

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Stand der Literatur</b> .....	<b>5</b>
<i>Macht im Agenda Setting</i> .....	5
<i>Probleme und Lösungen</i> .....	8
<i>Wandel</i> .....	14
<b>3. Theoretischer Rahmen</b> .....	<b>15</b>
<i>Problemdefinition</i> .....	16
<i>Lösungsformulierung</i> .....	18
<i>Taming</i> .....	19
<b>4. Analyse</b> .....	<b>20</b>
<i>Problemdefinition Migration</i> .....	21
<i>Lösungsformulierung Aufnahmeanordnungen</i> .....	24
<i>Taming Prozess</i> .....	26
<b>5. Fazit</b> .....	<b>28</b>
<b>6. Bibliografie</b> .....	<b>30</b>

## 1. Einleitung

„Wenn Frauen angeben, sie sind bereit, in Deutschland ihre Verschleierung abzulegen, zeigt uns dies, wie groß der Integrationswille ist und diese Menschen nehmen wir besonders gerne bei uns auf“. So oder so ähnlich formulierte es ein Referent während meines Praktikums beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Bezug auf die humanitären Aufnahmeprogramme. Wie kann es sein, dass Integration einen so großen Faktor in humanitären Aufnahmeprogrammen (HAP) und im Resettlement spielt und warum findet das kaum jemand fragwürdig? Sollten humanitäre Programme wie HAPs und Resettlement nicht nur auf der Basis von humanitären Gründen Menschen aufnehmen? Und wie lässt sich rechtfertigen, wenn dem nicht so ist?

Resettlement ist eine der drei dauerhaften Lösungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und ermöglicht die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen<sup>1</sup> durch Drittstaaten, wenn sie weder in ihr Heimatland zurückkehren können noch im ersten Zufluchtsland sicher sind und bleiben können (UNHCR Deutschland o.D.-a). Deutschland ist einer dieser Aufnahmestaaten und seit 2012 im Resettlement tätig (BMI o.D.). Humanitäre Aufnahmeprogramme sollen Menschen aus bestimmten Regionen in Krisen eine reguläre Einreise in jenes Land ermöglichen, welches ein HAP eingerichtet hat (UNHCR Deutschland o.D.-b). Ähnlich wie im Resettlement sollen auch schutzbedürftige Flüchtlinge aufgenommen werden, es gibt hier jedoch keine vom UNHCR vorgeschlagenen Kategorien, nach welchen Personen ausgewählt werden sollen. Aktuell läuft seit 2017 in Deutschland ein HAP für syrische Staatsangehörige und Staatenlose aus der Türkei (BMI o.D.). Im weiteren Verlauf wird der Begriff humanitäre Aufnahmeprogramme für Resettlement als auch HAPs gemeinsam genutzt und so weit nicht ausdrücklich kenntlich gemacht, sind stets beide Programme mit diesem Begriff gemeint. Die Aufnahmeprogramme werden in Deutschland vom BMI durch Anordnungen gestaltet und vom BAMF ausgeführt. Aufgrund dieser Zuständigkeiten wird hier die Regierung als Akteur der Aufnahmestaaten begriffen. Da humanitäre Aufnahmeprogramme auf freiwilliger Basis erfolgen, können

---

<sup>1</sup> Der Begriff Flüchtling impliziert hier eine Einstufung von Menschen als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Menschenrechtskonvention durch den UNHCR. Der Status ist eine Grundvoraussetzung für die Aufnahme in die Programme HAP und Resettlement.

Aufnahmestaaten eigene Aufnahmekriterien formulieren. Der UNHCR lehnt Kriterien in Bezug auf Integration ab (UNHCR 2011:245-246), Deutschland nutzt jedoch entgegen dieser Empfehlung Integration als maßgebliches Kriterium zur Aufnahme seit 2016 (BMI 2016, BMI 2021).

Aufgrund dieser Diskrepanz ist es relevant, den Prozess der Festlegung der zusätzlichen Aufnahmekriterien näher zu untersuchen, da hier für Staaten die Möglichkeit besteht, maßgeblich eigene Interessen durchzusetzen, sowohl im Diskurs zu Migration an sich als auch in der konkreten Aufnahme als solches.

Etwas muss passiert sein, damit widersprüchliche Kriterien wie Humanitarismus und Integrationspotenzial seit 2016 nebeneinander als Aufnahmerechtfertigungen bestehen können. Diese Arbeit widmet sich daher der Forschungsfrage „Wie nutzt der Aufnahmestaat Deutschland Agenda Setting, um zusätzliche Auswahlkriterien für humanitäre Aufnahmeprogramme zu beeinflussen, durchzusetzen und zu rechtfertigen?“.

Dafür werden die Aufnahmeanordnungen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) zur humanitären Aufnahme aus der Türkei und zum Resettlement herangezogen, ebenso wie Literatur zur Abbildung des Diskurses rund um Migration. Den zeitlichen Beobachtungsrahmen bilden besonders die Jahre 2015 und 2016, ab dem Beginn der sogenannten „Flüchtlingskrise“ und der Aufnahme von Integrationsfaktoren in die Anordnungen der Aufnahmeprogramme. Da sich jedoch weder der Diskurs zur „Flüchtlingskrise“ noch die Kriterien der Aufnahmeanordnungen seitdem wesentlich, wenn überhaupt, verändert haben, sind die gemachten Untersuchungen für den heutigen Zeitpunkt noch genauso relevant.

Aus Agenda Setting Perspektive wird versucht zu verstehen, wie durch die Ausgestaltung von Problem und Lösung Diskurse und Maßnahmen beeinflusst werden können. Agenda wird hier verstanden als „a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity“ (Cobb/Elder 1971:905). Die Forschung beschäftigt sich mit den Prozessen, wie politische Probleme definiert werden, auf der Agenda platziert werden, nicht auf der Agenda platziert sind, wie sie mit Lösungen verbunden werden und in politische Ergebnisse transformiert werden (Peterson/Jones 2016:106). Mithilfe von Überlegungen zur Rolle von Macht im Agenda

Setting, John Kingdons Multiple Streams Theorie und konstruktivistischen Ansätzen in Kombination mit rationalen Theorien wird der Grundstein für den theoretischen Rahmen gelegt, welcher zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen wird. Kingdons Ansatz (2014) ermöglicht eine dynamische Betrachtung von Agenda Setting mit autonomen Prozessen und deren Verknüpfung zu kritischen Zeitpunkten. Konstruktivistische Überlegungen ergänzen die Einbeziehung von Kontexten und ideellen Faktoren in die Prozesse, während Ergänzungen aus dem rationalen Ansatz von Baumgartner und Jones (2009) eine strategische Nutzung dieser Faktoren durch Akteure erlaubt. Aufbauend auf diesen Herausarbeiten wird der theoretische Ansatz dieser Arbeit entwickelt. Die von Philippe Zittoun entwickelten Prozesse zur Ausgestaltung von Problemen und Lösungen und zum *taming* von Problemen werden erläutert, um ihre Anwendung in der Analyse zu erlauben. Zittoun (2016) stützt sich dabei in großen Teilen auf die Erarbeitungen von konstruktivistischen Theoretikern zur Einbettung seiner Überlegungen und Kingdons Arbeit zu Prozessen zur Operationalisierung dieser. Die Rolle von Akteuren nimmt in dieser Arbeit, aufgrund von Platzmangel, eine hintergründige Bedeutung ein, daher wird die Regierung hier als ein singulärer Akteur konzeptualisiert, auch wenn dies der Komplexität der Realität nicht gerecht wird.

Diese Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die deutsche Regierung als Akteur Agenda Setting nutzt, um zusätzliche Aufnahmekriterien durchzusetzen und zu rechtfertigen. Dies geschieht durch die Problemdefinition von Migration sowie der Abstellung von Migration auf eine Frage der Sicherheit, eine entsprechende Lösungsformulierung hierzu und erfolgreiches *taming* des Problems Migration.

Der Aufbau dieser Arbeit ist wie folgt: Zunächst wird im Stand der Literatur eine Übersicht über wissenschaftliche Diskussionen und Theorien gegeben, welche für diese Arbeit relevant sind. Dabei wird zunächst die politikwissenschaftliche Debatte um Macht abgebildet und folgend erst anhand von Problemen und Lösungen und danach anhand von Wandel, die Unterschiede, Gemeinsamkeiten und relevanten Konzepte all jener Theorien herausgearbeitet, welche für das weitere Verständnis essenziell sind. Darauf aufbauend wird im theoretischen Rahmen die gewählte Theorie in Bezug auf Probleme, Lösungen und Wandel ausgeführt und schließlich in der Analyse auf den Diskurs zu Migration und die

Anordnungen zu humanitären Aufnahmeprogrammen angewendet. Hier wird außerdem die Forschungsfrage beantwortet. Diese Arbeit schließt mit einem Fazit, worin die wichtigsten Erarbeitungen, Erkenntnisse und die Beantwortung der Forschungsfrage zusammengefasst werden und ein Forschungsausblick gegeben wird.

Diese Arbeit möchte nicht humanitäre Aufnahme und Resettlement allgemein kritisieren, sondern lediglich einen kritischen Beitrag zur Umsetzung durch Aufnahmestaaten und die potenzielle Instrumentalisierung dieser Programme durch Staaten leisten. Ob eine allgemeine Kritik angebracht wäre oder nicht, liegt ebenfalls außerhalb der Fragestellung dieser Arbeit.

## 2. Stand der Literatur

Im Nachfolgenden wird ein Überblick über den Stand der Literatur im Bereich Agenda Setting gegeben. Der Fokus liegt hierbei bereits auf den Kernkonzepten und ihrer Entwicklung, welche auch für die theoretischen Grundlagen zentral sind und zu deren Verständnis beitragen. Der theoretische Rahmen ruht maßgeblich auf Inhalten der hier vorgestellten Theorien, weshalb deren Inhalte auch hier schon besprochen werden. Zunächst wird Macht als Element von Agenda Setting und auch Ergründungsfaktor des Forschungsgebietes betrachtet, darauf folgen Ausarbeitungen zu Problemen und Lösungen, den zwei Säulen des Agenda Setting und abschließend wird Wandel, welcher Agenda Setting sichtbar und beobachtbar macht, ergründet.

### Macht im Agenda Setting

Macht ist ein zentrales Element von Agenda Setting oder auch „power is perhaps the most important element of agenda setting“ (Zahariadis 2016:7). Dabei ist Macht nicht nur ein Teil von Agenda Setting, sondern auch der Ausgangspunkt, welcher die Forschung zu Agenda Setting angestoßen hat (Zahariadis 2016:10). Die zentralen Fragen der frühen Arbeiten zu Agenda Setting beschäftigen sich hauptsächlich mit Fragen danach, wer Entscheidungen trifft und warum manche Themen Aufmerksamkeit erlangen oder warum für oder gegen diese Themen entschieden wird. Es sind also Fragen danach, wer Macht besitzt, um

Entscheidungen treffen zu können und welche Einflüsse von Macht wirken, sodass Themen Aufmerksamkeit bekommen, während andere unbeachtet bleiben und warum genau die Entscheidungen getroffen werden, die getroffen werden (Schattschneider 1975, Dahl 1961, Cobb/Elder 1971, Bachrach/Baratz 1962).

Zunächst sollte nun das Verständnis von Macht erläutert werden, welches dieser Arbeit zugrunde liegt. Während es keine einheitliche Definition von Macht gibt und daher eine genaue Benennung dessen, was Macht ausmacht fraglich ist, so herrscht doch der Grundgedanke vor, dass zwischen zwei Kategorien von Macht unterschieden werden kann (Lukes 2004). Das ist zum einen *power to* also die Macht zu etwas und *power over* also die Macht über etwas oder jemanden zu haben (Béland 2010:146). Im Bereich des Agenda Setting ist besonders die erste Art von Macht, also *power to* der theoretische Gegenstand (Lukes 2004).

Grundlage für die Beobachtung von Macht ist die Ungleichheit, mit welcher sie verteilt ist. Schattschneider fasst das Phänomen wie folgt auf: „All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out.“ (Schattschneider 1975:69).

Die Akteure, welche die Organisation von Themen beeinflussen können, haben und üben Macht aus. Darauf aufbauend stellen Cobb und Elder (1971), welche auch als Begründer der Forschung zu Agenda Setting genannt werden (Zahariadis 2016:4), fest, dass Ungleichheit in der Verteilung von Macht auch Unterrepräsentation von bestimmten Akteuren und für sie relevante Themen bedeutet und die Frage nach der Verteilung von Macht somit zentral ist, sowohl für Entscheidungen als auch berücksichtigte Alternativen.

Dahl hat ein pluralistisches Machtverständnis. Demnach ist Macht nicht zentral gebündelt (zentralistisches Verständnis), sondern breit gestreut in der Gesellschaft, jedoch ungleich verteilt (Dahl 1961). Der Fokus liegt nicht auf dem Ursprung der Macht, sondern ihrer Ausübung. Im Umkehrschluss wird Macht untersuchbar durch messbare Elemente, z. B. Entscheidungen, während nicht messbare Elemente z. B. nicht getroffene Entscheidungen in Bezug auf Macht als unwirklich abgelehnt werden (Bachrach/Baratz 1962).

Bachrach und Baratz (1962) haben hier ergänzend einen entscheidenden Schritt für die Untersuchung von Macht und Entscheidungen getan. Mit ihrer Unterscheidung von zwei *faces of power* wird es möglich, auch nicht getroffene Entscheidungen als Teil des Agenda Setting zu untersuchen. Während das erste *face of power* für Entscheidungen steht, wo das Handeln von A Einfluss auf B hat, theoretisiert das zweite *face of power* die Beschränkung von Entscheidungsmöglichkeiten bzw. Macht, welche dazu führt, dass bestimmte Entscheidungen nicht getroffen werden. Während Dahl (1958 zitiert in Bachrach/Baratz 1962:949) noch die Möglichkeit von *non-decisions* als Machtausdruck ablehnte, zeigt die Arbeit von Bachrach und Baratz auf, wie das limitierte, vorherrschende Verständnis von Macht, die Forschung in diesem Bereich voreingenommen beeinflusst (Bachrach und Baratz 1962:952).

Für Lukes (2004) sind die Machtebenen von Bachrach und Baratz noch zu eng gefasst, er konstatiert eine weitere, noch relevantere Machtebene: Die Fähigkeit, die Entscheidungen und Interessen anderer Akteure irreführend zu beeinflussen, um die eigene Machtposition zu stärken. Obwohl Lukes, wie oben angeführt, die *power to* als zentrales Machtverständnis für das Agenda Setting herausarbeitet, zählt seine Ergänzung zu der Theorie von Bachrach und Baratz zu *power over* (Béland 2010). Für Morriss stellt dies ein Missverständnis von Macht dar, da sich Lukes lediglich auf *power over* oder *domination* als Beeinflussung der Ergebnisse konzentriert (Morriss 2006:126).

Béland (2010) stellt hierzu fest, dass *power to* zu *domination (power over)* führen kann und diese nah beieinanderliegen, aber das *domination* eben nicht, wie von Lukes festgestellt, ein zentrales Machtelement ist. Aufbauend auf oben genannten Verbindungen von Macht und Ungleichheit im Agenda Setting ergänzt er in Anlehnung an Ausführungen von Schattschneider, Dahl sowie Cobb und Elder: „Placing inequality at the center of the definition of political power is the best way to recognize that ‘power to’ can lead to domination, which is a particular form of inequality“ (Béland 2010:147). Béland stellt jedoch weiterhin fest, dass Lukes in seiner Arbeit eine wichtige Verbindung zwischen Macht und Interessen zieht und die Betrachtung von Interessen bzw. den diesen zugrunde liegenden Ideen zentral für das Verständnis von Agenda Setting sind. Während bei Lukes ein materialistisches Verständnis von Interessen herrscht, beruft Béland sich auf konstruktivistische Ansätze zu Interessen und Ideen (Béland 2010:147-148). Im

nachfolgenden Kapitel werden sowohl Interessen und Ideen als auch die konstruktivistische Theorie im Agenda Setting weiter ausgeführt.

Jenkins und Monroe fassen Agenda Setting Macht als „Agenda power is the abstract ability to affect the agenda, whether actualized or not.“ (Jenkins/Monroe 2016:158) auf. Fragen nach Beeinflussung sind demnach auch stets Fragen nach Macht. Während aus Platzgründen Macht im weiteren Verlauf nicht ausdrücklich behandelt wird, ist das Verständnis zentrale Grundlage für alle weiteren Ausarbeitungen.

## Probleme und Lösungen

Agenda Setting befasst sich mit zwei wesentlichen Konzepten – Problemen und Lösungen.

Dabei setzen unterschiedliche theoretische Ansätze individuelle Schwerpunkte und Fragestellungen, welche unterschiedliche Fokusse dieser Konzepte beleuchten. Grundlegend behandeln aber alle theoretischen Ausarbeitungen Probleme und Lösungen (Kingdon 2014, Baumgartner/Jones 2009, Saurugger 2016, Cobb/Elder 1971), wenn auch in unterschiedlicher Intensität. In diesem Unterkapitel werden ausgewählte Theorien in Bezug zueinander gesetzt und Alleinstellungsmerkmale sowie Gemeinsamkeiten erst anhand vom Konzept Problemen und anschließend anhand von Lösungen erarbeitet.

Zuerst aber werden kurz die unterschiedlichen Arten von Agenden betrachtet, welche in den für diese Arbeit relevanten Theorien verwendet werden. Die systemische Agenda umfasst politische Kontroversen und ist abstrakt, allgemein und breit aufgestellt (Cobb/Elder 1971). Zahariadis (2016) ergänzt hierzu, dass die systemische Agenda mehr einem Phänomen gleicht, welches politische Themen innerhalb von politischen Systemen hervorruft und sich konkreter auf öffentliche und politische Debatten bezieht. Im Gegensatz dazu ist die institutionelle Agenda deutlich einfacher greifbar, hierbei handelt es sich um „[...] a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body.“ (Cobb/Elder 1971:906). Sie lässt sich also auch empirisch greifen und untersuchen und muss nicht erst, wie die systemische Agenda rekonstruiert werden (Joachim/Dalmer 2016). Nach Cobb und Elder vollzieht sich hier ein linearer Prozess, wonach Themen auf der systemischen Agenda starten und dann auf institutionelle Agenden, z. B. die der Regierung wandern. Kingdon (2014) lehnt diese starre Linearität ab, da auch die Möglichkeit einer autonomen institutionellen Agenda besteht, welche auf eigenen Prozessen



aufbaut und nicht lediglich auf öffentliche Debatten reagiert. Er konstituiert außerdem eine weitere Agenda, die Entscheidungsagenda. Hierbei handelt es sich um Themen, welche innerhalb der institutionellen Agenda zur aktiven Entscheidung anstehen. Um auf dieser Agenda platziert zu werden, müssen die Themen nicht nur als Problem identifiziert und definiert sein, sondern auch bereits mit einer Lösung gekoppelt sein, über welche dann eine Entscheidung getroffen werden kann (Kingdon 2014).

Zunächst werden Probleme und ihre Rolle im Agenda Setting betrachtet. Ab hier geht die Arbeit auch verstärkt auf die Inhalte der Theorien ein, leistet also bereits wichtige Vorarbeit für den theoretischen Rahmen, sodass dieser kompakt dargestellt werden kann und die theoretischen Ausarbeitungen, auf welchen er beruht, bereits bekannt sind.

Um auf eine Agenda zu gelangen, müssen Themen als Probleme wahrgenommen und festgelegt werden. Diese Probleme erhalten dann Aufmerksamkeit und können diskutiert oder bearbeitet werden (Kingdon 2014, Saurugger 2016).

Der Konstruktivismus beschäftigt sich mit der Frage, wie ein Problem zu einem solchem wird und setzt auf die Rolle von ideellen Faktoren (Weltanschauung, Ideen, Normen, Werte) und *framing* als Erklärung (Saurugger 2016:133). Es wird angenommen, dass ideelle Faktoren Einfluss haben auf die Bildung von Interessen und dass diese sich ändern, wenn Akteure ihr Weltverständnis und ihre Prioritäten ändern (Béland/Cox 2010). Diese Faktoren helfen also zum einen, die Probleme zu konstruieren, welche auf die Agenda gelangen, und zum anderen bilden sie den Rahmen (*framing*) für die Grundvoraussetzungen, welche die Definition dieser Probleme beeinflussen (Saurugger 2016:134). Konstruktivistische Ansätze im Agenda Setting bestehen nicht auf einer klaren Trennung zwischen Rationalismus und Konstruktivismus als Epistemologie, sondern enthalten auch Ideen von strategischem Verhalten von Akteuren, welche ideelle Faktoren nutzen können, um ihre Interessen durchzusetzen (Saurugger 2016:135). Konstruktivismus ist besonders ergiebig zum Prozess der Problemdefinierung (Zittoun 2016:256). Dieser kann in drei Ebenen unterteilt werden, welche keine zeitliche Abfolge festlegen: Identifizierung, *framing* und Rechtfertigung (Saurugger 2016:136). Für alle drei Ebenen spielt dabei die Verankerung von Akteuren und deren Interessen in ideellen Faktoren eine entscheidende Rolle. Sie ermöglichen es, dass bestimmte Themen in Probleme umgestaltet werden (Saurugger 2016). Ebenfalls beeinflusst die Konzeption davon, was sein soll im Kontrast dazu, was ist, die Problemidentifizierung (Kingdon 2014, Saurugger 2016).

Handlungen zur Identifizierung sind also geprägt von einem Pflichtgefühl, das durch entsprechende Regeln und Routinen strukturiert wird. Sozialisierung als Ansatz ist besonders in der *framing* Ebene von Bedeutung. Sie findet statt, wenn ideelle Faktoren von einer Gruppe von Akteuren verinnerlicht und anschließend kodifiziert werden (Schimmelfennig, 2000:111-112). Sozialisierung zeigt, dass es bestimmten Akteuren gelingt, ihre Interpretation sozialer Phänomene durchzusetzen, weil es ihnen gelungen ist, ein gemeinsames Verständnis eines Problems zu schaffen und somit eine legitime Position durch den breiteren sozialen Kontext, in den sie eingebettet sind, zu vertreten (Saurugger 2016).

In klarer Abgrenzung zum Konstruktivismus positionieren sich rationale Ansätze wie die *punctuated equilibrium* Theorie (PET) (Baumgartner/Jones 2009). Hier bilden materielle Faktoren die Grundlage für die Wahrnehmung von Problemen. Interessen werden exogen abgeleitet, wobei die Position oder vorhandenen Ressourcen von Akteuren und deren Wert zu unterschiedlichen Interessen führen (Saurugger 2016:133). Ebenso entscheiden sich Akteure rational aufgrund vorhandener Informationen für ihre Festlegung von Problemen. Änderungen treten auf, wenn neue Informationen über das Problem bekannt werden, also wenn sich die Umwelt der Akteure ändert und sie daraufhin auf Grundlage dessen ihr Problemverständnis anpassen (Green-Pedersen/Princen 2016, Baumgartner/Jones 2009). Agenda Setting und Problemwahrnehmung und -festlegung folgt dabei einem recht linearen Prozess vom Problem zur Lösung, welche aber in vielen Fällen die Prozesse nicht zufriedenstellend erklärt (Kingdon 2014). Diese festen Strukturen der Theorie und ihre Abstellung auf rein rationale Ergründung von Handeln lässt PET eine zweitrangige Position zur Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung einnehmen. In Anlehnung an Kingdon (2014) ist sie zwar wertvoll, um detailliertere Aspekte von Agenda Setting, z. B. innerhalb von Verwaltungen mit starreren Strukturen zu analysieren, doch nicht nützlich, generell Prozesse des Agenda Setting zu erklären.

In Kingdons Multiple Streams Theorie (MSA) lassen sich im Gegensatz zum PET konstruktivistische Einflüsse, besonders in der Bedeutung und Ausgestaltung von Ideen und ihrer Einflüsse auf Interessen finden (Béland 2009). Kingdon beschäftigt sich vorrangig mit Prozessen der institutionellen Agenda und nutzt ein angepasstes Modell des *garbage can*

*model of organizational choice* von Cohen, March und Olsen<sup>2</sup>. Hier laufen innerhalb von Organisationen unabhängige *streams*, welche durch ihre Verknüpfung die Agenda beeinflussen können (Kingdon 2014). Kingdons Forschung untersucht Regierungen, hier arbeitet er die drei *streams problems, policies* und *politics* in dieser Organisation heraus. Während der *problem stream* Probleme erkennt und definiert, werden im *policy stream* Lösungen generiert und im *politics stream* für die Umsetzung in diesen geworben (Cairney/Zahariadis 2016:87). Diese Prozesse laufen gänzlich unabhängig voneinander ab und Probleme sowie Lösungen werden individuell in die *garbage can* abgeladen, nachdem sie generiert wurden und Ergebnisse des Agenda Setting hängen davon ab, wie die Inhalte der *garbage can* miteinander kombiniert werden (Kingdon 2014). Komprimiert lässt sich die Logik wie folgt zusammenfassen: „[...] separate activities in the problem, policy, and politics streams are joined by a policy entrepreneur at a “window of opportunity” to produce policy change.“ (Ansell et al. 2016:426).

Akteure könnten sich einer großen Zahl von Problemen widmen, doch nur ein Bruchteil erlangt ihre Aufmerksamkeit (Kingdon 2014). Welche Probleme diese Aufmerksamkeit erhalten, hängt dabei nicht objektiv von ihrer Wichtigkeit, sondern von den Interessen und Annahmen der Akteure ab. Innerhalb der vorhandenen Aufmerksamkeitsspanne muss gehandelt werden, damit Agenda Setting erfolgreich ist (Cairney/Zahariadis 2016:90). Kingdon (2014) stellt dabei die Rolle von Indikatoren wie Budgets oder Studien zur Wahrnehmung von Problemen heraus. Akteure nutzen Indikatoren daraufhin, um zum einen das Ausmaß eines Problems zu beurteilen und um auf Veränderungen des Problems aufmerksam zu werden. Dabei wird eine Veränderung des Indikators als eine Veränderung im Zustand des Systems angenommen, was als Problem definiert wird (Kingdon 2014). Die Daten der Indikatoren bedürfen einer Interpretation, welche sie erst in Aussagen über Probleme verwandelt. Um dabei Aufmerksamkeit zu generieren, helfen z. B. *focusing events*. Dies sind Ereignisse wie Krisen und Naturkatastrophen, welche eindeutig nach Handlungen verlangen und wo auch Tatenlosigkeit selbst eine Entscheidung ist. Sie verstärken die bereits bestehende Wahrnehmung eines Problems und lenken die Aufmerksamkeit auf ein Problem, das bereits in den Hinterköpfen der Menschen existiert (Kingdon 2014). Kingdon schlägt drei

---

<sup>2</sup> Cohen, M. B., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. 1-25.

Möglichkeiten vor, wie ein Thema in ein Problem umdefiniert werden kann: durch Werte, Vergleiche oder Kategorien. Die Werte, welche ein Akteur bei der Betrachtung von Themen vertritt, haben großen Einfluss darauf, ob und wie ein Problem definiert wird. Die Diskrepanz zwischen der beobachteten Bedingung und dem subjektiven Idealzustand wird das Problem. Wird im Vergleich mit anderen nicht das Gleiche erreicht, so wird dieser Nachteil zum Problem. Je nachdem, welcher Kategorie ein Problem zugeordnet wird, verändert sich dessen Wahrnehmung (Kingdon 2014). Auch hier ist erneut ein konstruktivistischer Einfluss sichtbar.

Cairney und Zahariadis (2016) ergänzen zu den Annahmen von Kingdon zu Problemen und Aufmerksamkeit die Erkenntnis des MSA, dass aufgrund der Gleichzeitigkeit der *streams* ein Problem nur dann anhaltende Aufmerksamkeit generieren kann, wenn bereits eine Lösung vorhanden ist. Es gibt also Probleme, welche gelöst werden können und solche, die nicht gelöst werden können, weil es entweder noch keine Lösung gibt oder grundsätzlich dafür keine Lösung möglich ist. Zittoun (2016:264) benennt diese Unterscheidung von Kingdon in *treatable* und *untreatable problems*. Diese werden im theoretischen Rahmen wieder aufgegriffen und weiterentwickelt.

Da bei Kingdon die *streams* gleichzeitig auftreten, wird sich nun Lösungen und ihren Rollen im Agenda Setting und den vorgestellten Theorien zugewandt. Vor der detaillierten Ausarbeitung des MSA zu Lösungen, wird aufgezeigt, was PET und Konstruktivismus dazu vorweisen. Beide Theorien fokussieren sich auf Probleme anstatt auf Lösungen (Baumgartner/Jones 2009, Saurugger 2016), somit sind die theoretischen Ausarbeitungen hierzu vergleichsweise gering. Im Konstruktivismus sind auch für den Prozess der Lösung ideelle Faktoren und *framing* relevant, es wird also nicht unbedingt die beste Lösung gewählt, denn sowohl der Prozess der Lösungsdefinition als auch die Akteure und ihre Interessen sind eingebettet in Ideen, Normen und Weltbilder, welche Interessen und Entscheidungen beeinflussen (Saurugger 2016:145-146). Die PET beschäftigt sich nicht näher mit dem Prozess der Lösungsbildung, da jedoch die vorherrschenden Konzepte innerhalb der Theorie *rational choice*, Kosten-Nutzen-Abwägung und Interessenbildung auf Grundlage von materiellen Faktoren sind (Baumgartner/Jones 2009) wird die rational beste Lösung von den Akteuren identifiziert und ausgewählt.

Im *policy stream* des MSA werden von Akteuren dauerhaft Lösungen generiert. Dies geschieht unabhängig von anderen Prozessen, es muss also kein Problem vorhanden sein, damit Akteure Interesse haben, Lösungen zu entwickeln, „solutions are developed whether or not they respond to a problem.“ (Kingdon 2014:88). Vielmehr werden zu geeigneten Zeitpunkten passende Probleme zu den bereits formulierten Lösungen gesucht und identifiziert. Die Lösungen werden also mit Problemen aus dem *problem stream* gekoppelt. Durch die dauerhafte Generierung von Lösungen, welche in der *garbage can* abgeladen werden, steht eine riesige Auswahl an Alternativen bereit. Die Motivation, generierte Lösungen zu bewerben, sieht Kingdon (2014) dabei aufgrund von eigenen Interessen, um die Gestaltung öffentlicher Politik zu beeinflussen oder weil die Akteure die Teilnahme und Verhandlungen an sich mögen. Dieser Prozess ähnelt also nicht wie in der PET von Baumgartner und Jones, einem rationalen Entscheidungssystem mit wenigen, klar definierten Alternativen, zwischen denen die Akteure wählen. Stattdessen wird eine sehr große Zahl von Vorschlägen in Betracht gezogen. Es handelt sich um einen Selektionsprozess, bei dem einige dieser Lösungen überleben. Folglich werden in Kingdons Argumentation des MSA die Ursprünge von Lösungen weniger wichtig als die Umgestaltungsprozesse, die stattfinden, wenn Ideen kontinuierlich miteinander konfrontiert und verfeinert werden, bis sie bereit sind, in eine Entscheidungsphase einzutreten (Cairney/Zahariadis 2016, Kingdon 2014).

Cairney und Zahariadis (2016:91) ergänzen hier, dass zum Bestehen dieser Prozesse Lösungen Kriterien von technischer Durchführbarkeit, Akzeptanz in der politischen Gemeinschaft, erträgliche Kosten, erwartete öffentliche Akzeptanz und eine vernünftige Chance, auch von Entscheidungsträgern akzeptiert zu werden, erfüllen müssen. Zudem durchlaufen Lösungen einen Prozess des *softening up* (Kingdon 2016:128), wobei Akteure sowohl politische Kreise als auch die breite Öffentlichkeit versuchen "weich zu machen", sie an neue Ideen zu gewöhnen und Akzeptanz für ihre Vorschläge zu schaffen. Wenn sich dann eine kurzfristige Gelegenheit bietet, ihre Vorschläge voranzutreiben, also eine Gelegenheit gegeben ist, die *streams* miteinander zu verbinden, sind Hürden aus dem Weg geräumt (Kingdon 2014).

Der *politics stream* bezieht sich nicht auf Probleme oder Lösungen, ist aber dennoch essenziell, sowohl der Vollständigkeit halber für das Verständnis von MSA als auch zum

besseren Verständnis der späteren Ausarbeitungen. Er umfasst Faktoren wie die nationale Stimmung, das Machtgleichgewicht zwischen Beteiligten und den Wechsel von Regierungen (Cairney/Zahariadis 2016:99). Nach Kingdon (2014) ist die nationale Stimmung besonders wichtig, sie bezieht sich dabei nicht nur auf die öffentliche Meinung, sondern auch auf das in der Politik wahrgenommene Meinungsklima. Zahariadis konzeptualisiert es als kollektive Emotion, wobei Ereignisse, welche Furcht hervorrufen, mehr Aufmerksamkeit einfordern, weil sie bestehende Verhalten unterbrechen, um potenzielle Bedrohungen zu bewerten (Zahariadis 2015:468).

## Wandel

Nachdem der Betrachtung von Problemen und Lösungen aus Blickwinkeln der hier relevanten Theorien, bleibt offen, wie Wandel stattfindet und unter welchen Umständen Agenda Setting besonders erfolgreich ist. Alle vorgestellten Theorien beinhalten Schlüsselmomente als einen zentralen Antrieb für Wandel (Baumgartner/Jones 2009, Kingdon 2014, Saurugger 2016, Béland 2010). In der PET werden diese Schlüsselmomente als *focusing events* bezeichnet, denn durch sie werden neue Informationen verfügbar oder die Aufmerksamkeit der Politik auf ein Problem gezogen und somit plötzlichen Wandel begünstigt. Finden keine *focusing events* statt, vollzieht sich Wandel inkrementell (Green-Pedersen/Princen 2016:73). Die Ausarbeitungen hierzu beruhen stark auf Kingdons (2014) Arbeit zu *focusing events*, die Rolle innerhalb der Theorie ist verändert, doch die Charakteristika sind weitestgehend identisch. Der Konstruktivismus, wie Saurugger (2016) ihn zeichnet, fokussiert sich dagegen auf Konflikte und Diskurse als Treiber von Wandel. Konflikt entsteht dabei durch konkurrierende ideelle Faktoren, die die Akteure bedingen und dadurch zu Debatten führen, welche Themen auf die Agenda gehören. Diskurse treiben Ideen und führen so zu Wandel. Sie finden entweder koordinativ zwischen Akteuren bei Verhandlungen statt oder kommunikativ durch Handeln zusammen mit der Öffentlichkeit (Saurugger 2016:142).

In der MSA nach Kingdon wird Wandel durch zwei Prozesse möglich: *coupling* und *window of opportunity*. Dabei wird *coupling* besonders begünstigt, wenn zeitgleich ein *window of opportunity* offen ist (Kingdon 2014). Beim *coupling* werden zwei oder alle *streams* miteinander verbunden. Während die beiden *streams problems* und *politics* auch ohne *coupling* die institutionelle Agenda beeinflussen können, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass

ein Thema auf der *decision agenda* landet durch ein vollständiges *coupling* der drei *streams* (Kingdon 2014). Die Lösungen sind dabei ständig in Zirkulation, werden aber auf der institutionellen Agenda nach oben gesetzt, weil sie als Lösungen für ein dringendes Problem angesehen werden können oder weil Akteure ihre Förderung für zweckmäßig halten. Lösungen und Probleme sind also nicht neu, sie werden nur immer wieder zusammen mit der politischen Lage neu gekoppelt, wenn der Zeitpunkt günstig erscheint oder wie es ein Akteur bei Kingdon ausdrückt: „This is why, as one bureaucrat said, "Issues keep reemerging in other forms. You think you'd buried it one year, but it comes up in the next year in a different place. The issues get packaged differently, but they are just about the same."“ (Kingdon 2014:173).

*Windows of opportunity* sind Zeitfenster, welche sich für kurze Momente öffnen durch Entwicklungen oder Ereignisse und ein *coupling* der *streams* miteinander besonders vorteilhaft machen. Dabei können sich Zeitfenster sowohl im *problem* als auch im *politics stream* öffnen. In Ersterem sind dies *focusing events* wie Krisen oder Katastrophen, im *politics stream* sind es politische Ereignisse wie Regierungswechsel oder Veränderungen im *national mood*. Beide Möglichkeiten von *windows of opportunity* sind miteinander verbunden. Öffnet sich ein *problem window*, so ist die Lösung erfolgreicher, welche auch eine höhere politische Akzeptanz erhält. Öffnet ein politisches Ereignis ein *politics window*, schneiden Lösungen besser ab, welche mit einem besonders passenden Problem gekoppelt werden können (Kingdon 2014).

### 3. Theoretischer Rahmen

Nachdem drei dominante Theorien des Agenda Setting, ihre Einflüsse aufeinander, Unterschiede und Kernkonzepte genauer betrachtet wurden, soll in diesem Kapitel ein engerer theoretischer Rahmen vorgestellt werden, welcher im Analyseteil zur Beantwortung der Forschungsfrage genutzt wird. Diese Arbeit verwendet die von Zittoun (2016) vorgeschlagenen Prozesse von Problemdefinition und Lösungsformulierung sowie sein Konzept des ‚*problem taming*‘ und erläutert diese nun genauer. Zittoun verfolgt einen pragmatisch-konstruktivistischen Ansatz im Agenda Setting (Hassenteufel/Zittoun 2014). In den folgenden Ausführungen sollten also die Charakteristika und Annahmen, welche im Stand der Literatur zur konstruktivistischen Theorie im Agenda Setting herausgearbeitet

wurden, im Hinterkopf sein. Auch wenn Zittoun seine Theorie selbst in konstruktivistischer Tradition betrachtet, so stellt sie eigentlich eher eine Verbindung zwischen Konstruktivismus und MSA dar. Denn auch wenn die Einbettung seiner theoretischen Überlegungen auf konstruktivistischen Konzepten beruht, so sind wesentliche Bausteine von Prozessen und Strukturen, welche er verwendet, direkt von Kingdons Überlegungen zur MSA übernommen.

### Problemdefinition

Den Prozess der Problemdefinition unterteilt Zittoun (2016) in fünf Schritte. Hierbei baut er auf den Fokus, welche konstruktivistische Ansätze auf den Definitionsprozess haben, und legt sein Hauptaugenmerk auf den Politisierungsprozess von Problemen.

Der erste Schritt umfasst ein Thema oder eine Situation mit einem Label zu versehen und es als Problem zu qualifizieren (Zittoun 2016). Dazu muss zunächst die Diskrepanz zwischen dem, was ist (Problem) und was sein soll (Normalvorstellung) etabliert und definiert werden. Zum Versehen mit einem Label wird häufig der Begriff Problem diskursiv zu einer Situation hinzugefügt, wodurch Akteure die Möglichkeit erhalten, sie als Abweichung von der Norm zu beurteilen. Ebenso kann durch diese Namensgebung in Verbindung mit dem Begriff Problem die Singularität von spezifischen Situationen überwunden werden und sie so als Kategorie wirken in welche auch andere Situationen eingeordnet werden können.

Der zweite Schritt umfasst die Kategorisierung der Gesellschaft durch die Feststellung einer Öffentlichkeit von Opfern. Akteure identifizieren eine soziale Gruppe als Opfer des Problems, wobei Zittoun hier auf die Arbeit von Dewey (1927 zitiert in Zittoun 2016:258) abstellt, wonach Opfer nicht verantwortlich sind für das Problem, welches sie betrifft, sondern eben nur Opfer von unerwarteten Konsequenzen. Hier reicht die Zuschreibung eines Labels nicht aus, sondern die Opfergruppe muss in Hinblick auf soziale Normen gestaltet werden. Die Norm und ihre Abweichung müssen gemeinsam konstruiert werden, da um die Abweichung (Problem) zu betonen, zunächst die Norm festgelegt werden muss.

Der dritte Schritt in der Problemdefinition ist die Zuschreibung von Ursachen (Zittoun 2016). Hier wird diskursiv ein Problem auf ein anderes verlagert und die Bedingungen des Problems verändert. Dabei reduziert sich durch diese Zuschreibung die Komplexität des Problems, da auf ein eindeutigeres Problem abgestellt wird. Die Ursache selbst wird auch als Problem



bezeichnet, was sich von dem eigentlichen Problem unterscheidet, aber mit ihm verbunden ist. Diese Verbundenheit muss eine zeitliche Komponente nachweisen, die Ursache ist vor dem Problem aufgetreten, als auch eine kausale, es handelt sich nicht um eine Korrelation, sondern tatsächlich um die Ursache. Akteure müssen die Singularität der zeitlichen Abfolge von Ursache und Problem dadurch auflösen, dass sie zeigen, wie ähnliche Situationen zu gleichen Problemen führen würden.

Im vierten Schritt werden die Gruppe der Schuldigen und die verantwortlichen Behörden festgestellt (Zittoun 2016). Durch die Verbindung von Ursache und Problem wird es möglich, ein schwammiges Problem in eines zu verwandeln, welches eine eindeutige Gruppe von Schuldigen identifiziert. Die verantwortlichen Behörden sind jene Gruppe oder Institution, welche die Akteure als verantwortlich für die Auflösung des Problems benennen. Handelt es sich um ein öffentliches Problem, so sind immer staatliche Stellen, wie Regierungen, verantwortlich (Zittoun 2016). Dies ist besonders bedeutend, um ein Problem in ein öffentliches Problem zu wandeln. Es ist möglich, dass die Gruppe von Schuldigen staatliche Stellen selbst sind, daher ist eine klare Unterscheidung zwischen schuldiger und verantwortlicher Gruppe sinnvoll. Ebenso wird durch die Zuweisung einer verantwortlichen Behörde impliziert, dass es eine Lösung gibt, ohne diese benennen zu müssen. Es gibt auch Situationen wie Naturkatastrophen, welche als Problem festgestellt werden, aber niemand als schuldige Gruppe identifiziert werden kann oder erneutes Vorfällen verhindert werden kann.

Der fünfte und finale Schritt umfasst die Ausgestaltung eines Narrativs von zukünftigen Konsequenzen, sollten keine sofortigen Maßnahmen ergriffen werden. Dadurch wird das Problem in ein Problem gewandelt, welches unakzeptabel ist und sofortiges Handeln notwendig macht. „A narrative is therefore important as it enables the dramatization of the future through the presentation of fictions that appear as the logical continuation of an organized past.“ (Zittoun 2016:261). Durch diese Dramatisierung der Zukunft wird auch eine Legitimationsbasis für öffentliche Maßnahmen geschaffen. Alle diese Schritte passieren in einem diskursiven Rahmen.

In Zittouns (2016) Verständnis der institutionellen Agenda ist das Problem eher zweitrangig und ist bereits an eine Lösung gekoppelt. Hier nutzt er wesentlich das Verständnis von

Kingdon und der Unabhängigkeit der *streams*, um die Prozesse von Problemdefinierung und Lösungsformulierung voneinander getrennt zu halten.

### Lösungsformulierung

In Abgrenzung an den Prozess der Problemdefinierung wird nun die Lösungsformulierung näher betrachtet. Lösungen werden auch durch einen Prozess definiert, doch anders als die oben herausgearbeiteten fünf Schritte, werden Lösungen nicht mit Ursachen, sondern mit Konsequenzen versehen (Zittoun 2016). Dazu gehören eine Öffentlichkeit von Begünstigten, eine öffentliche Stelle, welche Maßnahmen ergreift und eine Zukunft, in welcher Probleme gelöst werden, wenn die Lösungsmaßnahmen umgesetzt werden. Des Weiteren sind Lösungen mit Maßnahmen verbunden, welche an öffentliche Abläufe anknüpfen. Dies sind Gesetze, Anordnungen, Haushaltszuteilungen und weitere. Die Lösung wird also ganz anders als Probleme in ihrem Definierungsprozess instrumentiert. Als dritten Unterschied im Definitionsprozess sieht Zittoun (2016) die Tatsache, dass Lösungen nicht ohne Problem formuliert werden können, da es sich sonst nur um eine Maßnahme handelt. Eine Lösung braucht ein bedeutendes Problem, mit welchem sie gekoppelt wird, im Gegensatz zu Problemen, welche unabhängig davon definiert werden können, ob eine Lösung vorhanden ist (Zittoun 2016).

Hier wendet sich Zittoun (2016) deutlich von den Überlegungen Kingdons (2014) in Bezug auf den *policy stream* ab. Er widerspricht dabei auch gleichzeitig seinen vorherigen Aussagen, dass Probleme und Lösungen autonom voneinander definiert werden (Zittoun 2016) und damit auch temporal unabhängig seien. Passender wäre also, wenn die Bedingung der zwingenden Verbundenheit von Lösungen mit Problemen aufrecht gehalten werden soll, die bedingte Anwendung von Kingdons MSA in dem Sinne zu verdeutlichen, dass die Prozesse autonom sind, doch angenommen wird, dass es sich im *policy stream* zunächst nur um Maßnahmen handelt, welche durch das *coupling* zu einer Lösung werden. Dementsprechend soll hier die Auffassung Zittouns erweitert werden, sodass Lösungen und Probleme im Sinne Kingdons tatsächlich unabhängig voneinander auftreten, jedoch die Wirkung einer Lösung sich nur entfaltet, wenn sie mit einem sinnvollen Problem assoziiert wird.

Die letzte Unterscheidung liegt in der Wirkungsrichtung des Diskurses, welche durch den Definitionsprozess von entweder Problem oder Lösung stattfindet (Zittoun 2016). Bei Problemen handelt es sich um einen kritischen Diskurs gegen öffentliche Stellen, welche

entgegen von Erwartungen handeln, während bei Lösungen ein Legitimationsdiskurs darüber stattfindet, was die öffentliche Stelle tun muss. Staatliche Stellen betonen dabei die Lösung, welche sie fördern wollen und legitimieren sie in Bezug auf das öffentliche Problem, für welches sie verantwortlich sind.

Die Lösungsformulierung folgt dem gleichen Schema wie die Problemdefinierung, braucht allerdings eine Wirkung anstatt einer Ursache, Nutznießer anstatt einer Öffentlichkeit von Opfern, politischen Besitz anstatt einer verantwortlichen öffentlichen Stelle und eine geordnete Zukunft anstatt einer dramatisierten Zukunft. Zusätzlich muss eine Lösung mit einer Umsetzung, also konkreten Maßnahmen verbunden sein, welche die Regierung ergreifen will (Zittoun 2016).

### *Taming*

Zittoun (2016) nutzt den Prozess des *coupling* von Kingdon auch in seinem Ansatz als zentralen Moment, versucht jedoch genauer zu betrachten, welche Voraussetzungen notwendig sind, damit dieser Prozess<sup>3</sup> möglich ist. Hierfür bezieht er sich auf die Darstellung Kingdons (2014), dass manche Probleme angegangen werden können (*treatable problem*), da sich passende Lösungen dafür finden lassen und solche, welche sich nicht lösen lassen (*untreatable problem*). Zittoun (2016) selbst nutzt zur Beschreibung dieser die Kategorien *wild problem* und *domesticated problem*. Ein *wild problem* ist ein generelles Problem, welches von vielen Akteuren versucht wird zu definieren und nicht lösbar ist, da keine eindeutige Ursache gefunden werden kann. Typische Beispiele von Problemen, welche viele Ursachen haben können, sind Armut oder Arbeitslosigkeit. Der aufgezeigte Prozess der Problemdefinierung definiert grundsätzlich ein *wild problem*, welches zu umfassend ist, um mit einer einfachen Lösung gekoppelt werden zu können, dadurch ist es dann auch nicht *tameable*. *Domesticated problems* sind solche, welche mit einer spezifischen Ursache verknüpft werden können, dadurch *tameable* sind, weil sie mit einer Lösung gekoppelt werden können. Zittoun (2016) entwickelt Kingdons (2014) Kategorisierung hier insoweit weiter, dass er den Prozess theoretisiert, mit welchem es Akteuren gelingt, unlösbare

---

<sup>3</sup> Zittoun sieht einen Widerspruch zwischen seinem epistemologischen Ansatz und Kingdons Unabhängigkeit von Lösungsgenerierung und Problemdefinition, da hierbei Bedeutung situationsabhängig wird, da es scheinbar willkürlich ist, welche Probleme und Lösungen miteinander gekoppelt werden. Zur Lösung dieses Widerspruches könnte strategisches Nutzen von ideellen Faktoren, wie im Stand der Literatur besprochen, und Kingdons Prozess des *softening up*, wodurch Lösungen noch angepasst werden, eingebaut werden. In dieser Arbeit fehlt leider der Platz dafür.

Probleme durch *domesticated* Probleme zu ersetzen und somit das Narrativ erzeugt werden kann, dass auch *wild problems* von Akteuren lösbar sind. Ursachen für Probleme sind bei näherer Betrachtung auch nur ein anderes Problem, welches dann aber schon alle Merkmale eines definierten öffentlichen Problems vorweist (Zittoun 2016). Zittoun nimmt daher an: „Considering a cause as a new problem suggests that proposing a causal link is simply a discursive strategy that shifts one problem to another.“ (Zittoun 2016:266). Die Motivation, die Debatte von einem Problem auf das andere zu verlagern durch die Zuschreibung einer Ursache liegt darin, ein *wild problem* durch ein *domesticated problem* ersetzen zu können und somit dann in Verbindung mit einer Lösung erfolgreichen Agenda Setting Wandel zu generieren (Zittoun 2016). Abschließend muss noch auf das *taming* von Problemen näher eingegangen werden. *Taming* ist dann möglich, wenn eine Ursache mit Maßnahmen verbunden ist, welche diese anspricht. Ein Problem ist dann *tameable*, wenn die Lösung, mit der es verbunden wird, Maßnahmen vorschlägt, welche die Ursache adressieren (Zittoun 2016). Essenziell umschreibt *taming* also, dass ein Problem lösbar wird. Dies wird einfacher, je genauer mögliche Lösungen Konsequenzen vorschlagen, welche die Ursache bekämpfen.

## 4. Analyse

Die erarbeiteten Konzepte von Problemdefinition, Lösungsformulierung und der *taming* Prozess sollen nun im weiteren Verlauf in Hinblick auf humanitäre Aufnahmeprogramme in Deutschland angewendet werden. Anhand der „Aufnahmeanordnung für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge im Wege des Resettlements“ und der „Anordnung für die Humanitäre Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei“ und den darin festgelegten Aufnahmekategorien sowie deren Konsequenzen wird die Lösungsformulierung betrachtet. Während die Lösung mit der Aufnahmeanordnung eindeutig definiert ist, ist das verbundene Problem nicht einheitlich definiert und festgeschrieben. Eine Kombination von Quellen findet daher Anwendung, um möglichst alle Schritte der Problemdefinition zu untersuchen.

## Problemdefinition Migration<sup>4</sup>

Durch die Zuschreibung des Labels Problem wird eine Situation als Problem qualifiziert. Die Situation in Deutschland ab 2015 mit deutlich gesteigerten Zahlen an Flüchtlingen<sup>5</sup> zu den schon gesteigerten Zahlen in den beiden Vorjahren (Mushaben 2017:96-97) wurde schnell als sogenannte „Flüchtlingskrise“ oder gar „europäische Flüchtlingskrise“ gelabelt (UNHCR 2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2015). Hierbei ist deutlich, dass die Bezeichnung Krise als Synonym für Problem steht, da eine Krise grundsätzlich ein Problem darstellt. Ebenso zeigt dieses Label sofort auf, dass ein Normalzustand aktuell nicht vorliegt. Der Normalzustand wäre hier deutlich geringere Ankunftsahlen und damit ein geringeres Maß an Migration nach Deutschland, so wie in den 2000er-Jahren (Mushaben 2017:96). Durch die Festschreibung, was ein „normales“ Aufkommen an Migration ist, wird somit auch festgelegt, dass jede Abweichung nicht normal und damit ein Problem ist. Sicherlich kann auch eine Veränderung in der proportionalen Verteilung von Herkunftsländern als Abweichung vom Normalzustand näher untersucht werden, dieser Aspekt eröffnet jedoch Fragen von positiv und negativ wahrgenommener Migration, die in dieser Arbeit keinen Platz finden. Situationen, welche auf die gesteigerte Zahl an Ankommenden rückführbar sind, können somit gesammelt unter dem Problem Flüchtlingskrise oder allgemeiner dem Problem Migration eingeordnet werden, sie stellen keine einzelne Situation dar, sondern sammeln sich alle unter dem Label der Krise.

Als Gruppe von öffentlich Leidtragenden können all jene festgelegt werden, welche vermeintliche Nachteile, durch den Anstieg an Migration erfahren. Hierbei betrifft dies keine gesonderte soziale Gruppe, sondern die deutsche Öffentlichkeit.<sup>6</sup> Die Problematiken der Krise werden allumfassend als politisch, ökonomisch und kulturell dargestellt (Hess et al. 2016), dementsprechend allumfassend ist auch die Gruppe von öffentlich Leidtragenden.

---

<sup>4</sup> Der Prozess richtet sich nicht nach Fakten und realen Ereignissen, sondern nach dominierenden Festlegungen, Wahrnehmungen und Zuschreibungen. Die folgende Argumentation richtet sich danach und umfasst keine Ergänzungen zu Diskrepanzen zu vorhandenen Fakten.

<sup>5</sup> Der Begriff Flüchtling wird in der Analyse, wie im Diskurs selbst verwendet. Er umfasst also Geflüchtete und möglicherweise Migranten und Migrantinnen.

<sup>6</sup> Hier sind nicht unbedingt nur Menschen mit deutscher Nationalität gemeint, sondern nach Triandafyllidou (2017) „wir“, welche schon im Land sind, im Kontrast zu „den Anderen“, welche ankommen.

Zahlreiche Arbeiten beschäftigen sich mit der Verbindung von Migration und Sicherheit (Huysman 2000, Welfens 2021, Welfens 2022) oder auch den Begründungsgrundsätzen für humanitäre Aufnahmeprogramme und der Verschiebung von rein humanitären Argumentationen zu einer Verbindung von humanitären und sicherheitspolitischen Argumentationen (Welfens 2021). Diese Arbeit argumentiert, dass Migration als eine Frage der Sicherheit festgelegt wird, als Ursache für das Problem Migration, also ein Sicherheitsproblem vorhanden ist.<sup>7</sup> Sicherheit bezieht sich hier nicht nur innerstaatlich auf kriminelle Aktivitäten oder Terrorismus, sondern auch auf kultureller Ebene auf die nationale Identität und auf politischer und ökonomischer Ebene auf Leistungen des Sozialstaates und allgemein auf die öffentliche Ordnung (Huysmans 2000:751). Dabei bestehen Sicherheitsbedenken auch potenziell ohne Migration, sind also zeitlich vorher vorhanden. Gewaltvolle Vorkommnisse wie in der Silvesternacht in Köln 2015 und die darauffolgende Berichterstattung von „bösen ausländischen Männern“ (Triandafyllidou 2017:12) zeigen, dass auch ein kausaler Zusammenhang, dass diese vermeintlich „bösen Männer“ generell existieren und jetzt in Deutschland sind, festgelegt wird. Migration als Frage der Sicherheit war nicht immer als Ursache definiert und hat sich auch im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ dominanter etabliert. Während 2015 in Deutschland auch eine Willkommensrhetorik (Triandafyllidou 2017:5) lange vorherrschte, änderte sich dies schon deutlich im folgenden Jahr mit dem sogenannten Türkei-Deal, welcher zum einen mit Sicherheitsbedenken gerechtfertigt wurde und zum anderen auch entgegen der Willkommensrhetorik, die Zahl von Ankommenden begrenzen soll (Welfens 2021).

Die verantwortliche Stelle ist die deutsche Regierung. Da es sich um ein öffentliches Problem handelt, ist die Regierung nach Zittoun (2016) automatisch die Stelle, welche das Problem angehen muss. Die Gruppe der Schuldigen ist nicht unbedingt feststellbar. Da jedoch die deutsche Regierung die Migrationspolitik gestaltet und durch restriktivere Maßnahmen, die Einreise nach Deutschland für viele Menschen hätte deutlich erschweren können, kann sie aufgrund der getroffenen Entscheidungen als Gruppe der Schuldigen angenommen werden. In Diskursen zur „Flüchtlingskrise“ und dem Problem Migration wird sie eindeutig als Schuldige festgestellt (Mushaben 2017).

---

<sup>7</sup> Sicherheit kann nicht als einzige Ursache von Migration festgelegt werden, sondern als eine von mehreren. Alternativen werden hier aufgrund von Platzmangel nicht betrachtet.

Die Dramatisierung der Zukunft wurde in Breite und Intensität unterschiedlich ausgestaltet. Während in der Regierung die Sicherheit der deutschen Bevölkerung aufgrund unregistrierter Einreisen in Gefahr gesehen wird, eine generelle Überforderung des deutschen Staates und Instabilitäten von Sozialsystemen vorausgesagt wurden (Deutscher Bundestag 2015:12283, Hess et al. 2016), wurde der öffentliche Diskurs über die Ereignisse von Silvester 2015 bis hin zu einer generellen Gefahr der Flüchtlingskrise für die Unversehrtheit deutscher Frauen dramatisiert (Triandafyllidou 2017, Mushaben 2017, Hess et al. 2016), während rechtsextreme Organisationen, wie Pegida, zu Demonstrationen gegen eine „Islamisierung des Abendlandes“ aufriefen (Mushaben 2017). Dabei beruhen alle diese Bilder der Zukunft auf Chaos und Unordnung, etwas, das es durch die Regierung zu verhindern gilt, weshalb die Narrative gleichzeitig auch eine Legitimationsbasis schaffen für Maßnahmen, welche eine solche Zukunft verhindern sollen.

Durch die Definition des Problems wurde Migration mit den notwendigen Charakteristika ausgestattet, um es als ein *wild problem* darzustellen. Migration hat das Label Problem oder gar Krise erhalten, wodurch es deutlich von einem Normalzustand abweicht, Leidtragender ist die deutsche Öffentlichkeit, während Migration eigentlich eine Frage der Sicherheit ist, wodurch auch eine Ursache des Problems festgelegt wurde. Verantwortlich, sich dem Problem anzunehmen, ist die deutsche Regierung, welche zumindest indirekt auch als Gruppe der Schuldigen für die Existenz des Problems identifiziert wurde und das Narrativ einer ungeordneten Zukunft wurde so dramatisiert, dass eine Rechtfertigung für Maßnahmen geschaffen wurde. Sicherheit stellt eine Ursache für das Problem Migration dar, es sind jedoch auch weitere vorhanden, wobei Migration als *wild problem* zu komplex ist, um auf eindeutige Ursachen zurückgeführt zu werden, wodurch die Akteure die Möglichkeit haben, für sie vorteilhafte Probleme strategisch als kausale Ursachen zu stilisieren. Gleichzeitig ist die Identifikation einer Ursache der zentrale Schritt von einem *wild problem* auf ein *domesticated problem* abzustellen. Der Fokus, um Migrationsprobleme zu lösen, liegt jetzt nicht mehr auf dem viel zu komplexen Thema an sich, sondern auf der zugeschriebenen Ursache von Sicherheit. Dies ist ein deutlich übersichtlicheres Problem, wobei Defizite in Sicherheitsmaßnahmen als Ursache klare Handlungsmöglichkeiten für die Regierung bieten. Für das Problem Sicherheit ist es nun möglich, dieses mit Lösungen zu koppeln.

In Hinblick auf die Konzepte des Standes der Literatur und die Einflüsse Kingdons kann auch noch Bezug genommen werden auf das *window of opportunity* (Kingdon 2014), welches hier sowohl im *problem* als auch im *politics stream* geöffnet ist, und ebenfalls die Verbindung von Problem mit Lösung bevorteilt. Die Darstellung als „Flüchtlingskrise“ produziert ein *focusing event*, welches das *window* im *problem stream* öffnet. Im *politics stream* ist das *window* geöffnet durch die Veränderung im *national mood*. Hier sorgten Schlüsselmomente, wie die Silvesternacht 2015 in Köln und die darauffolgende Berichterstattung, für eine Veränderung in der öffentlichen Wahrnehmung zu Migration (Mushaben 2017:98). Die Voraussetzungen für einen Wandel in der Agenda sind also besonders vorteilhaft.

### Lösungsformulierung Aufnahmeanordnungen

Die Aufnahmeanordnung des BMI im Resettlement-Verfahren legt jährlich ein Kontingent fest, wie viele Personen und aus welchen Erstzufluchtsstaaten aufgenommen werden sollen. Im Rahmen der Aufnahmeanordnung der humanitären Aufnahme aus der Türkei werden syrische Staatsangehörige und Staatenlose aus der Türkei nach einem monatlichen Kontingent aufgenommen. Die Aufnahme erfolgt dabei auf unterschiedlichen Grundlagen des Aufenthaltsgesetzes, doch die Kriterien, welche für eine Aufnahme erfüllt sein müssen, und die Abläufe der Verfahren, stimmen weitestgehend so überein, dass sie zum Zweck dieser Analyse gemeinsam als Lösung betrachtet und nicht gesondert bearbeitet werden (BMI 2016, BMI 2021). Relevant sind hier Aufnahmeanordnungen nach 2015 im Resettlement und ab 2016 für die humanitäre Aufnahme, da diese nicht bereits vor der „Flüchtlingskrise“ bestanden, und somit konkret als Lösung für das zuvor definierte Problem Migration und Sicherheit im Raum stehen. Der UNHCR legt Auswahlkategorien<sup>8</sup> fest, wonach Personen aufgrund von Schutzbedürftigkeit für das Resettlement infrage kommen. In der humanitären Aufnahme richtet es sich ebenfalls nach der Vulnerabilität (UNHCR Deutschland o.D.-b). In beiden Fällen ist ein anerkannter Flüchtlingsstatus durch den UNHCR essenziell, dieser schlägt dann auch mögliche Personen den Aufnahmestaaten vor. Deutschland hat in

---

<sup>8</sup> Die Kategorien des UNHCR umfassen: Legal and/or Physical Protection Needs, Survivors of Torture and/or Violence, Medical Needs, Women and Girls at Risk, Family Reunification, Children and Adolescents at Risk and Lack of Foreseeable Alternative Durable Solution. UNHCR (2011). *UNHCR Resettlement Handbook: Chapter 6 - UNHCR Resettlement Submission Categories*.



den Aufnahmeanordnungen zudem weitere Kriterien (BMI 2016, BMI 2021) für eine Aufnahme festgelegt:

- a) Grad der Schutzbedürftigkeit; das gilt insbesondere für die Personen, deren Schutzbedürftigkeit vom UNHCR noch nicht eingehend geprüft werden konnte.
- b) Wahrung der Einheit der Familie
- c) Familiäre oder sonstige integrationsförderliche Bindungen nach Deutschland;
- d) Integrationsfähigkeit (Indikatoren: Grad der Schul- und Berufsausbildung; Berufserfahrung; Sprachkenntnisse; geringes Alter)
- e) ggf. weitere Kriterien, die im Rahmen von gemeinsamen Verfahrensleitlinien auf EU-Ebene mit der Türkei vereinbart werden.<sup>9</sup>

Die scheinbar offensichtlichen Begünstigten von humanitären Aufnahmeprogrammen sind all jene Personen, welche dadurch aufgenommen werden. Schaut man sich jedoch die zusätzlichen Aufnahmekriterien Deutschlands an, welche besonders Integration und Familie (an sich auch ein Integrationsfaktor, da Familie als integrationsfördernd gilt (Welfens 2021:519)) als Faktoren sieht, um Personen aufzunehmen, wird deutlich, dass auch eine weitere Gruppe von Begünstigten vorhanden sein muss. Integration als Aufnahmekriterium ist eng verknüpft mit sicherheitspolitischen Interessen (Welfens 2021), da so besonders „ungefährliche“ Personen in Bezug auf staatliche Sicherheit, kulturelle Übereinstimmung (Werte), politische Einstellung und ökonomische Leistungsfähigkeit (Unabhängigkeit von Leistungen des Sozialstaates) infrage kommen (Welfens 2022). Nutznießer von dieser Auswahl an besonders ungefährlichen Personen sind damit dann all jene, welche dadurch geschützt werden, eben die deutsche Öffentlichkeit. Der Faktor Integration sorgt also dafür, dass die Begünstigten dieser zusätzlichen Aufnahmekriterien und damit auch dieser Lösung die deutsche Öffentlichkeit ist.

Die Wirkung der Aufnahmeanordnungen erstreckt sich auf die Überprüfung, welcher Personen standhalten müssen und den Voraussetzungen, welche sie mitbringen müssen. Sie durchlaufen Interviews zur Feststellung des Integrationspotenzials, zur Glaubhaftigkeit ihrer Erfahrungen und zum Ausschluss von Gefährdungen für den deutschen Staat (Welfens 2022, BMI 2016, BMI 2021). Die Wirkung zielt also ebenso durch die Faktoren Integration und

---

<sup>9</sup> Nur für die humanitäre Aufnahme (HAP).

Familie auf die Sicherheitsaspekte ab. Eine genauere Betrachtung von Prozessen und Konsequenzen erfolgt in der Analyse des *taming* Prozesses.

Den politischen Besitz der Lösung hat die Regierung oder genauer das BMI, welches die Aufnahmeanordnungen ausgestaltet und erlässt (BMI 2016, BMI 2021). Dieser Prozess, wer eine Lösung für sich beansprucht, kann deutlich genauer untersucht werden. Da jedoch zur vorliegenden Bearbeitung die Rolle von Akteuren nicht näher betrachtet wurde und vereinfachend die Regierung als ein homogener Akteur behandelt wird, ist die Feststellung des Besitzes der Lösung simpel.

Entgegen der dramatisierten Zukunft besteht bei der Lösungsformulierung das Interesse, das Narrativ einer geordneten Zukunft zu zeichnen. Dies begünstigt auch den Legitimationsdiskurs, welchen die Regierung in den Bezug auf die von ihr gewählte Lösung versucht zu dominieren. Durch die festgelegten Kontingente an Personen, welche aufgenommen werden sollen, und auch den Staaten, aus denen dies erfolgen soll, ist klar ersichtlich und schon vor der Umsetzung der Lösung festgelegt, in welchem Rahmen Personen nach Deutschland kommen. Ebenso werden diese mithilfe eines Verteilungsschlüssels auf die Bundesländer verteilt und diese im Voraus über die Ankunft der Personen informiert (BMI 2016, BMI 2021). Darüber hinaus zeigt die Wortwahl von staatlicher Seite in Bezug auf humanitäre Aufnahmeprogramme, die Bemühungen, diese im Sinne einer geordneten Zukunft darzustellen. In vom BAMF beauftragten Studien wird der Begriff „geregelter Aufnahmeverfahren“ besonders betont (Baraulina/Bitterwolf 2018) in den Aufnahmeanordnungen für die humanitäre Aufnahme aus der Türkei das Ziel, die irreguläre Migration in die EU zu beenden (BMI 2021). Sowohl die Ausgestaltung der Programme selbst als auch die verwendete Sprache in ihrem Zusammenhang zeichnet also das Narrativ einer geordneten Zukunft.

### *Taming* Prozess

Damit ein Problem im *taming* Prozess erfolgreich ist, muss es mit einer einfachen Lösung gekoppelt werden können. Durch die Reduktion der Komplexität des Problems aufgrund der Abstellung von Migration auf Sicherheit ist es dann auch möglich, ein Problem *tameable* zu machen. Ob das *taming* jedoch wirklich gelingt, hängt davon ab, ob die gekoppelte Lösung

mit Maßnahmen verbunden ist, welche die Ursache angehen. Maßgeblich ist hier also die Umsetzung der Aufnahmeanordnungen und die Maßnahmen<sup>10</sup>, welche auf deren Grundlagen getroffen werden.

Zunächst erfasst das BAMF anhand vom UNHCR übermittelten Daten erste Integrationsfaktoren wie Alter, Schul- und Berufsausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Verbindungen zu Deutschland (privat und beruflich) sowie sicherheitsrelevante Daten zu vorhandenen Ausweisdokumenten und Militärbuch<sup>11</sup>. Durch Sicherheitsbehörden wird zudem eine Überprüfung des Sicherheitsprofils anhand der vorhandenen Daten durchgeführt (BMI 2016, BMI 2021, Welfens 2022). Anschließend wird vonseiten des BAMF ein Interview geführt, worin sowohl die Zweifellosigkeit der Erfahrungen, welche die besondere Schutzbedürftigkeit begründen, überprüft wird, als auch das Integrationspotenzial detaillierter festgestellt werden soll. Dazu erfolgt auch die Abfrage zu Verhalten in fiktiven Situationen, welche besonders auf die kulturelle Anpassungsfähigkeit und die politischen Einstellungen abzielen (Welfens 2022). Im Resettlement erfolgt zudem noch ein Sicherheitsinterview mit den Sicherheitsbehörden, in dem Sicherheitsrisiken aufgedeckt oder ausgeschlossen werden sollen (BMI 2016). Nach diesen detaillierten Prüfungen entscheiden sowohl BAMF als auch die Sicherheitsbehörden einzeln, ob eine Aufnahme positiv beschieden werden kann. Das BAMF ist dabei zuständig für die kulturellen, ökonomischen und politischen Sicherheitsbedenken, die Sicherheitsbehörden für Bedenken der öffentlichen Sicherheit.

Es ist also deutlich zu sehen, wie die Maßnahmen, welche mit den Aufnahmeanordnungen verbunden sind und diese umsetzen, sehr direkt die Ursache Sicherheit angehen. Dadurch ist das *taming* für das Problem Migration erfolgreich, da die Konsequenzen der verbundenen Lösung auf die Ursache Sicherheit direkt abzielen.

---

<sup>10</sup> Die folgenden Darstellungen der Ausgestaltung von Maßnahmen bezieht sich auf persönliche Arbeitserfahrungen der Autorin in der zuständigen Abteilung des BAMF. Es wurden keine Vertraulichkeitserklärungen für die Darstellung verletzt, alle Maßnahmen lassen sich von den Anordnungen ableiten.

<sup>11</sup> Enthält Angaben zu geleisteter Wehrpflicht, Länge des Dienstes, Position und Reserveeinberufung. Dienen der Feststellung von Sicherheitsbedenken nach Punkt 3 der Aufnahmeanordnungen (u.a. Straftaten, terroristische Vereinigungen und Kriegshandlungen) (BMI 2016, BMI 2021).

In der Analyse wird deutlich, wie die Regierung durch die Definition des Problems Migration und die Abstellung auf die Ursache Sicherheit beeinflusst hat, welche Lösungen möglich sind, also mit dem Problem verbunden werden können. Um ein Problem erfolgreich zu bearbeiten, müssen die Maßnahmen der Lösung die Problemursache angehen. Lösungen müssen also in Richtung Sicherheit wirken, um Migration, wie es hier definiert wurde, als Problem zu lösen. Die untersuchten Aufnahmeanordnungen als solche Lösungen für einen Teil von Migration enthalten Maßnahmen zu Sicherheit und können sich so zum einen durchsetzen und rechtfertigen sich auch auf Grundlage ihrer Wirkung. Somit konnte Deutschland als Aufnahmestaat oder genauer der Akteur Regierung durch die festgelegte Definition von Migration und die Lösungsformulierung in Verbindung mit dem *taming* Prozess beeinflussen, welche Art von zusätzlichen Aufnahmekriterien möglich sind, diese damit durchsetzen und auch rechtfertigen.

## 5. Fazit

Diese Arbeit ist der Frage nachgegangen, wie der Aufnahmestaat Deutschland Agenda Setting nutzt, um zusätzliche Auswahlkriterien für humanitäre Aufnahmeprogramme zu beeinflussen, durchzusetzen und zu rechtfertigen. Der Fokus lag dabei auf Deutschland als Aufnahmestaat und hat den Diskurs zu Migration sowie die Aufnahmeanordnungen für das HAP aus der Türkei und Resettlement näher beleuchtet. Dieses Thema ist relevant, da Staaten die Möglichkeit haben, eigene Interessen in humanitären Aufnahmeprogrammen durchzusetzen und es hilfreich ist zu verstehen, wie und womit dies möglich ist. Deutschland nutzt seit 2016 zusätzliche Kriterien der Integration, trotz der Ablehnung durch den UNHCR. Aufgrund eigener Erfahrungen im Bereich der Umsetzung dieser humanitären Aufnahmeprogramme durch das BAMF und daraus entstehenden Fragen zu den Hintergründen hat sich der Themenschwerpunkt und die konkrete Fragestellung entwickelt.

Es wurde zunächst ein Überblick über die verwendeten Theorien des Agenda Setting gegeben und dabei ein Fokus auf Macht und deren asymmetrische Verteilung gelegt, bevor anhand der Bausteine Probleme, Lösungen und Wandel konkrete Konzepte der Theorien voneinander abgegrenzt oder zueinander in Bezug gesetzt wurden. Dabei war besonders

relevant die Betrachtung von autonomen Prozessen im *problem, policy* und *politics stream* nach Kingdon und der Einbettung der Handlungen in ideelle Faktoren nach dem konstruktivistischen Ansatz. Wandel wurde in allen Theorien durch Schlüsselmomente möglich, welche Veränderungen begünstigen oder ermöglichen. Im theoretischen Rahmen wurde der Definitionsprozess von Problemen und Lösungen konkret operationalisiert und genauer geschaut wie durch die Reduktion von Komplexität und dadurch die Abstellung auf ein anderes Problem, die Möglichkeit geschaffen wird, Probleme mit Lösungen zu verbinden und wie das *taming* eines Problems gelingen kann durch die konkrete Ausgestaltung der Lösung. In der Analyse wurde zunächst das Problem Migration nach den Erarbeitungen des theoretischen Rahmens definiert und dabei deutlich, dass hierbei auf Sicherheit als Ursache abgestellt wird. Anschließend erfolgte die Lösungsformulierung der Aufnahmeanordnungen. Hier wurde ersichtlich dass sich die Maßnahmen dieser Anordnungen gegen die Ursache Sicherheit richten und somit *taming* möglich machen und dies hier auch erfolgreich passiert. Abschließend wurde die Beantwortung der Forschungsfrage diskutiert. Ergebnis hierbei war, dass Deutschland oder genauer die deutsche Regierung als Akteur im Agenda Setting die Problemdefinition und die Abstellung von Migration auf Sicherheit nutzt, um zusätzliche Auswahlkriterien in der Lösungsformulierung durchzusetzen und zu rechtfertigen und somit erfolgreich *taming* eines *wild problem* betreibt.

Anschließend an diese Arbeit sind weitere Themen von wissenschaftlichem Interesse. Ein vertiefender Blick auf die Rolle von Akteuren im hier bearbeiteten Thema und damit verbunden die Möglichkeit, die Regierung nicht mehr nur als singulären Akteur zu betrachten, könnte weitere Einblicke darüber geben, welche Akteure innerhalb der Regierung letztendlich die Abstellung von Migration auf Sicherheit verfolgen und wie sich die Interessen bei der Ausgestaltung der zusätzlichen Auswahlkriterien verhalten haben. Ebenfalls könnten weitere Fallstudien zu anderen Aufnahmestaaten mit Integration als Kriterium erfolgen, um diese im weiteren Verlauf mit dem Fall Deutschland vergleichen zu können. Auch eine Untersuchung anderer Lösungen des deutschen Staates in Bezug auf Migration sind möglich und könnten untersuchen, ob der hier vorgestellte Erklärungsansatz auch auf weitere Situationen übertragbar ist. Dazu könnte eine Betrachtung der Asylpolitik in Bezug auf Gesetze wie die Asylpakete oder das Integrationsgesetz (Gelhaar 2021), und deren Rechtfertigung aufschlussreich sein.

## 6. Bibliografie

- Ansell, C., Boin, A., Kuipers, A. (2016). Institutional crisis and the policy agenda. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 367-388. Edward Elgar Publishing.
- Bachrach, P., und Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56, Nr. 4: 947–52. <https://doi.org/10.2307/1952796>.
- Baraulina, T., Bitterwolf, M. (2018). Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge? (BAMF-Kurzanalyse, 4-2018). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration, Asyl (FZ).
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. 2nd edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, D. (2009). Ideas, Institutions, and Policy Change. *Journal of European Public Policy* 16, Nr. 5: 701–18. <https://doi.org/10.1080/13501760902983382>.
- Béland, D. (2010). The Idea of Power and the Role of Ideas. *Political Studies Review* 8, Nr. 2: 145–54. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2009.00199.x>.
- Béland, D., Cox, R. H. (2010). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- BMI. (2016). Anordnung des Bundesministeriums des Innern für die Resettlement-Verfahren in den Jahren 2016 und 2017 gemäß §23 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder staatenloser Flüchtlinge aus dem Libanon, dem Sudan und aus Ägypten sowie ggf. aus TUR vom 4. April 2016.
- BMI. (2021). Anordnung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 15. Januar 2021 für die Humanitäre Aufnahme gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei in Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016.
- BMI. (o.D.). Resettlement und humanitäre Aufnahmen. [bmi.bund.de](https://www.bmi.bund.de).  
[https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html;jsessionid=E41FF1222855B8920752826009FE98BD.1\\_cid364#doc9392686bodyText6](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html;jsessionid=E41FF1222855B8920752826009FE98BD.1_cid364#doc9392686bodyText6) [abgerufen am 18.07.2023].
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2015). Die aktuelle Flüchtlingskrise - Daten und Fakten. [bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de).

- <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/608534/964c91b1c2ec92ef4c7d3413cef52f89/2015-11-11-bmz-afrika-data.pdf?download=1> [abgerufen am 15.07.2023].
- Cairney, P., Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 87-105. Edward Elgar Publishing.
- Cobb, R. W., Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics* 33, Nr. 4: 892–915.  
<https://doi.org/10.2307/2128415>.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?*. 2. Edition. New Haven: Yale University Press.
- Deutscher Bundestag. (2015). Stenografischer Bericht 127. Sitzung. (Plenarprotokoll 18/127). [dserver.bundestag.de](https://dserver.bundestag.de). <https://dserver.bundestag.de/btp/18/18127.pdf#P.12267>
- Gelhaar, J. (2021). Mit Sicherheit gegen Migration. *Verfassungsblog*. doi:10.17176/20211115-201942-0.
- Green-Pedersen, C., Princen, S. (2016). Punctuated equilibrium theory. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 69-86. Edward Elgar Publishing.
- Hassenteufel, P., Zittoun, P. (2014). Why do policy change discourse succeed? Combining sociological and discursive analysis of policy actors strategies.  
<https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/hassenteufelwhydopolicychange.pdf>.
- Hess, S., Kasperek, B., Kron, S., Rodatz, M., Schwertl, M., Sontowski, S. (2016). *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*. Berlin: Assoziation A.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38, Nr. 5: 751–77. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>.
- Jenkins, J. A., Monroe, N. W. (2016). On Measuring Legislative Agenda-Setting Power. *American Journal of Political Science* 60, Nr. 1: 158–74. <https://doi.org/10.1111/ajps.12191>.
- Joachim, J., Dalmer, N. (2016). The United Nations and agenda setting. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 367-388. Edward Elgar Publishing.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. Harlow: Pearson.
- Lukes, S. (2004). *Power: A Radical View*. 2nd edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: New York: Palgrave Macmillan.
- Morriss, P. (2006). Steven Lukes on the Concept of Power. *Political Studies Review* 4, Nr. 2: 124–35. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9299.2006.000104.x>.

- Mushaben, J. M. (2017). Angela Merkel's Leadership in the Refugee Crisis. *Current History* 116, Nr. 788: 95–100. <https://doi.org/10.1525/curh.2017.116.788.95>.
- Peterson, H. L., Jones, M. D. (2016). Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 106–131. Edward Elgar Publishing.
- Saurugger, S. (2016). Constructivism and agenda setting. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 132–156. Edward Elgar Publishing.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: A Realist's View of Democracy in America*. Boston: Cengage Learning.
- Schimmelfennig, F. (2000). International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment. *European Journal of International Relations* 6, Nr. 1: 109–39. <https://doi.org/10.1177/1354066100006001005>.
- Triandafyllidou, A. (2017). A “Refugee Crisis” Unfolding: “Real” Events and Their Interpretation in Media and Political Debates. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16, Nr. 1–2: 198–216. <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1309089>.
- UNHCR Deutschland. (o. D.-a). Resettlement und humanitäre Aufnahme. [unhcr.org](https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme). <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme> [abgerufen am 18.07.2023].
- UNHCR Deutschland. (o. D.-b). FAQ Humanitäre Aufnahmeprogramme. [unhcr.org](https://www.unhcr.org). <https://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-humanitaere-aufnahmeprogramme> [abgerufen am 18.07.2023].
- UNHCR. (2011). *UNHCR Resettlement Handbook: Chapter 6 - UNHCR Resettlement Submission Categories*. [unhcr.org](https://www.unhcr.org). <https://www.unhcr.org/media/unhcr-resettlement-handbook-chapter-6-unhcr-resettlement-submission-categories> [abgerufen am 10.03.2023].
- UNHCR. (2015, 08. Dezember). 2015: the year of Europe's refugee crisis. [unhcr.org](https://www.unhcr.org). <https://www.unhcr.org/news/stories/2015-year-europes-refugee-crisis> [abgerufen am 07.07.2023].
- Welfens, N. (2021). Whose (in)Security Counts in Crisis? Selection Categories in Germany's Humanitarian Admission Programmes before and after 2015. *International Politics* 59, Nr. 3: 505–24. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00311-6>.



- Welfens, N. (2022). 'Promising Victimhood': Contrasting Deservingness Requirements in Refugee Resettlement. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49, Nr. 5: 1103–24.  
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2117686>.
- Zahariadis, N. (2015). The Shield of Heracles: Multiple Streams and the Emotional Endowment Effect. *European Journal of Political Research* 54, Nr. 3: 466–81.  
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12072>.
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 1-24. Edward Elgar Publishing.
- Zittoun, P. (2016). The domestication of a “wild” problem: taming policy agenda setting. In N. Zahariadis (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. 254-272. Edward Elgar Publishing.