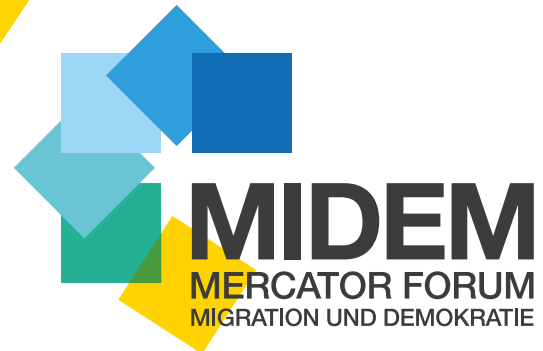


MIGRATION IN SONDIERUNGS- UND KOALITIONSGESPRÄCHEN SCHNITTMENGEN UND STOLPERSTEINE

VON STEVEN SCHÄLLER

2021-1
MIDEM-Policy Brief



1. MIGRATION – KEIN WAHLKAMPFSCHLAGER

2017 spielte die Frage der Migration, insbesondere die der Fluchtmigration, eine bedeutende Rolle im Wahlkampf – aber auch in den letztlich gescheiterten Sondierungen für ein Jamaika-Bündnis. Im Jahr 2021 stellt sich die Situation anders dar: Im Wahlkampf dominierten der Klimawandel, Fragen der Digitalisierung, der Verteilungsgerechtigkeit sowie der Steuerpolitik. Dennoch wird Migration ein wichtiges Thema in den bevorstehenden Koalitionsgesprächen sein. Dabei ist Migration ein Querschnittsthema der deutschen Politik. Es ist einerseits aufgefüllt in verschiedene Formen, etwa Flucht und Asyl, Arbeits- und Bildungsmigration sowie Familienzusammenführung bzw. -nachzug. Andererseits wird Migration in den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2021 auch in zahlreichen Politikfeldern angeschnitten, so bei der Integration oder bei der Einbürgerung (Heidland/Krüger 2021; SVR 2021).

Hinsichtlich der zwei wahrscheinlichsten Koalitionsoptionen werden wichtige Schnittmengen und Unterschiede auf dem Gebiet der Migrations- und Integrationspolitik identifiziert. Erwartungsgemäß wird ein Jamaika-Bündnis den Partnern, insbesondere Union und Grünen, deutlich mehr Kompromissbereitschaft abverlangen als eine Ampelkoalition (Rietig 2021). Dennoch dürften die Chancen auf eine Einigung in der Migrationspolitik aus zwei Gründen deutlich besser stehen als noch vor vier Jahren. Zum einen finden sich kaum Radikalforderungen in den Wahlprogrammen. In Migrationsfragen geben sich die möglichen Koalitionspartner überwiegend pragmatisch (CDU/CSU 2021; Bündnis 90/Die Grünen 2021; FDP 2021;

SPD 2021). Kompromisse dürften daher leichter zu erzielen sein. Dazu beitragen dürfte zum anderen auch die zuletzt deutlich gesunkene öffentliche Bedeutung der Migrationsthematik (vgl. Infratest Dimap 2021). Es ist davon auszugehen, dass diesmal andere Politikbereiche entscheidend für das Zustandekommen der künftigen Regierungskoalition sein werden – darunter insbesondere die Klima- und Steuerpolitik.

2. DIE AMPELKOALITION

In einer Ampelkoalition gibt es größere Schnittmengen im Rahmen der Migrationspolitik. Beispiel **Asyl**: SPD, FDP und Grüne fordern gleichermaßen die Schaffung **legaler und sicherer Migrationswege**, um den menschenwürdigen Bedingungen der Fluchtmigration zu begegnen. Von der FDP kommt etwa der Vorschlag, Asylanträge auch außerhalb Deutschlands in den Botschaften von EU-Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, um sichere Herkunftswege zu gestalten. Mit diesem Vorschlag dürften sich prinzipiell auch Grüne und SPD anfreunden, die im Vorfeld der letzten Europawahl für ein humanitäres Visa-System der EU plädierten. Auch bei der Frage des **„Spurwechsels“** von der Asyl- zur Arbeitsmigration sind die Übereinstimmungen zwischen FDP und Grünen groß: Beide sprechen sich in ihren Wahlprogrammen explizit für den Spurwechsel aus, bei den Grünen ist von einem „echten Spurwechsel“ die Rede. Konkret geht es um die Überwindung der 2019 im Rahmen des sogenannten Migrationspakets eingeführten Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung zugunsten einer neuen Regelung, die allen gut integrierten Geflüchteten mit Beschäftigungsverhältnis oder Ausbildungsvertrag einen sicheren Aufenthaltsstatus gewährt.

Im Prinzip sollte dieser Vorschlag auch bei der SPD auf Gegenliebe stoßen, wobei sie am Grundsatz der Trennung von Asyl und Arbeitsmigration festhalten wird (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 2015: 5-6).

Strittiger bleiben die Fragen des Familiennachzugs sowie der Abschiebungen. Zwar sind SPD und Grüne beim **Familiennachzug** nahe beieinander. Beide fordern, die bestehende Aussetzung des Familiennachzugs nicht weiter zu verlängern und den Nachzug etwa auch von Geschwistern sowie für subsidiär Schutzbedürftige zu ermöglichen. Auch die FDP befürwortet den Familiennachzug, ergänzt aber, dass ein Nachweis für die Sicherung des Lebensunterhalts erbracht werden muss (Lindner/Stamp 2018). Damit rückt sie zwar von der harten Haltung ab, die sie noch 2017 in den Jamaika-Sondierungsgesprächen eingenommen hatte (Bannas/Leithäuser/Lohse 2017), nimmt in dieser Frage aber dennoch eine vergleichsweise restriktive Haltung ein. Bei **Abschiebungen** vertreten FDP und Grüne Positionen, die vordergründig gleich klingen: Ausreisepflichtige Personen müssen das Land verlassen. Konfliktpotential steckt in den unterschiedlichen Perspektiven auf Abschiebungen. So fordert die FDP, einmal ergangene Ausreisebescheide konsequent zu vollziehen, während die Grünen erst dann Abschiebungen befürworten, wenn die Betroffenen alle rechtsstaatlichen Mittel ausgeschöpft haben. Dazu zählt etwa auch die Möglichkeit, den Aufenthalt nach einem Ausreisebescheid durch eine **Duldung** zu verlängern. Für die Grünen stellt dies jedoch nur ein unzureichendes Instrument dar. Duldungen sollen daher durch ein generelles Bleiberecht nach fünf Jahren Aufenthalt ersetzt werden, für Familien und Jugendliche verkürzt sich diese Frist sogar auf drei Jahre.

In der Einwanderungspolitik zeigen sich Schnittmengen zwischen allen drei Parteien, insbesondere aber zwischen FDP und Grünen. Beide Parteien fordern im Wahlprogramm ein zeitgemäßes **Einwanderungsrecht**, das auf die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte zielt, aber auch Einwanderung von Geringqualifizierten in den Blick nimmt. Im Wahlprogramm der FDP ist von einer ‚Chancenkarte‘ die Rede, die Grünen sprechen von einer ‚Talentkarte‘. Vorgeschlagen wird ein Punktesystem, das mit dem kanadischen Einwanderungsmodell vergleichbar ist (Astheimer 2018). So entscheiden individuelle Merkmale der Einwanderungswilligen, wie etwa Sprachkenntnisse und Bildungsgrad, über die Chancen der Einwanderung. Ähnliche Ansätze finden sich zwar nicht im Wahlprogramm der SPD, die aktuell keinen grundlegenden Reformbedarf auf der Ebene des Einwanderungsrechts erkennen lässt. Jedoch gibt es in früheren Positionspapieren positive Stellungnahmen zum kanadischen Einwanderungsmodell (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 2015). Anzunehmen ist, dass sich die Sozialdemokraten zunächst für einen Ausbau des von ihnen in der zurückliegenden Großen Koalition vorangetriebenen und Anfang 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes einsetzen werden.

Bei **Einbürgerung** und **Staatsangehörigkeitsrecht** sind die Schnittmengen groß. Alle drei Parteien spre-

chen von einer **Verkürzung der Regelaufenthaltsdauer** vor der Einbürgerung, so etwa die SPD in ihrem Wahlprogramm von einer Verkürzung der bisherigen achtjährigen Frist. Die Pläne der Grünen und der Liberalen sind diesbezüglich konkreter: Die Grünen möchten einen Antrag auf Einbürgerung nach fünf Jahren ermöglichen. Bei der FDP soll dieser Weg bereits nach vier Jahren offenstehen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die sogenannte **doppelte Staatsangehörigkeit** in den Koalitionsgesprächen eine Rolle spielen wird. Die SPD fordert eine gesetzliche Verankerung der Mehrstaatigkeit, die Grünen möchten den Optionszwang im Staatsangehörigkeitsrecht abschaffen, und auch die FDP spricht sich grundsätzlich für die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft aus.

Bei der **Fluchtmigration** ist allen Parteien gemein, dass sie nationale Alleingänge prinzipiell ablehnen. Die Europäische Union soll zentraler Handlungsrahmen bleiben. Dies gilt sowohl für **faire Verteilungsmechanismen von Geflüchteten** unter den EU-Staaten, wie auch für die **Bekämpfung von Fluchtursachen**. Im Detail jedoch zeigen sich Differenzen. So blicken die Grünen kritisch auf die Grenzschutzpolitik der EU und weisen auf die Problematik der Seenotrettung hin. Dennoch lassen sich zwischen den Positionen der drei Parteien bei der Bewertung der europäischen Grenzschutzagentur **Frontex** keine unüberbrückbaren Hindernisse erkennen: SPD, FDP und Grüne lehnen die sogenannten **Pushbacks** als menschen- und völkerrechtswidrige Praxis ab. FDP und Grüne fordern darüber hinaus zusätzliche Aufsichts- und Transparenzmechanismen auf der Ebene der Europäischen Union, um Frontex einer politischen Kontrolle zu unterziehen. Kompromisse werden dann schwieriger, wenn es um die Zukunft der europäischen Grenzschutzagentur geht: die FDP bekennt sich in ihrem Wahlprogramm dazu, Frontex entsprechend den geltenden EU-Beschlüssen (FAZ.net 2018) weiterzuentwickeln, etwa bei dem geplanten Personalaufwuchs auf 10.000 Beamte. Bei den Grünen ist zu bezweifeln, dass sie den Ausbau von Frontex widerspruchslos hinnehmen werden. In weiten Teilen der Partei bestehen tiefsitzende Zweifel an der Rolle von Frontex bei der Seenotrettung (Gutschker 2020).

3. DAS JAMAICA-BÜNDNIS

Beim Jamaika-Bündnis aus Union, FDP und Grünen sind größere Konflikte zu erwarten. Diese machen sich in erster Linie an konkreten Sachfragen fest. Die größten Divergenzen dürfte es zwischen Union und Grünen geben. Zwar hat die Migrationsfrage im Vergleich zu den Sondierungsgesprächen von 2017 an Bedeutung eingebüßt, doch in vielen migrationspolitischen Fragen stehen sich Union und Grüne unversöhnlich gegenüber. Sollte es zu einem Koalitionsvertrag kommen, ist mit einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu rechnen.

Unstreitig ist das **Grundrecht auf Asyl**. Alle drei Parteien bekennen sich vorbehaltlos dazu. Die Konflikte

Tabelle: Schematischer Überblick über Schnittmengen und Konfliktpotentiale bei Ampel- oder Jamaika-Koalition

	große Schnittmengen	geringe Schnittmengen	keine Schnittmengen
Ampel	<p>Asyl</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sichere und legale Fluchtwege • Spurwechsel <p>Einbürgerung und Staatsangehörigkeitsrecht</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verringerung der Fristen bis zur Einbürgerung • Doppelte Staatsangehörigkeit <p>Fluchtmigration</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU als zentraler Handlungsrahmen • Verteilung von Geflüchteten auf EU-Staaten • Bekämpfung von Fluchtsachen • Ablehnung von Pushbacks 	<p>Asyl</p> <ul style="list-style-type: none"> • Familiennachzug • Abschiebungen <p>Einwanderung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zuwanderung in den Arbeitsmarkt für Fachkräfte und Geringqualifizierte <p>Fluchtmigration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zukunft von Frontex 	
Jamaika	<p>Asyl</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asyl als Grundrecht <p>Einwanderung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integrative Maßnahmen zu Sprachförderung und Arbeitsmarktintegration • Steigerung von Teilhabe und Repräsentanz, etwa durch mehr Eingewanderte im öffentlichen Dienst 	<p>Einwanderung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leitbild „Deutschland als Einwanderungsland“ • Integrationsleitbild „Fordern und Fördern“ 	<p>Asyl</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewahrsamseinrichtungen für effektivere Abschiebungen • Sichere Herkunftsstaaten • Duldungen • Spurwechsel • Familiennachzug <p>Fluchtmigration</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zukunft von Frontex

sind dagegen in konkreten Politikfeldern auszumachen. So findet sich bei der Union eine ablehnende Haltung zum **Spurwechsel**: der Wechsel von der Asyl- in die Arbeitsmigration ist in der Partei mit Befürchtungen eines alternativen Einwanderungsrechts in den Arbeitsmarkt verknüpft (vgl. Bubrowski 2018). Die Rede ist oft von einer Sogwirkung, die ein Spurwechsel entfalten werde. Bei **Abschiebungen** zeigen sich die Differenzen insbesondere in der konkreten Ausgestaltung: staatlich organisierte Abschiebungen sollen nach Auffassung der Union auch durch **Gewahrsamseinrichtungen** effektiver gestaltet werden. Für die Grünen werden solche Gewahrsamseinrichtungen abgelehnt, da sie Justizvollzugsanstalten gleichkämen und damit europarechtswidrig seien (Bubrowski/Lohse/van Lijnden 2019). Überdies vertritt die Union eine Reihe weiterer Standpunkte, bei denen die Grünen eine nahezu gegensätzliche Haltung einnehmen. Dies gilt etwa für die Positionen der Union zum **Familiennachzug** (kei-

ne Ausweitung), zu den **sicheren Herkunftsstaaten** (Ausweitung) sowie bei der Frage der **Duldungen** (restriktivere Gestaltung dieses Instruments). Unliebsame Kompromisse in diesen Fragen werden bei beiden potentiellen Partnern nicht zu verhindern sein.

Bei der **Einwanderung** findet sich eine erste, vor allem symbolpolitische Differenz in der Frage der Leitbilder. FDP und Grüne verstehen in ihren Wahlprogrammen **Deutschland als Einwanderungsland**, weshalb bei beiden Parteien Einwanderung und Integration eng miteinander verknüpft werden. Die Union klammert das Thema weitestgehend aus – wohl auch weil diese Frage innerhalb der Partei umstritten ist. Stattdessen konzentrieren sich die Ausführungen der Union zur Einwanderung allein auf die **Fachkräftezuwanderung**, die in ihrem Ausmaß von den Bedürfnissen von Mittelstand und Industrie abzuhängen habe. Jedoch auch Merkmale wie Qualifikation, Alter, Sprachkennt-

nisse sowie der Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzangebots von Einwandernden seien zu berücksichtigen. In dieser Hinsicht sind die Konzepte von FDP („Chancenkarte“) und Grünen („Talentkarte“) anschlussfähig.

Das **Integrationsverständnis** der Union – aber auch das der FDP – ist explizit mit der inzwischen traditionellen Formel von „Fordern und Fördern“ verknüpft. Auch hier liegen die Differenzen zunächst auf einer symbolpolitischen Ebene: Streitig ist, welche Ansprüche den Eingewanderten von Seiten der Aufnahmegesellschaft aufgebürdet werden dürfen. Die Grünen vertreten mit Blick auf die Rolle der Aufnahmegesellschaft eine grundsätzlich andere Haltung: Sie treten für mehr Teilhabe der zugewanderten Menschen am gesellschaftlichen Leben ein und fordern ein **Bundespartzipations- und Teilhabegesetz**. In konkreten Fragen der Ausgestaltung der Integration zeigen sich jedoch auch Übereinstimmungen zwischen Union und Grünen: gezielte Förderung durch integrative Maßnahmen für Frauen und Kinder, Sprachförderung sowie Maßnahmen zur Steigerung von Teilhabe und Repräsentanz, etwa durch die Öffnung des öffentlichen Dienstes für Eingewanderte. Für die FDP wird bei der Öffnung des öffentlichen Dienstes die konkrete Umsetzung von Bedeutung sein. In ihrem Wahlprogramm spricht sie sich wie auch die Union gegen eine Quotenregelung aus.

Zuletzt wird in der Frage der Bewältigung der **Flucht-migration** die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur **Frontex** Konfliktpotential zwischen Union und Grünen heraufbeschwören. Die Union geht mit keinem Wort auf die sogenannten **Pushbacks** ein, fordert aber den Ausbau von Frontex zu einer echten Grenzpolizei mit hoheitlichen Befugnissen. Die gänzlich andere Haltung insbesondere der Grünen – aber auch der FDP – zu den Aufgaben von Frontex sowie zu Transparenz und Kontrolle der Agentur lässt erhebliche Konflikte erwarten.

LITERATUR

Astheimer, Sven 2018: Fachkräfte sollen zur Probe einreisen; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. November, S. 19.

Bannas, Günther / Leithäuser, Johannes / Lohse, Eckart 2017: Zehn vor Zwölf; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. November 2017, S. 3.

Bubrowski, Helene 2018: Union streitet über „Spurwechsel“ im Asylrecht; in: FAZ.net, 15. August 2018; verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/union-streitet-ueber-spurwechsel-im-asylrecht-15739798.html> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Bubrowski, Helene / Lohse, Eckart / van Lijnden, Constantin 2019: Unmut über Seehofers Ausreisegesetz in der Union; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. April 2019, S. 1.

Bündnis 90 / Die Grünen 2021: Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021; verfügbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2021).

CDU/CSU 2021: Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland; verfügbar unter: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

FAZ.net 2018: EU-Innenminister verschieben ehrgeizige Grenzschutzpläne um Jahre; 6. Dezember 2018; verfügbar unter: http://www.faz-biblionet.de/faz-portal/document?u_id=FAZN_20181206_5928137 (letzter Zugriff: 01.10.2021).

FDP 2021: Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten; verfügbar unter: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-08/FDP_BTW2021_Wahlprogramm_1.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Gutschker, Thomas 2020: Keine aktive Beteiligung an Zurückweisungen; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Dezember 2020, S. 5.

Heidland, Tobias / Krüger, Finja 2021: Zuwanderung und Flüchtlingsschutz im Wahlkampf: Zerrbild statt Chancenorientierung; verfügbar unter: https://www.ifwkiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/2021/KPB_157.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Infratest Dimap 2021: ARD-DeutschlandTREND Juni 2021, S. 8; verfügbar unter: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2021/juni/> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Lindner, Christian / Stamp, Joachim 2018: Migrationspolitik aus einem Guss; in: Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 08. Oktober 2018, S.6.

Rietig, Victoria 2021: Migrationspolitik nach Merkel; verfügbar unter: https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/IP_05-2021_Rietig_oB.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) 2021: SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021 - 2025; verfügbar unter: <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/09/SVR-Agenda-zu-Integration-Migration-2021.pdf> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

SPD 2021: Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD; verfügbar unter: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

SPD-Bundestagsfraktion 2015: Deutschland als Einwanderungsland gestalten – warum wir ein Einwanderungsgesetz brauchen. Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion; verfügbar unter: https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier_zur_einwanderung.pdf (letzter Zugriff: 01.10.2021).

Süddeutsche.de 2018: Union und SPD verständigen sich auf Eckpunkte für Fachkräfteeinwanderungsgesetz; 2. Oktober 2018; verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsgipfel-union-und-spd-verstaendigen-sich-auf-eckpunkte-fuer-neues-einwanderungsgesetz-1.4153802> (letzter Zugriff: 01.10.2021).

ÜBER MIDEM

In den vergangenen Jahren hat das Thema Migration in den Gesellschaften Europas zu neuen Polarisierungen geführt. Die politischen und sozialen Herausforderungen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar. Notwendig sind Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen Migration und Demokratie erforschen.

Das Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) fragt danach, wie Migration demokratische Politiken, Institutionen und Kulturen prägt und zugleich von ihnen geprägt wird. Untersucht werden Formen, Instrumente und Prozesse politischer Verarbeitung von Migration in demokratischen Gesellschaften – in einzelnen Ländern und im vergleichenden Blick auf Europa.

MIDEM untersucht:

- Krisendiskurse zu Migration und Integration.
- Populismus.
- Institutionelle Verarbeitung von Migration.
- Migration in städtischen und regionalen Kontexten.

MIDEM hat zur Aufgabe:

- die nationale und internationale Vernetzung sowie die interdisziplinäre Kommunikation über Migration zu fördern.
- regelmäßig erscheinende Länderberichte und Querschnittsstudien zu zentralen Fragen an der Schnittstelle zwischen Migration und Demokratie zu erstellen.
- gesamteuropäische Handlungsempfehlungen für den demokratischen Umgang mit Migration zu entwickeln.
- Politik und Zivilgesellschaft zu beraten.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Prof. Dr. Hans Vorländer, Direktor
Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM)

TU Dresden
*Institut für Politikwissenschaft/
Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung*
Philosophische Fakultät
01062 Dresden

Tel.: +49 351 463 35811
midem@mailbox.tu-dresden.de
www.forum-midem.de

Autor:

Steven Schäller

Redaktion:

Oliviero Angeli
Johanna Haupt

Mitarbeit:

Mathilde Rave
Felix Hormig

Gestaltung:

Vollblut GmbH & Co. KG

© MIDEM 2021

MIDEM ist ein Forschungszentrum der Technischen Universität Dresden gefördert durch die Stiftung Mercator.