



Europas Wahl aus deutscher Sicht: Migrationspolitik zwischen Offenheit und Abschottung

David Benček (Institut für Weltwirtschaft)

- Die größten deutschen Parteien haben sich in ihrer Migrationspolitik seit 1990 zwar stark differenziert, sind aber in den letzten Jahren geschlossen nach rechts gerückt. Rechte Parteien behandeln das Thema mit negativen *Framings* aus sicherheitspolitischer oder identitärer Perspektive.
- Trotz unterschiedlicher *Framings* liefern die Programme zur Europawahl Lösungsvorschläge zu denselben Kernthemen – etwa zur Verantwortungsteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Asylsystem, zur legalen Arbeitsmigration aus Drittländern und zur finanziellen Unterstützung für Erstaufnahmelande. Allerdings fehlen umfassende Konzepte, die systematisch die Wechselwirkungen dieser Teilpolitiken berücksichtigen.
- Deutsche Wählerinnen und Wähler betrachten Migration als wichtiges Problem und sehen die EU und ihre Mitgliedsstaaten in der Pflicht, die Herausforderungen bei der Zuwanderung zu lösen. Lösungen in der Asylpolitik erfordern eine Zentralisierung von Finanzierung und operativer Verantwortung auf EU-Ebene. Umfragen sprechen dafür, dass dieser sachlich gebotene Verzicht auf nationale Souveränität von der Bevölkerung politisch unterstützt würde.

FUNDED BY

**STIFTUNG
MERCATOR**

Europas Wahl aus deutscher Sicht: Migrationspolitiken zwischen Offenheit und Abschottung

Von David Benček¹

Zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 wählen die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union (EU) zum neunten Mal seit 1979 die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP). Spätestens seit im Jahr 2015 viele Flüchtlinge in Europa angekommen sind, gehört die Asyl- und Migrationspolitik – neben Themen wie Terrorismus, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Arbeitslosigkeit und Klimawandel – zu den dominierenden politischen Problemen und gilt unter den Wählerinnen und Wählern Europas als eine der wichtigsten zu lösenden Herausforderung in der EU.² Besonders rechtspopulistische Parteien, die laut Umfragen mit einem signifikanten Stimmenzuwachs rechnen können, machen sich das Thema zu Eigen und erheben die Wahl zu einer Abstimmung über Migration und Asyl in Europa. Gleichzeitig räumen jedoch auch andere Parteien dem Thema einen zentralen Platz im Wahlkampf ein.³

Die deutsche Politik hat nicht nur in den vergangenen Jahren Europas Migrationspolitik geprägt, sie wird sie auch nach der anstehenden Wahl maßgeblich beeinflussen – nicht zuletzt, weil Deutschland als bevölkerungsreichster Mitgliedsstaat die meisten Abgeordneten ins EP entsendet. Dieser Policy Brief betrachtet daher die asyl- und migrationspolitischen Positionen der deutschen Parteien bei der Europawahl anhand ihrer Wahlprogramme. Nach einem Blick auf die historische Entwicklung der Positionen wird untersucht, welche konkreten Lösungsansätze die Parteien in den nunmehr drei Jahren seit dem Höhepunkt des Flüchtlingsstroms entwickelt haben. Wie unterscheiden sich die einzelnen Konzepte? Und inwiefern spiegeln diese Lösungsansätze die politischen Interessen der Wählerinnen und Wähler zum Thema wider?

David Benček

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Deutschland
Telefon: +49-431-8814-314
E-Mail: david.bencek@ifw-kiel.de

¹ The responsibility for the contents of this publication rests with the author, not the Kiel Institute or the Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM). Any comments should be sent directly to the author.

² Siehe Politico, "The most important issues facing the EU — according to voters" (26. April 2019; <https://www.politico.eu/interactive/european-elections-most-important-issues-facing-the-eu/>) für eine Visualisierung von Daten des Eurobarometers sowie eine Befragung junger Europäer unter <https://www.tui-stiftung.de/unsere-projekte/junges-europa-2019-die-jugendstudie-der-tui-stiftung/>.

³ Siehe Handelsblatt, "Für die Union wird die Asylpolitik wichtiges Thema im Europawahlprogramm" (25. Februar 2019) <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/europawahlkampf-fuer-die-union-wird-die-asylpolitik-wichtiges-thema-im-europawahlprogramm-/24038000.html?ticket=ST-2653312-kc9V1oTFHxfrlw2XHh4u-ap6>

Asyl- und migrationspolitische Positionen der deutschen Parteien seit 1990

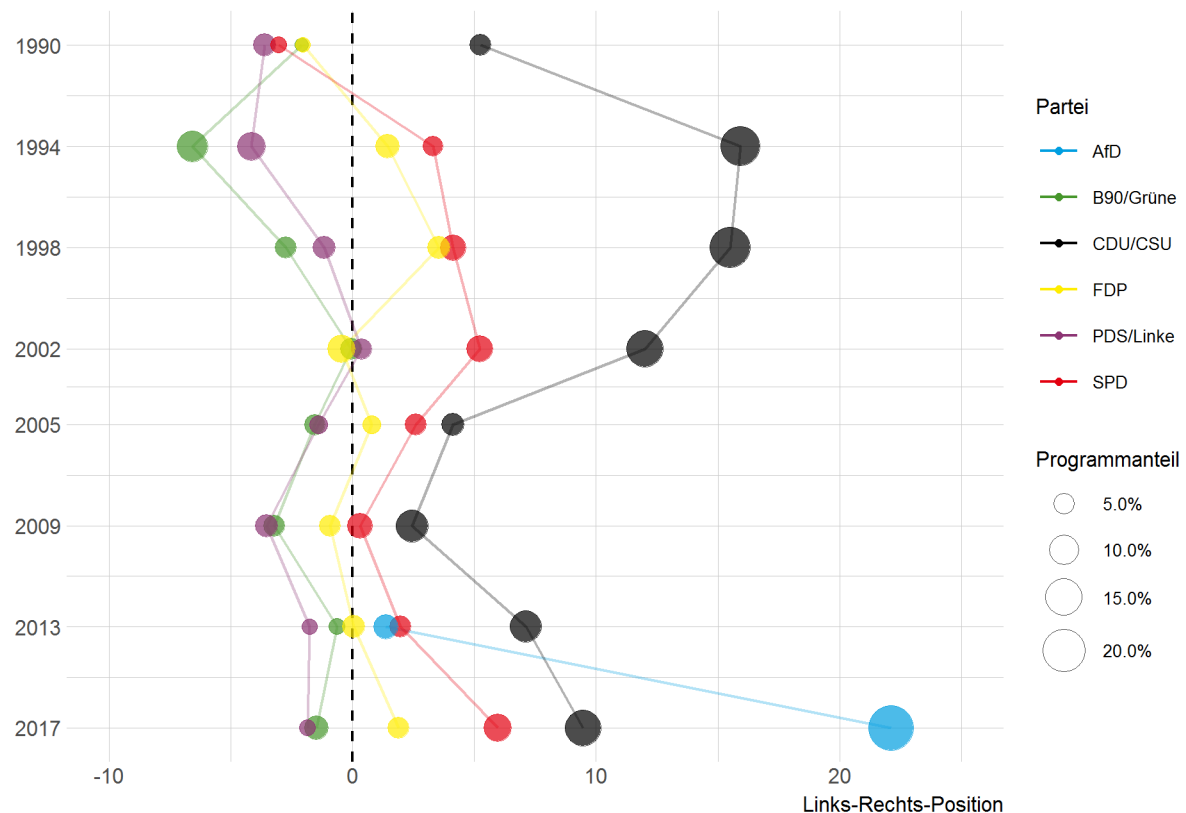
Flucht und Migration sind seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein wesentlicher Bestandteil ihrer Geschichte und Politik. Die Flucht und Vertreibung der deutschsprachigen Bevölkerung aus Osteuropa nach 1945, die Flucht von fast vier Millionen Menschen aus der sowjetischen Besatzungszone und der DDR zwischen 1949 und 1990 oder auch die Aufnahme von über einer Million Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern aus Süd- und Südosteuropa sowie ihrer Familienmitglieder seit den 1960er-Jahren haben Deutschland als Einwanderungsland geprägt. Diese Erfahrungen haben sich auch in der Politik niedergeschlagen und die Positionen der einzelnen Parteien über das gesamte politische Spektrum hinweg beeinflusst.

Zur Analyse dieser Parteipositionen seit der Wiedervereinigung verwenden wir die Daten des Manifesto-Projektes (Volkens et al., 2018; Lewandowski und Merz, 2018). Das Manifesto-Projekt bietet Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Möglichkeit, politische Positionen von Parteien quantitativ zu messen und zu vergleichen. Dazu werden einzelne Aussagen aus Parteiprogrammen aufgearbeitet und anhand eines einheitlichen Schemas klassifiziert. Konkret werden sogenannte Quasi-Sätze oder Einzelaussagen den Politikthemen zugeordnet und als positiv oder negativ erfasst: also beispielsweise „Multikulturalismus: Negativ“, wenn ein Quasi-Satz sich gegen das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Nationalitäten ausspricht. Die Einzelwerte der Quasi-Sätze einzelner Themenkategorien können anschließend aufsummiert und zusammengefasst werden, um einen Gesamtwert auf einer Links-Rechts-Skala zu bestimmen.

Abbildung 1 beschreibt, wie sich die asyl- und migrationspolitischen Positionen der deutschen Parteien im Rahmen von Bundestagswahlkämpfen zwischen 1990 und 2017 verändert haben und welchen Stellenwert das Thema Asyl und Migration im jeweiligen Jahr für die einzelnen Parteien hatte.⁴ Das deutsche Parteiensystem hat sich im Zeitverlauf deutlich verändert. Waren PDS, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen zur Bundestagswahl im Dezember 1990 in ihren migrationspolitischen Positionen noch kaum im Links-Rechts-Schema zu unterscheiden, so differenzierten sich ihre Positionen gerade in den frühen 1990er Jahren deutlich. Insbesondere rückte die CDU/CSU von einer „gemäßigt rechten“ Position (ähnlich derjenigen der SPD im Jahr 2014) stark nach rechts. Diese Ausdifferenzierung erfolgte im Zuge der politischen Debatte um eine Verschärfung des Asylrechts in den frühen 1990er-Jahren, die angesichts der steigenden Zahl an Flüchtlingen aus den Bürgerkriegsgebieten in Kroatien, Bosnien und ab 1998 im Kosovo aufkam.

⁴ Für diese Übersicht der Parteipositionen im Zeitverlauf wird hier aus zwei Gründen auf Programme zu Bundestagswahlen zurückgegriffen: Zum einen existiert zwar mit dem Euromanifesto-Projekt ein Pendant zu den Manifesto-Daten; dessen Codierung von Kategorien ist jedoch nicht identisch, wodurch aggregierte Aussagen zum Themenkomplex Asyl- und Migration nicht ohne weitere Anpassungen harmonisiert werden können. Zum anderen steht im Manifesto-Datensatz mit der Wahl 2017 eine neuere Beobachtung zur Verfügung, in der auch die programmatischen Veränderungen der AfD bereits abgebildet werden.

Abbildung 1:
Migrationspolitische Positionen der Wahlprogramme zu Bundestagswahlen, 1990–2017



Quelle: Volkens et al. (2018), Lewandowski und Merz (2018), eigene Berechnung und Darstellung.

Hinweis: Die Position auf der Links-Rechts-Skala basiert auf der Bewertung programmatheischer Aussagen durch das Manifesto-Projekt. Politisch rechte Positionen im Themenkomplex Asyl und Migration wurden in Anlehnung an Alonso und Fonseca (2012) aus der Summe der Kategorien „National way of life: positive“, „Law and order: positive“ und „Multiculturalism: negative“ ermittelt; politisch linke Positionen wurden als Summe über „Multiculturalism: positive“ und „Underprivileged Minority Groups“ gebildet. Die abgetragene Position in der Abbildung ist schließlich die Differenz aus Rechts und Links. Die Größe der einzelnen Punkte bildet den Anteil des Themas Migration im Wahlprogramm ab und entspricht dem Verhältnis der Zahl von Aussagen in den fünf genannten Kategorien zur Gesamtzahl aller bewerteten Aussagen im jeweiligen Programm.

In den frühen 2000er Jahren entspannte sich die Migrationsdebatte – zu erkennen am geringeren Gewicht des Themas in den einzelnen Programmen (kleinere Kreise in Abbildung 1). Gleichzeitig rückten im Links-Rechts-Schema die Parteien zusammen. Angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs im Jahr 2011 sowie verstärkter innereuropäischer Migration als Reaktion auf hohe Arbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa bewegten sich zur Bundestagswahl 2013 alle Parteien nach rechts. Diese Verschiebung war jedoch nur ein Vorgeschmack auf die europaweiten Verwerfungen des Parteiensystems seit 2013: In zahlreichen Staaten konnten rechtspopulistische und nationalistische Parteien deutliche Stimmengewinne erzielen. Die Wahlerfolge von Rechtspopulisten wie beispielsweise der italienischen Lega verringerten nicht nur die Stimmenanteile etablierter Parteien, sondern führten auch zu einer Fragmentierung der Parteiensysteme. In Deutschland musste bei den Bundestagswahlen im September 2017 beispielsweise die CDU/CSU hohe Verluste und mit

32,9 Prozent das zweitschlechteste Wahlergebnis ihrer Geschichte hinnehmen; die rechtspopulistische AfD wurde mit 12,6 Prozent gleichzeitig drittstärkste Kraft.

Abbildung 1 macht deutlich, dass die AfD bei der Bundestagswahl 2013 noch mit einem Programm angetreten war, welches sie in migrationspolitischen Fragen im Links-Rechts-Schema kaum von der SPD und FDP unterschied und sogar deutlich links von CDU/CSU positioniert war. Erst nach der Abspaltung des wirtschaftsliberalen Flügels unter Parteigründer Bernd Lucke verstärkte sich der Fokus auf rechtspopulistische Themen jenseits einer „Anti-Euro-Politik“ – darunter auch eine extrem rechte, migrationskritische Position zur Wahl 2017 (Abbildung 1). Diese Rechtsverschiebung des politischen Diskurses wirkte sich deutlich auf andere Parteien aus: CDU/CSU, SPD und FDP wählten für ihre Verhältnisse weit rechte Positionen; nur Grüne und Linke bildeten ein Gegengewicht in der verstärkt migrationskritischen Debatte.

Die Darstellung der migrationspolitischen Standpunkte der Parteien im Rahmen des Links-Rechts-Schemas veranschaulicht zwar übergeordnete Trends und Konfliktlinien, kann aber nicht die inhaltlichen Unterschiede zwischen den Parteien aufzeigen. Hierfür sollen nun die Aussagen zur Asyl- und Migrationspolitik in den aktuellen Wahlprogrammen zur Europawahl 2019 genauer betrachtet werden. Mithilfe einer quantitativen Textanalyse identifizieren wir diejenigen Begriffe in den Programmen, die die jeweiligen Politiken am besten charakterisieren und von den übrigen Parteien unterscheiden. Dafür wurden die Texte aller Wahlprogramme in eine maschinenlesbare Form gebracht und die relevanten Abschnitte zur Migrations- und Asylpolitik bestimmt. Aus diesen wurden zunächst alle sogenannten Stoppwörter entfernt (d.h. Wörter, die sehr häufig verwendet werden und keine inhaltliche Information transportieren, beispielsweise Artikel und Konjunktionen). Anschließend wurden die relativen Häufigkeiten der verbleibenden Wörter ermittelt – sowohl innerhalb der einzelnen Wahlprogramme als auch über die Programme aller Parteien. Daraus lässt sich schließlich das *tf-idf*-Maß bestimmen, das anzeigt, wie charakteristisch ein Begriff für ein gegebenes Dokument ist.⁵ Je häufiger ein Begriff von einer Partei verwendet wird und je seltener er in den Texten der anderen Parteien auftaucht, desto größer ist sein *tf-idf*-Wert.

Abbildung 2 zeigt die jeweils 50 charakteristischsten Begriffe der Migrationsabschnitte der analysierten Wahlprogramms (je größer der *tf-idf*-Wert, desto größer die Darstellung). Die Darstellung veranschaulicht, mit welcher unterschiedlichen *Framings* die Parteien das Thema behandeln. Insbesondere im politisch rechten Spektrum – bei AfD und CDU/CSU – ist Migration weitgehend negativ besetzt als ein Phänomen, dem vor allem feste Grenzen gesetzt werden müssen. In ihrer Argumentation unterscheiden sich beide Parteien allerdings stark: In der Union legt man das Hauptaugenmerk auf sicherheitspolitische Aspekte (mit Worten wie Sicherheitsbehörden, Informationssystem und Kriminalität); die Plattform der AfD hingegen betont eine nationale Identität, die es vor äußeren Einflüssen zu schützen gelte (mit Worten wie Deutschen, Staatsbürgerschaft und Massenzuwanderung). In ihrem Programm fordert die AfD grundsätzlich, die Kompetenzen der EU zu reduzieren und auch innereuropäische Migration durch nationale Gesetze der Mitgliedsstaaten zu steuern. Das Programm der Grünen

⁵ *tf-idf* steht für *term frequency-inverse document frequency*.

stellt vor allem Menschenrechte, den Schutz von Geflüchteten und ihre Integration in den Vordergrund. So zeichnet sie u.a. der Entwurf aus, Kommunen über einen europäischen Fonds bei der Integration von Geflüchteten zu unterstützen. Die FDP legt ihren Schwerpunkt auf den Zusammenhang von Migrations- und Arbeitsmarktpolitik. Laut ihrem Programm soll ein kriterienbasiertes Punktesystem die europäische Arbeitsimmigration steuern. Die SPD sieht die Entwicklungs- und Handelspolitik als wesentliche Instrumente zur Bekämpfung von Fluchtursachen; innerhalb Europas strebt sie eine solidarische Verteilung von Flüchtlingen an. Die Linke schließlich betont vor allem das große Spektrum an Fluchtgründen und fordert offene Grenzen.

Abbildung 2:

Zentrale Begriffe der Migrationspolitiken aus den Parteiprogrammen zur Europawahl 2019



Quelle: AfD (2019), Bündnis 90/Die Grünen (2019), CDU/CSU (2019), Die Linke (2019), FDP (2019), SPD (2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

Hinweis: Die Abbildung zeigt diejenigen 50 Begriffe, die das Wahlprogramm zum Thema Asyl und Migration der jeweiligen Partei am besten charakterisieren. Zur Identifikation wurde das *tf-idf*-Maß (*term frequency-inverse document frequency*) verwendet, das die Vorkommenshäufigkeit eines Begriffs im einzelnen Programm und das Vorkommen in allen Programmen berücksichtigt. Begriffe, die von einer Partei häufig und gleichzeitig von anderen Parteien nicht oder kaum verwendet werden, haben höhere *tf-idf*-Werte und sind entsprechend größer gedruckt.

Konkrete Lösungsansätze in der Asyl- und Migrationspolitik

Trotz der Unterschiede beim *Framing* konzentrieren sich die Parteien auf ähnliche Aspekte der Asyl- und Migrationspolitik. In diesem Abschnitt betrachten wir deshalb drei Kernthesen und ordnen die Aussagen der Parteien anhand der Forschungsergebnisse des MEDAM-Projekts ein.

1. Proportionale Verteilung von Flüchtlingen auf EU-Mitgliedstaaten

Damit ist im Allgemeinen ein gewichteter Verteilungsschlüssel gemeint, nach dem jeder EU-Mitgliedsstaat unter Berücksichtigung seiner Leistungskraft (z.B. auf Basis der Bevölkerungsgröße, des Pro-Kopf-Einkommens oder der Arbeitslosenquote) einen festen Anteil der Geflüchteten aufnimmt, die in der EU Asyl beantragen. Als einzige Partei lehnt die AfD eine derartige Verteilung kategorisch ab. Die übrigen Parteien befürworten jeweils einen solidarischen Verteilungsmechanismus in irgendeiner Form. So ist für die Grünen „[...] ein fairer und solidarischer Verteilungsmechanismus [...] überfällig“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2019, S. 95); laut FDP sollen für die „Berechnung zur Verteilung in der Europäischen Union (EU) [...] Bevölkerungsstärke und Wirtschaftskraft eines Landes maßgeblich“ sein (FDP, 2019, S. 126).

Im MEDAM Assessment Report 2018 wurde die dazu notwendige Reform des Dublin-Systems bereits ausführlich diskutiert und der Schluss gezogen, dass ein fester und verpflichtender Verteilungsschlüssel keine politisch realistische Lösung darstellt (MEDAM, 2018, S. 14-15). Zu unterschiedlich sind nicht nur die Einstellung der Regierungen und der Bevölkerung der EU-Mitgliedsstaaten zu Zugewanderten; auch die meisten Asylsuchenden bleiben erfahrungsgemäß selbst dann nicht in ärmeren EU-Mitgliedstaaten, wenn sie dort gemessen am örtlichen Lebensstandard angemessene Aufnahmebedingungen vorfinden. Stattdessen sollten die EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer flexiblen Solidarität entsprechend ihren jeweiligen Voraussetzungen zur Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten und zu weiteren Aufgaben im europäischen Asylsystem, beim Management der EU-Außengrenzen und beim weltweiten Schutz von Flüchtlingen beitragen. Eine so entstehende „Koalition der Willigen“ würde sicherstellen, dass die EU ihrer globalen Verantwortung gerecht wird und einer politischen Pattsituation im Streit um feste Quoten entgeht. Ausreichende Anreize zur Unterstützung eines solchen Mechanismus müssten gleichzeitig im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU geschaffen werden. Die FDP erkennt in ihrem Programm die politischen Hürden auf EU-Ebene an und schlägt ein entsprechendes System vor, in dem Staaten die Aufnahme von Flüchtlingen beispielsweise durch ein stärkeres Engagement beim Schutz der EU-Außengrenze substituieren könnten.

2. Fachkräftezuwanderung

Angesichts des demografischen Wandels, der in Deutschland und Europa den Anteil der Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung sinken lässt, ist ohne Zuwanderung ein Fachkräftemangel unausweichlich. Diesen Standpunkt teilen alle Parteien mit Ausnahme der AfD, die

dem Fachkräftemangel in ihrem Wahlprogramm einzig mit dem System der dualen Ausbildung begegnen möchte. SPD und Grüne sehen in der Ausweitung legaler Zuwanderungswege nicht nur die Möglichkeit, dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, sondern gleichzeitig Anreize zur irregulären Migration in die EU zu verringern, das Asylsystem zu entlasten und Schleppern so mittelfristig ihre Geschäftsgrundlage zu entziehen. Ähnlich sieht dies die FDP, die sich darüber hinaus für die Schaffung einer zentralen europäischen Fachkräfteagentur und eines kriterienbasierten Punktesystems für Arbeitsvisa ausspricht. Auffällig am Wahlprogramm von CDU/CSU ist der oben erwähnte Fokus auf Sicherheitspolitik im Kontext von außereuropäischer Immigration. Legale Migration diskutiert die Union lediglich im Rahmen der Freizügigkeit von Europäerinnen und Europäern; Immigranten anderer Herkunft stellen für die Union laut ihrem Wahlprogramm in erster Linie ein Sicherheitsrisiko dar.

Forschungsergebnisse des MEDAM-Projekts weisen darauf hin, dass der demografische Wandel außerhalb der EU, insbesondere in einzelnen afrikanischen Staaten, künftig zu einem Anstieg von Arbeitsmigration führen wird (MEDAM, 2018, S. 92ff.). Dies hat zunächst nicht notwendigerweise einen Einfluss auf Europa, da der Großteil der Migrantinnen und Migranten auf dem afrikanischen Kontinent verbleibt. Dennoch bietet diese Entwicklung die Möglichkeit, in Zusammenarbeit insbesondere mit afrikanischen Staaten Migration zu steuern, benötigte Fachkräfte für Europa auszubilden und anzuwerben und dabei irreguläre Immigration einzudämmen (MEDAM, 2018, S. 35ff.). Damit die afrikanischen Partner selbst politisch und wirtschaftlich profitieren können, ist es wichtig, die legale Migration nicht auf Hochqualifizierte zu beschränken; diese können bereits heute häufig legal in den EU-Mitgliedstaaten arbeiten. Vielmehr sollten Menschen mit unterschiedlichen Bildungshintergründen durch geeignete berufliche Bildung und Sprachkurse für die Anforderungen der EU-Arbeitsmärkte qualifiziert werden.

3. Unterstützung von Erstaufnahmeländern

Laut UNHCR halten sich 85 Prozent aller weltweit vertriebenen Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern wie beispielsweise im Libanon oder der Türkei auf (UNHCR, 2019). In den Wahlprogrammen zur Europawahl 2019 ist die Unterstützung dieser Erstaufnahmeländer ein zentrales Thema. Die CDU/CSU bezeichnet die Zusammenarbeit der EU mit der Türkei als Vorbild für die Unterstützung von Staaten in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten und sieht zudem die Entwicklungszusammenarbeit als ein Instrument zur Bekämpfung von Fluchtursachen an (beispielsweise über den Marshallplan mit Afrika). Für die Grünen und die SPD hingegen stellt das EU-Türkei-Abkommen kein Vorbild dar, sondern symbolisiert das Scheitern der EU in der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Asylpolitik. Gleichzeitig setzen sich die Grünen für eine ausreichende Finanzierung des UNHCR ein, um Geflüchtete in Erstaufnahmeländern angemessen und menschenwürdig zu versorgen; die Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Fluchtursachenbekämpfung betrachten die Grünen im Gegensatz zur Union als nicht zielführend. Nach dem Programm der AfD soll dagegen künftig humanitäre Hilfe nicht mehr durch Staaten, sondern durch Kirchen und Wohltätigkeitsorganisationen bereitgestellt werden. Gleichzeitig identifiziert die AfD die finanzielle Unterstützung von Geflüchteten in ihren Herkunftsregionen als Möglichkeit, die

Aufnahme von Asylsuchenden in Deutschland künftig auszusetzen oder lediglich auf freiwilliger Basis weiterzuführen.

Der MEDAM-Bericht 2018 betont, dass die Unterstützung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeländern nicht nur eine wichtige humanitäre Aufgabe ist; außerdem kann so irreguläre Sekundärmigration eingeschränkt werden, weil die Anreize geringer werden, sich etwa unter lebensbedrohlichen Bedingungen auf den Weg in die EU zu machen (MEDAM, 2018, S. 16). Dadurch gewinnen im besten Fall alle Beteiligten: Geflüchtete bleiben nah an ihrer Heimat und werden in Ländern mit sprachlicher und kultureller Nähe besser versorgt; gleichzeitig werden die Integrationssysteme der EU-Staaten nicht überlastet und der Schleuserkriminalität wird ihr Nährboden entzogen; die Erstaufnahmeländer schließlich können Geflüchtete schneller ökonomisch und sozial integrieren. Durch eine finanzielle Unterstützung der Erstaufnahmeländer werden zudem die weltweiten Kosten von Flucht und Migration innerhalb der internationalen Gemeinschaft gerechter aufgeteilt. Dafür müssen insbesondere UNHCR und weitere internationale Organisationen deutlich mehr Mittel als bisher erhalten, damit die bestehenden Finanzierungslücken gefüllt und alle Flüchtlinge menschenwürdig versorgt werden können.

Dabei ist es wichtig, zwischen finanzieller Unterstützung zur Unterbindung von Sekundärmigration von Flüchtlingen und dem gezielten Einsatz von Entwicklungshilfe zur Steuerung von Arbeitsmigration zu unterscheiden. Ersteres funktioniert, da hauptsächlich Menschen unterstützt werden, die zwangsweise ihre Heimat verlassen haben. Geplante Arbeitsmigration hingegen lässt sich nur bedingt durch ein indirektes Instrument wie die Entwicklungshilfe steuern (Lanati und Thiele, 2018).

Aktuelle Einstellungen von Wählerinnen und Wählern

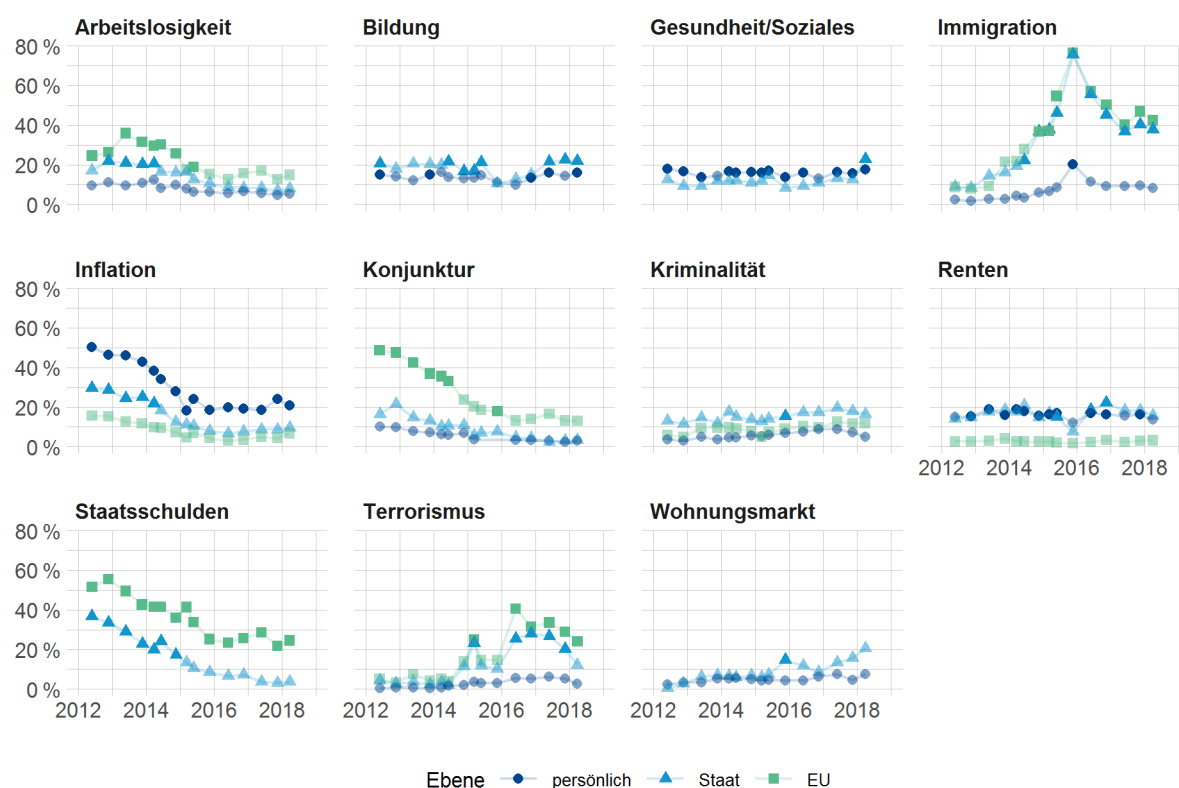
Abbildungen 1 und 2 haben gezeigt, dass asyl- und migrationspolitische Themen teilweise großen Raum in Wahlprogrammen der politischen Parteien einnehmen. Im Bundestagswahlkampf 2017 machten Aussagen zu Migration beispielsweise rund 20 Prozent des AfD-Programms und 15 Prozent des CDU/CSU-Programms aus. Gleichzeitig wurde in Deutschland in den letzten Jahren die Kritik laut, dass das Thema Migration im politischen Diskurs andere wichtige Themen wie den Brexit oder Klimawandel verdrängt (z.B. Becker und Müller, 2018; Hasselbach, 2018).

Wie wichtig ist also Wählerinnen und Wählern das Thema Migration, gerade in Bezug auf das Handeln der EU? Um die Einstellungen der deutschen Bevölkerung in dieser Hinsicht zu messen, wurde auf Daten des Eurobarometers zurückgegriffen (Europäische Kommission, 2019; Persson, 2017). Das Eurobarometer wird von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben und misst in regelmäßigen Abständen verschiedene Aspekte der öffentlichen Meinung in den EU-Mitgliedsstaaten. In Abbildung 3 sind die Antworten abgetragen auf die Frage „Was sind für Sie die zwei wichtigsten Probleme, mit denen {Sie persön-

lich/Deutschland/die EU} derzeit konfrontiert {sind/ist}?" Die Einschätzungen auf persönlicher Ebene sind in dunkelblau dargestellt, zu Deutschland in hellblau und zur EU in grün.

Abbildung 3 verdeutlicht, dass Einwanderung für die Wählerinnen und Wähler in Deutschland sehr wohl eines der wichtigsten politischen Themen ist. Der Anteil der Befragten, die das Thema als eines der wichtigsten Probleme benannten, nahm ab 2013 stetig zu und erreichte im Jahr 2016 auf allen Ebenen seinen bisherigen Höhepunkt. Seitdem verliert Immigration zwar an Relevanz, bleibt aber auf EU- und nationaler Ebene vor Terrorismus und der Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten das meistgenannte Thema. Es fällt auf, dass nur im Jahr 2015 – also am Höhepunkt des Flüchtlingszuzugs – Einwanderung auf persönlicher Ebene als eines der drei wichtigsten Themen angeführt wurde. Die deutliche Differenz zu den beiden übergeordneten Ebenen lässt darauf schließen, dass die Befragten die Asyl- und Migrationspolitik offenbar unabhängig von ihrer persönlichen Betroffenheit als bedeutende gesellschaftliche Herausforderung begreifen – und zwar sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf EU-Ebene.

Abbildung 3:
Welches sind die wichtigsten Probleme der Deutschen?



Quelle: Europäische Kommission (2019) und Persson (2017), eigene Berechnung und Darstellung.

Hinweis: Die Werte geben an, wieviel Prozent der Befragten das jeweilige Thema als eines der beiden wichtigsten genannt habe. Blass gedruckte Werte zeigen an, dass das jeweilige Thema zum gegebenen Zeitpunkt nicht zu den Top 3 der Gesamtbevölkerung gehört. Nur Themen, die im Beobachtungszeitraum mindestens einmal in den Top 3 waren, sind abgebildet.

Dieser Beobachtung kommt im Kontext der Europawahl und der künftigen Asyl- und Migrationspolitik in Europa eine besondere Bedeutung zu. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass langfristige und umfassende Lösungen nicht nur gemeinsame europäische Asyl-Regeln erfordern (die gibt es bereits), sondern auch ein gemeinsam implementiertes und finanziertes europäisches Asylsystem (MEDAM, 2018, S. 15, 124). Nur so lässt sich verhindern, dass die EU-Mitgliedstaaten einen starken Anreiz haben, Asylsuchenden möglichst schlechte Aufnahmebedingungen zu bieten in der Erwartung, dass diese dann in andere EU-Länder weiterziehen (was bisher in der Praxis trotz rechtlicher Hürden relativ leicht möglich ist). Die Regierungen der Mitgliedstaaten sehen eine Übertragung von nationalen Kompetenzen an die EU naturgemäß skeptisch. Zumindest in Deutschland aber betrachten die Wählerinnen und Wähler die Asylpolitik ausdrücklich auch als EU-Aufgabe. Dies spricht dafür, dass die sachlich gebotene Übertragung entsprechender Aufgaben an die EU politische Unterstützung finden würde.

Fazit

Dieser Policy Brief hat gezeigt, dass alle großen Parteien Deutschlands unter dem Einfluss der hohen Zuwanderung in der jüngsten Vergangenheit mit ihrer Migrationspolitik nach rechts gerückt sind. Dennoch bestehen klare Unterschiede zwischen den Parteientwürfen hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Lösungen zur Verteilung von Flüchtlingen, der Steuerung von Migration nach Europa und der Unterstützung von Herkunfts- und Erstaufnahmeländern. Das Spektrum reicht von Offenheit bis Abschottung: Soll die EU ihre Visavergabe umfassend liberalisieren und offene Grenzen anstreben? Sollen Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen durch die EU unterstützt werden? Sollen die EU-Staaten Einwanderer nach dem Bedarf ihres Arbeitsmarkts auswählen? Sollen Flüchtlinge nach einem Verteilungsschlüssel den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zugewiesen werden? Soll die EU ihre Ressourcen zum Schutz vor Nicht-EU-Migranten aufwenden? Soll die EU die Freizügigkeit einschränken und zu einem Europa der Nationalstaaten zurückkehren? Das neu gewählte Europäische Parlament wird vor der Herausforderung stehen, aus diesen vielfältigen Handlungsoptionen gemeinsam mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten eine kohärente europäische Asyl- und Migrationspolitik zu entwickeln.

Literatur

- AfD (2019). „Europawahlprogramm – Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 9. Europäischen Parlament 2019.“ https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/03/AfD_Europawahl-programm_A5-hoch_web_150319.pdf.
- Alonso, Sonia, und Sara Claro da Fonseca (2012). „Immigration, Left and Right.“ *Party Politics* 18/6: 865–84. <https://doi.org/10.1177/1354068810393265>.
- Becker, Markus und Peter Müller (2018). „Migration dominiert EU-Gipfel - alles andere muss warten.“ Spiegel Online, 28.06.2018. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gipfel-migration-und-fluechtlinge-hauptthemen-in-bruessel-a-1215401.html>.
- Bündnis 90/Die Grünen (2019). „Europas Versprechen erneuern – Europawahlprogramm 2019.“ https://cms.gruene.de/uploads/documents/2019_Europawahl-Programm.pdf.
- CDU/CSU (2019). „Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Gemeinsames Europawahlprogramm von CDU und CSU.“ <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/europawahl-programm.pdf?file=1>.
- Die Linke (2019). „Für ein solidarisches Europa der Millionen, gegen eine Europäische Union der Millionäre – Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Europawahl 2019.“ https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2019/wahlprogramm_pdf/Europawahlprogramm_2019_-_Partei_DIE_LINKE.pdf.
- Europäische Kommission (2019). Eurobarometer Interactive. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/public-opinion/index.cfm/Chart/index> (aufgerufen am 29. April 2019).
- FDP (2019). „Europas Chancen nutzen – Das Programm der Freien Demokraten zur Europawahl 2019.“ <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2019/04/30/fdp-europa-wahlprogramm-a5.pdf>.
- Hasselbach, Christoph (2018). „EU-Gipfel: Migration verdrängt Brexit.“ Deutsche Welle, 29.06.2018. <https://p.dw.com/p/30XNC>.
- Lanati, Mauro und Rainer Thiele (2018). „The impact of foreign aid on migration revisited.“ *World Development* 111:59–74.
- Lewandowski, Jirka und Nicolas Merz (2018). manifestoR: Access and Process Data and Documents of the Manifesto Project. R package version 1.3.0. <https://CRAN.R-project.org/package=manifestoR>.
- MEDAM – Mercator Dialogue on Asylum and Migration (2018). *2018 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*, Kiel: Kiel Institute for the World Economy.
- Persson, Eric (2017). gesis: R Client for GESIS Data Catalogue (DBK). R package version 0.2.1. <https://CRAN.R-project.org/package=gesis>.
- SPD (2019). „Kommt zusammen und macht Europa stark! – Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019.“ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/SPD_Europaprogramm_2019.pdf.
- UNHCR (2019). Figures at a Glance. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (aufgerufen am 9. Mai 2019).
- Volkens, Andrea, Werner Krause, Pola Lehmann, Theres Matthieß, Nicolas Merz, Sven Regel, und Bernhard Weißels (2018). „The Manifesto Data Collection.“ Manifesto Project. <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpd.2018b>

IMPRINT

DR. RAINER THIELE

Head of Poverty Reduction,
Equity, and Development

rainer.thiele@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49(431) 8814-500

Editorial Team:

Dr. Rainer Thiele (responsible for content, pursuant to § 6 MDStV), Dr. Matthias Lücke, Dr. Martin Ruhs, Dr. Mikkel Barslund.

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorized Representative:

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

Cover Picture:

Photo by [Leon Bublitz](#) on [Unsplash](#)

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Education, Science and Cultural
Affairs of the Land Schleswig-Holstein



© 2019 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

About MEDAM

The Mercator Dialogue on Migration and Asylum (MEDAM) is a three-year research and consultation project funded by Stiftung Mercator. It aims to identify and close the gaps in existing research and to develop specific recommendations for policy makers from an independent European perspective.

Research partners are the Kiel Institute for the World Economy (IfW), the Migration Policy Centre (MPC) at the European University Institute (EUI) in Florence and the Centre for European Policy Studies (CEPS), a think tank in Brussels.

Further information: www.medam-migration.eu



FUNDED BY



STIFTUNG
MERCATOR