

KIEL POLICY BRIEF

Tobias Heidland und Finja Krüger

Zuwanderung und Flüchtlingsschutz im Wahlkampf: Zerrbild statt Chancenorientierung



Nr. 157 September 2021

- In den Wahlprogrammen der Parteien für die Bundestagswahl 2021 finden sich sehr unterschiedliche Migrationsbilder.
- Einige Programme sind stärker auf Verhinderung, andere eher auf die sich bietenden Chancen von Migration fokussiert.
- Gemein ist allen Parteien, dass sie das Thema Flucht und Asyl in ihren Programmen überbetonen, obwohl Asylersuchende 2020 nur gut zehn Prozent der gesamten Migration nach Deutschland ausmachten. Trotz unterschiedlicher Positionen gibt es in einigen Kernthemen wie Integration und einer europäischen Lösung mit Flucht/Asyl Einigkeit zwischen einzelnen Parteien, die sich in anderen Politikbereichen deutlich unterscheiden.
- In vielen Bereichen sind die Wahlprogramme unspezifisch und bieten kaum konkrete Vorschläge, was Koalitionsverhandlungen erleichtern wird.
- Aus ökonomischer Sicht ist gegeben der rapiden Alterung der Gesellschaft und des sich weiter verschärfenden Fachkräftemangels eine chancenorientierte Einwanderungspolitik dringend nötig.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- In den Wahlprogrammen der Parteien für die Bundestagswahl 2021 finden sich sehr unterschiedliche Migrationsbilder.
- Einige Programme sind stärker auf Verhinderung, andere eher auf die sich bietenden Chancen von Migration fokussiert.
- Gemein ist allen Parteien, dass sie das Thema Flucht und Asyl in ihren Programmen überbetonen, obwohl Asylersantragstellende 2020 nur gut zehn Prozent der gesamten Migration nach Deutschland ausmachten.
- Trotz unterschiedlicher Positionen gibt es in einigen Kernthemen wie Integration und einer europäischen Lösung mit Flucht/Asyl Einigkeit zwischen einzelnen Parteien, die sich in anderen Politikbereichen deutlich unterscheiden.
- In vielen Bereichen sind die Wahlprogramme unspezifisch und bieten kaum konkrete Vorschläge, was Koalitionsverhandlungen erleichtern wird.
- Aus ökonomischer Sicht ist gegeben der rapiden Alterung der Gesellschaft und des sich weiter verschärfenden Fachkräftemangels eine chancenorientierte Einwanderungspolitik dringend nötig.

Schlüsselwörter: Bundestagswahl, Wahlprogramme, Migration, Flucht, Asyl, Fachkräfte

- There are very different perspectives on migration in the parties' election manifestos for the 2021 parliamentary election.
- Some programs focus more on prevention of migration, others more on opportunities.
- All parties overemphasize refugee flows and asylum in their manifestos, although first-time asylum claimants only accounted for around ten percent of immigrants in recent years.
- Despite differing positions in many other policy areas, individual parties agree on core issues such as integration and a European solution regarding asylum policies.
- In many areas, the election manifestos are unspecific and offer hardly any concrete proposals. This will facilitate coalition negotiations.
- From an economic point of view, an opportunity-oriented immigration policy is urgently needed in view of the rapid aging of society and the growing shortage of skilled workers.

Keywords: German parliamentary election, election manifestos, migration, refugee flows, asylum, skilled labor

Tobias Heidland

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 367
E-Mail: tobias.heidland@ifw-kiel.de

**Finja Krüger**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 619
E-Mail: finja.krueger@ifw-kiel.de



Die Autoren tragen die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation, nicht das Institut. Kommentare sind direkt an die Autoren zu richten.

ZUWANDERUNG UND FLÜCHTLINGSSCHUTZ IM WAHLKAMPF: ZERRBILD STATT CHANCENORIENTIERUNG*

Tobias Heidland und Finja Krüger

Deutschland braucht Zuwanderung. Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerung Deutschlands bereits seit 1972 am Schrumpfen. Gerade vor dem Hintergrund der großen Alterung der deutschen Bevölkerung ist zur Sicherung des Wohlstandes eine gezielte Zuwanderung nötig. Dies bedeutet Arbeitsmigration, insbesondere von Personen, die finanzielle Nettozahler sind, also zur Stabilisierung des Sozialversicherungssystems beitragen, indem sie mehr einzahlen als in Anspruch zu nehmen. Besonders wichtig ist somit die Arbeitsmigration. Aber auch durch die Fluchtmigration kamen in den vergangenen Jahren Hunderttausende potenzielle Beschäftigte ins Land, die jedoch häufig Integrationsschwierigkeiten haben und daher ihr Potenzial nicht ausspielen können.

1 UNSERE EMPFEHLUNGEN AN DIE NÄCHSTE BUNDESREGIERUNG

Um Migration effektiver und gerechter zu gestalten, haben wir vier Empfehlungen an die Migrationspolitik der nächsten Bundesregierung formuliert.¹

1.1 WIR EMPFEHLEN: TRANSPARENTERE ARBEITSMIGRATION DANK PUNKTESYSTEM

Im Bereich der Arbeitsmigration ist das deutsche Zuwanderungsrecht hochkomplex. Das Primärziel der Migrationspolitik ist seit jeher die Vermeidung von Zuwanderung aus dem Ausland. Zwar ist die Arbeitsmigration nach Europa für Personen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten einfach, doch für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer ist die Zuwanderung mit großen Hürden verbunden und Prozesse sind selbst mit Jobangebot langwierig. Dabei böte sich großes Potenzial, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ausland zu gewinnen.

Besonders vielversprechend sind dabei effiziente, transparente, und gleichzeitig politisch gut steuerbare Verfahren, die mehr Flexibilität als die bestehenden Visarichtlinien für klassische

* Wir danken Melanie Radike für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts.

¹ Die Handlungsempfehlungen basieren zum einen auf der bisherigen Forschung und Politikanalyse des Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM; www.medam-migration.eu), in den Tobias Heidland und Finja Krüger ihre Expertise einbringen, und zum anderen auf den neu gewonnenen Erkenntnissen aus der Analyse der vorliegenden Arbeit.

Arbeitsvisa für Personen mit bereits unterschriebenem Arbeitsvertrag bieten. Ein solches Verfahren ist ein Punktesystem. Dies basiert darauf, dass zur Erlangung eines Visums eine Punktzahl erreicht werden muss, die flexibel, beispielsweise entsprechend der Bedarfslage auf dem Arbeitsmarkt und anderer Kriterien, festgelegt werden kann. Jede Person, die sich für ein Visum interessiert, erhält dann für Qualifikationen oder andere Charakteristika Punkte. Erreicht die Person die nötige Punktzahl, kann sie ein Visum beantragen. Es ist so also möglich, gezielt Personen mit wünschenswerten Charakteristika, beispielsweise den richtigen Fähigkeiten und guter Integrationsperspektive, bei der Visumsvergabe zu bevorzugen, indem sie für derartige Merkmale Punkte erhalten. Die maximale Zahl der Visa pro Jahr kann durch eine Mengenrestriktion festgelegt werden, sodass bei mehr Bewerbungen auf das Visum die nötige Punktzahl steigt. Somit würde bei erhöhter Nachfrage nach Visa aus dem Ausland die Einreise selektiver.

Für die potenziell Migrantinnen und Migranten erhöht sich durch ein punktebasiertes System die Transparenz. Länder wie Kanada stellen einen Punkterechner im Internet bereit, sodass man transparent als interessierte Person erkennen kann, welche Charakteristika nötig sind. Dadurch wird beispielsweise sichtbar, dass ein Nachweis von Sprachkenntnissen die nötigen Extrapunkte gäbe und so Anreize gesetzt werden, diese zu erlangen. Kanada lockt so gezielt beispielsweise besonders integrationsfähige Personen und solche in Mangelberufen an, denen zugetraut wird, schnell finanziell auf eigenen Beinen zu stehen und einen Beitrag zur Gesellschaft zu leisten. Ein solches System vereinfacht es also, Fachkräfte nach Deutschland zu locken und ist in der Lage, diese entlang von Kriterien wie Integrationsfähigkeit und -willigkeit auszuwählen, über die weitgehender politischer Konsens herrscht. Zugleich setzt es Anreize für die Migrationswilligen, gezielt in Fähigkeiten und Qualifikationen zu investieren, die in Deutschland nachgefragt sind.

1.2 WIR EMPFEHLEN: MEHR ANREIZE FÜR DEN SPRACHERWERB UND INTEGRATION SETZEN

Diese Sprachkenntnisse sind gerade für höher qualifizierte Personen essenziell, um qualifikationsadäquate Jobs aufnehmen zu können. So können Personen mit Migrationsplänen vorab dazu gebracht werden, sich in eine bessere Startposition für die spätere berufliche und soziale Integration zu bringen. Davon profitieren sowohl Deutschland als auch die Migrantinnen und Migranten selbst.

Auch die Immigration von Studierenden und Auszubildenden sollte gestärkt werden. Das weitgehende Fehlen von Studiengebühren macht Deutschland für internationale Studierende besonders attraktiv. Jedoch gibt es bisher keine ausreichenden Bemühungen systematisch die Sprachkenntnisse von Bildungsmigrantinnen und -migranten zu verbessern. Viele Studierende werden bei der Integration alleingelassen. Zu häufig haben ausländische Studierende daher nach einem auf Englisch studierten Master keine ausreichenden Deutschkenntnisse, um außer-

halb besonders internationaler Arbeitsumfelder ihr volles Potenzial zu entfalten.² Stärkere und transparentere Anreize, beispielsweise durch eine Punktebasierung bei den Aufenthaltsregelungen nach dem Ende der Ausbildung, können die Planbarkeit für Migrantinnen und Migranten erhöhen und so ihre Integrationsanstrengungen verstärken.

Es sollte gezielt in die erfolgreiche Integration aller Migrantinnen und Migranten in Deutschland investiert werden. Geflüchtete oder Geduldete, die dank ihrer Sprachkenntnisse finanziell unabhängig sind, anstatt auf Transferleistungen wie Hartz IV angewiesen zu sein, sind nur ein Beispiel, warum dies eine gute Investition ist. Darüber hinaus stärkt die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe und Interaktion den Zusammenhalt in der Bevölkerung.

Selbst wenn Geflüchtete oder andere Zugewanderte, die für Arbeits- oder Bildungszwecke gekommen sind, nach einigen Jahren wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren, ist es nach erfolgreicher Integration wahrscheinlicher, dass sie Deutschland positiv verbunden bleiben. Dies fördert Wirtschaftsbeziehungen und den Wertetransfer ins Herkunftsland. Deutschland kann so engere Beziehungen in den Rest der Welt ausbilden und international an Gewicht gewinnen.

1.3 WIR EMPFEHLEN: REFORM DES EU-ASYLSYSTEMS MIT GARANTIE VON SCHUTZ UND SOLIDARITÄT

Der zweite wichtige Zuwanderungskanal neben Arbeits- und Bildungsmigration³ ist die Fluchtmigration. Die Bereitstellung von Schutz vor Verfolgung ist neben dem Beitrag zum Weltfrieden das wohl wichtigste öffentliche Gut, das ein Staat bereitstellen kann.

Das Asylsystem der EU ist spätestens seit 2015 in einem Spannungsfeld zwischen der Bereitstellung von Schutz und der Abschreckung von Asylsuchenden gefangen. Der EU-Grenzschutzagentur Frontex und den Grenzpolizeien einzelner EU-Mitgliedstaaten wird der regelmäßige und teilweise systematische Bruch geltenden Rechts vorgeworfen. Dies schadet dem Außenbild der EU und reduziert massiv die Verhandlungsposition, wenn es um Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern geht oder – im Kontext der Migration – um die Rückkehr und Rückübernahme abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber in ihre Herkunftsländer. Die EU verliert so an Glaubwürdigkeit in den Mitgliedstaaten und „soft power“ im Rest der Welt.

Das EU-Asylsystem muss dringend reformiert werden. Ein nachhaltiges System ist jedoch nur zu erreichen, wenn es rechtskonform und zugleich von den Bevölkerungen der EU-Staaten akzeptiert ist, sodass politisch nicht von Abweichungen von der gemeinsamen EU-Politik profitiert werden kann. Wir empfehlen daher, dass die europäische Asylpolitik klar auf zwei Ziele ausgerichtet wird, die innerhalb der Mitgliedsstaaten mehrheitsfähig sind: Erstens, die Sicherstellung von Flüchtlingsschutz entweder in der Herkunftsregion der Geflüchteten oder in

² Es wäre allerdings ein völlig falscher Schritt, daher die Internationalisierung der Studiengänge zurückzufahren. Viele ausländische Studierende kommen nur nach Deutschland, da sie hier in der Lage sind auf Englisch zu studieren, und beginnen dann die Sprache zu lernen. Sie würden ansonsten dem deutschen Arbeitsmarkt verloren gehen. Außerdem profitieren auch deutsche Studierende und deren spätere Arbeitgeberinnen und -geber sehr von den Sprachkenntnissen und dem internationaleren Umfeld.

³ Die Unterscheidung der unterschiedlichen Migrationsart ist nicht immer eindeutig und die Übergänge häufig fließend. Es handelt sich hierbei um die bestmögliche Trennung.

der EU. Zweitens müssen Mechanismen eingeführt werden, die eine Überforderung einzelner EU-Mitgliedstaaten und Aufnahmeländer in Konfliktregionen verhindern. Dies geht nur, wenn derartige internationale Solidarität nicht ad hoc stattfindet, sondern systematisiert wird.

Zwei Kernelemente sind dabei die deutlich ausgeweitete Unterstützung von Geflüchteten in den jeweiligen Herkunftsregionen sowie deutlich mehr „Resettlement“, also der gezielten Umsiedlung bereits anerkannter Flüchtlinge aus dem Nicht-EU-Ausland in die EU. So müssen weniger Menschen gefährliche Reisen auf sich nehmen, um Flüchtlingsschutz zu erhalten und zugleich ist sichergestellt, dass kein Land mit dem Flüchtlingsschutz alleine gelassen wird.

1.4 WIR EMPFEHLEN: MEHR POSITIVE ANREIZE FÜR MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN SETZEN

Das enge Zusammenspiel von Migrationspolitik, Migrationsentscheidungen und öffentlichen Einstellungen zur Migrationspolitik legt nahe, dass Migrationspolitik die Anreize zur Verwendung verschiedener Zugangskanäle (verschiedene Visa, Asyl, irregulärer Aufenthalt) möglichst gut trennen sollte: Arbeitsmigrantinnen und -migranten sollten nicht unter Aufbringung großer persönlicher Kosten und Risiken Asyl beantragen, um den Zugang in die EU zu erreichen, sofern dies aussichtslos ist. Flüchtlinge sollten hingegen einen klar geregelten Zugang zu Flüchtlingsschutz erhalten, anstatt beispielsweise an der griechisch-türkischen Seegrenze von der Küstenwache zurückgedrängt zu werden und somit keine Möglichkeit zum Stellen eines Asylantrags zu haben. Ein Kernelement einer solchen Politik ist es aber auch, Rückführungen abgelehnter Asylbewerberinnen und -bewerber systematisch durchzusetzen.

Die Steuerungswirkung der Migrationspolitik wird verstärkt, wenn die Anreize für all jene, die sich entsprechend der Ziele der Migrationspolitik verhalten, erhöht werden. Wo bisher vor allem negative Anreize durch eine Erschwerung irregulärer Einreisen existieren, sollten gezielt positive Anreize gesetzt werden.

Positive Anreize setzen bedeutet, dass es eine deutliche Ausweitung legaler Arbeitsmigrationskanäle nach Europa geben muss, die Ansätze zur Reduktion irregulärer Migration begleiten. Denn nur so kann glaubhaft eine Alternative zu irregulärer Migration für Personen geboten werden, denen bisher aufgrund des rigiden Einwanderungsrechts keine Wege offenstehen. Während negative Anreize wie zum Beispiel Abschottung nur in begrenzten Maße Migrationsentscheidungen beeinflussen, stellen positive Anreize einen wirksamen Mechanismus zur Steuerung von Migration dar.

Dies kann beispielsweise durch punktebasierte Migrationsmodelle stattfinden. Sofern dort hohe Bildungsniveaus bevorzugt werden, setzt ein solches System jedoch nur für die besser Qualifizierten positive Anreize. Um auch niedrig Qualifizierten Anreize zu setzen, bieten sich Ausbildungspartnerschaften an. Bei diesen finanzieren EU-Länder gezielt die Ausbildung von Menschen im Herkunftsland entsprechend der vom Zielland benötigten Standards. Die Ausgebildeten haben eine gute Chance, sich erfolgreich auf Stellen in Deutschland zu bewerben.

Da immer ein gewisser Anteil der Ausgebildeten im Herkunftsland verbleibt, kann solch ein System nachhaltig den Fachkräftemangel im Herkunfts- und Zielland bekämpfen.

Während Flüchtlings- und Asylpolitik eine starke europäische Komponente hat, liegt die Gesetzgebungskompetenz für Arbeitsmigration in der EU bei den Mitgliedstaaten. Abhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage und nationalen, kulturellen und institutionellen Unterschieden können somit Nationalstaaten eigenständig ihre Zuwanderungspolitik gestalten.

2 DIE WAHLPROGRAMME IM CHECK

Welche dieser Empfehlungen werden von den großen Parteien im Bundestagswahlkampf vertreten? Wir haben dazu systematisch das Thema Migration in den Wahlprogrammen untersucht.

2.1 ARBEITS- UND BILDUNGSMIGRATION KOMMT ZU KURZ

Wie Abbildung 1 zeigt, bedeutet Migration für die aktuell im Bundestag vertretenen Parteien vor allem „Flucht“.⁴ Alle Parteien beschäftigen sich bei den Abschnitten ihres Programms, die sich auf Migration beziehen, zu mindestens 75 Prozent mit Flucht und Asyl. Bei Grünen und Linkspartei sind es sogar über 88 Prozent. Wenn man die Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland in Abbildung 2 betrachtet, stellt sich ein ganz anderes Bild der Migrationsarten dar. Asylsuchende machten nur 10,6 Prozent der 2019⁵ nach Deutschland gekommenen Migrantinnen und Migranten aus.⁶ Der größte Anteil der Zuwanderung fand aus dem EU-Ausland statt. Da für diese Art der Migration kein Visum benötigt wird, lässt sich die Migrationsart nicht identifizieren. Arbeitsmigration aus dem Nicht-EU-Ausland stellte 4,7 Prozent der Migration dar und 8,2 Prozent der Zugewanderten aus der EU sowohl als auch aus dem Nicht-EU-Ausland kamen zu Studienzwecken nach Deutschland. Im Rahmen des Familiennachzugs aus dem Nicht-EU-Ausland, also als Angehörige einer der zuvor genannten Migrantengruppen, kamen 7,2 Prozent der Zugewanderten nach Deutschland.

Für die Parteien ist es also besonders das Thema Fluchtmigration, bei dem Reformbedarf herrscht. Dabei greifen die Parteiprogramme deutlich zu kurz. Denn die anderen drei Migrationsarten machen zusammen mehr als die Hälfte der Zuwanderung aus dem Nicht-EU-Ausland nach Deutschland aus. Zählt man die Migration aus der EU hinzu, bei der Flucht keine Rolle spielt, wird der Kontrast noch stärker. Viele Programme der Parteien bieten so ein Zerrbild und bieten allenfalls ein implizites „Weiter So“ anstatt neuer Konzepte. Dabei wäre das Potenzial für eine bessere Adressierung des Fachkräftemangels riesig, denn 2019 waren von 1,35 Millionen insgesamt Zugewanderten nur 64.000 Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem Nicht-EU-Ausland.⁷ Diese Zahl ließe sich entsprechend der wirtschaftlichen Bedarfe deutlich steigern.

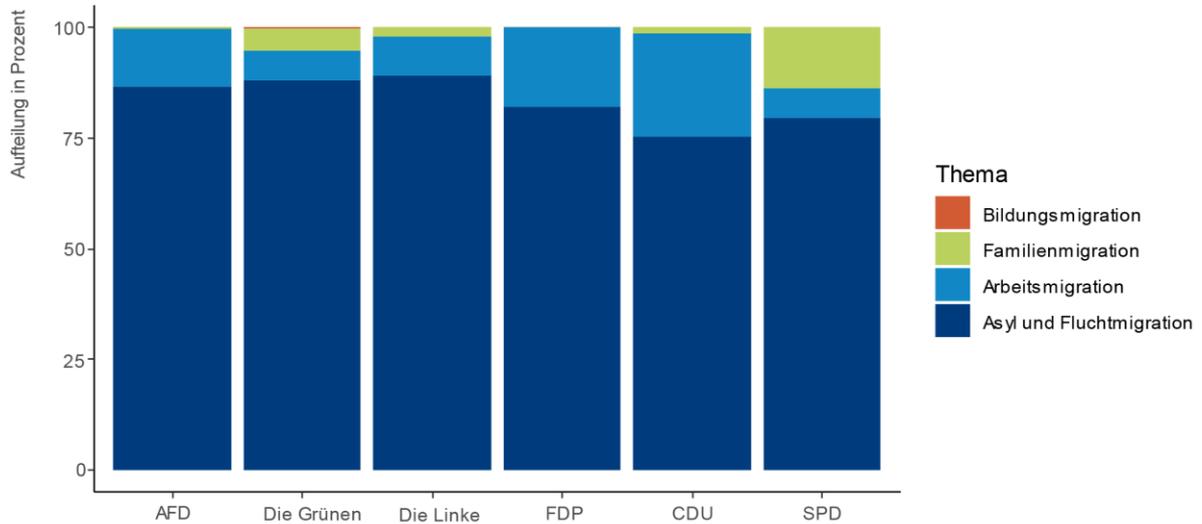
⁴ Asyl und Fluchtmigration umfasst auch die Themen Seenotrettung, Grenzschutz und Abschiebungen.

⁵ Diese Zahlen sind aussagekräftiger als jene für 2020, da sie noch nicht durch die Grenzschließungen im Rahmen der Corona-Pandemie betroffen waren.

⁶ Der Anstieg der Fluchtmigrantinnen und -migranten im Jahre 2016 lässt durch die offizielle Registrierung der 2015 nach Deutschland Geflüchteten erklären.

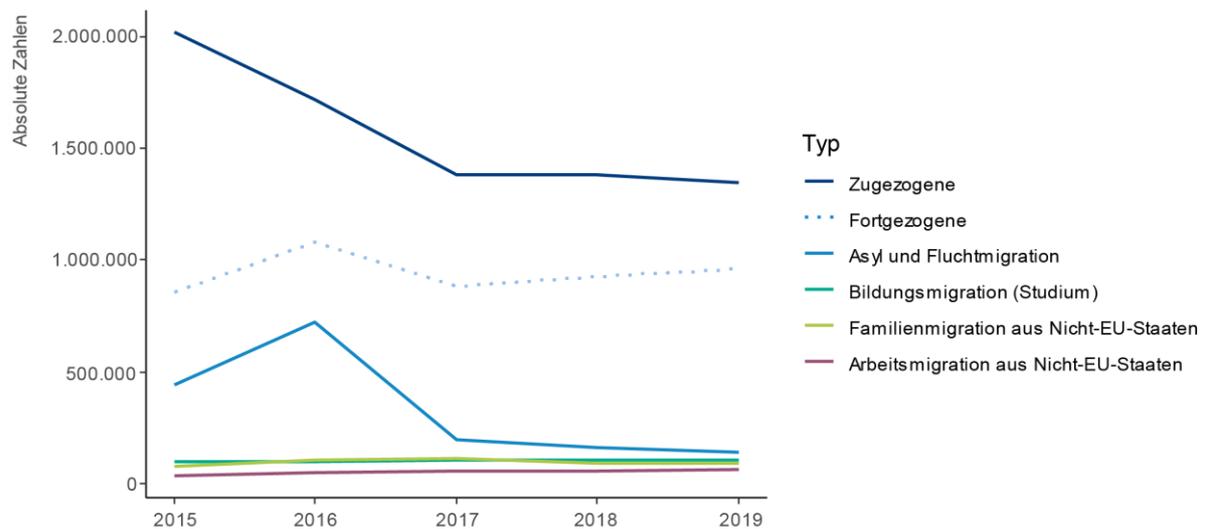
⁷ Da zugleich die Rückkehrerzahlen immer sehr hoch sind, ergab sich laut Statistischem Bundesamt für 2019 bei 1,35 Millionen zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern und 941.000 Fortzügen ein Wanderungssaldo von 385.000 Personen.

Abbildung 1:
Wörterzahl pro Migrationsarten in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl



Quelle: AfD (2021), Grüne (2021), Linke (2021), CDU/CSU (2021), FDP (2021), SPD (2021), eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 2:
Zusammensetzung der tatsächlichen Zuwanderung und Abwanderung von Nichtdeutschen in den Jahren 2015–2019^a



^aArbeits- und Familienmigration beschränkt sich hierbei auf Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer und die Bildungsmigration auf Migration zu Studienzwecken aus EU und Nicht-EU.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2020.

2.2 WICHTIGE THEMEN UND DIE POSITIONEN DER PARTEIEN

Fachkräftezuwanderung

FDP und Grüne wollen mithilfe eines punktebasierten Systems die Zuwanderung von Fachkräften erleichtern. Die CDU und SPD sind in ihren Programmen sehr unspezifisch und bieten kaum konkrete Vorschläge an. Man darf also davon ausgehen, dass beide Parteien mit dem aktuellen Zuwanderungsrecht zufrieden sind, auch wenn dieses durch die Rigidität und Komplexität der geltenden Regelungen aller Voraussicht nach nicht in der Lage sein wird, den demografischen Wandel zu kompensieren.

Grüne und FDP fordern darüber hinaus die Möglichkeit eines sogenannten „Spurwechsels“, also den Wechsel vom Asylrecht in dauerhafte Aufenthaltstitel unabhängig vom Asylstatus, sofern Personen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert sind. Die AfD will dies aktiv verhindern. In Teilen der Großen Koalition herrschten in der vergangenen Legislaturperiode große Sorgen, dass diese Option eine Arbeitsmigration über den Asylkanal befeuern könnte. Doch beide Parteien waren in dieser Frage durchaus gespalten. Dies könnte ein Grund sein, warum keinerlei Position zum „Spurwechsel“ in den Wahlprogrammen von Union und SPD auftaucht.

Die AfD fordert ein „japanisches System“, das niedrig qualifizierte Zuwanderung verhindert, indem diese zum Ausschlusskriterium wird. Das Primärziel solle jedoch die Wahrung der Interessen der Bevölkerung Deutschlands sein. Sie versieht dies mit dem Hinweis, dass kein Fachkräftemangel in Deutschland bestehe.

Integration

Bei Sprach- und Integrationskursen sind sich alle Parteien weitgehend einig. FDP, Grüne und Linke wollen diese kostenfrei machen, um möglichst viele Personen von einer Teilnahme zu überzeugen. Die AfD möchte eine Unterstützung für qualifizierte Zuwandernde bis zum Sprachniveau B2. Die Programme der CDU und SPD sind unkonkret, aber ebenfalls positiv.

Sobald Menschen im Land sind, fordern FDP, Grüne, Linke und SPD schnellere Einbürgerungen. Schnellere Einbürgerungen können beispielsweise durch das damit verbundene Wahlrecht die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben vertiefen und befördern somit Integration. Grüne und Linke wollen die Integration darüber hinaus durch demokratische Partizipation durch ein kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige, beziehungsweise durch ein aktives und passives Wahlrecht auf allen Ebenen fördern. Das CDU-Programm enthält keine Forderungen zu Staatsbürgerschaft. Die AfD möchte generell die Möglichkeit zum Erlangen der deutschen Staatsbürgerschaft abschaffen und eine Rückkehr zum Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*), bei dem das Blut der Eltern und nicht das Verhalten der Einzelperson entscheidend ist.

Alle Parteien bis auf die AfD fordern eine unkomplizierte Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse.

Der Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen (Grüne, Linke) sowie zu Kitas und Bildungseinrichtungen (CDU, Grüne, Linke, SPD) sind für viele Parteien ebenfalls ein großer Bestandteil von erfolgreicher Integration, da er nicht nur den Spracherwerb erleichtert, sondern auch „die Teilhabe am kulturellen und gesellschaftlichen Leben“ (Grüne). Darüber

hinaus fordern viele der Parteien kostenlose Beratungsangebote, beispielsweise Rechtsberatung oder psychologische Betreuung für Zugewanderte (Grüne, Linke, CDU, FDP).

Flucht und Asyl

Darüber hinaus geht es in allen Wahlprogrammen um die Verhinderung von Fluchtmigration. Die Ansätze sind jedoch sehr unterschiedlich. Während der Fokus insbesondere bei der Linkspartei rein auf der Bekämpfung der Ursachen liegt, ist die Verhinderung von Fluchtmigration durch die Erschwerung des Grenzübertritts und Abschiebungen zentral für den Politikansatz in den Programmen der Union und AfD.

Fluchtursachen und deren Bekämpfung werden von allen Parteien außer der FDP erwähnt. Grüne und Linke sprechen hier ausdrücklich das Thema Klimawandel an und führen, in Einklang mit ihrer außenpolitischen Perspektive, strukturelle Ursachen wie das Handelssystem und Waffenexporte aus dem Westen an. AfD, CDU und SPD sind hinsichtlich der Ursachen oder Ansätzen zu deren Reduktion sehr unkonkret.

Beim Management von Fluchtbewegungen und der Aufnahme von Migrantinnen und Migranten ist nach Ansicht aller untersuchter Parteien mit Ausnahme der AfD eine gemeinsame EU-Politik nötig. Es soll daher die Rolle der EU gestärkt werden. Die AfD hingegen will eine rein nationalstaatliche Lösung und sieht die EU nur beim Thema Grenzschutz in der Pflicht. Die AfD fordert allerdings ohnehin generell den EU-Austritt Deutschlands.

Mehrere Parteien äußern sich ausdrücklich zur Rolle der aktuell im Zusammenhang mit illegalen Zurückweisungen an den Seegrenzen stark kritisierten EU-Grenzschutzagentur Frontex. Während die CDU die Agentur ausbauen möchte und die AfD sie zumindest beibehalten möchte, fordert die Linke ihre Abschaffung. Grüne und FDP haben Reformpläne. Erstere wollen erreichen, dass Seenotrettung zum expliziten Mandat von Frontex gehören soll. Beide wollen darüber hinaus, dass sich Frontex rechtskonform verhält und beziehen sich auf klassische bürger- und menschenrechtliche Positionen dieser Parteien. Das Programm der SPD erwähnt Frontex nicht.

Sind Asylsuchende erst einmal in Deutschland angekommen, so unterscheiden sich die Politiken gerade hinsichtlich der Behandlung bestimmter Herkunftsländer grundlegend: Den Kreis der „sicheren Herkunftstaaten“, eine Klassifizierung, die die Ablehnung von Asylanträgen und Abschiebungen erleichtert, wollen AfD und CDU ausweiten. Die FDP möchte den Status quo beibehalten, der die Balkanstaaten, Senegal und Ghana umfasst. Die SPD hat keine Diskussion im Programm, was als Präferenz für den Status quo gedeutet werden kann. Grüne und Linkspartei wollen das Konzept der sicheren Herkunftsländer hingegen abschaffen, sodass immer ausführliche Einzelfallprüfungen notwendig wären.

2.3 WAS CHARAKTERISIERT DIE WAHLPROGRAMME IM BEREICH MIGRATION?

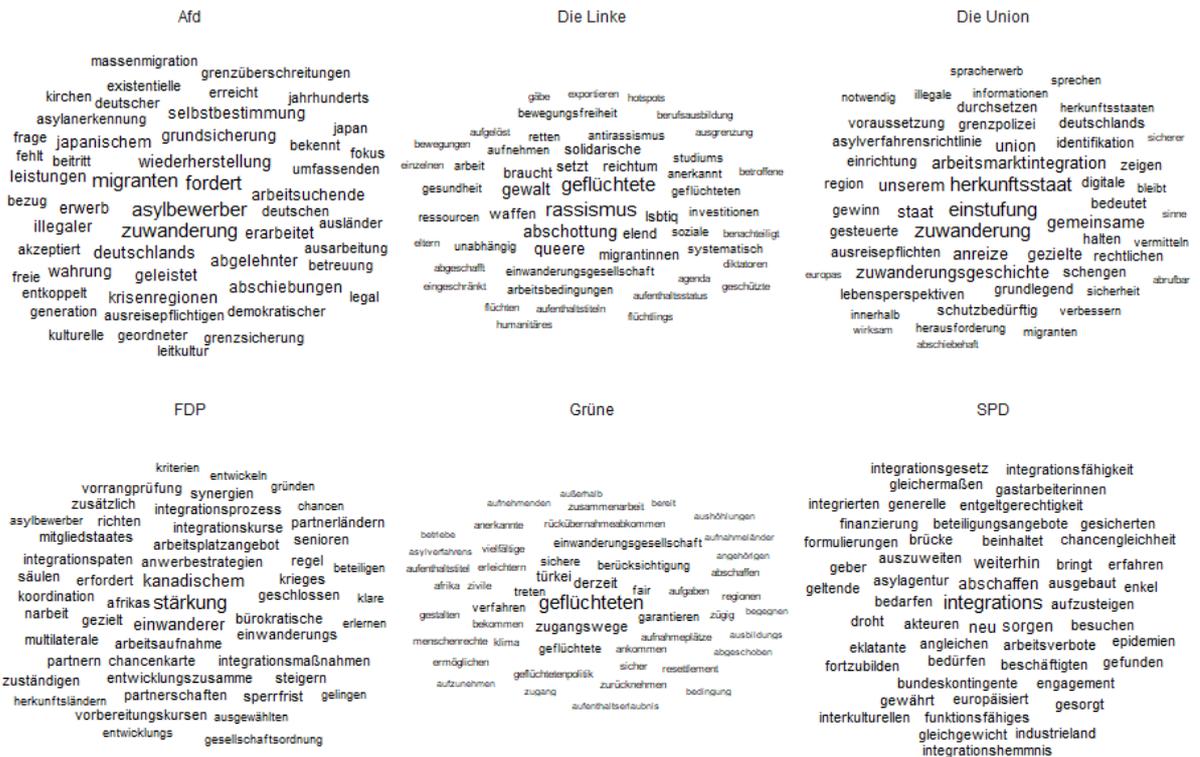
Über diese Einzelthemen hinweg transportieren die Parteien ein klares Bild von Migration. Für dessen Analyse haben wir mit Hilfe einer quantitativen Textanalyse die Begriffe der Wahlprogramme identifiziert, die eine Partei am besten charakterisieren und mit der sie sich am stärksten von den Programmen anderer Parteien abgrenzen. Dafür haben wir in den Ab-

schnitten der Programme, die sich mit dem Thema Migration beschäftigen, die relative Häufigkeit bestimmter Wörter sowohl in Bezug auf das Parteiprogramm an sich, als auch im Vergleich zu den anderen Parteiprogrammen, ermittelt. Das daraus resultierende Maß⁸ identifiziert die charakteristischsten Begriffe der verschiedenen Parteiprogramme.

Abbildung 3 stellt für jedes Wahlprogramm die 50 Wörter dar, die es besonders von den anderen Programmen abheben. Ein Wort ist umso charakteristischer, je größer es abgebildet wird.

In den Wahlprogrammen der CDU und der AfD stehen Steuerung und Kontrolle im Fokus. Das Wahlprogramm der CDU wird durch „gesteuerte und gezielte Zuwanderung“ in den Arbeitsmarkt sowie der Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten und dem Grenzschutz charakterisiert. Bei der AfD steht die nationalstaatliche Regelung von „Massenmigration“ sowie konsequente Abschiebung im Fokus. Einwanderung sollte nur mit entsprechender Qualifizierung erfolgen und nur dann, wenn sich Zuwandernde an der „Deutschen Leitkultur“ orientieren.

Abbildung 3: Charakteristische Begriffe in den Parteiprogrammen zur Bundestagswahl 2021



Quelle: AfD (2021), Grüne (2021), Linke (2021), CDU/CSU (2021), FDP (2021), SPD (2021), eigene Berechnungen und Darstellung.

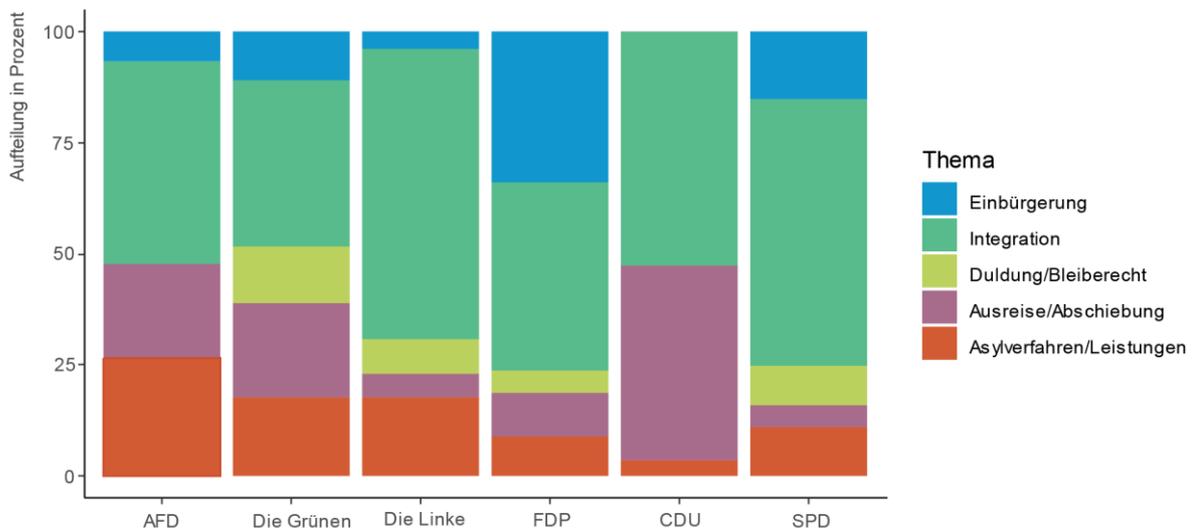
⁸ Dieses heißt *tf-idf* ("term frequency – inverse document frequency"), was sich als "Begriffshäufigkeit – Inverse Dokumentenhäufigkeit" übersetzen lässt. Hierbei wird die Häufigkeit eines Wortes in einem Parteiprogramm relativ zur Häufigkeit des Wortes in allen Parteiprogrammen gesetzt.

Ein gegensätzliches Migrationsbild zeichnen Grüne und die FDP. Die Grünen wollen „neue Zugangswege“ schaffen sowie eine „vielfältige Einwanderungsgesellschaft“ mit einem Fokus auf Integration fördern. Die FDP stellt Migration als eine große Chance für den Arbeitsmarkt dar, die aktiv durch „Anwerbestrategien“ sowie ein neues Einwanderungsgesetz nach kanadischem Vorbild genutzt werden sollte.

Die Linken stellen die Vulnerabilität von Geflüchteten und im Besonderen von queeren Geflüchteten in den Fokus ihres Wahlprogramms. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf eine „Solidarische Einwanderungsgesellschaft“ sowie „Antirassismus“ gelegt. Der mit großem Abstand kürzeste Abschnitt eines Wahlprogrammes zum Thema Migration der SPD (nur 33 Prozent der durchschnittlichen Anzahl von Wörtern der anderen Programme) lässt sich durch die wenig ausdifferenzierten Themen „Integration“ und „Chancengleichheit“ charakterisieren.

Der unterschiedliche Blick auf Migration wird auch aus Abbildung 4 ersichtlich. Hier haben wir untersucht, welche Pfade die Parteiprogramme betonen, wenn eine Person bereits nach Deutschland migriert ist.

Abbildung 4: Relative Gewichtung verschiedener Thematiken/Politikbereiche nach der Zuwanderung in den Migrationsprogrammen der Parteien



Quelle: AfD (2021), Grüne (2021), Linke (2021), CDU/CSU (2021), FDP (2021), SPD (2021), eigene Berechnungen und Darstellung.

In allen Parteiprogrammen gibt es einen großen Block zum Thema Integration,⁹ der mindestens 38 Prozent des Migrationsteils ausmacht, bei der SPD und den Linken über 60 Prozent. Bei den weiteren Schwerpunkten gibt es erhebliche Unterschiede. Mit einem neuen, „liberalen Staatsangehörigkeitsrecht“ stellt die FDP neue rechtliche Pfade für Migrantinnen und Migranten zur Einbürgerung in Aussicht (34 Prozent). Die Grünen setzen den Fokus

⁹ In unserer Kodierung umfasst dies auch die besonders von der AfD geforderte Assimilation in die Mehrheitsgesellschaft.

auf eine Reduktion der Unsicherheit für Geduldete und wollen verhindern, dass diese sich „von Duldung zu Duldung hangeln müssen“ (13 Prozent des Programms).

Im Gegensatz dazu haben die Wahlprogramme von CDU und AfD den größten Anteil an den Themen Ausreise und Abschiebung (44 Prozent und 21 Prozent der Programme). Ebenfalls wichtig in dem Programm der AfD ist das Thema Asylverfahren inklusive der Einschränkung von Asylerleistungen (27 Prozent des Programms). Bei den Wahlprogrammen der AfD und CDU liegt die Priorität nicht auf der gesellschaftlichen Einbindung aller Migrantinnen und Migranten unabhängig vom Zugangskanal, sondern auf der Vermeidung zukünftiger Fluchtmigration, insbesondere von Personen mit geringen Bleibeaussichten.

3 SCHLUSSBEMERKUNGEN

Aus der Analyse der Wahlprogramme der aktuell im Bundestag vertretenen Parteien zur Bundestagswahl beim Thema Migration lässt sich ableiten, dass alle Parteien das Thema Flucht deutlich überbetonen, obwohl Asylantragstellende in den Jahren 2019 und 2020 jeweils nur etwa zehn Prozent der Migration nach Deutschland ausgemacht hat.¹⁰ Durch eine solche Schwerpunktsetzung laufen die Parteien Gefahr, dass Zerrbild „Migration = Flucht“ zu verstärken, welches auch in der Bevölkerung vorherrscht.

Der besonders charakteristische Unterschied zwischen den Programmen ist der Blick auf Migration als Chance für Deutschland. Dies ist besonders stark bei der FDP ausgeprägt, während die Programme von CDU und AfD Verhinderung und Abschreckung betonen. Es zeigt sich also in den Programmen die Bruchlinie zwischen eher offenen und eher geschlossenen Perspektiven auf Migration sowie den grundlegenden Unterschied zwischen eher chancenorientierten und konservativen Parteien.

Hinsichtlich unserer eingangs gemachten Empfehlungen verbesserter geregelter Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen von außerhalb der EU haben Grüne und FDP besonders große Überschneidungen. Beide wollen punktebasierte Migrationssysteme, die besonders gut in der Lage sind, Arbeitsmigration so zu steuern, dass Personen mit besonders wünschenswerten Charakteristika nach Deutschland kommen. Beim Thema Flucht und Asyl wollen alle Parteien bis auf die AfD europäische Lösungen, wie auch wir sie empfehlen. Die Programme der Grünen und der Liberalen sind besonders hervorzuheben, da sie verstärkt auf die Nutzung positiver Anreize zur Verhaltensbeeinflussung setzten. Die eher rechtskonservativen Programme der AfD und CDU setzten vor allem auf negative Anreize. Diese alleinige Nutzung negativer Anreize verschenkt Potenzial bei der Zielerreichung und wird daher weniger wirksam sein als eine gut abgestimmte, sich gegenseitig verstärkende Nutzung von sowohl positiven als auch negativen Anreizen. Das Programm der Linken sticht vor allem durch die Betonung von Solidarität hervor, während das Programm der SPD am wenigsten spezifisch ist.

¹⁰ Hier gezählt als Anzahl der Asylerst- und Asylfolgeanträge. Zählt man nur die Asylerstanträge, so fällt die Zahl noch geringer aus.

Die neue Bundesregierung sollte versuchen, das große Potenzial der Migration für Deutschland besser zu nutzen. Denn eine gezielte Zuwanderung von Arbeitskräften mit den richtigen Fähigkeiten und guten Integrationsperspektiven ist aufgrund des demografischen Wandels wichtiger denn je. Da sich nur so in den kommenden Jahren massive Rentenkürzungen oder erhebliche Verlängerungen der Lebensarbeitszeit verhindern lassen.

Deutschland sollte sich außerdem dafür einsetzen, dass der Flüchtlingsschutz an verschiedenen Orten in der Welt sichergestellt wird. Zentral wird es dabei sein, die Arbeits- und Bildungsmigration von Fluchtmigration möglichst gut zu trennen, in dem Anreizkonflikte für potenzielle Migrantinnen und Migranten aufgelöst werden. Dies ist aber nur möglich, wenn neben Abschreckung auch auf attraktive, legale Migrationswege nach Deutschland gesetzt wird und zugleich die Integration der Zugezogenen priorisiert wird.

LITERATUR

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020). Migrationsbericht der Bundesregierung (Migrationsbericht 2019). Berlin: BMI.
- FDP (2021). Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten. https://www.fdp.de/sites/default/files/202106/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf
- SPD (2021). Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>
- CDU/CSU (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>
- AfD (2021). Deutschland. Aber normal. Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag. https://cdn.afd.tools/wp-content/uploads/sites/111/2021/05/2021-05-20_-AfD-Bundestagswahlprogramm-2021.pdf
- Linke (2021). Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit! Wahlprogrammewurf. https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf
- Grüne (2021). Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021. https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf
- Statistisches Bundesamt (2020). Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland, Zugezogene, Fortgezogene und Saldo. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktionsteam:

Korinna Werner-Schwarz, Marlies Thießen, Britta Thun

Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Fotos:

Cover: © Claudio Schwarz/unsplash.com

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2021 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>