationale Integrationsgipfel, Aktionspläne und Migrantenorganisationen (Interview B).

Einen kausalen Zusammenhang zwischen dem politischen Diskurs und der gesetzlichen Steuerung konnte ich in den Bereichen Humanität/Asyl sowie Wirtschaft/Arbeit nachweisen. Grundsätzlich entspricht eine Liberalisierung im Diskurs einer Öffnung in der Regulierung von Immigration und Integration. Das Verhältnis zwischen politischer Rhetorik und der Regulierung von Zuwanderern gewinnt an Komplexität, weil Spitzenpolitiker in der Öffentlichkeit einen kritischeren Ton angeben zu scheinen, als dies für Parteien innerhalb des politisch-administrativen Systems der Fall ist. Die Literatur suggeriert, dass dies unter Umständen auf einen negativ geprägten Mediendiskurs und eine tendenziell ausländerkritische Haltung der

Bevölkerung gegenüber bestimmten Zuwanderungsgruppen zurückzuführen ist. Vor diesem Hintergrund hat die Frameanalyse im Bundestag deutlich gemacht, dass man nicht von einem einheitlichen „politischen Diskurs“ sprechen kann und es weiterführender Untersuchungen bedarf, die die Argumente von Politikern in unterschiedlichen institutionellen, politisch-administrativen wie gesellschaftlichen Foren betrachtet und vergleicht.

Allerdings scheint nicht nur der institutionelle Kontext für den politischen Diskurs von Bedeutung zu sein. Wie die Ergebnisse dieser Arbeit ebenfalls zeigen, spielen neben allgemeinen Kontextbedingungen besondere, aufmerksamkeitszentrierende Focusing Events eine Rolle für die von Abgeordneten verwendeten Argumente. Dies hängt unter Umständen damit zusammen, dass diese Vorkommnisse eine klare, „objektive“ Handlungsanweisung an die Politik geben und nicht ignoriert werden können, da sie politische wie gesellschaftliche Akteure auf eine vergleichbare Informationsbasis stellen. Wirtschaftliche und demographische Strukturdaten scheinen dementsprechend besser strategisch nutz- und interpretierbar zu sein. Sie hatten keinen unmittelbaren Effekt auf die Agenda und die Diskussion. Das Studium der Zuwanderungspolitik macht deutlich, dass sich der Diskurs zum Teil relativ losgelöst von sozio-ökonomischen Daten bewegen kann. Diese Tatsache hängt damit zusammen, dass die Ausrichtung am Wähler in diesem Politikfeld sehr maßgeblich ist und die wahlpolitische Legitimation für viele Parteien einen hohen Stellenwert besitzt. Darüber hinaus spielt sicherlich eine Rolle, dass die „Ausländerfrage“ traditionell sehr emotionalisiert wird und sich der realpolitische Handlungsdruck einer tendenziell sehr normativen Debatte ausgesetzt sieht. Dies kann zu einer Spannung zwischen dem führen, was „objektiv“ als wünschenswerte Politik zu betrachten wäre und dem, was subjektiv als angemessene Politik erachtet wird. Die unterschiedlichen Problemverständnisse und Handlungsmaxime, die diesen Politikbereich charakterisieren, führen zu einer dauerhaften Auseinandersetzung um die „richtige“ Interpretation. Dabei basieren Interpretationen häufig auf nicht hinterfragten Annahmen und unklaren Präferenzen. Die Zuwanderungsdebatte in Deutschland bildet also eine recht „widerspenstige Kontroverse“ (Scholten 2011: 19).

Der Mehrwert der PET besteht darin, dass sie eine Verbindung zwischen der menschlichen Wahrnehmung von Problemen, institutionellen Faktoren im politischen System und politischem Wandel schafft und scheinbar irrationales Verhalten in einem Politikfeld durch mangelnde

Aufmerksamkeit und strategisches Akteursverhalten zu erklären vermag. Baumgartner und Jones argumentieren überzeugend, durch welche Prozesse Policywandel einer Änderung im politischen Problemverständnis folgen kann. Da die PET eine sehr umfangreiche Analyse von Wandelprozessen in der Politik zulässt, konnte sie in dieser Arbeit nur zum Teil Anwendung finden. Hierbei habe ich den Fokus unter Vernachlässigung der Mikroebene mit der Untersuchung des Parlaments auf die Makropolitik gelegt. Dies ist zum einen dem Umstand geschuldet, dass der Zugang zu den Daten der Bundestagsdebatten leichter ist als zu den Akteuren der Monopolebene in diesem Politikfeld. Zum anderen wird das Monopolkonzept für die empirische Analyse unzureichend entwickelt.

Politikwandel ist Monopolwandel. In der PET bleibt die Darstellung der Struktur des Monopols, d.h. den Akteuren, welche dieses im Einzelnen konstituieren, wie sich diese auf organisatorischer bzw. gesetzlicher Ebene verändern und wodurch sich deren Image charakterisiert, sehr abstrakt. Baumgartner und Jones beziehen sich in ihrer Beschreibung vor allem auf die *Prozesse* des Agenda-Settings und Framings (vgl. Baumgartner/Jones 2009: 176; Jones/Baumgartner 2005: 137, True/Jones/Baumgartner 2007: 174). Obwohl die „Punctuated equilibrium eine explizite Theorie von Policydynamiken ist, die sich auf die Mechanismen fokussiert, die zu Policywandel führen“ (Jones/Baumgartner 2012: 4), ist die Tatsache, dass in ihr der Begriff der „Policy“ im weiteren Sinne unzureichend definiert bleibt, kritisch zu bewerten. Die „Selbstverpflichtung der Regierung gegenüber einer Zielsetzung“ machen Baumgartner und Jones vor allem an „strukturellen Arrangements“ (2009: 3), d.h. einer organisatorischen Dimension von politischen Wandelprozessen fest<sup>24</sup>. Dabei gehen sie nicht näher darauf ein, durch welche Faktoren sich diese Arrangements genau von denen anderer Venues und Politikbereiche abgrenzen. Auch ein eindeutigerer Bezug auf politische Zielstellungen und Instrumente bei der Beschreibung von Wandelprozessen, wie er in der vorliegenden Arbeit vorgenommen wurde, wäre meines Erachtens sinnvoll. Die Verwendung des Kuhn'schen Paradigmabegriffs und des Framekonzeptes hat gezeigt, dass die Idee des „Policyimage“ (2.1.2.2) inhaltlich sinnvoll vertieft und dessen empirische Messbarkeit methodisch konkretisiert werden kann, ohne dass der Ansatz an Allgemeingültigkeit verliert. Darin ist die zentrale theoretische Erkenntnis dieser Arbeit zu sehen.

---

<sup>24</sup> Zwar lassen sich in der Zuwanderungspolitik Veränderungen in der Ämterstruktur und den Organisationsbezeichnungen mit einem Wandel in der Problemwahrnehmung in Verbindung bringen, allerdings merken Peters und Hogwood an, dass sich Policies und Organisationen auch unabhängig voneinander verändern können (1985: 242).

Obwohl die Untersuchung die eingangs zitierte Feststellung Prindles und Cairney bestätigt, nach der die PET empirisch fundiert aber konzeptionell unpräzise sei, ist deutlich geworden, dass sich diese dennoch prinzipiell gut für die Anwendung auf das von vielen Besonderheiten gekennzeichnete Politikfeld der Zuwanderung in Deutschland eignet. Nachfolgende Untersuchungen könnten vor diesem Hintergrund unter anderem detaillierter auf den Diskurs einzelner Parteien und Diskurskoalitionen eingehen, auf organisatorische und budgetäre Veränderungen im Monopolbereich, und auf Prozesse des Venue-shoppings unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Akteure. Letzteres ist deshalb interessant, da angenommen wird, dass das Fehlen einer Pro-Zuwanderungslobby für die Hartnäckigkeit der restriktiven Ausländerpolitik in Deutschland verantwortlich war und ist (Schönwälder 2006: 14; Freeman 1995). Schließlich, und das ist in der Arbeit an vielen Stellen deutlich geworden, bedarf es einer größeren Anstrengung, Agenda- und Framingprozesse in unterschiedlichen Politik- und Gesellschaftsbereichen zusammenhängend darzustellen. Um die komplexen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Akteuren hinsichtlich der Wahrnehmung eines Problems wie der Zuwanderung besser zu verstehen, muss die Kausalkette zwischen Öffentlichkeit, Medien und Politik ganzheitlich und über einen längeren Zeitraum betrachtet werden. Hierzu kann die PET einen Beitrag leisten.

Meine Arbeit hat gezeigt, dass sich die Zuwanderungspolitik in Deutschland als sehr fruchtbares, allerdings bisher noch unzureichend „beackertes“ Untersuchungsfeld für die Policyanalyse anbietet. Sie ermöglicht die Versachlichung einer stark emotionalisierten und ideologisierten Migrationsdebatte, die teilweise von einer „unnötigen Aufregung“ (Bade 2007: 44) begleitet wird und nicht die „Misserfolgsgeschichte“ (Bade/Bommes 2004: 441) geschrieben hat, die ihr häufig unterstellt wird. Dennoch ist eine umfassende Reform innerhalb dieses Politikfeldes bisher ausgeblieben. Nach wie vor existiert ein großer, besonders durch wirtschaftliche und demographische Faktoren bedingter Problemstau (Oberndörfer 2007: 17; Saleh 2008: 131). Folglich ist noch immer zu erwarten, dass dieses Thema früher oder später endgültig „Feuer fangen“ und es zu grundlegenden Veränderungen innerhalb dieses Politikbereichs kommen wird: „Die Tür ist offen für einen umfassenden, kohärenten Richtungswechsel“ (Süssmuth 2006: 14). Die derzeitige Prominenz des Integrationsthemas in der Bundespolitik weist darauf hin, dass sich ein hierfür notwendiges, neues Zuwanderungsverständnis entwickelt, welches nicht zuletzt

mit Angela Merkel (Interview A) in Geltungskonkurrenz zum lange für unantastbar gehaltenen „Nicht-Einwanderungsland“-Paradigma getreten ist.

Bei einem 20-prozentigen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in der deutschen Bevölkerung ist „ein besseres Verständnis jener Prozesse, Institutionen und politischen Instrumente, die in unserer Gesellschaft über Integration und Ausgrenzung von Migranten entscheiden“, unabdingbar (Robischon 1995: 78). Die Aufgabe der Forschung ist es, nach und nach die hierzulande noch immer existierenden Vorurteile gegenüber Ausländern (vgl. Krüger-Potratz 2006: 58) durch ein realistischeres, den real existierenden wirtschaftlichen und kulturellen Problem- und Handlungsdruck widerspiegelndes Problemverständnis zu ersetzen und damit einen nachhaltigen Wandel im Denken von Politikern, Medien und der Bevölkerung zu ermöglichen<sup>25</sup>. Dass die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Ausländerpolitik zum Hinterfragen von zum Teil ungerechtfertigten Vorurteilen beitragen kann, hat mir das Schreiben dieser Arbeit vor Augen geführt. Hierdurch konnte ich meine Sicht auf das Thema deutlich schärfen. Meines Erachtens lassen sich Bürger wie Politiker in Deutschland in diesem Politikbereich noch zu leicht von Annahmen leiten, die nicht das Ergebnis eines persönlichen und bewussten Meinungsbildungsprozesses, sondern vielmehr einer häufig unterbewusst ablaufenden Prägung durch Mitmenschen und Medien geschuldet sind. Dieser Mangel an Reflektion führt dazu, dass auf gesellschaftlicher Ebene das Zusammenleben unterschiedlicher Nationalitäten und Kulturen in der Bundesrepublik häufig unnötig belastet wird und auf politischer Ebene keine zielführende Zuwanderungspolitik möglich erscheint. *„Jeder weiß, dass die Zuwanderung bei vielen Menschen starke Emotionen auslöst – gute und weniger gute. Gerade deswegen müssen wir darüber möglichst offen sprechen, möglichst unaufgeregt und realistisch. Häufig bleibt vieles unausgesprochen. Häufig führen wir Scheindebatten, statt uns dem Thema des Zusammenlebens insgesamt zu widmen (...). Wir brauchen eine neue Anstrengung für das Zusammenleben aller Menschen in Deutschland – ohne Angst und ohne Träumereien.“* (Rau 2000: 2f.)

---

<sup>25</sup> Derartige Bemühungen unterschiedlicher deutscher Forschungsinstitute haben bisher nur begrenzt Resonanz bei politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern gefunden (Süssmuth 2006: 87; vgl. Bade 1994). Beispiele hierfür bilden das Europäische Forum für Migrationsstudien Bamberg (efms), das Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien Osnabrück (IMIS), der Rat für Migration, das Institut für Migrationsforschung oder das Zentrum für Türkeistudien in Essen.

## 8 Bibliographie

- Adolino, Jessica/Blake, Charles** (2011): *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Industrialized Countries*, 2. Auflage, Washington D.C.
- Angenendt, Steffen** (2002): *Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001*, In: Bade/Münze (Hrsg.): *Migrationsreport 2002. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Frankfurt/Main, 31–59.
- Angenendt, Steffen/Kruse, Imke** (2003): *Der schwierige Wandel. Die Gestaltung der deutschen und europäischen Migrationspolitik an der Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert*, In: Oltmer, Jochen (Hrsg.): *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Göttingen, 481–497.
- Ataç, Ilker** (2010): *Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: Politikwissenschaftliche Perspektiven*, In: Baasner, Frank (Hrsg.): *Migration und Integration in Europa*, Baden-Baden, 265–279.
- Baasner, Frank** (2010): *Einleitung*, In: ders. (Hrsg.): *Migration und Integration in Europa*, Baden-Baden, 7-11.
- Bade, Klaus** (2007): *Levitin lesen: Migration und Integration in Deutschland*, In: *IMIS-Beiträge*, 31, 43–66.
- Bade, Klaus (1997): *Einführung: Zuwanderung und Eingliederung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg*, In: ders. (Hrsg.): *Fremde im Land. Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg*, Osnabrück, 9–44.
- Bade, Klaus (1994): *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München.
- Bade, Klaus (1992): *Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Bade, Klaus/Bommes, Michael** (2004): *Migration und politische Kultur im Nicht-Einwanderungsland*, In: Bade/Bommes/Oltmer (Hrsg.): *Sozialhistorische Migrationsforschung*, Göttingen, 437–472.
- Bade, Klaus/Bommes, Michael (2000): *Migration und politische Kultur im Nicht-Einwanderungsland*, In: Bade/Münz (Hrsg.): *Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Bonn, 163–204.
- Bade, Klaus/Münz, Rainer** (2002): *Einführung: Migration und Migrationspolitik - säkulare Entscheidungen für Deutschland*, In: dies. (Hrsg.): *Migrationsreport 2002. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Frankfurt/Main, 11–29.
- Bade, Klaus/Münz, Rainer (2000): *Einführung: Migration und Integration - Herausforderungen für Deutschland*, In: dies. (Hrsg.): *Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Bonn, 7–22.
- Bamberg, Günter/Baur, Franz/Krapp, Michael** (2011): *Statistik*, 16. Auflage, München.
- Banting et al.** (2006): *Do multicultural Policies erode the Welfare state?*, In: Banting/Kymlicka (Hrsg.): *Multiculturalism and Welfare state. Recognition and Redistribution in contemporary Democracies*, Oxford, 49–91.
- Barabási, Albert-László** (2002): *Linked. The New Science of Networks*, Cambridge.
- Barner, Svenja** (2007): *Arbeitsmigranten und Aussiedler. Integration in Theorie und Praxis*, Saarbrücken.
- Bast, Jürgen** (2011): *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, Tübingen.
- Bauböck, Rainer** (Hrsg.) (2005): *Acquisition and Loss of Nationality*, Amsterdam.
- Baumgartner et al.** (2009): *Punctuated equilibrium in Comparative Perspective*, In: *American Journal of Political Science*, 53/3, 603–620.
- Baumgartner, Frank** (2001): *Political Agendas*, In: Smelser/Baltes (Hrsg.): *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, New York, 288–290.
- Baumgartner, Frank (1989): *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, Pittsburgh.
- Baumgartner, Frank/Boef, Suzanna de/Boydston, Amber** (2008): *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*, Cambridge.
- Baumgartner, Frank/Brouard, Sylvain/ Grossman, Emiliano** (2009): *Agenda-Setting Dynamics in France: Revisiting the Partisan Hypothesis*, In: *French Politics*, 7/2, 75-95.

- Baumgartner, Frank/Foucault, Martial/François, Abel** (2009): Public Budgeting in the French Republic: The End of La République des partis?, In: West European Politics, 32/2, 404-422.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan** (2009): Agendas and instability in American politics, 2. Auflage, Chicago.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan (2002): Positive and Negative Feedback in Politics; In: Baumgartner/Jones (Hrsg.): Policy Dynamics, Chicago, 3–28.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan (1994): Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy, In: Rochefort/Cobb (Hrsg.): The politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda, Lawrence/Kansas, 50–66.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan (1991): Agenda Dynamics and Policy Subsystems, In: Journal of Politics, 52/4, 1044-1074.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan/MacLeod, Michael** (2000): The Evolution of Legislative Jurisdiction, In: The Journal of Politics, 62/2, 321–349.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan/Wilkerson, John** (2011): Comparative Studies of Policy Dynamics, In: Comparative Political Studies, 44/8, 947–972.
- Baumgartner, Frank/Jones, Bryan/Wilkerson, John (2002): Studying Policy Dynamics, In: Baumgartner/Jones (Hrsg.): Policy Dynamics, Chicago, 29–46.
- Bender et al.** (2000): Migration und Arbeitsmarkt, In: Bade/Münz (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven, Bonn, 59–83.
- Benford, Robert/Snow, David** (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, In: Annual Review of Sociology, 26/1, 611–639.
- Benoit, William** (2011): Content Analysis in Political Communication, In: Page/Bucy/Holbert (Hrsg.): The Sourcebook for Political Communication Research. Methods, Measures, and Analytical Techniques, New York, 268–279.
- Berger, Peter/Luckmann, Thomas** (2009): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, 22. Auflage, Frankfurt/Main.
- Berghold, Josef** (2009): Das Feindbild „Zuwanderer“: Woher kommt es und was bewirkt es?, In: Pelinke/König (Hrsg.): Feindbild Zuwanderer. Vorurteile und deren Überwindung, Wien, 1–10.
- Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung** (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin, Unter: [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150408/publicationFile/9074/Zuwanderung\\_gestalten\\_\\_Integration\\_Id\\_7670\\_de.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150408/publicationFile/9074/Zuwanderung_gestalten__Integration_Id_7670_de.pdf); Zugang: 22. August 2012.
- Biff, Gudrun** (2009): Wahrnehmung einer vermeintlichen Bedrohung durch Zuwanderung und empirische Realität, In: Pelinke/König (Hrsg.): Feindbild Zuwanderer: Vorurteile und deren Überwindung, Wien, 11-27.
- Birg, Herwig** (1997): Bevölkerungsentwicklung, Alterung und Einwanderungen in Deutschland, In: Weber, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, Osnabrück, 63–84.
- Birkland, Thomas** (2005): An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, 2. Auflage, Armonk/New York.
- Birkland, Thomas (1998): Focusing events, Mobilization, and Agenda-Setting, In: Journal of Public Policy, 18/1, 53–74.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius** (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden.
- Blomquist, William** (2007): The Policy Process and Large-N Comparative Studies, In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of Policy Process, Boulder/Colorado, 261–289.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus** (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden.

- Bommes**, Michael (2010): Migration Research in Germany: The Emergence of a Generalised Research Field in a Reluctant Immigration Country, In: Thränhardt/Bommes (Hrsg.): National paradigms of Migration research, Osnabrück, 127–176.
- Bosso**, Christopher (1994): The Contextual Bases of Problem Definition, In: Rochefort/Cobb (Hrsg.): The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda, Lawrence/Kansas, 182–201.
- Boydston**, Amber (2006): Agenda-Setting and Issue-Framing in Front-Page News, Annual Meeting of the American Political Science Association, 1. September, Philadelphia.
- Bräuninger**, Thomas (2009): Responsivität und strategische Adaption im Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, In: Henning, Christian (Hrsg.): Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden, 27–46.
- Breunig**, Christian (2012): Content and Dynamics of Legislative Agendas in Germany, In: Green-Pedersen/Walgrave (Hrsg.): Agenda-setting from a Policy Theory to a Theory of Politics, Chicago, 1–16.
- Bundesministerium des Innern** (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (1989): Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (2001): Vom Anwerbestopp zur Zuwanderungssteuerung. Zehn Thesen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1976): Bericht über die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigung, Bonn.
- Cairney**, Paul (2012): Understanding Public Policy. Theories and Issues, New York.
- Chong**, Dennis/**Druckman**, James (2011): Identifying Frames in Political News: In: Page/Bucy/Holbert (Hrsg.): The Sourcebook for Political Communication Research. Methods, Measures and Analytical Techniques, New York, 238–267.
- Chong, Dennis/Druckman, James (2007): Framing Theory. In: Annual Review of Political Science, 10/1, 103–126.
- Cobb**, Roger/**Elder**, Charles (1983): Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building, 2. Auflage, Baltimore.
- Cobb**, Roger/**Ross**, Jennie-Keith/**Ross**, Marc Howard (1976): Agenda-Building as a Comparative Political Process, In: American Political Science Review, 70/1, 126-138.
- Cohen**, Michael/**March**, James/**Olsen**, Johan (1972): A Garbage Can Theory of Organizational Choice, In: Administrative Science Quarterly, 17/1, 1–25.
- Currle**, Edda/**Wunderlich**, Tanja (Hrsg.) (2001): Deutschland - Ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen, Stuttgart.
- Cyrus**, Norbert/**Vogel**, Dita (2007): Germany, In: Triandafyllidou/Gropas (Hrsg.): European Immigration. A Sourcebook, Aldershot, 127–140.
- D'Angelo**, Paul (2002): News Framing as a Multiparadigmatic Research Program: A Response to Entman, In: Journal of Communication, 52/4, 870–888.
- Dery**, David (2000): Agenda Setting and Problem Definition, In: Policy Studies, 21/1, 37–47.
- Diekmann et al.** (2010): ALLBUS. Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften, Köln, Unter: <http://www.gesis.org/allbus>, Zugang: 02. Juli 2012.
- Dietrich**, Beate (2007): Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu „Ausländern“ anhand von ALLBUS-Daten, In: Flam, Helena (Hrsg.): Migranten in Deutschland. Statistiken, Fakten, Diskurse, Konstanz, 235–257.
- Dijk**, Teun van (2000): On the Analysis of Parliamentary Debates on Immigration, In: Reisigl/Wodak (Hrsg.): The Semiotics of Racism. Approaches in Critical Discourse Analysis, Wien, 85–104.

- Downs, Anthony** (1972): Up and Down with Ecology - The Issue Attention Cycle, In: *Public Interest*, 28, 38–50.
- Druckman, James** (2001): On the Limits of Framing Effects. Who Can Frame?, In: *The Journal of Politics*, 63/4, 1041–1066.
- Edelman, Murray** (1985): Political language and Political Reality, In: *Political Science and Politics*, 18/1, 10–19.
- Edelman, Murray (1993): Contestable Categories and Public Opinion, In: *Political Communication*, 10, 231–242.
- Eldredge, Niles/Gould, Stephen** (1985): Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism, In: Eldredge, Niles (Hrsg.): *Time Frames. The Rethinking of Darwinian Evolution and the Theory of Punctuated Equilibria*, New York, 82–115.
- Entman, Robert** (1991): Symposium Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents, In: *Journal of Communication*, 41/4, 6–27.
- Entman, Robert (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, In: *Journal of Communication*, 43/4, 51–58.
- Ette, Andreas** (2003): Politische Ideen und Policy-Wandel: die Green Card und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungspolitik, In: *IMIS-Beiträge*, 22, 39–51.
- Fischer, Frank/Forester, John** (1993): Editors' Introduction, In: dies. (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, 1–20.
- Freeman, Gary** (1995): Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, In: *International Migration Review*, 29/4, 881–902.
- Gamson, William/Modigliani, Andre** (1989): Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power. A Constructionist Approach, In: *American Journal of Sociology*, 95/1, 1–37.
- Gorp, Baldwin van** (2007): The Constructionist Approach to Framing: Bringing Culture Back, In: *Journal of Communication*, 57/1, 60–78.
- Green-Pedersen, Christoffer/Mortensen, Peter** (2010): Who sets the Agenda and Who responds to it in the Danish Parliament? A New Model of Issue Competition and Agenda-setting, In: *European Journal of Political Research*, 49/2, 257–281.
- Greven, Michael** (2009): Deutsche Policy-Forschung aus kritischer Perspektive, In: Bandelow/Schubert (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2. Auflage, München, 457–473.
- Groß, Thomas** (2006): Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, In: Bommers/Schiffauer (Hrsg.): *Migrationsreport 2006. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Frankfurt/Main, 31–61.
- Guiraudon, Virginie** (2000): European Integration and Migration Policy – Vertical Policy-Making as Venue Shopping, In: *Journal of Common Market Studies*, 38/2, 251–271.
- Haider-Markel, Donald/Joslyn, Mark** (2001): Gun Policy, Opinion, Tragedy, and Blame Attribution: The Conditional Influence of Issue Frames, In: *Journal of Politics*, 63/2, 520–543.
- Hailbronner, Kay** (2008): *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Hailbronner, Kay (1997): Der aufenthaltsrechtliche Status der verschiedenen Gruppen von Einwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, In: Weber, Albrecht (Hrsg.): *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten*, Osnabrück, 225–249.
- Hajer, Maarten** (1993): Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain, In: Fischer/Forester (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, 43–76.
- Hall, Peter** (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, In: *Comparative Politics*, 25/3, 275–296.
- Hammar, Tomas** (Hrsg.) (1985): *European Immigration Policy. A comparative Study*, Cambridge.
- Hauschild, Christoph** (2010): Die integrationspolitischen Ziele im Koalitionsvertrag 2009, In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 30, 161–164.

- Hauschild**, Christoph (2009): Bilanz der Integrationspolitik nach fünf Jahren Zuwanderungsgesetz. Die Entwicklung der Gesetzgebung: Rückblick, Status quo und Perspektiven, In: Informationsbrief Ausländerrecht, 12, 432–436.
- Hayes**, Andrew/**Krippendorff**, Klaus (2007): Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data, In: Communication Methods and Measures, 1/1, 77–89.
- Heckmann**, Friedrich (2010): 50 Jahre Integrationspolitik in Deutschland?, In: efms paper, 5, 1–12.
- Heckmann, Friedrich (2010a): Recent Developments of Integration Policy in Germany and Europe, In: efms paper, 4, 1-11.
- Heckmann, Friedrich (2003): From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany, In: Heckmann/Schnapper (Hrsg.): The Integration of Immigrants in European Societies - National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart, 45–78.
- Heckmann**, Friedrich/**Tomei**, Verónica (1997): Einwanderungsgesellschaft Deutschland - Zukunftsszenarien: Chancen und Konfliktpotenzial, Gutachten für die Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestags, Bamberg.
- Heinelt**, Hubert (2009): Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, In: Bandelow/Schubert (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 115–130.
- Helbling**, Marc (2012): Framing Immigration. Varieties of Arguments, Actors and Opportunity Structures, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Hell**, Matthias (2005): Einwanderungsland Deutschland? Die Zuwanderungsdiskussion 1998-2002, Wiesbaden.
- Herczeg**, Petra (2010): Massenmedien und Integration: Kommunikationswissenschaftliche Fragestellungen und Perspektiven, In: Baasner, Frank (Hrsg.): Migration und Integration in Europa, Baden-Baden, 239–260.
- Héritier**, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, In: dies. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, 9–36.
- Hoffmann**, Christian (2009): Integrationspolitik in Deutschland nach 1998. Staatsangehörigkeitsrecht, Green Card und Zuwanderungsgesetz, Hamburg.
- Hogwood**, Brian/**Peters**, Brainard Guy (1982): The Dynamics of Policy Change: Policy Succession, In: Policy Sciences, 14/3, 225–245.
- Howlett**, Michael (2011): Designing Public Policies. Principles and Instruments, New York.
- Howlett**, Michael/**Ramesh**, Michael/**Perl**, Anthony (2009): Studying Public Policy. Policy cycles & Policy Subsystems, 3. Auflage, New York.
- Hoyningen-Huene**, Paul (1989): Die Wissenschaftsphilosophie Thomas S. Kuhns. Rekonstruktion und Grundlagenprobleme, Braunschweig.
- Hunt**, Valerie (2002): The Multiple and Changing Goals of Immigration Reform. A Comparison of House and Senate Activity, 1947-1993, In: Baumgartner/Jones (Hrsg.): Policy Dynamics, Chicago, 73–95.
- Ingram**, Helen/**Schneider**, Anne/deLeon, Peter (2007): Social Construction and Policy Design, In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder/Colorado, 93–126.
- Interview A** (02. April 2012), **Interview B** (03. April 2012), **Interview C** (12. April 2012), Berlin.
- Jachtenfuchs**, Markus (1993): Ideen und Interessen. Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Unter: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp3-02.pdf>, Zugang: 26. April 2012
- Jakobi**, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung, Frankfurter Arbeitspapiere, 47, Unter: [http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAgsFs-/FAgsF\\_47\\_Institutionalismus.PDF](http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAgsFs-/FAgsF_47_Institutionalismus.PDF), Zugang: 03. Mai 2012.
- Jann**, Werner/**Wegrich** Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 75–113.

- John**, Peter (2006): The Policy Agendas Project: A Review, In: *Journal of European Public Policy*, 13/7, 975–986.
- John**, Peter/**Jennings**, Will (2010): Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940-2005, In: *British Journal of Political Science*, 40/3, 561-586.
- Jones et al.** (2009): A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis, In: *American Journal of Political Science*, 53/4, 855–873.
- Jones**, Bryan (2001): *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*, Chicago.
- Jones**, Bryan/**Baumgartner**, Frank (2012): From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, In: *Policy Studies Journal*, 40/1, 1–20.
- Jones, Bryan/**Baumgartner**, Frank (2005): *The Politics of Attention. How Government prioritizes Problems*, Chicago.
- Jones, Bryan/**Baumgartner**, Frank (2002): Punctuations, Ideas, and Public Policy, In: *Baumgartner/Jones (Hrsg.): Policy Dynamics*, Chicago, 293–351.
- Jones**, Bryan/**Sulkin**, Tracy/**Larsen**, Heather (2003): Policy Punctuations in American Political Institutions, In: *American Political Science Review*, 97/1, 151–169.
- Jordan**, Grant/**Schubert**, Klaus (1992): A preliminary ordering of Policy Network Labels, In: *European Journal of Political Research*, 21/1, 7–27.
- Kalter**, Frank (2008): *Migration und Integration*, Wiesbaden.
- Kaplan**, Thomas (1993): Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends, In: *Fischer/Forester (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, 167–185.
- Kingdon**, John (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York.
- Kleinschmidt**, Harald (2011): *Migration und Integration. Theoretische und historische Perspektiven*, Münster.
- Knill**, Christoph/**Schulze**, Kai/**Tosun**, Jale (2010): Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen, In: *Politische Vierteljahresschrift*, 51/3, 409–432.
- Koalitionsvereinbarung** zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/Die Grünen (1998): *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*, Unter: [http://www.boell.de/downloads/-stiftung/1998\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://www.boell.de/downloads/-stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf), Zugang: 21.07.2012.
- Kolb**, Holger (2003): Die Gap-Hypothese in der Migrationsforschung und das Analysepotenzial der Politikwissenschaft: Eine Diskussion am Beispiel der deutschen Green-Card, In: *IMIS-Beiträge*, 22, 13–37.
- Koopmans**, Ruud/**Michalowski**, Ines/**Waibel**, Stine (2012): Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980–2008, In: *American Journal of Sociology*, 117/4, 1202–1245.
- Körner**, Heiko (1997): Arbeitsmarkt und Immigration, In: *Weber, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten*, Osnabrück, 85–93.
- Kritzinger**, Sylvia/**Michalowitz**, Irina (2009): Methodenkonflikt oder Methodenpluralismus? Policy-Forschung auf dem Prüfstand, In: *Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2. Auflage, München, 245–270.
- Krüger-Potratz**, Marianne (Hrsg.) (2006): *Zuwanderungsgesetz und Integrationspolitik*, Göttingen.
- Kuckartz**, Udo (2010): *Statistik. Eine verständliche Einführung*, Wiesbaden.
- Kuhn**, Thomas (1991): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, 11. Auflage, Frankfurt/Main.
- Leggewie**, Claus (2000): Integration und Segregation, In: *Bade/Münze (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Bonn, 85–107.
- Lindblom**, Charles (1979): Still Muddling, Not Yet Through, In: *Public Administration Review*, 39/6, 517–526.

- Lindblom, Charles (1959): The Science of Muddling Through, In: Public Administration Review, 19/2, 79–88.
- Linder**, Stephen/**Peters**, Brainard Guy (1990): Policy formulation and the Challenge of Conscious Design, In: Evaluation and Program Planning, 13/3, 303–311.
- Linder, Stephen/Peters, Brainard Guy (1989): Instruments of Government: Perceptions and Contexts, In: Journal of Public Policy, 9/1, 35–58.
- Luft**, Stefan (2009): Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration, Frankfurt/Main.
- Majone**, Giandomenico (1989): Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process, New Haven.
- March**, James (1978): Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice, In: Bell Journal of Economics, 9/2, 587–608.
- Matthes**, Jörg (2012): Framing Politics. An Integrative Approach, In: American Behavioral Scientist, 56/3, 247–259.
- Matthes, Jörg (2009): What's in a Frame? A Content Analysis of Media Framing Studies in the World's Leading Communication Journals, 1990–2005, In: Journalism & Mass Communication Quarterly, 86/2, 349–367.
- Matthes**, Jörg/**Kohring**, Matthias (2008): The Content Analysis of Media Frames: Toward Improving Reliability and Validity, In: Journal of Communication, 58/2, 258–279.
- May**, Peter (1992): Policy Learning and Failure, In: Journal of Public Policy, 12/4, 331–354.
- McCool**, Daniel (1998): The Subsystem Family of Concepts: A Critique and a Proposal, In: Political Research Quarterly, 51/2, 551–570.
- McRae**, Duncan (1993): Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial, In: Fischer/Forester (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham.
- Mehrländer**, Ursula/**Schultze**, Günther (2001): Einwanderungsland Deutschland. Neue Wege nachhaltiger Integration, Bonn.
- Meier-Braun**, Karl-Heinz/**Oberndörfer**, Dieter (2000): Einwanderungsland Deutschland?! Demographische Perspektiven und politische Konsequenzen, In: Kleine Hohenberger Reihe, 41, Stuttgart.
- Migration Policy Group** (2011): Index Integration and Migration III, Brüssel, Unter: [http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex\\_iii\\_de.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/mipex_iii_de.pdf), Zugang: 11. April 2012.
- Miller**, Mark (1997): Frame Mapping and Analysis of News Coverage of Contentious Issues, In: Social Science Computer Review, 15/4, 367–378.
- Moses**, Jonathon (2011): Migration in Europe, In: Tiersky/Jones/van Genugten (Hrsg.): Europe today. A Twenty-first Century Introduction, 4. Auflage, Lanham/Maryland, 371–397.
- Müller**, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen: Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens, Göttingen.
- Nelson**, Barbara (1984): Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda-Setting for Social Problems, Chicago.
- Neuendorf**, Kimberly (2002): The Content Analysis Guidebook, Thousand Oaks/California.
- Nick-Magin**, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland. Verwaltungsgeschichtliche sowie verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven, Frankfurt/Main.
- Nullmeier**, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, 175–196.
- Oberndörfer**, Dieter (2007): Zuwanderung nach Deutschland - eine Bilanz, In: Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration 2, Osnabrück.
- Oberndörfer**, Dieter/**Berndt**, Uwe (1997): Möglichkeiten der Einwanderungsbegrenzung, In: Weber, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, Osnabrück, 179–196.

- Papi**, Franz Urban/**Shikano**, Susumu (2004): Ideologische Signale in den Wahlprogrammen der deutschen Bundestagsparteien 1980-2002, Mannheim, Unter: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-76.pdf>, Zugang: 25. Mai 2012.
- Peters**, Brainard Guy/**Hogwood**, Brian (1985): In Search of the Issue-Attention Cycle, In: *The Journal of Politics*, 47/1, 238–253.
- Peters**, Brainard Guy/Nispen, Frank (Hrsg.) (1998): *Public policy instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham.
- Pierson**, Paul (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, In: *American Political Science Review*, 94/2, 251–267.
- Popper**, Karl (1994): *Logik der Forschung*, 10. Auflage, Tübingen.
- Pralle**, Sarah (2006): *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*, Washington D.C.
- Prindle**, David (2012): Importing Concepts from Biology into Political Science: The Case of Punctuated Equilibrium, In: *Policy Studies Journal*, 40/1, 21–44.
- Prittwitz**, Volker von (1993): Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse, In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Wiesbaden, 328–355.
- Radaelli**, Claudio (1995): The Role of Knowledge in the Policy Process, In: *Journal of European Public Policy*, 2/2, 159–183.
- Rau**, Johannes (2001): Berliner Rede, Unter: [http://egora.uni-muenster.de/FmG/fremdenfeindlichkeit/bindata/f\\_m1-201.pdf](http://egora.uni-muenster.de/FmG/fremdenfeindlichkeit/bindata/f_m1-201.pdf), Zugang: 19. Juni 2012.
- Reese**, Stephen/**Gandy**, Oscar/**Grant** August (2003): *Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World*, Mahwah/New Jersey.
- Rein**, Martin/**Schön**, Donald (1996): Frame-critical Policy Analysis and Frame-reflective Policy practice, In: *Knowledge and Policy*, 9/1, 85–94.
- Rein, Martin/Schön, Donald (1993): Reframing Policy Discourse, In: Fischer/Forester (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, 145–166.
- Reinprecht**, Christoph/**Weiss**, Hilde (2011): Migration und Integration: Soziologische Perspektiven und Erklärungsansätze, In: Fassmann/Dahlvik (Hrsg.): *Migrations- und Integrationsforschung, multidisziplinäre Perspektiven. Ein Reader*, Göttingen, 13–33.
- Renner**, Günter (2005): Das Zuwanderungsgesetz - Ende des Deutschen Ausländerrechts?, In: *IMIS-Beiträge*, 27, 9–24.
- Riker**, William (1986): *The Art of Political Manipulation*, Yale.
- Ringe**, Nils (2005): Policy Preference Formation in Legislative Politics. Structures, Actors and Focal Points, In: *American Journal of Political Science*, 49/4, 731–745.
- Robinson**, Vaughan (Hrsg.) (1999): *Migration and Public Policy*, Cheltenham.
- Robischon**, Tobias (1995): *Symposium: Vom Gastarbeiter zum Einwanderer?*, Schader Stiftung, Darmstadt.
- Rochefort**, David/**Cobb**, Roger (1994): Problem Definition: An Emerging Perspective, In: Rochefort/Cobb (Hrsg.): *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence/Kansas, 1–31.
- Rochefort, David/Cobb, Roger (1993): Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice, In: *Policy Studies Journal*, 21/1, 56–71.
- Rose**, Max/**Baumgartner**, Frank (2011): *Framing the Poor. Media Coverage and US Poverty Policy, 1960-2008*, unveröffentlicht, Philadelphia.
- Rüb**, Friedbert (2009): Multiple-Streams-Ansatz. Grundlagen, Probleme und Kritik, In: Schubert/Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2. Auflage, 348–376.

- Sabatier**, Paul (2007): The Need for Better Theories, In: ders. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder/Colorado, 3–17.
- Sabatier, Paul (2007a): Fostering the Development of Policy Theory, In: ders. (Ed.): Theories of the Policy Process, Boulder/Colorado, 321–336.
- Saleh**, Mona (2008): Zuwanderung und Integration. Rot-Grüne deutsche Ausländerpolitik 1998 bis 2005. Die Integration der muslimischen Minderheit im Fokus, Marburg.
- Santel**, Bernhard/**Weber**, Albrecht (2000): Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, In: Bade/Münz (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven, Bonn, 109–140.
- Saretzki**, Thomas (2009): Aufklärung, Beteiligung und Kritik. Die „Argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, In: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 431–456.
- Schattschneider**, Elmar Eric (1975): The Semisovereign People. A Realist's view of Democracy in America, Hinsdale/Illinois.
- Schattschneider, Elmar Eric (1957): Intensity, Visibility, Direction and Scope, In: The American Political Science Review, 51/4, 933-942.
- Scheff**, Thomas (2006): Goffman Unbound!: A New Paradigm for Social Science, Boulder/Colorado.
- Schlager**, Edella (2007): A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes, In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder/Colorado, 293–319.
- Schmidt**, Vivien (2006): Institutionalism, In: Hay/Lister/Marsh (Hrsg.): The State. Theories and Issues, Basingstoke, 98-117.
- Schneider**, Anne/**Ingram**, Helen (1993): Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy, In: American Political Science Review, 87/2, 334–347.
- Schneider**, Volker/**Janning**, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Scholten**, Peter (2011): Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective, Amsterdam.
- Schön**, Donald/**Rein**, Martin (1994): Frame reflection: Toward the Resolution of intractable Policy Controversies, New York.
- Schönwälder**, Karen (2006): Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik, In: Davy/Weber (Hrsg.): Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden, 8–22.
- Schubert**, Klaus (2009): Pragmatismus, Pluralismus und Politikfeldanalyse: Ursprünge und theoretische Verankerung, In: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 39–71.
- Schubert**, Klaus/**Bandelow** Nils (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, In: dies. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 1–22.
- Seifert**, Wolfgang (1999): Admission policy, Patterns of Migration and Integration: the German and French case compared, In: Robinson, Vaughan (Hrsg.): Migration and Public Policy, Cheltenham, 435–454.
- Simon**, Herbert (1995): Rationality in Political Behavior, In: Political Psychology, 16/1, 45–61.
- Simon, Herbert (1987): Politics as Information-Processing, In: LSE Quarterly, 1/4, 345–370.
- Simon, Herbert (1985): Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political Science, In: American Political Science Review, 79, 293–304.
- Simon**, Adam/**Xenos**, Michael (2004): Dimensional Reduction of Word-Frequency Data as a Substitute for Intersubjective Content Analysis, In: Political Analysis, 12, 63–75.

- Singer**, Otto (1993): Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Wiesbaden, 149–174.
- Smith**, Gerald (1988): Towards a Heuristic Theory of Problem Structuring, In: Management Science, 34/12, 1489–1506.
- Sommer**, Berthold (2007): Einwanderung und Verfassung. Zur Entwicklung des Status von Ausländern in Deutschland unter grundrechtlichem Aspekt, In: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann (Hrsg.): Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 61–75.
- Stone**, Deborah (1989): Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, In: Political Science Quarterly, 104/2, 281–300.
- Stone, Deborah (1988): Policy Paradox and Political Reason, Glenview/Illinois.
- Straubhaar**, Thomas (2008): Einwanderungsland Deutschland - Eine liberale Perspektive für eine strategische Migrationspolitik, Potsdam, Unter: [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Dossier/Zuwanderung\\_in\\_Deutschland/Straubhaar-Einwanderung.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Dossier/Zuwanderung_in_Deutschland/Straubhaar-Einwanderung.pdf), Zugang: 17. Juni 2012.
- Süssmuth**, Rita (2006): Migration und Integration. Testfall für unsere Gesellschaft, München.
- Terkildsen**, Nayda/**Schnell**, Frauke (1997): How Media Frames Move Public Opinion: An Analysis of the Women's Movement, In: Political Research Quarterly, 50/4, 879–900.
- The Economist** (2012): Punctuated Equilibrium – Barack Obama makes up his mind on Gay Marriage, Denver und Washington D.C., Unter: <http://www.economist.com/node/21554562>, Zugang: 23. Mai 2012.
- Tietze**, Klaudia (2008): Einwanderung und die deutschen Parteien. Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU, Berlin.
- Tolley**, Erin (2011): Multiculturalism Policy Index: Immigrant Minority Policies, Kingston/Kanada.
- Trebbe**, Joachim (2009): Ethnische Minderheiten, Massenmedien und Integration. Eine Untersuchung zu massenmedialer Repräsentation und Medienwirkungen, Wiesbaden.
- True**, James/**Jones**, Bryan/**Baumgartner**, Frank (2007): Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking, In: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder/Colorado, 155–187.
- Unger**, Klaus (1980): Ausländerpolitik in der Bundesrepublik, Saarbrücken.
- Vliegthart**, Rens/**Roggeband**, Conny (2007): Framing Immigration and Integration: Relationships between Press and Parliament in the Netherlands, In: International Communication Gazette, 69/3, 295–319.
- Vliegthart**, Rens/**Walgrave**, Stefaan (2011): Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark, In: Comparative Political Studies, 44/8, 1031–1059.
- Vogel**, Wolfram (2010): Die Migration im Hintergrund. Strukturen der Integrationspolitik in Deutschland, In: Baasner, Frank (Hrsg.): Migration und Integration in Europa, Baden-Baden, 43–56.
- Volkens et al.** (2012): The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Vreese**, Claes de (2005): News Framing: Theory and Typology, In: Information Design Journal and Document Design, 13/1, 51–62.
- Waarden**, Frans van (2009): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, In: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München, 273–311.
- Walker**, Jack (1977): Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection, In: British Journal of Political Science, 7/4, 423–445.
- Weaver**, David (2007): Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming, In: Journal of Communication, 57/1, 142–147.

- Weible**, Christopher/**Sabatier**, Paul (2007): A Guide to the Advocacy Coalition Framework, In: Fischer/Miller/Sidney (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, Boca Raton, 123-136-
- Weiss**, Janet (1989): The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork, In: Policy Sciences, 22/2, 97–121.
- Wengeler**, Martin (2006): Zur historischen Kontinuität von Argumentationsmustern im Migrationsdiskurs, In: Butterwegge/Hentges (Hrsg.): Massenmedien, Migration und Integration. Herausforderungen für Journalismus und politische Bildung, 2. Auflage, Wiesbaden, 13–36.
- Willems**, Herbert (1997): Rahmen und Habitus. Zum theoretischen und methodischen Ansatz Erving Goffmans: Vergleiche, Anschlüsse und Anwendungen, Frankfurt/Main.
- Wollenschläger**, Michael (1997): Rechtlicher Rahmen und Voraussetzungen einer Zuwanderungsgesetzgebung, In: Weber, Albrecht (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union. Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, Osnabrück, 197–224.
- Workman**, Samuel/**Jones**, Bryan/**Jochim**, Ashley (2009): Information Processing and Policy Dynamics, In: Policy Studies Journal, 37/1, 75–92.
- Wunderlich**, Tanja (2005): Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Stuttgart.
- Yanow**, Dvora (2007): Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research, In: Fischer/Miller/Sidney (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, Boca Raton, 405–427.
- Yin**, Robert (2003): Case study research. Design and Methods, 3. Auflage, Thousand Oaks/California.
- Zambonini**, Gualtiero (2009): The Evolution of German Media Coverage of Migration, In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Migration, Public opinion and Politics. The Transatlantic Council on Migration, Gütersloh, 169–184.
- Zwengel**, Almut/**Hentges**, Gudrun (2008): Einleitung, In: Hentges, Gudrun (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biografie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte, Wiesbaden, 7–19.

Anhang 1

Paradigma	Bereich	Frame	Stichwörter	Kontrolle	ausgeschlossene Wörter	Beschreibung
"Nicht-Einwanderungsland"	Immigration	Belastung	Asylant	32,10%	Asylantrag	Der Belastungsframe betont die sozio-ökonomischen Fehlentwicklungen, die durch Zuwanderer ausgelöst werden, wodurch deren Zuzug stärker zu regulieren ist (Lösung). Ströme von Asylanten belasten und missbrauchen die deutschen Sozialsysteme. Ausländer verdrängen einheimische Arbeitskräfte und führen zu einer steigenden Arbeitslosigkeit. Die Mehrheitsgesellschaft wird sprichwörtlich an die Grenze des Erträglichen gedrängt (Problem).
			verdräng-	42,10%		
			Strom	46,40%		
			Fehl-	50%	Empfehl-, fehlend, fehlt, fehlen, Fehler	
			einheimisch	64,30%		
			redu-	67,90%		
			mißbr-	71,40%		
	erträglich	75%	Verträglich			
	arbeitslos	75%	Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe			
	Last	78,60%	Beweislast, zu-/entlasten, Lasten			
	Sicherheit	Islamist	17,90%		Der Sicherheitsframe betont die potenziellen (physischen) Gefahren von Zuwanderung, weshalb diese stärker begrenzt werden muss (Lösung). Die innere Sicherheit wird dadurch stark eingeschränkt, dass Extremisten, religiöse Fundamentalisten oder auch Islamisten Deutschland als Nährboden für ihre terroristischen und kriminellen Zwecke nutzen wollen (Problem).	
		Fundamenta-	21,40%			
		lismus	25,00%			
		Kurd-	36%	Rechtsextrem-		
		extremis-	39,30%			
Nährboden		42,90%				
Drogen		50,00%				
Terror	57,10%					
Religiös	79%	diskriminier-, Kriminalisierung				
krimin-	93%	Unsicherheiten, Rechtssicherheit, Reaktorsicherheit, soziale Sicherheit				
Sicherheit						
Abgrenzung	Nation	42,90%	binational, international, Nationalis-, Nationalität, Nationalsozialismus	Der Abgrenzungsframe unterstreicht die Auffassung, Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft sollten unterschiedliche Rechte in Deutschland zukommen (Lösung). Er betont die Unterschiede zwischen dem „deutschen Volk“ und den fremden Ausländern, die nicht Teil dieser Gemeinschaft sind (Problem).		
	Fremd	67,90%	fremdenfeindlich, Fremdenhass			
	Volk	78,60%	Volker, Volksbegehren, Volkshochschule, Volksverhetzung, Volkswirtschaft, Volkszählung			
"Einwanderungsland"	Immigration	Humanität	schrecklich	35,70%		Der Humanitätsframe betont, Zuwanderung aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu unterstützen (Lösung). Hilfe und Solidarität für Menschen, die unter schrecklichen, menschenunwürdigen Bedingungen, Verfolgung und Folter zu leiden haben, ist ein Grundrecht. Dies betont auch die Genfer Konvention von 1951, durch die Deutschland international an humanitäre Verpflichtungen gebunden ist (Problem).
			menschlich	50%		
			Genf	60,70%		
			menschenwürd-	64,30%		
			solidari-	78,60%		
			Grundrecht	82,10%		
			Human	82,10%		
			verpflicht	92,90%	Visumpflicht, Mitwirkungspflichten, Ausreisepflicht, Residenzpflicht, Wehrpflicht	
			Verfolg-	92,90%	Strafverfolgung, verfolgen	
hilf-	100%	hilfreich, Sozial-/Selbst-/Eingliederungs-/Ab-/Arbeitslosen-/Rückkehr-, Hilfe				

		<b>Wirtschaft</b>	Fachkräfte	28,60%		Der Wirtschaftsframe betont sowohl die positiven Effekte als auch die Notwendigkeit von mehr Zuwanderung unter ökonomischen und demographischen Gesichtspunkten (Lösung). In einem globalen Wettbewerb muss sich Deutschland im Kampf um Fachkräfte behaupten, um leistungsfähig bleiben zu können. Das deutsche Renten- und Sozialsystem hat in Zukunft nur eine Chance, wenn die zunehmend alternde Bevölkerung durch junge, qualifizierte Zuwanderer aufgewogen werden kann (Problem).
			demographi-	36%		
			leistungsfähig	39,30%		
			Global	39,30%		
			Rent-	50,00%	weiterentwick-, transparent, Opferentschädigungsgesetz, vorenthalten	
			qualifi-	53,60%		
			Wettbewerb	67,90%		
			Bevölkerung	96,40%	Wohnbevölkerung, Bevölkerungsgruppe, Weltbevölkerung	
	Chance	96,40%	Chancengleichheit, Lebenschancen, Integrationschancen			
	Zukunft	100%				
	<b>Integration</b>	<b>Integration</b>	toleran-	71,40%		Im Integrationsframe wird der Anspruch deutlich, deutsche Staatsangehörige und Ausländer gleich zu behandeln (Lösung). Dies kann nur durch Integration und ein tolerantes Miteinander erzielt werden. Fremdenfeindlichkeit muss überwunden werden (Problem).
			feindlich	75%		
			Integration	100%	Reintegration	

## Anhang 2

Koalitionsvereinbarungen	1980	1983	1987	1998	2002	2005	
Bundestag Drucksachen	10/2071	13/7417	14/48	14/4530	14/6641		
Wahlprogramme (CDU/CSU; SPD, FDP, Grüne, PDS/Linke)	1983	1987	1990	1994	1998	2002	
Regierungserklärungen	1982	1983	1987	1991	1994	1998	
Grundsatzprogramme der Parteien	FDP 85	PDS 90	SPD 89	Grüne 93	FDP 97	Grüne 02	Linke 01
Standpunktpapiere	Pro Asyl	Katholische Kirche Deutschland	Evangelische Kirche Deutschland	Bund Deutscher Arbeitgeber	Diakonie	Türkische Gemeinde in Deutschland	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
	Deutscher Gewerkschaftsbund	Deutscher Städtetag	Zentralrat der Muslime in Deutschland	Amnesty International	Caritas	Verdi	Arbeiterwohlfahrt
Wissenschaftliche Papiere	Kühn Memorandum 1979	ECMI 2003	Berlin Institut 2009				

### Anhang 3

EL		Frame	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Nicht-EL												
Immigration	Anzahl der Stichwörter (absolut)	Humanitätsframe	169	108	71	91	75	90	85,5	81	87	220
		Wirtschaftsframe	38	30	50	29	19	14	15,5	17	86	136
		Belastungsframe	112	81	52	42	30	50	39,5	29	65	45
		Sicherheitsframe	17	20	7	20	1	2	5	8	12	17
	Verhältnis der Frames	Humanitätsframe	50,3	45,2	39,4	50	60	57,7	58,8	60,0	34,8	52,6
		Wirtschaftsframe	11,3	12,6	27,8	15,9	15,2	9	10,7	12,6	34,4	32,5
		Belastungsframe	33,3	33,9	28,9	23,1	24	32,1	27,1	21,5	26,0	10,8
		Sicherheitsframe	5,1	8,4	3,9	11	0,8	1,3	3,4	5,9	4,8	4,1
Integration	Anzahl der Stichwörter (absolut)	Integration	76	62	43	63	10	12	19	17	84	77
		Abgrenzung	7	11	3	15	5	16	23	17	52	44
	Verhältnis der Frames	Integration	91,6	84,9	93,5	80,8	66,7	42,9	45,2	50,0	61,8	63,6
		Abgrenzung	8,4	15,1	6,5	19,2	33,3	57,1	54,8	50,0	38,2	36,4

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
398,5	577	1029	142	98	103	41	130	73	140	117	94	104	8	98
134,5	133	261	73	67	75	57	67	97	72	96	120	144	5	46
89	133	283	57	59	50	35	54	45	48	47,5	47	47	7	37
55	93	132	250	39	61	12	21	65	57	33,5	10	57	1	80
58,9	61,6	60,4	27,2	37,3	35,6	28,3	47,8	26,1	44,2	39,8	34,7	29,5	38,1	37,5
19,9	14,2	15,3	14	25,5	26,0	39,3	24,6	34,6	22,7	32,7	44,3	40,9	23,8	17,6
13,1	14,2	16,6	10,9	22,4	17,3	24,1	19,9	16,1	15,1	16,2	17,3	13,4	33,3	14,2
8,1	9,9	7,7	47,9	14,8	21,1	8,3	7,7	23,2	18	11,4	3,7	16,2	4,8	30,7
71	35	144	60	54	72	69	94	222	69	117	135	116	7	56
68	68	128	29	35	24	26	21	79	23	24,5	9	12	2	12
51,1	34,0	52,9	67,4	60,7	75,0	72,6	81,7	73,8	75,0	82,7	93,8	90,6	77,8	82,4
48,9	66,0	47,1	32,6	39,3	25,0	27,4	18,3	26,2	25,0	17,3	6,3	9,4	22,2	17,6

Anhang 4

Bereich	Dimension	Indikator	Kriterium	Wert
Immigration	Einreisevoraussetzungen	Rechtsanspruch	nein	0
			eingeschränkt	0,5
			uneingeschränkt	1
		finanzielle Selbstständigkeit	nein	0
			ja	1
		Bildungsvoraussetzungen	Kultur und Sprache	0
			Sprache	0,5
			weder noch	1
		Identifikation	Visum/Arbeitszusage	0
			Pass/Ausweis	0,5
			weder noch	1
		Staussicherheit	unbefristeter Aufenthalt	nein
	nach > 5 Jahren			0,5
	nach max. 5 Jahren			1
	Rechtsschutz/Widerspruchsrecht		nein	0
			eingeschränkt	0,5
			ja	1
	Aufenthaltsbeendigung		ja	0
unter Auflagen			0,5	
nein			1	
Wiederkehrproption	nein		0	
	eingeschränkt	0,5		
	ja	1		
	ja	1		
Integration	Rechte und Pflichten	Recht auf Erwerbstätigkeit	> 1 Jahr Wartezeit	0
			bis 1 Jahr Wartezeit	0,5
			sofort	1
		Sozialleistungen	Lebensminimum	0
			anteilig	0,5
			Gleichstellung	1
		politische Partizipation	nein	0
			Organisationsfreiheit	0,5
			Wahlrecht	1
	Integrationsleistungen	nein	0	
		Ermessen	0,5	
		Anspruch	1	
	Einbürgerung	Mehrstaatigkeit	nein	0
			Härtefälle	0,5
			ja	1
		Wartezeit	> 8 Jahre	0
			bis zu 8 Jahren	0,5
			sofort	1
		Wissensanforderungen	Kultur und Sprache	0
			Sprache	0,5
			weder noch	1
weitere Voraussetzungen		Eidesleistung (FDGO)	0	
		Straffreiheit	0,5	
		weder noch	1	

## Anhang 5

Gesetz/Verordnung	Abkürzung	Jahr	BGBI Seite
Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung)	BeschV	2004	2937
Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung)	IntV	2004	3370
Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)		2004	1950
Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)		2002	361
(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz))	ZuwG	2002	1946
Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung		2000	1684
Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie	IT-ArGV	2000	1146
Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie	IT-AV	2000	1176
Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts		1999	1618
Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung)	ArGV	1998	2899
Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer (Anwerbestoppausnahmereverordnung)	ASAV	1998	2893
Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz)	AFRG	1997	594
Beschäftigungsförderungsgesetz	BeschfG	1994	1786
Verordnung zur Änderung der Anwerbestoppausnahmereverordnung		1994	2794
Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften		1993	1062
Neufassung des Bundesvertriebenengesetzes		1993	829
Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18)		1993	1002
Neufassung des Asylverfahrensgesetzes		1993	1361
Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgenengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz)	KföG	1992	2094
Gesetz zur Einführung des passiven Wahlrechts für Ausländer bei den Sozialversicherungswahlen und zur Änderung weiterer Vorschriften		1992	1494
Anwerbestoppausnahmereverordnung	ASAV	1990	3012
Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit (Arbeitsaufenthalteverordnung)	AAV	1990	2994
Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts		1990	1354
Gesetz zur Regelung des Aufnahmeverfahrens für Aussiedler (Aussiedleraufnahmegesetz)	AAG	1990	1247
Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung		1990	3009
Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften		1987	89
Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung		1984	890
Änderung der Sprachförderungsverordnung		1983	1066
Neufassung des Bundesausbildungsförderungsgesetz	BAföG	1983	645
Neufassung des Bundessozialhilfegesetzes		1983	613
Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern		1983	1377
Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz)	AsyIVfG	1982	946
Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung		1981	1042
Arbeitserlaubnisverordnung	AEV	1980	1754
Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens		1980	1439
Verordnung über die Förderung der Teilnahme von Aussiedlern an Deutsch-Lehrgängen		1976	1949
Neufassung des Bundesvertriebenengesetzes		1971	1565
Gesetz zum dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge		1969	1293 (II)
Ausländergesetz	AuslG	1965	353
Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes	DVAUslG	1965	1341
Gebührenverordnung zum Ausländergesetz	GebVAuslG	1965	1346
Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit		1955	65
Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)	BVFG	1953	201
Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge	GFK	1953	559 (II)
Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz für das Deutsche Reich	RuStAG	1913	

## 10 Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass die vorliegende Masterarbeit mit dem Titel „*Paradigmen in der Politik: Zwischen Kontinuität und Wandel. Zum Verhältnis von parlamentarischem Diskurs und staatlicher Steuerung in der Ausländerpolitik der Bundesrepublik Deutschland (1981-2005)*“ von mir selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt worden ist. Inhalte und Passagen, die aus fremden Quellen stammen und direkt oder indirekt übernommen worden sind, wurden als solche kenntlich gemacht. Alle im Text enthaltenen Tabellen und Abbildungen stammen von mir. Die Arbeit wurde bisher keiner Prüfungsbehörde vorgelegt.

Markus Lubawinski

Berlin, 24. August 2012