



Studienabschlussarbeiten

Sozialwissenschaftliche Fakultät

Knospe, Quirin:

Kehrtwende der deutschen Asylpolitik?

Vergleich der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik
während der Geflüchteten-Situation 2015/2016 und
2022 am Beispiel der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Bachelorarbeit, Wintersemester 2023

Gutachter*in: Hinterleitner, Markus

Sozialwissenschaftliche Fakultät
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft
Politikwissenschaft

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.129848>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2025

Quirin Knospe

**Kehrtwende der deutschen
Asylpolitik?
Vergleich der deutschen Asyl-
und Flüchtlingspolitik während
der Geflüchteten-Situation
2015/2016 und 2022 am
Beispiel der Sozial- und
Arbeitsmarktpolitik**

Bachelorarbeit bei
Dr. Markus Hinterleitner
2023

Abstract

Der russische Krieg gegen die Ukraine im Jahr 2022 verursachte die größte Fluchtbewegung in Europa seit dem zweiten Weltkrieg, welche selbst die Zahl der Geflüchteten zum Höhepunkt der Geflüchteten-Situation 2015/16 überstieg. Vergleicht man allerdings die politischen Konsequenzen in der Bundesrepublik während der beiden *Krisen*, so zeigen sich zwei ganz unterschiedliche Entwicklungen. Aufgrund dessen setzt sich die Arbeit mit der Frage auseinander, inwiefern die veränderte Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland 2022 als *Policy*-Wandel erklärt werden kann. Dazu werden die zentralen Unterschiede der *Policies* der ersten Geflüchteten-Situation 2015 sowie die *Policies* von 2022 beispielhaft anhand der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verglichen. Der verwendete theoretische Rahmen zur Einordnung und Analyse der *Policies* als Politikwandel stellt die *Punctuated-Equilibrium* Theorie (*PET*) dar. Die Forschungsarbeit kommt zu dem Ergebnis, dass ein *Policy*-Wandel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik durch die *PET* zwar teilweise, aber nicht vollumfänglich erklärt werden kann.

Schlüsselwörter: Policy-Wandel, Punctuated-Equilibrium, Policy-Image, Asylpolitik, Flüchtlingspolitik, Deutschland

Abkürzungsverzeichnis

AsylbLG -Asylbewerberleistungsgesetz

AsylG - Asylgesetz

AufenthG - Aufenthaltsgesetz

bspw. - beispielsweise

bzgl. - bezüglich

bzw. - beziehungsweise

CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands

CSU - Christlich-Soziale Union in Bayern

ebd. - eben da

et al. - und andere

f. - folgende

FDP - Freie Demokratische Partei

PET - Punctuated-Equilibrium Theorie

s. - siehe

SGB - Sozialgesetzbuch

SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands

vgl. - vergleiche

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Policy-Prozess der <i>Punctuated-Equilibrium</i> Theorie.....	10
Abb. 2: Repräsentative Umfragen zur Aufnahmeakzeptanz und der Aufnahmefähigkeiten in Deutschland 2015-2021.....	26
Abb. 3: Repräsentative Umfragen zur Aufnahmeakzeptanz in Europa und Deutschland 2022.....	27

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Abbildungsverzeichnis.....	3
1 Einleitung	5
2 Theoretischer Rahmen – Die <i>Punctuated-Equilibrium</i> Theorie	7
2.1 Grundlagen	7
2.2 Begrenzte Rationalität und Inkrementalismus.....	8
2.3 Positive und negative Feedback-Mechanismen	9
3 Methodische Anmerkungen	12
4 Vergleich der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik am Beispiel der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 2015/16 & 2022	15
4.1 <i>Asyl- und Flüchtlingspolitik 2015/16</i>	15
4.1.1 Grundlegendes	15
4.1.2 Arbeitsmarktpolitik.....	17
4.1.3 Sozialpolitik.....	18
4.2 <i>Asyl- und Flüchtlingspolitik 2022</i>	19
4.2.1 Grundlegendes	19
4.2.2 Arbeitsmarktpolitik.....	20
4.2.3 Sozialpolitik.....	21
5 Erklärung des Politikwandels der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik anhand der <i>Punctuated-Equilibrium</i> Theorie	22
5.1 <i>Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit</i>	22
5.2 <i>Veränderung des Policy-Images</i>	23
5.2.1 Policy-Image auf politischer Ebene	24
5.2.2 Policy-Image auf gesellschaftlicher Ebene	26
5.3 <i>Institutionelle Konsequenzen</i>	28
5.4 <i>Positiver Feedback-Mechanismus in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik</i>	29
6 Diskussion: Vorübergehendes Krisenmanagement oder nachhaltiger Politikwandel?	30
Literaturverzeichnis.....	32

1 Einleitung

Seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 flüchten hunderttausende Ukraineerinnen und Ukrainer über Osteuropa in die Europäische Union und vor allem in die Bundesrepublik Deutschland. Eine ähnlich hohe Zahl an Geflüchteten konnte 2015/16 erfasst werden. Ähnlich wie in diesen Jahren ist Deutschland auch im Jahr 2022 einer der EU-Staaten, welcher am meisten Kriegsgeflüchtete aufnimmt (Vgl. UNHCR 2022). In den Jahren 2015 und 2016, zum Höhepunkt der Fluchtmigration nach Deutschland, wurden in der Bundesrepublik rund 1.187.000 Asylanträge gestellt (Vgl. Deutsche Welle/Prange de Oliveira 2022). Seit Beginn des Ukraine-Kriegs im Februar 2022 wurden bis zum Dezember desselben Jahres rund 1.042.786 Geflüchtete aus der Ukraine registriert (Vgl. Mediendienst Integration 2022). Zusammen mit Asylanträgen von Geflüchteten aus anderen Drittstaaten übersteigt die Zahl der Geflüchteten 2022 die Zahl aus der ersten Geflüchteten-Situation¹ 2015 (Vgl. Deutsche Welle/Prange de Oliveira 2022).

Vergleicht man in der Bundesrepublik die politischen Konsequenzen der beiden Fluchtbewegungen, so zeigen sich zwei ganz unterschiedliche Entwicklungen. Wurden die gesetzlichen Asylregelungen in Deutschland während der Geflüchteten-Situation 2015/2016 mit den Asylpaketen I und II verschärft, so erhalten 2022 Geflüchtete aus der Ukraine zahlreiche Sonderregelungen, beispielsweise durch Europäische „Massenzustrom“-Richtlinie, welche auch Deutschland umsetzt. Hierbei haben ukrainische Geflohene nicht nur einen garantierten Aufenthaltsstatus oder den Anspruch auf Sozialleistungen gemäß dem SGB II. Sie müssen auch nicht das gleiche Asylverfahren wie Geflüchtete seit 2015 durch starken *Policy*-Ausbau durchlaufen.

Diese Veränderung in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik wirft in medialen, gesellschaftlichen als auch politischen Debatten immer wieder den Vorwurf der „Geflüchtete zweiter Klasse“ auf (s. Petrus 2022; Sonnewald 2022; Deutscher Bundestag 2022), insbesondere da sich EU-Mitgliedsstaaten wie Deutschland sich seit mehreren Jahren nicht auf eine einheitlich geregelte Asyl- und Flüchtlingspolitik verständigen können. In dieser Arbeit liegt der Fokus allerdings auf der nationalen Politikgestaltung in Deutschland und nicht auf der Europäischen Union als Ganzes.

Aus diesem Grund geht die Arbeit der Frage nach, inwiefern diese Veränderung der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen 2015/2016 und 2022 als *Policy*-Wandel erklärt werden kann. Zudem soll die vorliegende Arbeit einen politikwissenschaftlichen Beitrag zur Generalisierbarkeit der Erklärungen von *Policy*-Wandelprozessen in der Bundesrepublik Deutschland leisten. Hierbei liegt auch die Grundidee der angewandten *Punctuated-Equilibrium* Theorie (*PET*). Diese wird in der Politikwissenschaft weniger als fest definierte Theorie für *Policy*-Prozess-Analysen begriffen, sondern soll in erster Linie einen explorativen theoretischen Rahmen geben, „dessen unterschiedliche Bausteine auch

¹ Die erhöhten Fluchtbewegungen nach Deutschland in den Jahren 2015/16 und 2022 werden im Folgenden als *Geflüchteten-Situation* oder *Migrationsereignis* benannt

unabhängig voneinander für bestimmte Forschungszwecke eingesetzt werden können und in erster Linie als Anreiz für „fruitful research“ dienen sollen“ (Heglich & Knollmann 2014: 411). Nach den Politikwissenschaftlern und Schöpfern der *PET* Baumgartner und Jones, dient dieser Ansatz vor allem, „to understand the nature of policy change more generally“ (Baumgartner 2013: 240). Für das Verständnis dieses politikwissenschaftlichen Prozesses soll diese Arbeit einen Beitrag leisten.

Die vorliegende Forschungsarbeit ist wie folgt aufgebaut. *Kapitel 2* der Arbeit dient der Erläuterung des theoretischen Rahmens der späteren Analyseeinheit. Hierbei wird, wie bereits erwähnt, auf Baumgartner und Jones *Punctuated-Equilibrium* Theorie zurückgegriffen, welche anhand verschiedener Feedbackmechanismen im politischen System den Prozess des *Policy*-Wandels zu erklären versucht. Neben den Grundlagen werden hier die Kernelemente der Theorie in den Kapiteln „Begrenzte Rationalität und Inkrementalismus“ sowie „Positive und negative Feedback-Mechanismen“ erläutert. Auf die Einführung in den theoretischen Ansatz folgen in *Kapitel 3* methodische Anmerkungen zur Vorgehensweise und Abgrenzung der Analyseeinheit. Hierbei werden des Weiteren die Gründe erläutert, warum sich die vorliegende Arbeit mit den gewählten Akteuren, Zeiträumen und Politikfeldern auseinandersetzt. Der darauf folgende empirische Teil der Arbeit umfasst einen ausgearbeiteten Vergleich der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik, exemplarisch anhand der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aus den Jahren 2015/16 und 2022. Dieser empirische Vergleich dient die Grundlage der folgenden Analyseeinheit und fällt, aufgrund bisher spärlich vorhandener Literatur und der damit verbundenen Eigenausarbeitung umfassender aus. Diese versucht die zuvor aufgezeigten Unterschiede der Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen den beiden Fluchtbewegungen nach Deutschland als *Policy*-Wandel im Sinne der *Punctuated-Equilibrium* Theorie einzuordnen und zu erklären. Dies geschieht an den in *Kapitel 2* ausgearbeiteten Merkmalen politischen Wandels der *PET*: Verschiebung makropolitischen Aufmerksamkeit, Veränderung des *Policy-Images* sowie den institutionellen Konsequenzen. Diese Merkmale werden anschließend zusammenfassend als Erklärungsfaktoren für den *Policy*-Wandel der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik im Jahr 2022 eingeordnet. Im Fazit folgt eine Zusammenfassung und Diskussion der *Findings* der Forschungsarbeit sowie mit aufgetretenen Hürden und Aussichten.

Die Forschungsarbeit kommt zu dem Ergebnis, dass ein *Policy*-Wandel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik durch die *Punctuated-Equilibrium* Theorie zwar teilweise, aber nicht hinreichend erklärt werden kann. Zwar können Erklärungsfaktoren der *PET* wie der Einfluss fokussierender Ereignisse oder veränderte *Policy-Images* Politikwandel in diesem Politikfeld bedingt erklären, lassen jedoch für diese Thematik relevante Erklärungsmöglichkeiten wie das *Policy-Learning* oder den Einfluss parteiideologischer Dimensionen durch einem Regierungswechsel zwischen den Untersuchungszeiträumen wenig bis gar keinen Raum.

2 Theoretischer Rahmen – Die *Punctuated-Equilibrium* Theorie

Im folgenden Kapitel werden die Grundannahmen der *Punctuated-Equilibrium* Theorie für die spätere empirische Analyse erläutert. Der aktuelle Forschungsstand sowie einige Differenzierungen des theoretischen Ansatzes gehen weit über diese Grundlagen hinaus und würde im Kontext der vorliegend erbrachten Analyse keinen Mehrwert schaffen.

2.1 Grundlagen

Die *Punctuated-Equilibrium* Theorie² (*PET*) wurde durch die amerikanischen Politikwissenschaftler Bryan D. Jones und Frank R. Baumgartner seit den 1990er Jahren formuliert, um mit einer umfassenden Theorie anzustreben, den politischen Wandel sowie die Informationsverarbeitung von Regierungen zu erklären (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 409). Anfangs auf das amerikanische Politiksystem ausgerichtet, wurde der theoretische Ansatz später auch auf andere demokratische Regierungssysteme angewandt (Vgl. ebd.: 411). Die *PET* geht davon aus, dass politischer Wandel nicht, wie von vielen theoretischen Ansätzen angenommen, ausschließlich durch inkrementelle Anpassungen geprägt ist, sondern über einen großen Zeitraum gesehen immer wieder von großen und rapiden Politikwechsel geprägt ist.

Als Inspiration des theoretischen Konzepts der *PET* orientierten sich Baumgartner und Jones an Erkenntnissen aus der Evolutionsbiologie (Vgl. ebd.: 409). Die Wissenschaftler Niles Eldredge und Stephen Jay Gould stellten nach Fossilienfunden in den 1970er-Jahren die später kontrovers diskutierte und vorrangig kritisierte Theorie auf, „dass die Artenbildung nicht etwa kleinschrittig mit infinitesimalen Veränderungen ablaufe, wie es Darwin nahelege [...] sondern bestimmte Arten [...] plötzlich auftreten bzw. verschwinden“ (ebd.). Die Phase der Persistenz einer Art sei von relativer Nicht-Veränderung, „stasis“, geprägt (ebd.).

Diese Grundidee des *Punctuated-Equilibrium* in der Evolutionsbiologie übertrugen Baumgartner und Jones später auf den Prozess politischer Veränderungen.

„*Punctuated-Equilibrium* theory seeks to explain a simple observation: Political processes are generally characterized by stability and incrementalism, but occasionally they produce large-scale departures from the past. Stasis, rather than crisis, typically characterizes most policy areas, but crises do occur“ (True et al. 2007: 154).

Bisherige Theorien zur Erklärung von *Policy*-Wandel gingen, nach Baumgartner und Jones, bisher jedoch ausschließlich von inkrementellen Veränderungen in der Politik aus, also von schrittweisen und kontinuierlichen *Policy*-Änderungen (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 209). Die *PET* soll

² Der Begriff *Punctuated-Equilibrium Theorie* wird im Folgenden als *PET* abgekürzt

inkrementelle Konzepte erweitern und „insbesondere dort (bessere) Erklärungen [zu] liefern, wo Policies den eingeschlagenen Pfad verlassen und es zu Richtungswechseln kommt“ (ebd.: 410).

Vergleicht man die *Punctuated-Equilibrium* Theorie mit der Typologie politischen Wandels des kanadischen Politikwissenschaftlers Peter A. Hall, „dann kommt Halls „paradigm shift“ oder „third-order change“ dem nahe, was in *PET* als *Punctuated Equilibrium* oder *Punctuation* bezeichnet wird“. Unter „third-order change“ wird nach Hall der Wechsel der Ziele bzw. die Hierarchie der Ziele hinter einer bestimmten *Policy* bezeichnet, im Vergleich zum „first-order“ oder „second-order change“, der Veränderung bestehender *Policy*-Instrumente und dem Austausch der Instrumente einer *Policy* bei gleichen Zielen (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 410). Dieser Wechsel führt in der Politik zu einem „paradigm shift“. Im Unterschied zu Hall, welcher für alle drei Modi politischer Veränderung jeweils unterschiedliche politische Prozesse als erklärende Variable heranzieht (Vgl. ebd.: 411), versucht die *PET* „to conceive a single process that can explain the full range of types of change, without asserting qualitative difference among them, or boundaries separating the three levels of change.“ (Baumgartner 2013: 240).

Politische Themen und ihre Wandlungsprozesse werden in ihrem je eigenen *Policy*-Subsystem behandelt (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 413), welche ebenso als Struktur der parallelen Problembearbeitung im politischen System fungieren (Vgl. ebd.: 415). Es wird definiert durch ein bestimmtes inhaltliches Thema („*issue*“), beispielsweise „Migration“, einen geografischen Geltungsbereich sowie durch verschiedene Interessengruppen, wie Politiker, Beamte aller Regierungsebenen und Wissenschaftler (Vgl. Weible 2005: 461). Somit sind *Policy*-Subsysteme, oder auch *issue-areas*, „regularized patterns of making *Policy* with more or less connected sets of actors who share vocabularies and issue definitions“ (Pump 2011: 2). Zentral für die Subsysteme ist, dass in diesem Feld thematisierte *Issues* meist nur selten oder unregelmäßig die politische Agenda der Öffentlichkeit und vor allem der Letztentscheider in der Regierung prägen (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 413).

Die *PET* ist weniger als eine starr definierte Theorie für *Policy*-Analysen, sondern viel mehr als ein in erster Linie explorativen theoretischen Rahmen zu verstehen, „dessen unterschiedliche Bausteine auch unabhängig voneinander für bestimmte Forschungszwecke eingesetzt werden können und in erster Linie als Anreiz für „fruitful research“ dienen sollen“ (ebd.: 411) sowie „to understand the nature of policy change more generally“ (Baumgartner 2013: 240).

2.2 Begrenzte Rationalität und Inkrementalismus

Die *Punctuated-Equilibrium* Theorie vereinigt ein Modell politischer Entscheidungsfindung auf der Mikroebene mit einem *Policy*-Prozessmodell der Makroebene der Politik. Auf der Mikroebene geht die *PET* davon aus, dass politische Akteure begrenzt rational handeln. Das Konzept der „begrenzten Rationalität“ („bounded rationality“) meint, dass politische Entscheidungsträger „keine einheitliche Nutzenfunktion haben, sondern verschiedene, nichtsubstituierbare Ziele verfolgen, in denen sie kein optimales,

aber ein befriedigendes Ergebnis anstreben“ (Hegelich & Knollmann 2014: 414). Der begrenzten Rationalität von Akteuren geht die Prämisse begrenzter kognitiver Ressourcen voraus. Nach dieser können politische Letztentscheider nicht unendlich viele Informationen gleichzeitig bearbeiten und bewerten (ebd.), sondern nur seriell und günstigenfalls einige wenige parallel (ebd.) als Reaktion auf Umweltreize. Wie bereits erwähnt werden politische Themen aufgrund der begrenzten Rationalität der Akteure in fest definierten Subsystemen behandelt.

Auf der Makroebene kombiniert die *PET* die Phasen des *Policy*-Inkrementalismus und weitreichenden Politikwandels. Inkrementalismus beschreibt die routinemäßige und prozedural gesteuerte Änderungen existierender Politik als Antwort auf verschiedenartige und komplexe Politik-Forderungen (Beyer et al. 2015: 359). Diese inkrementellen Politik-Anpassungen durch Institutionen im Entscheidungsfindungsprozess führen zu einem Status-Quo-Bias in der Entscheidungsfindung. Deliberative Organe, wie die Legislative, stellen in Entscheidungsfindungsprozessen formelle und informelle Hürden für die Änderung der Gesetzgebung dar (ebd.). Die *Policy*-Monopole, also die *Policy*-Stabilität auf der *Policy*-Subsystem-Ebene, bestehen aus „specialists in the bureaucracy, legislative subgroups, and interested parties“ (True et al. 2007: 162), welche im Großen und Ganzen politische Interessen und Problemdeutungen, also gemeinsame *Policy-Images* und *Framings*, teilen. Sie sind meist so gestaltet, dass divergierende Interessen und Problemdeutungen nicht unbedingt Zugang ins politische Subsystem finden (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 413 f.).

2.3 Positive und negative Feedback-Mechanismen

Die *PET* beschreibt zwei voneinander unabhängige Feedback-Zyklen, um *Policy*-Stabilität oder weitreichenden *Policy*-Wandel zu erklären. Die verschiedenen Modi des politischen Feedbacks verweisen hierbei also auf einen „Rückkopplungsmechanismus in einem informationsverarbeitenden System“ (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 413. Positive Rückkopplung oder Feedback wirkt somit signalverstärkend, negative hingegen stabilisierend (Vgl. ebd.).

Die bereits genannten drei Merkmale – Institutionen, *Policy*-Monopole und *Policy-Image* – generieren einen negativen Feedback-Prozess im *Policy*-System, welcher zur Stabilität von *Policies* beiträgt. *Policy*-Änderungen und politische Entscheidungsfindung bleibt in diesem Prozess inkrementell (Beyer et al. 2015: 359). Die Phasen des negativen Feedbacks sind der vorherrschende Normalfall des *Policy*-Making-Prozesses in politischen Subsysteme (Vgl. ebd.).

Radikaler oder auch weitreichender Politikwandel wird im Gegensatz dazu durch positive Feedback-Mechanismen verstärkt. Politikwandel findet statt, wenn Umweltveränderungen systemweite oder gesellschaftliche Aufmerksamkeit erzeugen und diese auf einen neuen, wichtigen Aspekt eines Themas lenken. Dadurch öffnet sich ein „window of opportunity“ (nach Kingdon 1995), welches den Akteuren und *Policy*-Entrepreneuren die Möglichkeit eröffnet, ihre Ideen und Projekte auf die politische Agenda zu bringen (Vgl. Hegelich & Knollmann 2014: 417). Diese *Policy-Issue* verlässt durch diese

Aufmerksamkeit die Grenzen des Subsystems und erlangt Zugang zur Agenda der politischer Entscheidungsfinder auf der Ebene der Makropolitik. Umweltveränderungen können beispielsweise exogene oder endogene Schocks sowie fokussierende Ereignisse im politischen System sein. Auch Regierungswechsel stellen einen exogenen Faktor für Politikwechsel dar, obwohl eine Gleichzeitigkeit dieser Ereignisse empirisch eher selten stattfindet (Vgl. Rüb 2014: 28).

Des Weiteren kann *Policy*-Wandel durch den Wandel eines *Policy-Image*, dem öffentlichen Erscheinungsbild einer *Policy*, begünstigt werden. *Policy-Images* eines Politikproblems gehen der Annahme nach, dass „*issue*-spezifische Informationen im politischen Prozess ambivalent sind und sowohl von *Policy*-Experten als auch der Öffentlichkeit interpretiert und gedeutet werden müssen“ (Hegelich & Knollmann 2014: 416). Informationen haben somit immer objektive wie auch subjektive evaluative Komponenten. Öffentliche *Images* können durch *Policy*-Indikatoren, wie beispielsweise Kriminalitätsraten, aber auch dem Ton der medialen Berichterstattung beeinflusst werden und das Erscheinungsbild eines Politikproblems in der Öffentlichkeit verändern (Vgl. ebd.). Kommt es zu einer solchen Änderung des *Policy-Images*, dann haben „opponents of a policy [...] an opportunity to attack the existing policy arrangement.“ (Baumgartner & Jones 2009 zitiert nach Hegelich & Knollmann 2014: 416).

Die Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit und der Wandel des öffentlichen *Policy-Image* hat ebenso institutionelle Konsequenzen (Vgl. Beyer et al. 2015: 361). Während in einem negativen Feedback-Prozess eine begrenzte Konstellation von Akteuren innerhalb eines festgelegten institutionellen Rahmen, einem Subsystem, Entscheidungen für ein bestimmtes Thema trifft, wird im Falle eines positiven Feedback-Prozesses die institutionelle Arena eines Themas verlegt, bspw. auf die Makroebene nationaler Politik und neue Akteure können in die politische Arena eintreten (Vgl. ebd.). Diese Akteure, auch *Policy*-Entrepreneure, versuchen das Thema strategisch in für sie vorteilhafte politische Austragungsorte zu verlegen. Dieser Prozess nennt sich „*venue shopping*.“ (Vgl. ebd.).

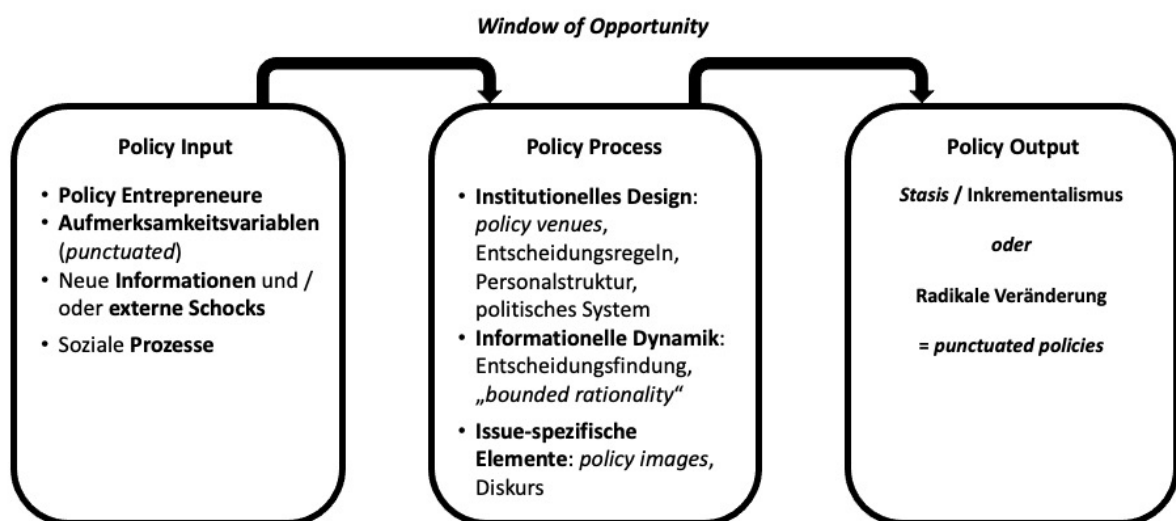


Abb. 1: Policy-Prozess der *Punctuated-Equilibrium* Theorie (nach Beyer et al. 2015)

Somit ist die Phase des positiven Feedbacks durch drei Merkmale gekennzeichnet: Die Verschiebung makropolitischer Aufmerksamkeit, der Wandel eines öffentlichen *Policy-Image* sowie institutionelle Konsequenzen, welche für eine Schieflage des *Punctuated-Equilibrium* sorgen und *Policy*-Wandel begünstigen. Kurzum:

„Feedback-Mechanismen ergeben sich aus der Interaktion von policy image und policy venue. Unabhängige Subsysteme der Entscheidungsfindung mit einem stabilen policy-image führen zu Policy-Stabilität. Sich verschiebende Aufmerksamkeit und Mobilisierung aktivieren neue Akteure und zerstören dabei existierende Policy-Monopole. Dadurch wird ein Thema neu innerhalb des Institutionengefüges verortet. Diese beiden Interaktionsmechanismen generieren ein sich selbst verstärkendes System, das lange Perioden von Policy-Stabilität unterbrochen von plötzlichen Veränderungen begünstigt (Beyer et al. 2015: 361).

3 Methodische Anmerkungen

Das folgende Kapitel skizziert das methodische Vorgehen und die konzeptuellen Abgrenzungen für den empirischen Teil der Arbeit.

Die vorliegende Forschungsarbeit stellt eine theoriegeleitete empirische Erklärung dar, welche sich auf die umfassende Erklärung des *Policy*-Wandels konzentrieren soll, unter Rückgriff auf die relevanten und zentralen Erklärungsfaktoren. Als abhängige Variable der Analyse wird der *Policy*-Wandel an sich, also die Asyl- und Flüchtlingspolitik im Jahr 2022 als *Policy*-Output eingeordnet. Die abhängige Variable ist der dem theoretischen Ansatz abgeleitete positive Feedback-Prozess mit seinen Merkmalen, der diese abhängige Variable „*Policy*-Wandel“ erklären soll.

Um diesen *Policy*-Wandel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik als solchen erklären zu können, wird auf *Punctuated-Equilibrium* Theorie von Baumgartner und Jones zurückgegriffen werden. Zwar können klassische Ansätze der *Policy*-Forschung, wie etwa dem Vetospieler-Theorem nach Tsebelis oder der Parteidifferenzhypothese nach Hibbs Politikwechsel in einem Politikfeld erklären. Neuere neo-institutionalistische Ansätze wie die *PET* haben allerdings eine stärkere Erklärungskraft, da sie Katastrophen, wie bspw. eine hohe Fluchtmigration, als externe Schocks oder „*focusing events*“ begreifen, welche hohen Einfluss auf politische Entscheidungsträger und das System ausüben können. Diese externen Umwelteinflüsse können in das politische Subsystem neue Informationen einbringen, neue politische Handlungsmöglichkeiten erfordern oder auch die öffentliche Meinung prägen. Somit kann beispielsweise das Mächtigkeitsgleichgewicht der relevanten Akteure gestört werden und das Potenzial für umfassende Politikwechsel liefern.

Zwar legt die *PET* ihren Fokus auf wichtige Erklärungsfaktoren wie externe Schocks oder sich verändernde *Policy-Images*, allerdings missachtet sie weitere mögliche Aspekte wie etwa das *Policy-Learning* politischer Entscheidungsträger über einen gewissen Zeitraum. Aufgrund dessen soll in dieser Arbeit lediglich *Policy*-Wandel anhand der *Punctuated-Equilibrium* Theorie definiert und erklärt werden, da eine umfassendere Analyse der Thematik den Rahmen der Forschungsarbeit überschreiten würde.

Wie bereits im Kapitel über die theoretischen Grundlagen beschrieben, sind *Policy*-Subsysteme, wie das der Asyl- und Flüchtlingspolitik, „regularized patterns of making policy with more or less connected sets of actors who share vocabularies and issue definitions“ (Pump 2011: 2). Diese Akteure des Subsystems beschäftigen sich aktiv mit einem Politikfeld und versuchen kollektiv verbindliche Entscheidungen auf der Ebene der Makropolitik durchzusetzen. Das untersuchte Subsystem dieser Arbeit „Deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik“ mit zahlreichen Akteuren aus politischen Parteien, Regierungen und Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Organisationen, Journalisten, Verbänden, Bürgerinitiativen und Forschungsinstituten ist äußerst komplex gestaltet. Aufgrund dessen sollen in der vorliegenden Arbeit vor allem politische Parteien und ihre Fraktionen im Deutschen Bundestag als auch die

den *Policies* entsprechenden Ministerien als zentrale exekutive und legislative Akteure des politischen Systems betrachtet werden.

Gegenstand des empirischen Teils der Forschungsarbeit bilden zwei Untersuchungszeiträume. Der Untersuchungszeitraum I betrachtet die ersten zwei Jahre der Geflüchteten-Situation in Deutschland ab 2015, welche in die Legislaturperiode der CDU- und SPD-geführten Regierung fällt. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da in diesen Jahren relevante reaktionäre *Policy*-Änderungen auf die erhöhte Migrationsströme eingeführt wurden. Untersuchungszeitraum II betrachtet das Jahr 2022 bezüglich des ebenso erhöhten Flüchtlingsstroms, verursacht durch den russischen Krieg gegen die Ukraine. Dieser Zeitraum deckt die kurzfristige Reaktion der Europäischen Union sowie der deutschen Bundesregierung, unter SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, auf die große Zahl an Kriegsflüchtlingen ab als auch die politischen Entscheidungen in den Folgemonaten bis zum jetzigen Zeitpunkt (Stand Dezember 2022).

Den gewählten Untersuchungszeiträumen liegt folgende Überlegung zugrunde. Die gewählten Zeitspannen sollen verdeutlichen, wie die zwei verschiedenen hohen Migrationsströme in die Bundesrepublik Deutschland politisch gehandhabt wurden, da diese sich von der zeitlichen Schnelligkeit, den erforderlichen schnellen Politik-Reaktionen und den Umfang an ankommenden Geflüchteten sehr ähnlich und in der jüngsten Vergangenheit am höchsten war. Die Festlegung der Zeiträume dient also der eindeutigen Abgrenzung des empirischen Materials.

Der Untersuchungsgegenstand soll sich in dieser Arbeit allein auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik Deutschlands beziehen. Eine Analyse mehrerer EU-Staaten wäre aufgrund nationaler Gesetzgebungskompetenzen für die vorliegende Forschungsarbeit zu umfassend und komplex. Die Ausarbeitung der Differenzierung und ihrer anschließenden Kategorisierung der nationalen *Policies* zwischen den beiden Fluchtströmen in den Jahren 2015/16 und 2022 ist als empirische Grundlage der Arbeit eigenständig ausgearbeitet. Aufgrund der Aktualität des Ukraine-Krieges wurde ein solcher detaillierterer Vergleich in der gängigen Literatur noch nicht vorgenommen. Einschlägige Literatur zu dieser Thematik ist zum Zeitpunkt dieser Arbeit noch nicht vorhanden. Aufgrund dessen fällt der empirische Vergleich der *Policies* umfassend aus.

Aufgrund der Komplexität des Politikfeldes mit seinen verschiedenen Teilbereichen, sollen die politischen Unterschiede zwischen den beiden *Policies* der beiden Migrationsereignissen lediglich beispielhaft an den Bereichen des Arbeitsmarktzugangs sowie den Zugang zu Sozialhilfen der Geflüchteten aufgezeigt werden. Diese werden im Folgenden, im Sinne der Forschungsthematik, als Arbeits- und Sozialpolitik bezeichnet. Die Begrenzung auf diese Teilaspekte des Politikfeldes wird vorgenommen, da sich hier relevante Unterschiede zwischen den beiden Geflüchteten-Situationen verdeutlichen. Gemessen werden kann dieser *Policy*-Wandel also anhand der aufgezeigten Unterschiede und Hürden für diese zwei Personengruppen bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zu Sozialhilfen.

Die Ausarbeitung und Darstellung der Unterschiede der zwei verschiedenen *Policies* aus den Jahren 2015/16 und 2022 dienen als Grundlage des weiterführenden erklärenden Teils der Arbeit. In

diesem soll erklärt werden inwiefern diese Unterschiede als *Policy*-Wandel beschrieben und erklärt werden können. Somit ist der empirische Teil der Differenzierung erforderlich.

In der folgenden Analyse der Forschungsarbeit werden aufgrund der Theorie und des empirischen Vergleichs folgende *Findings* erwartet:

H1: In der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik gibt es Unterschiede zwischen den Geflüchteten-Situationen in Deutschland 2015/16 und 2022.

H2: Durch einen positiven Feedback-Prozess im politischen System während der Geflüchteten-Situation in Deutschland 2022 kam es zu einem Politikwechsel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik ab der Geflüchteten-Situation 2015 kann im Sinne des Forschungsinteresses als *Policy*-Monopol eines Politikfelds betrachtet werden. Dieses *Policy*-Monopol der Asyl- und Flüchtlingspolitik, unterlag in den Folgejahren seit Beginn der *Policy-Krise* relativer Kontinuität und wurde lediglich mit einigen weiteren Asylrechtsverschärfungen inkrementell angepasst.

4 Vergleich der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik am Beispiel der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 2015/16 & 2022

Im nachfolgenden Kapitel soll die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik der beiden Flüchtlingsströme aus dem Jahren 2015/16 sowie 2022 beispielhaft im Bereich der Arbeitsmarkt- als auch Sozialpolitik verglichen werden. Zuvor werden jedoch grundlegende rechtliche sowie politische Aspekte und Umstände beschrieben, die die jeweilige Asyl- und Flüchtlingspolitik der beiden Migrationsereignisse, sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene kennzeichnen. Hierbei wird sich auf die jeweilige politische Handhabung der Flüchtlingsströme 2015/16 sowie der Ukraine-Geflüchteten 2022 konzentriert. Anschließend werden die zentralen Unterschiede kurz zusammengefasst.

Im Folgenden umfasst der Begriff Arbeitsmarktpolitik die rechtlichen Umstände und die Zugangsmöglichkeit Asylsuchender zum deutschen Arbeitsmarkt sowie arbeitsmarktbezogener Integrationskurse. Unter Sozialpolitik soll, in Bezug auf die Thematik der Asyl- und Flüchtlingspolitik, der Zugang von Geflüchteten zu Sozialhilfen sowie zur Gesundheitsversorgung verstanden werden.

4.1 Asyl- und Flüchtlingspolitik 2015/16

4.1.1 Grundlegendes

Die politische Reaktion auf den erhöhten Zuzug Geflohener in den Jahren 2015 und 2016 waren durch politische Uneinigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten sowie durch unabgestimmte nationale Alleingänge geprägt (Vgl. Riedel 2016).

Als Antwort auf den starken Migrationsstrom in die Europäische Union entwarf die Europäische Kommission eine Migrationsagenda. Diese beinhaltete unter anderem den sogenannten Hot-Spot-Ansatz, welcher durch eine quotenbasierte Verteilung von Geflüchteten auf die EU-Staaten vor allem Italien und Griechenland entlasten sollte, da diese als Erstankunftsstaat für den Großteil der Registrierungen und der Versorgung von Asylbewerbern zuständig waren (Vgl. Europäische Kommission 2015). Darüber hinaus verstärkte die Europäische Union den Schutz ihrer Außengrenzen mithilfe der Grenzschutzagentur FRONTEX (Vgl. ebd.). Am 18. März 2016 einigten sich die EU und Türkei auf das sogenannte EU-Flüchtlingsabkommen, um die Grenzübertritte nach Griechenland zu überwachen und wirksamer zu regulieren sowie die illegale Migration von der Türkei nach Griechenland reduzieren. Als Gegenleistung sicherte die EU der Türkei finanzielle Unterstützung und die Aufnahme syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge zu (Vgl. Cremer/Bundeszentrale für politische Bildung 2017).

Am 5. September beschloss die Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel die Dublin-II-Verordnung vorübergehend außer Kraft zu setzen. Somit konnten Asylsuchende nach Deutschland einreisen und dort ihren Asylantrag stellen (Vgl. Dernbach 2015), obwohl nach benannter Verordnung rechtlich ein anderer Staat für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig war. Darüber

hinaus führte Deutschland am 13. September 2015 als erster Schengen-Staat wieder Binnengrenzkontrollen an fünf Grenzübergangsstellen ein (Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat 2015). Die Bundesregierung beschloss aufgrund der steigenden Zahl der Asylsuchenden und Asylanträgen unter anderem einige Änderungen des Asylgesetzes (AsylG), des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in Form des Asylpaket I, Asylpaket II und Integrationsgesetzes (Vgl. Flüchtlingsrat Thüringen e.V. 2021).

Im Asylpaket I, oder auch Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, einigte sich das Bundeskabinett 2015 auf wesentliche Änderungen im deutschen Asylrecht. Das Gesetzespaket beinhaltete unter anderem die Erweiterung der Liste „sicherer Herkunftsstaaten, die Beschleunigung von Asylverfahren, die Einigung auf die Praxis unangekündigter Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber, die Unterbringung in Sammelunterkünften für bis zu sechs Monaten sowie die Versorgung von Asylbewerbern in Form von Sachleistungen in Sammelunterkünften, um Asylbewerbern, die nur aus wirtschaftlicher Not nach Deutschland gekommen sind, keine finanziellen Anreize zu geben (Vgl. Deutscher Bundestag 2015a).

Das 2016 beschlossene Integrationsgesetz sieht eine neben einer dreijährige Wohnsitzauflage für Flüchtlinge mit Schutzstatus sowie für andere Personengruppen, ebenso weitere Kürzungs- und Sanktionsmöglichkeiten des Existenzminimums im Asylbewerberleistungsgesetz vor. Des Weiteren beinhaltet das Gesetz eine Erhöhung der Unterrichtsstunden in Orientierungskursen mit einer stärkeren Ausrichtung auf „Wertevermittlung“ (Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat 2016). Nach dem Grundsatz des „Fördern und Fordern“ soll eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis nur erteilt werden können wenn bestimmte Integrationsleistungen in Form von Sprachniveaus und den Nachweis eines sicheren Lebensunterhalts erbracht werden können (Vgl. ebd.).

Im Februar 2016 einigte sich das Bundeskabinett auf ein zweites Gesetzespaket mit verschärften Asylregeln, das Asylpaket II. Nach dieser Gesetzgebung soll das Recht auf Familiennachzug für subsidiär geschützte Flüchtlinge für zwei Jahre ausgesetzt werden (Vgl. Tagesschau 14.02.2016).

„Diesen Schutz erhalten Personen, die nicht unmittelbar persönlich verfolgt sind und deshalb weder nach der Genfer Flüchtlingskonvention noch nach dem Asylrecht anerkannt werden, deren Leben im Heimatland aber dennoch bedroht ist. Darunter fällt ein Teil der syrischen Flüchtlinge“ (Tagesschau 14.2.2016).

Humanitäre Ausnahmen nach Artikel 22 und Artikel 23 des Aufenthaltsgesetzes sollten weiterhin geltend bleiben (Vgl. ebd.). Ebenso sah das Asylpaket vor Abschiebungen zu erleichtern, da diese zuvor häufig an bedenklicher Gesundheitszustände von abgewiesenen Asylbewerbern scheiterte (Vgl. ebd.). Zudem sieht die Gesetzgebung die Errichtung spezieller Aufnahmeeinrichtungen vor, in welchen Asylbewerber mit geringer Erfolgsaussicht auf Asyl Schnellverfahren durchlaufen, um Abschiebungen beschleunigen zu können (Vgl. ebd.). Unter diesen Personenkreis fallen Asylsuchende aus „sicheren“ Herkunftsstaaten Staaten, Flüchtlinge mit Wiedereinreisesperren oder Folgeanträgen sowie Personen, „die

keine Bereitschaft zur Mitwirkung zeigen, falsche Angaben zu ihrer Identität gemacht oder Dokumente mutwillig vernichtet haben“ (ebd.).

Der beschriebene restriktive Politikstil mit seinen genannten Asylrechtsverschärfungen prägte in den folgenden Jahre die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierungen.

4.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Für Asylsuchende gilt in Deutschland ab der Ausstellung eines Auskunftsnachweises, der Asylantragsstellung oder ab Erteilung der Duldung ein generelles Beschäftigungsverbot für mindestens drei Monate (Vgl. Bundesagentur für Arbeit, o. D.), dies regelt das im Juli 2016 beschlossene Integrationsgesetz. In der Regel werden sie nach ihrer Ankunft in Deutschland in einer sogenannten Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht, in welcher sie bis zu 18 Monate verpflichtet werden können zu wohnen, bei Verletzung von sogenannten Mitwirkungspflichten kommt eine Verlängerung über diesen Zeitraum in Betracht (Vgl. Informationsverbund Asyl & Migration, o. D.). Während des gesamten Zeitraums einer solchen Wohnpflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung unterliegen die Asylsuchenden einer sogenannten Residenzpflicht und einem generellen Arbeitsverbot (Vgl. ebd.).

Neun Monate nach Stellung des Asylantrags gibt es unter bestimmten Umständen einen Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis (Vgl. ebd.), allerdings wurden Asylsuchende während des Migrationsereignisses 2015/16 durch die Überlastung der Behörden meist weitaus länger als vorgesehen in den Aufnahmeeinrichtungen untergebracht (Vgl. Deutschlandfunk/Witzke 2015). Nach § 61 AsylG haben Asylsuchende bereits vor Ablauf der Wohnpflicht einen Anspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis, insofern sie die Voraussetzungen kumulativ erfüllen, dass das Asylverfahren nicht innerhalb von neun Monaten nach Antragstellung unanfechtbar abgeschlossen, die Bundesagentur für Arbeit der Arbeitsaufnahme zugestimmt hat, die asylsuchende Person nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a AsylG) kommt und der Asylantrag nicht als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde (Vgl. Informationsverbund Asyl & Migration 2022).

Nach Ablauf der Frist und somit des Beschäftigungsverbots haben Asylbewerber einen abgestuften Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (Vgl. Heidrich 2017), „jedoch müssen durch die Vorrangprüfung noch fünfzehn Monate lang Bewerber:innen aus Deutschland und der EU bei der Arbeitsplatzvergabe bevorzugt werden. Ausnahmen hiervon gibt es für Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit“ (Bertelsmann Stiftung, S. 9). Erst nach vier Jahren Aufenthalt können sie jede Beschäftigung aufnehmen (Vgl. Heidrich 2017).

Damit arbeitsberechtigte Asylsuchende in Deutschland ihrem gelernten Beruf nachgehen dürfen, muss in einem Anerkennungsverfahren die Gleichwertigkeit ausländischer Ausbildungen und Berufsqualifikationen im Vergleich zu einem deutschen Referenzberuf geprüft werden. Bei reglementierten Berufen werden in dieser oft zeitlich langen Gleichwertigkeitsprüfung weitere Voraussetzungen,

unter anderem die persönliche Eignung oder Sprachkenntnisse, geprüft (Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung o. D.).

Im Rahmen des Asylpakets II beschloss die Bundesregierung am 3. Februar 2016, dass sich Geflüchtete finanziell an den Integrationskursen beteiligen müssen, zusätzlich werden die Asylbewerberleistungen gekürzt, welche unter dem ALG-II-Niveau liegen (Vgl. Tagesschau 2016). Insofern Leistungen nach dem SGB II bezogen werden ist eine Teilnahme an einer solchen „berufsbezogenen Deutschsprachförderung“ verpflichtend (§45a AufenthG Abs. 2).

4.1.3 Sozialpolitik

Materiell hilfsbedürftige Asylbewerber, geduldete und vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer sowie Inhaber einer Form der befristeten Aufenthaltserlaubnis haben in Deutschland grundsätzlich Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, kurz AsylbLG (Vgl. §1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG), jedoch nicht auf eine Grundsicherung (Vgl. Schenten 2022).

Leistungsberechtigte Personen erhalten Grundleistungen „zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts. (“§ 3 AsylbLG - Einzelnorm - Gesetze im Internet”) (“§ 3 AsylbLG - Einzelnorm - Gesetze im Internet”) Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt“ (§3 Abs. 1 AsylbLG). Diese Leistungen decken meist nur die Minimalversorgung der Asylsuchenden (Vgl. Schenten 2022).

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und einer Neufassung des §1a AsylbLG vom 20. Oktober 2015 beschloss die Bundesregierung, dass der notwendige Bedarf an Grundleistungen gegeben falls in Form durch Sachleistungen gedeckt werden soll: „Um mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können, soll der Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt werden“ (Deutscher Bundestag 2015). Zudem werden im Bereich des §1a AsylbLG die Leistungen noch weiter eingeschränkt, etwa bei der Verletzungen bestimmter Mitwirkungspflichten können Leistungen gekürzt werden (Vgl. Informationsverbund Asyl & Migration 2022a). Erst nach einem ununterbrochenem Aufenthalt von mindestens 18 Monaten kann das Niveau der Sozialhilfe angehoben werden (Vgl. ebd.).

Einkommen und Vermögen, über das Leistungsberechtigte sowie deren Familienangehörige, die im selben Haushalt leben, verfügen können, müssen vor dem Bezug von Leistungen aufgebraucht bzw. angerechnet werden (Vgl. §7 AsylbLG), insofern es den Freibetrag von 250 Euro pro Haushaltsmitglied übersteigt. Nach §7a AsylbLG kann das Vermögen als Sicherheitsleistung ohne vorherige Vollstreckungsandrohung abgenommen werden.

Das Asylbewerberleistungsgesetz regelt neben finanzieller Unterstützung ebenso die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden sowie geduldeter und ausreisepflichtiger Personen. Die Leistungen liegen unterhalb des Niveaus der gesetzlichen Krankenversicherung (Vgl. Verbraucherzentrale

Nordrhein-Westfalen e.V. 2022) Die Gesundheitsversorgung dieses Personenkreises „beschränkt sich im Wesentlichen auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände (Vgl. §4 AsylbLG). Im Einzelfall haben Erkrankte, nur wenn zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich, sowie Schwangere, Minderjährige, Menschen mit Behinderung oder Pflegebedürftige darüber hinaus einen Anspruch auf die entsprechende und erforderliche medizinische Versorgung (Informationsverbund Asyl & Migration 2022c/d?). Die Umsetzung der Gesundheitsversorgung gestaltet sich abhängig von der Landesgesetzgebung der Bundesländer unterschiedlich: „Während in vielen Bundesländern Asylsuchende mittlerweile eine elektronische Gesundheitskarte erhalten, müssen die Schutzsuchenden in anderen Bundesländern weiterhin vor einer Behandlung beim zuständigen Amt einen Behandlungsschein beantragen“ (ebd.).

Erst nach der Zuerkennung eines Schutzstatus oder nach einem 18-monatigen Aufenthalt haben Leistungsberechtigte Zugang zur regulären beitragspflichtigen Gesundheitsversorgung und den damit verbundenen Gesundheitsleistungen (Vgl. ebd.).

4.2 Asyl- und Flüchtlingspolitik 2022

4.2.1 Grundlegendes

Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik im Jahr 2022 als Reaktion auf den Ukraine-Krieg fußt vorrangig auf der EU-Richtlinie 2001/55/EG über *Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*.

Die sogenannte EU-„Massenzustrom“-Richtlinie wurde 2001 als Antwort auf den erhöhten Zustrom von Bürgerkriegsflüchtlings während der Jugoslawienkriege entworfen. Sie soll „zur Bewältigung eines Massenzustroms ausländischer Staatsangehöriger in die Europäische Union (EU), die nicht in ihr Land zurückkehren können – insbesondere wegen Krieg, Gewalt oder Verletzungen der Menschenrechte“ dienen (Vgl. Publications Office of the European Union 2022) und bietet des Weiteren eine EU-weit koordinierte Aufnahme von Flüchtlingen jenseits des Dublin-Systems oder individueller Asylverfahren. Der „vorübergehende Schutz“ endet nach einem Jahr, kann durch eine erneute qualifizierte Mehrheitsbeschluss des Rates auf maximal drei Jahre verlängert oder jederzeit beendet werden (Vgl. ebd.).

Zum vorübergehenden Schutz der Flüchtlinge aus der Ukraine einigten sich die EU-Mitgliedstaaten am 3. März 2022 erstmals auf die Aktivierung dieser Richtlinie (Vgl. Rat der Europäischen Union 2022). Durch die Aktivierung der Richtlinie verpflichten sich die EU-Staaten zur Schaffung von sozialen Mindeststandards, dem Ermöglichen eines visafreien Einreisens ohne Grenzkontrollen, sowie eines zeitlich beschränkten Aufenthaltsstatus für diese vordefinierten Personengruppen (Vgl. MIDEM 2022: 43). Mit der Registrierung bei einer zuständigen Ausländerbehörden erhalten die geflohenen Ukrainerinnen und Ukrainer den vorübergehenden Aufenthaltstitel, beziehungsweise eine

„Fiktionsbescheinigung“, sowie ein Anrecht auf Sozialleistungen. Diese Fiktionsbescheinigung „kann von der Ausländerbehörde vorläufig und anstelle eines Aufenthaltstitels ausgestellt werden, bevor über einen Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis entschieden wird“ (ebd.). Anders als Flüchtlinge, die nicht unter die EU-Richtlinie fallen, können sich Ukraine-Flüchtlinge für 90 Tage visumsfrei in Deutschland aufhalten (Vgl. UkraineAufenthÜV 2022). Sie müssen ihre Schutzbedürftigkeit nicht in einem individuellen Asylverfahren beweisen, haben aber dennoch das einen Asylantrag zustellen.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt die EU-Richtlinie in Form des §24 AufenthG um. Aufgrund der gegenwärtigen Rechtsgrundlage unterscheiden sich einige Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete aus der Ukraine von denen anderer Geflüchteter, da diese rechtlich als anerkannte Geflüchtete eingestuft werden, jedoch ohne das üblicherweise nötige Asylverfahren (Vgl. Pro Asyl 2022b).

4.2.2 Arbeitsmarktpolitik

Anders als andere Asylbewerber und Schutzsuchende in Deutschland, können Geflüchtete aus der Ukraine nach §24 AufenthG „unmittelbar eine Arbeit in Deutschland aufnehmen; die Ausländerbehörden erlauben entsprechend dem Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Erwerbstätigkeit ausdrücklich“ (Vgl. Bundesregierung 2022a).

Folglich ist nach einer offiziellen Registrierung eine Erwerbstätigkeit in Selbstständigkeit oder Angestelltenverhältnis für Schutzbedürftige im vorübergehenden Schutz grundsätzlich erlaubt, diese muss jedoch zuvor für von der Ausländerbehörde genehmigt werden. Allerdings genehmigt die Behörde für diese Personengruppe bereits bei der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung oder übergangsweisen Fiktionsbescheinigung die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit, auch wenn noch kein konkretes Beschäftigungsverhältnis in Aussicht steht (Vgl. IHK Köln 2022). Durch die Streichung des bisherigen § 24 Abs. 6 AufenthG ist künftig klargestellt, dass die Aufenthaltserlaubnis zu jeder unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeit berechtigt, ohne nötige Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit.

Normalerweise prüft die Bundesagentur für Arbeit bei Geflüchteten aus einem Nicht-EU-Staat in einer Vorrangsprüfung, „ob die freie Stelle nicht vorrangig mit einem Stellenkandidaten aus Deutschland oder einem anderen EU-Land besetzt werden kann“ (Siemens-Betriebskrankenkasse 2022). Bei Ukraine-Geflüchteten entfällt diese Vorrangsprüfung (Vgl. ebd.).

Um eine schnelle Integration der geflohenen Ukrainerinnen und Ukrainer in den deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen und diesen den Zugriff auf Arbeitsplätze zu ermöglichen, die dessen Qualifikationen entsprechen, soll „bei nicht-reglementierten Berufen eine Selbsteinschätzung der Geflüchteten aus der Ukraine zu ihren beruflichen Qualifikationen ausreichen. Bei reglementierten Berufen werden sich Bund und Länder für eine schnelle und einheitliche Anerkennung von ukrainischen Berufs- und Bildungsabschlüssen einsetzen“ (Bundesregierung 2022a).

Des Weiteren haben Schutzsuchende aus der Ukraine „zügigen und unbürokratischen Zugang zur Sprachförderung in Integrationskursen und berufsbezogenen Kursen der Deutschsprachförderung“ (DAA Deutsche Angestellten-Akademie 2022).

4.2.3 Sozialpolitik

In Deutschland Schutz- und Asylsuchende, somit auch Geflüchtete aus der Ukraine als anerkannte Kriegsflüchtlinge, haben laut Aufenthaltsgesetz automatisch Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

In einem Beschluss vom 7. April 2022 haben die Bundesregierung und Landesregierungen allerdings einen Rechtskreiswechsel für Ukraine-Geflüchtete beschlossen durch welchen diese in das reguläre Sozialsystem eingegliedert werden sollen (Vgl. Bundesregierung 2022). Ab dem 1. Juni 2022 haben alle Personen im Bedarfsfall, die einen Aufenthaltstitel zum vorübergehenden Schutz erhalten haben, einen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Zweiten bzw. Zwölften Buch des Sozialgesetzbuch (SGB II bzw. SGB XII) (Vgl. ebd.). Sie unterliegen somit nicht mehr den reduzierten Sozialleistungen nach dem AsylbLG. Darunter fallen zudem auch der Anspruch auf Familienleistungen, Kindergeld für ukrainische Familien und Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, kurz Ba-fög, für ukrainische Auszubildende und Studierende (Vgl. ebd.). Diese Leistungen „sind grundsätzlich höher als die AsylbLG-Beträge, sie enthalten etwa – im Unterschied zum AsylbLG – in bestimmten Konstellationen Zusatzbeträge (»Mehrbedarfe«)“ (Pro Asyl 2022a).

Bei Hilfebedürftigkeit und dem Bezug von Leistungen nach SGB II tritt automatisch die Versicherungspflicht in der sozialen Pflege- sowie gesetzlichen Krankenversicherung ein (Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2022). Nicht-gesetzlich-versicherte Leistungsbezieher nach SGB XII, „erhalten Leistungen die denen der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechen, sowie Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ (ebd.). Durch den Rechtskreiswechsel werden Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine somit in die reguläre Krankenversicherung aufgenommen.

Trotz des Status des vorübergehenden Schutzes erhält diese Personengruppe nach §24 AufenthG dieselben Ansprüche auf Sozialleistungen wie anerkannte Flüchtlinge und mehr als Geflüchtete in einem laufenden Asylverfahren.

Voraussetzung für den Erhalt der Sozialleistungen ist, dass die Empfänger „einen Aufenthaltstitel zum vorübergehenden Schutz beantragt haben, im Ausländerzentralregister erfasst wurden und die sonstigen Voraussetzungen für den Erhalt von Grundsicherungsleistungen erfüllen“ (Bundesregierung 2022b). „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhält nur, wer seinen Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen decken kann. Es gelten insoweit die gleichen Regeln, wie für alle anderen Menschen, die in Deutschland Sozialleistungen beziehen“ (Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021), so das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

5 Erklärung des Politikwandels der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik anhand der *Punctuated-Equilibrium* Theorie

Im nachfolgenden Kapitel sollen die zuvor dargestellten Unterschiede der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen den Phasen 2015 bis 2016 und 2022 als *Policy*-Wandel im Sinne der *Punctuated-Equilibrium* Theorie eingeordnet und erklärt werden. Diese erfolgt nach den theorie-spezifischen Erklärungsfaktoren politischen Wandels: die Verschiebung makropolitischen Aufmerksamkeit, Veränderung des *Policy-Image* sowie die institutionellen Konsequenzen.

5.1 *Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit*

Das Subsystem der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist seit den inkrementellen Anpassungen und Asylverschärfungen in der ersten Geflüchteten-Lage 2015/16 von relativer Kontinuität geprägt. Zwar war diese bereits zu Beginn durch einen sehr restriktiven und organisierenden Politikstil gekennzeichnet, dieser wurde jedoch in den Folgejahren beibehalten (Vgl. Kiel Institut für Weltwirtschaft 2021).

Die begrenzte Rationalität der verschiedenen System-Akteure und vor allem der Aspekt begrenzter Regierungsaufmerksamkeit begünstigte eine relative Stabilität im Politikfeld der Asyl- und Flüchtlingspolitik über die letzten Jahre. Die mangelnde makropolitische Aufmerksamkeit für diese Thematik kann vor allem durch das Auftreten der Corona-Pandemie erklärt werden. Die Pandemie, wirkend als exogener Schock auf das politische System, stellte sich ab März 2020 in den Mittelpunkt der politischen Problembearbeitung der Bundesregierung sowie aller politischen Parteien, Institutionen, Journalisten, Wissenschaftler und Experten. Zwar gab es routinemäßige inkrementelle Anpassungen im Subsystem der Asylpolitik, eine systemweite Aufmerksamkeit außerhalb den Grenzen des Subsystems konnte das Politikfeld allerdings seit der ersten Geflüchteten-Situation nicht erneut erlangen.

Der Beginn des Krieges durch Russland gegen die Ukraine am 25. Februar 2022 bezeichnet einen exogenen Schock für das politische System. Infolge des Krieges migrieren innerhalb weniger Tage hunderttausende Geflüchtete über Osteuropa in die Europäische Union und in die Bundesrepublik. Dieses *focusing event* sorgt für eine starke Verschiebung der politischen, medialen und öffentlichen Aufmerksamkeit, sodass das *Policy-Issue* „Flüchtlingspolitik“ über die Grenzen des Subsystems hinaus auf die Makroebene des politischen Systems und in den öffentlichen Diskurs gehoben wird. Die gesellschaftliche und mediale Aufmerksamkeit für diese Thematik war vor allem durch das Aufkommen zahlreicher privater Hilfsprogramme erkennbar (Vgl. Sternberg 2022). Der vorherrschende Inkrementalismus und das *Policy*-Monopol im Subsystem der Asyl- und Flüchtlingspolitik wurden durch diesen exogenen Schock gestört. Des Weiteren unterstrich das Ereignis die Problematik der kurzfristigen Aufnahme einer großen Anzahl an Geflüchteten. Diese Störung des *Status Quo* und des *Policy*-Monopols fordert in der Folge Regierungsintervention und Problembearbeitung auf makropolitischer Ebene.

Die erhöhte Fluchtbewegung als systemexterner Schock öffnen im politischen System ein „window of opportunity“ (nach Kingdon 1995). In diesem zeitlich engen politischen Gelegenheitsfenster haben politische Entscheidungsträger und *Policy*-Entrepreneure die Möglichkeit ihre *Policy*-Ideen bezüglich einer effektiven Asyl- und Flüchtlingspolitik einzubringen und auf die politische Agenda der Makropolitik zu setzen.

Durch die Öffnung des politischen Gelegenheitsfensters und die Verschiebung der Aufmerksamkeit für das *Issue* „Flüchtlingspolitik“ von der Mikro- auf die Makroebene, sind nicht nur die Bundesregierung und der Bundeskanzler gezwungen das *Policy-Issue* aufzunehmen und zu bearbeiten, sondern ebenso weitere Akteure der Makropolitik und des deutschen föderalen Regierungssystems wie politische Parteien, ihre Fraktionen und Landesregierungen.

Die aufkommende Medienaufmerksamkeit für das Thema des Ukraine-Krieges und dem daraus resultierenden Migrationsstrom in die umliegenden Staaten kann ebenso als starker Einflussfaktor auf einen positiven Feedbackmechanismus beschrieben werden. Der Informationsfluss in den Medien bezüglich des Krieges intensivierte das Thema in der öffentlichen und politischen Erscheinung.

Des Weiteren soll für die folgende Analyse beachtet werden, dass der Einfluss des Regierungswechsel im Dezember 2021, also lediglich drei Monate vor Kriegsbeginn, ebenso als exogener Umwelteinfluss auf das politische System und das Subsystem „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ beschrieben werden kann. Durch einen Regierungswechsel gelangen neue politische Akteure mit *Policy*-Ideen und -Überzeugungen in das politische System.

Somit ist die Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit und der damit zusammenhängende *Policy*-Wandel teilweise durch den zu vorigen Regierungswechsel, jedoch primär durch den Ukraine-Krieg als externen Schock zu erklären. Diese externe Krise kann vor allem als Erklärungsansatz für den *Zeitpunkt* des *Policy*-Wandels der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik herangezogen werden.

5.2 Veränderung des *Policy-Images*

Eine der ausschlaggebendsten Faktoren zur Erklärung des *Policy*-Wandels in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist der Wandel des *Policy-Images*. Diese Änderung des öffentlichen Erscheinungsbilds dieses Politikfeldes kann auf gesellschaftlicher, aber vor allem auf politischer Ebene beobachtet werden.

Wie bereits in *Kapitel 2* beschrieben, gehen *Policy-Images* eines *Policy-Issues* der Annahme nach, dass themenbezogene Informationen im politischen Prozess sowohl von *Policy*-Experten als auch von der Öffentlichkeit ambivalent interpretiert werden. So divergieren im politischen Prozess die Ideen von *Policies* verschiedener Akteure und somit auch die *Policy-Images*.

5.2.1 *Policy-Image auf politischer Ebene*

Die Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit der Thematik auf das Politiksystem nutzen *Policy-Entrepreneure*, wie die Bundesregierung und die Oppositionsparteien, um das Migrationsereignis 2022 als neues Problem zu definieren und in das Zentrum politischen Handelns zu stellen. Vor allem die aktuelle Bundesregierung unter SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen nutzt den Ukraine-Krieg als *focusing-event*, um ihre politischen Ideen auf die politische Agenda zu setzen. Im *venue-shopping* möchte die Regierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz ihr *Policy-Image* einer liberalen und integrativen Flüchtlingspolitik durchsetzen.

Der Krieg Russland gegen die Ukraine wurde gleich zu Beginn durch Vertreter der Makropolitik verurteilt und als „Krieg in Europa“ oder „Krieg gegen Europa“ *geframet*: „Es herrscht wieder Krieg in Europa. Russland hat diesen Krieg entfesselt. [...] Freiheit und Sicherheit werden siegen“, betitelt Bundeskanzler Scholz den Ukraine-Krieg in einer Fernsehansprache zum Jahrestag des Zweiten Weltkriegs (Vgl. Bundesregierung/Scholz 2022). Schlussfolgernd einigte sich die Bundesregierung innerhalb weniger Tage auf eine kurzfristige und umfangreiche Aufnahme von geflohenen Ukrainerinnen und Ukrainer (Vgl. RedaktionsNetzwerk Deutschland 2022). Das Migrationsereignis in den Jahren 2015/16 hingegen unterlag dem gesellschaftlichen wie auch politischen *Framing* und *Policy-Image* einer bedrohlichen Krise. Dieses Framing spiegelt sich wider im oft verwendeten Begriff der „Flüchtlingskrise“ als übergreifende Bezeichnung für diese Zeitspanne.

Ergänzend hat der Regierungswechsel in Deutschland, kurz vor Kriegsbeginn in der Ukraine, Einfluss auf das *Policy-Image* der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Der Regierungswechsel im Jahr 2021 brachte einen personellen Wechsel in politischen Institutionen wie den Ministerien mit sich. Das seit 2005 CDU-geführte Innenministerium wurde ab diesem Zeitpunkt mit einer SPD-Politikerin besetzt. Die *Ampel*-Koalition unter SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen einigte sich bereits in ihrem Koalitionsvertrag auf einen „Paradigmenwechsel“ und einen „Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik [...], der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird“ (s. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021: 137). Ähnlich wie während des Migrationsereignisses 2022 umgesetzt, einigten sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag auf eine beschleunigte Visavergabe und effektive transnationale Arbeitsmigration (Vgl. ebd.: 138). Ebenso soll von Arbeitsverboten für in Deutschland lebende Geflüchtete zukünftig abgesehen werden (Vgl. ebd.:139). Des Weiteren plante die Bundesregierung bereits vor Beginn des Krieges das Chancenaufenthaltsgesetz, welches - unter dem Motto „Ausbildung statt Abschiebung“ stehend – jungen Geflüchteten eine bessere Perspektive für den Zugang zu einer Ausbildung und dem weiteren deutschen Arbeitsmarkt geben soll (Vgl. Hauck & Stempfle 2022). Ebenso soll die Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse erleichtert werden (Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung/Hanewinkel 2021).

Im Zuge des Migrationsereignisses von 2022 nutzten die politischen Akteure das *window of opportunity*, um ihre Policy-Ideen in die politische Arena einzubringen und das *Policy-Image* der Asyl-

und Flüchtlingspolitik zu ändern. Zentrale Policy-Entrepreneure bzw. Akteure waren in diesem Prozess die Bundesinnenministerin Nancy Faeser, Bundesarbeits- und Sozialminister Hubertus Heil sowie Bundeskanzler Olaf Scholz. Die hier genannten Politiker sind alle SPD-Parteimitglieder. Anders als die restriktiv ausgerichtete Politik der vorherigen Regierung unter CDU, CSU und SPD, etabliert die derzeitige Bundesregierung das *Policy-Image* einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Durch Erleichterungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Sozialhilfesystemen für Geflüchtete, wie während des Migrationsereignis 2022, soll dem in Deutschland vorherrschende Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt entgegen gewirkt werden (Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022). Aufgrund dessen forderte der Arbeits- und Sozialminister Heil eine Beibehaltung der Besserstellung von ukrainischen Geflüchteten gegenüber Asylbewerbern (Vgl. Tagesschau 2022a) sowie eine langfristige Perspektive auf dem deutschen Arbeitsmarkt:

„Angesichts der humanitären Notlage war und ist unsere absolute Priorität, den Geflüchteten aus der Ukraine Schutz zu bieten und humanitäre Hilfe zu leisten. Viele von ihnen werden länger bleiben. Deshalb ist es richtig, dass sie eine Perspektive auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben. Dazu gehört auch, dass Sprachangebote oder die Angebote zu Arbeitsvermittlung breit genutzt werden, denn sie sind von zentraler Bedeutung für Integration und Teilhabe. Durch den Zugang zur Grundsicherung und die Betreuung durch die Jobcenter haben wir hierfür die Weichen gestellt“ – *Bundesarbeits- und Sozialminister Hubertus Heil* (Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022).

Anhand einer repräsentativen Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) und das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) stellte das Bundesinnenministerium und -arbeitsministerium erste Informationen vor, die ihre Politikentscheidungen und ihr *Policy-Image* einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik stützen und begründen soll.

„Ich bin sehr stolz auf die Menschlichkeit und Hilfsbereitschaft in unserem Land. [...] Viele in unserer Gesellschaft und auf allen staatlichen Ebenen sind über sich hinausgewachsen, um Geflüchteten zu helfen. Wie herzlich die Geflüchteten aufgenommen wurden, sehen wir jetzt in dieser ersten großen repräsentativen Befragung: Die große Mehrheit der Geflüchteten fühlt sich willkommen, lernt bereits Deutsch, die Kinder besuchen Schulen und Kitas. Die Erwachsenen haben einen hohen Bildungsstand und wollen sich einbringen. Viele haben eine eigene Wohnung gefunden, einen Integrationskurs begonnen und sind ins soziale Leben eingebunden. Wir werden den Geflüchteten weiter mit aller Kraft helfen“ – *Bundesinnenministerin Nancy Faeser* (ebd.).

Trotz des anfänglich geteilten *Policy-Images*, Geflüchtete aus der Ukraine sollten schnell und integrierend in Deutschland aufgenommen werden, möchten Akteure divergierende *Policy-Positionen* und -*Images* in die politische Arena einzubringen. Im September 2022 *framte* die CDU unter ihrem Parteivorsitzenden Friedrich Merz die *Policy-Idee* einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik der Bundesregierung als „Sozialtourismus“ (Vgl. Tagesschau 2022b) und versuchte somit eine neue *Policy-Idee* und -*Image* im politischen Diskurs zu etablieren.

5.2.2 Policy-Image auf gesellschaftlicher Ebene

Neben Veränderung des *Policy-Images* auf der Ebene des Politiksystems ist ebenso ein gesellschaftlicher Wandel des *Policy-Images* bzgl. der Asyl- und Flüchtlingspolitik erkennbar.

Während des ersten Migrationsereignisses im Juli 2015 sprach sich eine relative Mehrheit der Deutschen trotz anfänglicher Akzeptanz gegen die Aufnahme weiterer Kriegsgeflüchteter nach Deutschland aus (Vgl. ARD-Deutschlandtrend 2015), ein Jahr später unterstützte die ungefähr Hälfte der Befragten in Deutschland eine Obergrenze für die Aufnahme Geflüchteter (Vgl. ZDF Politbarometer zitiert nach Statista 2016). Dieser Trend setzt sich während des Höhepunkts des ersten Migrationsereignisses um 2015/16 fort und flacht erst in den Folgejahren ab (Vgl. Bertelsmann Stiftung 2022c: 17).

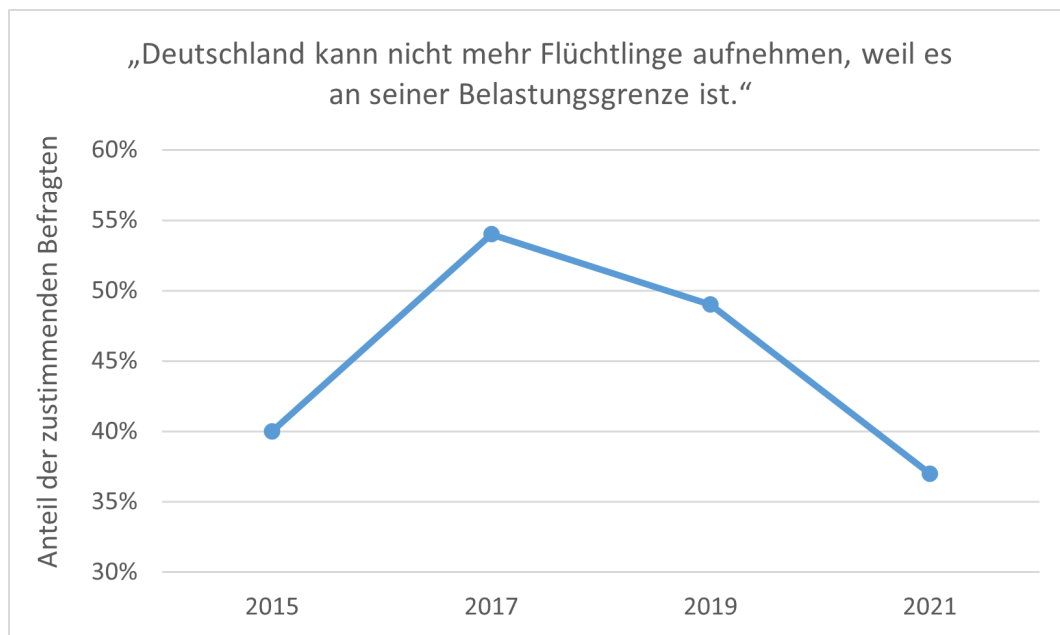


Abb. 2: Repräsentative Umfragen zur Aufnahmeakzeptanz und der Aufnahmefähigkeiten in Deutschland 2015-2021 (eigene Darstellung, nach Bertelsmann Stiftung 2022c: 17)

Im August 2021 waren weiterhin 62 Prozent der Befragten in Deutschland der Meinung, Deutschland würde es nicht verkraften, wenn erneut eine hohe Zahl an Geflüchteten nach Deutschland migriere (Vgl. ZDF Politbarometer 2021). Obwohl bereits zu Beginn des Ukraine-Krieges Anfang 2022 eine ähnlich hohe Zahl an Geflüchteten wie in den Jahren 2015/16 erwartet wurde (Vgl. Tagesschau 2022c), sprach sich eine klare Mehrheit der Deutschen, unabhängig von Parteipräferenz, für eine Aufnahme von Ukraine-Geflüchteten aus (Vgl. ARD-Deutschlandtrend 2022). Die Aufnahmeakzeptanz von ukrainischen Geflüchteten blieb zudem im Laufe des Jahres 2022 recht hoch (Vgl. Bertelsmann Stiftung 2022a).

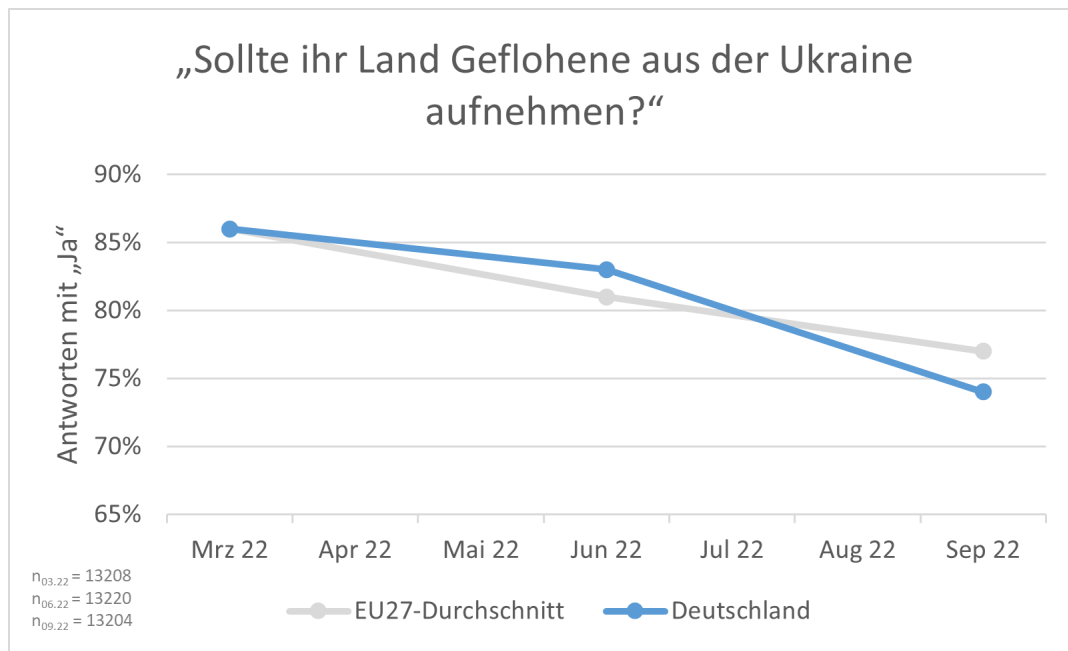


Abb. 3: Repräsentative Umfragen zur Aufnahmeakzeptanz in Europa und Deutschland 2022 (eigene Darstellung nach Bertelsmann Stiftung 2022b)

Allerdings ist ähnlich wie im politischen System ebenso auf gesellschaftlicher Ebene ein leichter Wechsel der *Policy*-Einstellung bzgl. der Hilfsbereitschaft gegenüber ukrainischen Geflüchteten festzustellen. Nach einer repräsentativen Umfrage der Bertelsmann Stiftung sprachen sich im September 2022 rund 74 Prozent der in Deutschland befragten für eine Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine aus. Im März hatten dieser Frage bundesweit 86 Prozent der Befragten zugestimmt (Vgl. Bertelsmann Stiftung 2022b). Die Aufnahmeakzeptanz kann dennoch als stabil und kontinuierlich hoch bewertet werden, insbesondere im Vergleich zu den Stimmungserhebungen im Zeitraum 2015 bis 2017.

Die aufgeführten Umfragen lassen auf Unterschiede in der öffentlichen Wahrnehmung und Beurteilung bezüglich der beiden Migrationsereignisse von 2015 und 2022 schließen. Qualitative Indikatoren, die die Gründe und eventuelle latente Faktoren für die Unterschiede der gesellschaftlichen *Policy*-Images zwischen den Ereignissen begründen könnten, liegen zum Zeitpunkt dieser Analyse noch nicht vor. Im Vergleich zu 2015 scheint die öffentliche Meinung und das *Policy*-Image bzgl. der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht so ambivalent und polarisiert, sondern recht eindeutig zu sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich das *Policy-Image* sowohl auf gesellschaftlicher wie auch auf politischer Ebene zwischen den beiden Migrationsereignissen von 2015/16 und 2022 einen Wandel vollzogen hat. Während der ersten Geflüchteten-Situation herrschte eine differenziertere Wahrnehmung bzgl. des Themas der Asyl- und Flüchtlingspolitik vor. Auf der Ebene des gesellschaftlichen *Policy-Images* herrscht eine eher zurückhaltender oder auch negativere Wahrnehmung der Thematik, welche sich in einem restriktiven Politikstil der Bundesregierung widerspiegelt. Der gesellschaftliche Wandel des *Policy-Image* der Thematik der Asyl- und Flüchtlingspolitik zeigt sich während des Migrationsereignisses 2022 auch auf der Ebene der Makropolitik. Sowohl die öffentliche Einstellung

gegenüber der Immigration Geflüchteter wie auch die Entscheidungen auf politischer Ebene sind von der *Policy*-Idee einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik gekennzeichnet.

5.3 *Institutionelle Konsequenzen*

Die zuvor beschriebene Verschiebung von Aufmerksamkeit von der Subsystemebene auf die makropolitische Ebene sowie die Veränderung von *Policy-Images* haben ebenso institutionelle Konsequenzen.

Wie bereits im Kapitel zuvor erwähnt, kann der *Policy*-Wechsel teilweise durch den Regierungswechsel 2021 begründet werden. Durch den Wechsel von einer CDU-geführten zu einer SPD-geführten Regierung prägen zusätzlich parteipolitische Ideologien, Meistererzählungen und Überzeugungen den Politikstil in den verschiedenen Politikfeldern, somit auch das der Flüchtlingspolitik. War unter dem CDU-geführten Innenministerium die Asyl- und Flüchtlingspolitik eher durch einen restriktiven Politikstil und Asylrechtsverschärfungen geprägt (siehe *Kapitel 4*), kennzeichnet sich die derzeitige Asyl- und Flüchtlingspolitik durch einen integrativen und liberalen Politikstil (ebd.).

Durch das exogene Ereignis des Krieges wurde das Thema der Asyl- und Flüchtlingspolitik über die Grenzen des Subsystems hinaus auf die politische Agenda der Makropolitik getragen. Durch diese verschobene Aufmerksamkeit wurde der Diskussions- und Konfliktraum für die *policy*-spezifischen Ideen der Asyl- und Flüchtlingspolitik erweitert. Dadurch konnten neue Teilnehmer wie die Bundesregierung, in die politische Arena auftauchen und das bestehende *Policy*-Monopol der CDU-geprägten, restriktiven Asyl- und Flüchtlingspolitik stören.

Während in den vergangenen Jahren die restriktive Politik der ehemaligen Bundesregierungen im *Policy*-Subsystem der Asyl- und Flüchtlingspolitik durch eine begrenzte Menge an Akteuren aus Beamten weiter bearbeitet wurde, konnte durch den Ukraine-Krieg die institutionelle Arena des *Policy-Issues* aus dem politischen Subsystem auf die nationale Entscheidungsebene der deutschen Makropolitik getragen werden. Politische Auseinandersetzungen zu diesem Politikfeld finden seither auf der Makroebene innerhalb des Parlaments und der Regierung statt. Diese Verschiebung der Problembehandlung von Subebenen, beispielsweise von Ministerien, in die nationale Politikarena ist ein wichtiger Indikator für einen Politikwandel.

Im Sinne des *venue-shopping*, haben die oben aufgeführten strategisch angetriebene *Policy-Entrepreneure* das Thema der Asyl- und Flüchtlingspolitik in für sie vorteilhafte politische Austragungsorte, wie ihre Ministerien bzw. das Bundeskanzleramt verlegt. In diesen Austragungsorten konnten die relevanten Akteure, vor allem aus der SPD, ihre *Policy-Images* und *Policy*-Ideen einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik einbringen und auf die politische Agenda der Bundesregierung setzen. So konnte die Innenministerin zusammen mit dem Bundesarbeits- und Sozialminister grundlegende *Policy*-Ideen für die Integration der geflohenen Ukrainerinnen und Ukrainer in die Sozialhilfesystem sowie dem deutschen Arbeitsmarkt einbringen und schlussendlich auch durchsetzen (s. Bund-Länder-Beschluss vom 7. April 2022).

Aufgrund der Veränderung des öffentlichen wie auch politischen *Policy-Images*, herrschte im Prozess des *venue-shopping* in der politischen Arena wenig Dissonanz. Ebenso Vertreter eines restriktiven Politikstils in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, wie etwa die CDU & CSU, unterstützten anfangs die schnelle Aufnahme und Integration vieler geflohenen Ukrainerinnen und Ukrainer (s. Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) 2022).

Durch das sich veränderte *Policy-Image* und des geplanten „Paradigmenwechsels“ (Vgl. Koalitionsvertrag 2021) des *Policy-Issues* „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ durch die aktuelle Bundesregierung, konnten die politischen Akteure auf Entscheidungsebene ihr *Policy-Project* einer liberalen Asyl- und Flüchtlingspolitik auf die Ebene der politischen Agenda heben und durch institutionelle Vorteile in den Gesetzgebungsprozess einbringen.

Das sich wandelnde institutionelle Design auf Ebene des „Asyl- und Flüchtlingspolitik“-Subsystems sowie auf der politischen Makroebene in der Bundesregierung und im Bundestag initiieren zusammen mit erfolgreichem *venue-shopping* durch *Policy-Entrepreneure* einen positiven Feedbackprozess im politischen System. Dieser Feedbackprozess bringt das aktuelle Policy-Monopol des *Policy-Issues* in Schieflage und begünstigt politischen Wandel im Politikfeld der Asyl- und Flüchtlingspolitik.

5.4 Positiver Feedback-Mechanismus in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik

Aus diesen den eben genannten Faktoren ergibt sich nach dem Mechanismus der *Punctuated-Equilibrium* Theorie ein positiver Feedback-Mechanismus. Dieser begünstigt eine Schieflage der *Stasis*, also dem aktuellen *Policy-Monopol* in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Die institutionelle Struktur im Subsystem der Asyl- und Flüchtlingspolitik hatte sich während des Migrationsereignisses 2022 nicht ausschließlich durch den Prozess des *venue-shopping* in der politischen Arena geändert, sondern war ebenfalls vom Regierungswechsel im Jahr 2021 beeinflusst. Die weiteren Faktoren eines positiven Feedbackprozesses, die Veränderung des *Policy-Images* sowie die Verschiebung der makropolitischen Aufmerksamkeit für ein bestimmtes *Issue* konnten im Falle der Geflüchteten-Situation im Jahr 2022 ebenfalls aufgezeigt werden.

Durch diese Faktoren des politischen Prozesses wird das Thema der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik innerhalb des Institutionengefüges der deutschen Makropolitik vor allem auf Entscheidungsebenen neu verortet. Die Interaktion von *Policy-Image* und der Verschiebung makropolitischer Aufmerksamkeit generieren einen sich selbst verstärkenden Prozess, der die *Policy-Stabilität* des Politikfeldes „Asyl- und Flüchtlingspolitik“ unterbricht und politische Veränderungen begünstigt.

6 Diskussion: Vorübergehendes Krisenmanagement oder nachhaltiger Politikwandel?

Diese Arbeit hat aufgezeigt, dass es in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zwischen den beiden Flüchtlingsströmen 2015/16 und 2022 erhebliche Unterschiede in den politischen Konsequenzen gab. Diese werden vor allem im direkten Vergleich des Zugangs für Geflüchtete zum deutschen Arbeitsmarkt sowie zu den Sozialhilfen deutlich.

Die deutsche Asyl- und Flüchtlingspolitik war während den Jahren 2015 und 2016 durch einen restriktiven Politikstil der Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD geprägt. Kennzeichnend waren hierbei vor allem Asylrechtsverschärfen sowie Beschränkungen für Asylbewerber hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs und der Unterstützung durch Sozialhilfen. Die Flüchtlingspolitik im Jahr 2022, verursacht durch den Ukraine-Krieg umfasste eine ähnlich hohe Zahl an Geflüchteten, welche in die Bundesrepublik in einem kurzen Zeitraum migrierten. Trotz der Ähnlichkeiten beider Ereignisse, unterscheiden sich diese erheblich in ihren politischen Konsequenzen. Die Grundlage der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik 2022 bildet die erstmals eingesetzte EU-Massenzustrom-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz der Geflohenen. Zwar setzt diese eine unkomplizierte Einreise sowie Zugang zu Arbeitsplätzen und Unterstützungshilfen für Geflüchtete voraus, die Bundesregierung einigte sich allerdings durch einen Bund-Länder-Beschluss auf umfassendere Integrationsmaßnahmen der Geflüchteten in das deutsche Sozialsystem sowie den Arbeitsmarkt als durch die europäische Richtlinie erforderlich. Dieser Wandel der deutschen Asylpolitik begründet sich zwar zum Teil auf europäischer Gesetzgebung, allerdings ist dieser essentiell durch nationale Politikentscheidungen geprägt worden.

Die erwarteten *Findings* der Arbeit konnten in der Analyse nur zum Teil bestätigt werden. Die Erwartung *H1*, es gäbe in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik Unterschiede zwischen den Migrationsereignissen 2015/16 und 2022 konnte am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aufgezeigt werden. Ebenso konnten diese Unterschiede durch einen positiven Feedback-Mechanismus im politischen System im Sinne der *Punctuated-Equilibrium* Theorie erklärt werden. Vor allem der Faktor des veränderten, speziell des politischen, *Policy-Images* bzgl. der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik hat starken Einfluss auf den positiven Feedbackprozess im politischen System. Trotz dessen lässt der theoretische Ansatz für die Analyseeinheit der Arbeit zwei möglicherweise relevante Erklärungsfaktoren für einen Politikwechsel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik außen vor.

Durch den Regierungswechsel im Jahr vor Ausbruch des Ukraine-Kriegs wurden die Entscheidungsebenen der Bundesministerien sowie der nachgeordneten Behörden mit neuen Akteuren besetzt. Die neue parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung hat, wie zuvor beschrieben, unvermeidlich einen Einfluss auf die *Policy-Images* und *Policy-Ideen* politischer Entscheidungsträger für *Policy-Issues* und Politikfelder. Sich veränderte *Policy-Images* haben somit einen starken Einfluss auf politische Entscheidungen. Allerdings setzte an diesem Punkt eine Grenze des theoretischen Rahmens an da. Bis auf den Wechsel des *Policy-Images* konnte in dieser Arbeit nicht geklärt werden welchen *Grad*

an Einfluss wechselnde parteipolitische Ideologien sowie die Neubesetzung entscheidender Positionen des Politiksystems schlussendlich auf den *Policy*-Wechsel in der Asyl- und Flüchtlingspolitik haben.

Darüber hinaus umfasst die *Punctuated-Equilibrium* Theorie die Veränderung der *Policy-Images* verschiedener *Policy-Issues* und ihren Einfluss auf den politischen Prozess. Allerdings kann der theoretische Ansatz nicht erklären, ob und inwiefern der politische und gesellschaftliche Aufarbeitungsprozess der ersten Geflüchteten-Situation ab 2015 Einfluss auf die politischen Entscheidungen bei einem ähnlichen Migrationsereignis 2022 hat. Der Aspekt des *Policy-Learning* wird hiermit, wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, außenvor gelassen, obwohl dieser als möglicher Einflussfaktor der Thematik angeführt werden könne.

Aufgrund dieser theoretischen Limitationen kann geschlussfolgert werden, dass der Politik-Wechsel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik durch einen positiven Feedback-Prozess im politischen System erklärt werden kann, ausgedrückt durch Hypothese *H2*, nur bedingt zutrifft. Die *Punctuated-Equilibrium* Theorie kann in diesem Fall vor allem den Zeitpunkt der politischen Wende sowie einen Erklärungsansatz für diese beschreiben, allerdings keine vollumfängliche Erklärung eines *Policy*-Wandels in diesem Politikfeld liefern. Die Ergebnisse der Analyse können somit keinen umfassenden Politikwandel beschreiben. Sie können jedoch als Indikator für einen bevorstehenden Wandel interpretiert werden.

Ebenso können das *Chancenaufenthaltsgesetz* der neuen Regierung, die liberale Flüchtlingspolitik für geflohene Ukrainerinnen und Ukrainer als auch das veränderte *Policy-Image* erste Indizien für einen grundlegenden Wandel in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik sein. Zum jetzigen Zeitpunkt kann allerdings nicht endgültig eingeordnet werden, ob es sich in der aktuellen Politik um einen *Policy*-Wandel oder ein vorübergehendes Krisenmanagement der Bundesregierung handelt. Dies kann voraussichtlich erst mit Ablauf der EU-Richtlinie 2001/55/EG oder einem neuen Flüchtlingsstrom diskutiert werden.

Die Bewältigung großer Migrationsbewegungen in die Europäische Union sowie in die Bundesrepublik wird auch in Zukunft ein relevantes Politikproblem darstellen, welches politische Entscheidungsträger bearbeiten müssen. Die Relevanz dieser Problematik hat sich seit dem Krieg in der Ukraine drastisch verstärkt. Es ist Aufgabe der politikwissenschaftlichen Forschung und politischer Akteure, sich mit dem Thema großer Migrations- und Fluchtbewegungen auseinanderzusetzen. Zwar wurde sich schon im Zuge des Jugoslawienkrieges und der Geflüchteten-Situation 2015 politisch wie auch wissenschaftlich mit dieser Thematik befasst, doch ein nachhaltiges Politikkonzept zur Handhabung dieses *Policy-Issues* existiert bis dato nicht. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zukünftiger, wachsender Migrationsbewegungen bedingt durch Klimawandel und neuer bewaffneter Konflikte relevant.

Literaturverzeichnis

ARD-DeutschlandTREND (2015): Soll Deutschland mehr Flüchtlinge, weniger Flüchtlinge oder genauso viele Flüchtlinge wie derzeit aufnehmen?, [online] <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-371.pdf> [abgerufen am 12.12.2022]

ARD-DeutschlandTREND (2022): Finden Sie die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine infolge der russischen Invasion richtig oder falsch? , [online] <https://www.tagesschau.de/dtrend-747.pdf> [abgerufen am 12.12.2022]

Baumgartner, Frank R. (2013): Ideas and Policy Change, in: Governance, Wiley, Bd. 26, Nr. 2, S. 239–258, [online] doi:10.1111/gove.12007.

Bertelsmann Stiftung (2022a): Die Unterstützung für die Ukraine bröckelt nur leicht, bertelsmann-stiftung.de, [online] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/dezember/die-unterstuetzung-fuer-die-ukraine-broeckelt-nur-leicht> [abgerufen am 02.12.2022].

Bertelsmann Stiftung (2022b): Eupinions slides: End of Summer, End of Solidarity?: A follow-up to our “Under pressure” report tracking changing views on Ukraine (March – September 2022), bertelsmann-stiftung.de, [online] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/end-of-summer-update-ukraine> [abgerufen am 28.12.2022].

Bertelsmann Stiftung (2022c): Willkommenskultur zwischen Stabilität und Aufbruch : Aktuelle Perspektiven der Bevölkerung auf Migration und Integration in Deutschland, bertelsmann-stiftung.de, [online] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/willkommenskultur-zwischen-stabilitaet-und-aufbruch-all> [abgerufen am 30.11.2022].

Beyer, D., Boushey, G., Breunig, C. (2015): Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In: Wenzelburger, G., Zohlnhöfer, R. (eds) Handbuch Policy-Forschung. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_14

Bundesagentur für Arbeit (o. D.): Aufenthaltsstatus und Arbeitsmarktzulassung, Bundesagentur für Arbeit, [online] <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/arbeitskraefte/gefluechtete-beschaefigten/aufenthalts-status> [abgerufen am 10.12.2022].

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022): Fragen und Antworten zur Einreise aus der Ukraine und zum Aufenthalt in Deutschland (Stand: 01.12.2022), bamf.de, [online] https://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/faq-ukraine.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [abgerufen am 11.12.2022].

- Bundesinstitut für Berufsbildung (o. D.): Anerkennungsverfahren, Anerkennung in Deutschland - Das Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, [online] <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/anerkennungsverfahren.php> [abgerufen am 10.12.2022].
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2015): Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen, [online] <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingefuehrt.html>.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2016): Integrationsgesetz tritt in Kraft, bmi.bund.de, [online] <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/08/integrationsgesetz-tritt-morgen-in-kraft.html> [abgerufen am 02.12.2022].
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022): Erste umfassende repräsentative Befragung von Geflüchteten aus der Ukraine, [online] <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/12/befragung-ukr-gefluechtete.html>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Leistungen der Sozialhilfe, bmas.de, [online] <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Leistungen-der-Sozialhilfe/leistungen-der-sozialhilfe.html> [abgerufen am 04.11.2022].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Kabinett beschließt Fachkräftestrategie der Bundesregierung, bmas.de, [online] <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2022/fachkraeftestrategie-vom-kabinett-beschlossen.html> [abgerufen am 02.01.2023].
- Bundesregierung (2022a): Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022, bundesregierung.de, [online] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/2b9c8c9e35437cf86f840fab2eb052/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1> [abgerufen am 20.10.2022].
- Bundesregierung (2022b): Ukraine: Grundsicherung für Geflüchtete, bundesregierung.de, [online] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/grundsicherung-fuer-ukrainer-2028694> [abgerufen am 02.11.2022].
- Bundesregierung/Olaf Scholz (2022): Scholz zum 77. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges in Europa, [Bundesregierung.de] <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/fernsehan-sprache-8-mai-2037620> [abgerufen am 02.11.2022].
- Bundeszentrale für politische Bildung/Vera Hanewinkel (2021): Migrationspolitische Ziele der Ampel-Koalition, bpb.de, [online] <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/deutschland/344721/migrationspolitische-ziele-der-ampel-koalition/> [abgerufen am 12.12.2022].

- Christlich Demokratische Union Deutschlands [CDU] (2022): Hilfe, Sicherheit und Integration ukrainischer Flüchtlinge, cdu.de, [online] <https://www.cdu.de/artikel/hilfe-sicherheit-und-integration-ukrainischer-fluechtlinge> [abgerufen am 08.12.2022].
- Cremer, Hendrik/Bundeszentrale für politische Bildung (2017): Das Flüchtlingsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei, bpb.de, [online] <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/243222/das-fluechtlingsabkommen-zwischen-der-europaeischen-union-und-der-tuerkei/> [abgerufen am 10.12.2022].
- DAA Deutsche Angestellten-Akademie (2022): Deutschkurse für ukrainische Schutzsuchende, daa.de, [online] <https://daa.de/deutschkurse-fuer-ukrainische-schutzsuchende> [abgerufen am 02.11.2022].
- Dernbach, Andrea (2015): Wende in der Asylpolitik: Deutschland setzt Dublin-Regeln für aus Syrien Flüchtende aus, in: tagesspiegel.de, 25.08.2015, [online] <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland-setzt-dublin-regeln-fur-aus-syrien-fluchtende-aus-5457841.html> [abgerufen am 13.12.2022].
- David, A., Terstriep, J., Stoewe, K., Ruthemeier, A., Elo, M., & Garcia Schmidt, A. (2022). Migrantisches Unternehmen:innentum in Deutschland. Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2022002>
- Deutsche Welle/Astrid Prange de Oliveira (2022): Faktencheck: Kommen 2022 mehr Flüchtlinge als 2015/2016?, dw.com, [online] <https://www.dw.com/de/faktencheck-kommen-2022-mehr-fl%C3%BChtlinge-als-2015-2016/a-63747379> [abgerufen am 29.12.2022].
- Deutscher Bundestag (2015): Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2022): Deutscher Bundestag - Scharfe Kontroverse über die Migrationspolitik, bundestag.de, [online] <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-de-sonderweg-migration-914876> [abgerufen am 12.11.2022].
- Deutschlandfunk/Michael Witzke (2015): Die Realität von Asylverfahren - Zu lange Wartezeiten und zu wenig Unterkünfte, deutschlandfunk.de, [online] <https://www.deutschlandfunk.de/die-realitaet-von-asylverfahren-zu-lange-wartezeiten-und-zu-100.html> [abgerufen am 12.11.2022].
- Europäische Kommission (2015): Europäische Migrationsagenda: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, eur-lex.europa.eu, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=DE> [abgerufen am 13.12.2022].
- Flüchtlingsrat Thüringen e.V. (2021): Die Entwicklung des Rechts auf Asyl in Deutschland, fluechtlingsrat-thr.de, [online] <https://www.fluechtlingsrat-thr.de/themen/basiswissen/die-entwicklung-des-rechts-auf-asyl-in-deutschland> [abgerufen am 04.12.2022].

- Hauck, Uli Hauck/Michael Stempfle (2022): Migrationspolitik der Ampel: Wie sich das Asylrecht ändern soll, tagesschau.de, [online] <https://www.tagesschau.de/inland/migrationspolitik-101.html> [abgerufen am 07.11.2022].
- Heidrich, Christian (2017): Flüchtlinge und der Arbeitsmarkt: Flüchtlinge dürfen nicht sofort anfangen zu arbeiten, Caritasverbandes für das Bistum Aachen e.V., [online] <https://www.caritas-ac.de/so-helfen-wir-ihnen/fluechtlinge/fluechtlingsarbeit-im-bistum-aachen/zu-rechtlichen-fragen/fluechtlinge-und-der-arbeitsmarkt/fluechtlinge-duerfen-nicht-sofort-anfangen-zu-arbeiten> [abgerufen am 10.12.2022].
- IHK Köln (2022): Beschäftigung von ukrainischen Staatsbürgern, [ihk.de](https://www.ihk.de/koeln/hauptnavigation/ausbildung/beschaeftigung-von-ukrainischen-staatsbuergern-5502020), [online] <https://www.ihk.de/koeln/hauptnavigation/ausbildung/beschaeftigung-von-ukrainischen-staatsbuergern-5502020> [abgerufen am 02.11.2022].
- Informationsverbund Asyl & Migration (2020): Übersicht zur aktuellen Rechtsprechung zu den Gesetzesänderungen im AsylbLG, Informationsverbund Asyl & Migration, [online] <https://www.asyl.net/view/uebersicht-zur-aktuellen-rechtsprechung-zu-den-gesetzesaenderungen-im-asylblg> [abgerufen am 12.12.2022].
- Informationsverbund Asyl & Migration (2022a): Asylbewerberleistungsgesetz, Informationsverbund Asyl & Migration, [online] <https://www.asyl.net/themen/sozialrecht/asylbewerberleistungsgesetz> [abgerufen am 12.12.2022].
- Informationsverbund Asyl & Migration (2022b): Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Informationsverbund Asyl & Migration, [online] <https://www.asyl.net/themen/sozialrecht/gesundheitsversorgung> [abgerufen am 12.12.2022].
- Informationsverbund Asyl & Migration (2022c): Zugang zur Arbeit - Asylsuchende, Informationsverbund Asyl & Migration, [online] <https://www.asyl.net/themen/bildung-und-arbeit/zugang-zu-arbeit/asylsuchende> [abgerufen am 12.12.2022].
- Informationsverbund Asyl & Migration (o. D.): Pflichten von Asylsuchenden, Informationsverbund Asyl & Migration, [online] <https://www.asyl.net/themen/asylrecht/asylverfahren/pflichten-von-asylsuchenden> [abgerufen am 10.12.2022].
- Kiel Institut für Weltwirtschaft (2021): Merkels Flüchtlingspolitik war kein Migrationstreiber, Kiel Institut für Weltwirtschaft, [online] <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/medieninformationen/2021/merkels-fluechtlingspolitik-war-kein-migrationstreiber/> [abgerufen am 22.12.2022].
- Kingdon, J.W. (1995): Agendas, alternatives, and public policies. Longman, New York
- Mediendienst Integration (2022): Zahlen und Fakten: Flüchtlinge aus der Ukraine, Mediendienst Integration, [online] <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html> [abgerufen am 29.12.2022].

- MIDEM 2022: Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine. Jahresstudie, Mercator Forum Migration und Demokratie, hrsg. von Hans Vorländer, Dresden.
- Pump, Barry (2011): Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process. In: Policy Studies Journal 39, 1–12.
- Petrus, Klaus (2022): Flüchtlinge zweiter Klasse, amnesty.de, [online] <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-journal/ukraine-fluechtlinge-diskriminierung> [abgerufen am 22.11.2022].
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2021): Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, [online] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.
- Pro Asyl (2022a): Öffnung des Sozialhilfesystems für ukrainische Geflüchtete verdeutlicht: AsylbLG abschaffen!, proasyl.de, [online] <https://www.proasyl.de/news/oeffnung-des-sozialhilfesystems-fuer-ukrainische-gefluechtete-verdeutlicht-asylblg-abschaffen/> [abgerufen am 03.12.2022].
- Pro Asyl (2022b): Ratsbeschluss: Schneller Schutz für Flüchtlinge aus der Ukraine, proasyl.de, [online] <https://www.proasyl.de/news/ratsbeschluss-schneller-schutz-fuer-fluechtlinge-aus-der-ukraine/> [abgerufen am 01.11.2022].
- Publications Office of the European Union (2022): Vorübergehender Schutz bei einem Massenzustrom von Vertriebenen, eur-lex.europa.eu, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133124> [abgerufen am 28.11.2022].
- Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss des Rates (EU) 2022/382 vom 4. März 2022: zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, eur-lex.europa.eu, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=DE> [abgerufen am 23.10.2022].
- RedaktionsNetzwerk Deutschland (2022): Migranten aus Ukraine: Annalena Baerbock - „werden alle aufnehmen“, RND.de, [online] <https://www.rnd.de/politik/migranten-aus-ukraine-annalena-baerbock-werden-alle-aufnehmen-OR3PLPHJ2H73PTEKDW6OGXHYI.html> [abgerufen am 23.11.2022].
- Riedel, Annette (2016): Treffen der EU-Innenminister: Nationale Alleingänge in der Flüchtlingsfrage, Deutschlandfunk Kultur, [online] <https://www.deutschlandfunkkultur.de/treffen-der-eu-innenminister-nationale-alleingaenge-in-der-100.html> [abgerufen am 30.12.2022].
- Rüb, Friedbert (2014): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik: Theoretischer Rahmen und empirische Befunde, Baden-Baden, Deutschland: Nomos Verlagsgesellschaft, Bd. 6, [Zeitschrift für Politik].

- Schenten, Ann Kristin (2022): Gleiches Asylrecht für alle gefordert, rbb24 - Rundfunk Berlin-Brandenburg, [online] <https://www.rbb24.de/politik/thema/Ukraine/beitraege/aufenthaltsrecht-gefluechtete-asyl-ukraine-fluechtlingspolitik-arbeitsmarkt-integration.html> [abgerufen am 12.12.2022].
- Siemens-Betriebskrankenkasse (2022): Ukrainische Geflüchtete beschäftigen, sbk.org, [online] <https://www.sbk.org/arbeitgeberservice/fachthemen/arbeitsrecht/ukrainische-gefluechtete-beschaeftigen/> [abgerufen am 02.11.2022].
- Sonnwald, Jutta/Zweites Deutsches Fernsehen (2022): Hilfe für Ukrainer: Flüchtlinge „erster und zweiter Klasse“, zdf.de, [online] <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/aufnahme-fluechtlinge-2015-ukraine-2022-100.html> [abgerufen am 20.12.2022].
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen: Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 20. Legislaturperiode, bundesregierung.de, Berlin, Deutschland: Bundesregierung, [online] <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [abgerufen am 11.12.2022].
- Sternberg, Jan (2022): Krieg gegen die Ukraine: Mehr als 150.000 private Betten für Geflüchtete angeboten, RND.de, [online] <https://www.rnd.de/politik/krieg-gegen-die-ukraine-mehr-als-150-000-private-betten-fuer-gefluechtete-angeboten-QWVBHKVORJE35KMTNEQ3JWLI3E.html> [abgerufen am 18.11.2022].
- Tagesschau (2016): Der Koalitions-Kompromiss im Detail: Asylpaket II - das steht drin, tagesschau.de, [online] <https://www.tagesschau.de/inland/asylpaket-zwei-beschluesse-107.html> [abgerufen am 10.12.2022].
- Tagesschau (2022a): Bundesarbeitsminister: Heil verteidigt Vorteile für Ukraine-Flüchtlinge, tagesschau.de, [online] <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/heil-fluechtlinge-ukraine-101.html> [abgerufen am 08.12.2022].
- Tagesschau (2022b): Geflüchtete aus der Ukraine: Merz beklagt „Sozialtourismus“, tagesschau.de, [online] <https://www.tagesschau.de/inland/merz-ukraine-fluechtlinge-deutschland-101.html> [abgerufen am 05.12.2022].
- Tagesschau (2022c): Krieg in der Ukraine: EU erwartet Millionen Flüchtlinge, tagesschau.de, [online] <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/fluechtlinge-ukraine-105.html> [abgerufen am 26.11.2022].
- True, James L./Jones/Baumgartner (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking, in: Theories of the Policy Process, 2. Aufl., Colorado, Vereinigte Staaten: Paul A. Sabatier.
- UNHCR (2022): Ukraine Refugee Situation, Refugees Operational Data Portal by UNHCR, [online] <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [abgerufen am 30.12.2022].

- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. (2022): Medizinische Versorgung von Asylbewerbern, Verbraucherzentrale.de, [online] <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/gesundheit-pflege/aerzte-und-kliniken/medizinische-versorgung-von-asylbewerbern-12312> [abgerufen am 12.12.2022].
- Weible, Christopher M. (2005): Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. In: Political Research Quarterly, SAGE Publications, Bd. 58, Nr. 3, S. 461–475, [online] doi:10.1177/106591290505800308.
- ZDF Politbarometer (2016): Sind Sie für oder gegen eine Obergrenze von 200.000 Flüchtlingsaufnahmen pro Jahr?, zitiert nach de.statista.com, [online] <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/611671/umfrage/meinung-zu-einer-obergrenze-fuer-die-fluechtlingsaufnahme-in-deutschland/> [abgerufen am 12.12.2022]
- ZDF Politbarometer (2021): Wenn wieder deutlich mehr Flüchtlinge kommen: Kann Deutschland das verkraften?, [online] <https://www.zdf.de/politik/politbarometer/200306-corona-mehrheit-sieht-fuer-sich-keine-gefahr-100.html> [abgerufen am 12.12.2022]