



MIGRATIONS POLITISCHE DEBATTEN

**Neue Migrations-
politik der Mitte?**
Ideen, Grenzen
und Möglichkeiten

Migrationspolitische Debatten. Ein Thema, drei Perspektiven.

Wir widmen uns kontroversen migrationspolitischen Fragestellungen, jeweils mit aktuellem Bezug und Diskussionsbeiträgen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik. Jede Ausgabe steht unter einem Leitthema, das aus drei verschiedenen Perspektiven in Form von schriftlichen Interviews mit Experten beleuchtet wird. Dabei werden innen- und außenpolitische Debatten aufgegriffen, fundierte Bewertungen und Einschätzungen abgegeben und politische Standpunkte formuliert.

Auf einen Blick

- › Debatten über neue Wege in der Asylpolitik haben in Deutschland die politische Mitte erreicht. Die veränderten Rahmenbedingungen, auf die die Asylumigration heute – im Gegensatz zu 2016 – stößt, erfordern neue Impulse und politische Lösungsansätze.
- › Das Feld der Asylpolitik ist stark von rechtlichen Rahmenbedingungen und Regeln geprägt. Schutzansprüche wurden während der letzten zwei Jahrzehnte insbesondere von der europäischen Rechtsprechung ausgeweitet. Dies bedeutet jedoch weder, dass Rechtsprechung in Stein gemeißelt ist, noch dass Asylumigration perspektivisch nicht gestaltbar oder steuerbar ist.
- › Für eine erfolgreiche Steuerung bedarf es eines Ineinandergreifens von nationalen, europäischen und internationalen Maßnahmen, die die bestehende Verflechtung von nationalem und europäischem Recht berücksichtigen, die aber auch praktikabel sind und die Rolle von Drittstaaten grundsätzlich mitdenken.
- › Der Blick nach Skandinavien zeigt die Bedeutung des Politikfeldes Migration für den Aufstieg von rechtspopulistischen Kräften. Dabei geht es nicht nur um Fragen der Steuerung und Reduktion irregulärer Migration, sondern auch um fehlende Integration und Belastungen für den Wohlfahrtsstaat.
- › Für Deutschland stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, dass Parteien der Mitte höhere Kompetenzzuschreibungen im Bereich Migration und Integration erlangen als populistische Kräfte.

Zu dieser Ausgabe

Im Jahr 2023 rückten Debatten über Zuwanderung im öffentlichen und politischen Diskurs in den Fokus. Ausschlaggebend dafür war das Zusammenspiel verschiedener Faktoren. Mit über einer Million Ukrainerinnen und Ukrainern hat Deutschland europaweit die meisten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen. Gleichzeitig ist der Zuzug von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern im Jahr 2023 deutlich gestiegen. Diese hohen Zuzugszahlen treffen heute auf andere Rahmenbedingungen als noch in den Jahren 2015 und 2016, als Deutschland ebenfalls hohe Zuzüge durch Fluchtmigration erlebte. Arbeitskräftemangel, angespannte Finanzlage der Kommunen, zunehmende Auslastung der Sozialsysteme sowie Infrastrukturprobleme erschweren heute die Versorgung sowie die mittel- und langfristige Integration von Geflüchteten. Vor diesem Hintergrund fordern nicht nur die Kommunen, sondern breite Teile der Bevölkerung ein Umdenken in der Migrationspolitik. Das Ringen um angemessene Wege, irreguläre Migration zu reduzieren, hat nun auch die politische Mitte erreicht. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stehen vor der Herausforderung, kurz- und langfristig effiziente Instrumente und Lösungen auf nationaler, aber auch auf EU-Ebene zu finden und diese mit unseren grundlegenden humanitären Leitlinien in Einklang zu bringen. Dabei bewegen sie sich in einem Spannungsfeld: Sie müssen ihrem politischen Gestaltungsauftrag gerecht werden und dies in einem Feld, das im hohen Umfang emotionalisiert ist und in dem noch dazu die rechtlichen Anforderungen besonders stark ausgeprägt sind.

Diese Ausgabe der migrationspolitischen Debatten erweitert die Perspektive und zeichnet Handlungs- und Gestaltungsspielräume für eine neue Migrationspolitik der Mitte auf. Dies ist gerade in Zeiten erstarkender politischer Ränder umso bedeutender. Dazu blicken wir mit Prof. Dr. Daniel Thym auf rechtliche Fragen und sprechen mit dem innenpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im deutschen Bundestag, Alexander Throm, über die Ansätze und Möglichkeiten für einen politischen Kurswechsel. Abschließend wagen wir mit der Büroleiterin des Regionalprogramms Nordische Länder der Konrad-Adenauer-Stiftung, Gabriele Baumann, einen Blick über den deutschen Tellerrand hinaus zu unseren skandinavischen Nachbarn.

Caroline Schmidt
Dr. Annette Ranko

INTERVIEW

mit
Prof. Dr. Daniel
Thym

Professor für Öffentliches Recht, Europa- und
Völkerrecht an der Universität Konstanz

1. Wenn es darum geht, Migrationspolitik neu zu gestalten, bringen Expertinnen und Experten häufig an, dass viele der diskutierten Maßnahmen rechtlich nicht möglich seien. Können Sie uns erklären, weshalb diese Antwort so oft kommt?

Das hat zwei Gründe. Erstens konzentriert sich die öffentliche Debatte derzeit beinahe ausschließlich auf das Asylsystem und hier sind die rechtlichen Regeln durchaus kompliziert.

Das ist schade, weil die Asylumigration nur ein Zugangsweg unter vielen ist. Gerade klassische Einwanderungsländer wie Kanada, Australien und die USA legen großen Wert darauf, dass die Einreise vom Staat aktiv gesteuert wird und dabei die Wirtschaftsmigration im Vordergrund steht. Es würde auch in Deutschland helfen, wenn wir viel intensiver über die weniger kontroversen Aspekte sprechen. Dann werden Politik und Gesellschaft die Zukunft als Einwanderungsland endlich positiv sehen. Es geht ja nicht darum, die Grenzen dicht zu machen. Deutschland braucht Einwanderung, allein schon aufgrund des demografischen Wandels. Bei den Fachkräften ist die Politik viel freier als beim Asylsystem. Zweitens dominieren bei der Fluchtmigration häufig Rechtsfragen, weil die deutschen und europäischen Regeln sehr kompliziert sind. Die Politik

kann sich nicht ein neues System ausdenken, sondern muss jede Reform in den bestehenden Rechtsrahmen einfügen. Deutsche und europäische Gerichte haben in den letzten 25 Jahren aus den Menschenrechten zahlreiche Vorgaben abgeleitet, die die Handlungsfreiheit einschränken. Für die deutsche Politik kommen dann noch die EU-Asylrichtlinien hinzu, die sehr viel vorgeben.

2. Warum ist die Situation im Bereich der Fluchtmigration so festgefahren? Wieso lahmen die Reformpläne schon so lange und wie können Blockaden aufgebrochen werden?

Ein großes Defizit besteht darin, dass derzeit alle mit den Fingern auf die jeweils anderen zeigen. Einige rechtfertigen die innenpolitische Passivität damit, dass die „europäische Lösung“ wichtiger sei. Andere halten die EU-Reformen für irrelevant, weil der Schlüssel darin liege, mit den Herkunfts- und Transitländern zusammenzuarbeiten. Wieder andere setzen vorrangig auf nationale Maßnahmen. Die Crux ist nun, dass alle teilweise richtig liegen. Die ohnehin schwierige Begrenzung der Asylumigration kann nur dann halbwegs gelingen, wenn nationale, europäische und internationale Maßnahmen ineinandergreifen. Diese Logik des „Entweder-oder“ muss endlich durch ein „Sowohl-als-“

auch“ abgelöst werden. Exemplarisch zeigt das der Vorschlag, künftig Asylverfahren in Drittstaaten auszulagern. Damit das funktioniert, muss die Politik erstens ein Land finden, das solche Zentren aufzunehmen bereit ist und noch dazu sicherstellen, dass dort verlässliche Asylverfahren stattfinden. Das reicht jedoch nicht. Zweitens setzt ein solches Modell zwingend voraus, dass die EU-Asylreform angenommen wird, weil die Anforderungen an sogenannte sichere Drittstaaten bisher sehr hoch sind. Auch dann bleiben die Regeln streng, warum ausgelagerte Asylverfahren vermutlich sogar verlangen, die europäische Gesetzgebung nach der Europawahl jedenfalls punktuell nochmals zu ändern. Drittens müssen die nationalen Behörden in dem Land, das die Asylverfahren auslagert, eine schnelle Vorprüfung hinbekommen, ob es im konkreten Einzelfall zulässig ist, eine Person in ein sicheres Drittland zu schicken. Schnelle Verfahren vor den Behörden und Gerichten gibt es aber beinahe nirgends in Europa. Die Politik muss aufpassen, nicht auf eine vermeintlich perfekte Lösung zu setzen, die sich dann in der Umsetzung als Illusion erweist. So ist das bei beinahe allen Themen: nationale, europäische und internationale Maßnahmen gehören zusammen.

3. Migrationspolitik wird nicht nur von rechtlichen Rahmenwerken geprägt, sondern auch von Rechtsprechung. Diese ist dynamisch. Welche Trends in der Rechtsprechung konnte man in den letzten Jahren beobachten? Was bedeutet dies für die Spielräume politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger?

Das kommt darauf an, was Sie unter „den letzten Jahren“ verstehen. Speziell der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg ist seit einiger Zeit durchaus vorsichtiger geworden, nachdem er die Schutzansprüche in der Vergangenheit sukzessive ausgeweitet hatte. Zuletzt lehnte er mehrere Vorschläge ab, die Menschenrechte weiter auszuweiten. Frühere Urteile, die Schutzansprüche sukzessive ausgeweitet haben, gelten aber natürlich fort. Diese stammen beinahe alle aus den letzten 30 Jahren und sind damit vergleichsweise jung. In der Zeit nach dem Mauerfall hatte der Gesetzgeber, also die Politik noch eine Freiheit, die heute nicht mehr besteht. Die damalige Freiheit lag auch daran, dass die Genfer Flüchtlingskonvention sehr allgemein gehalten ist und es kein internationales Gericht gibt, das diese autoritativ auslegt. Die Flüchtlingskonvention gibt also Spielräume, die Australien und die USA für eine Politik nutzen, die in Europa mit seiner Rechtsprechung als menschen-

rechtswidrig gelten würde. Wenn die deutsche oder europäische Politik dies ändern wollte, müsste sie also „nur“ den Status quo ante aus der Mitte der 1990er-Jahre wiederherstellen. Einfach ist das nicht. Viele Verpflichtungen ergeben sich nämlich nicht nur aus den EGMR-Urteilen, sondern ebenso aus der EU-Grundrechtecharta, den europäischen Asylrichtlinien und den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. Das alles zu korrigieren, bräuchte sehr lange und kann leicht ganz scheitern. Das heißt aber nicht, dass die Politik passiv zuschauen muss. Es ist legitim, dass nicht nur Flüchtlingsorganisationen auf eine Änderung der Rechtsprechung hinwirken.

4. Haben Sie konkrete Beispiele oder Ideen, an welchen Stellen eine solche Modifizierung denkbar wäre?

Zwei Beispiele sind das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und die EGMR-Urteile zu Zurückweisungen an den Außengrenzen. Beim AsylbLG erlauben die Urteile des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) es allenfalls in homöopathischen Dosen, die Leistungshöhe generell abzusenken. Allerdings gibt es eine Alternative, denn der Staat darf Fehlverhalten sanktionieren. Hieran anknüpfend könnten die Leistungen um bis zur Hälfte gesenkt werden, wenn eine ausreisepflichtige Person nicht freiwillig ausreist. Dies könnte man sogar dann fortsetzen, wenn eine Duldung erteilt wird, die Ausreise jedoch tatsächlich möglich, rechtlich zulässig und persönlich zumutbar ist. Einen Schritt weiter könnte eine Verfassungsänderung dem BVerfG anraten, die früheren Urteile zu überdenken, wenn sie die Leistungen generell absenken möchte. Rechtsprechung muss ja nicht in Stein gemeißelt sein. Urteile, die 2009 oder 2012 dem Grundgesetz höhere Standards entnahmen, müssen nicht zwangsläufig in alle Ewigkeit fortgelten. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Viele der Urteile, die die staatliche Handlungsfreiheit im Asylrecht beschränken, stammen aus den letzten drei Jahrzehnten. Es ist extrem schwierig, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) selbst zu ändern. Weniger eindeutig als bei den Asylbewerberleistungen gibt es jedoch auch in der EGMR-Rechtsprechung einen möglichen Ansatzpunkt, um die Rechtsprechung fortzuentwickeln. Wenn die EU-Staaten großzügige legale Zugangswege für Flüchtlinge und gegebenenfalls auch Arbeitskräfte bereitstellen, könnte dies eventuell strengere Grenzschutzregeln an den Außengrenzen rechtfertigen.

5. Im Kontext der aktuell geltenden rechtlichen Verpflichtungen: Wie kann es politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern Ihrer Einschätzung nach gelingen, Asylpolitik wirksam zu gestalten?

Die Politik befindet sich in einer kommunikativen Zwickmühle. Sie muss einerseits dem Eindruck entgegentreten, dass der Staat die Kontrolle verloren habe, ohne andererseits vorzugaukeln, es gebe einfache Lösungen. Das funktioniert nur, wenn sie sichtbare „Kontrollsignale“ mit einer Sachpolitik verbindet, die im Windschatten der Symbole die Situation halbwegs unter Kontrolle bringt, indem sie nationale, europäische und internationale Maßnahmen intelligent kombiniert. Dass dies gelingen kann, zeigen der deutsche Asylkompromiss von 1992/93 und die Flüchtlingskrise von 2015/16. Man darf diese beiden Ereignisse nur nicht dahin missverstehen, als ob es den einen Schalter gäbe, den man umlegen müsste, damit die Herausforderung gemeistert ist. Genau das passiert derzeit aber sehr häufig. Die Erinnerung an den deutschen Asylkompromiss und die letzte Flüchtlingskrise ist durchaus einseitig. In beiden Fällen wirkten nämlich sehr viele Maßnahmen zusammen, die erst in der Summe die erhoffte Steuerungswirkung erbrachten. Nur ein Beispiel: Die EU-Türkei-Erklärung erreichte nur deshalb einen Rückgang, weil zuvor bereits die Balkanroute schrittweise geschlossen worden war. Manche Leserinnen und Leser erinnern sich vielleicht an die fürchterlichen Bilder, die das Lager in der griechischen Stadt Idomeni weltweit verbreitete. Hinzu kamen dann noch viele weitere Faktoren. Genau das braucht es auch heute: eine Kombination sichtbarer Vorhaben, mit denen die Politik ihre Handlungsfähigkeit kommuniziert, mit zahlreichen Einzelmaßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

6. Wir beobachten derzeit, dass in Politik und Gesellschaft um erweiterte Handlungsspielräume zur Regulierung von Migration gerungen wird. In welche migrationspolitische Zukunft führt uns das? Welche Szenarien sehen Sie?

Ich sehe zwei Szenarien. Die negative Variante lautet, dass die demokratische Mitte das verbreitete Gefühl nicht beseitigt, dass der Staat jedenfalls teilweise die Kontrolle verloren habe, weil er die notwendigen Reformen entweder scheut oder diese sich als zu kompliziert erweisen. Der aktuelle Eindruck eines Kontrollverlusts verschwindet nur, wenn die Zugangszahlen sinken und, unabhängig von den Zahlen, die Bevölkerung den Eindruck hat, dass der Staat mitbestimmt, wer einreist und wer bleiben darf. Wenn das nicht gelingt, wird die demokratische Mitte in einen Abwärtsstrudel eines fortgesetzten Steuerungsversagens gerissen. In einigen europäischen Ländern ist das bereits passiert, und die Situation in den Vereinigten Staaten ist ganz ähnlich. Ich hoffe daher inbrünstig, dass die zweite Variante eintritt. Diese setzt voraus, die Asylzuwanderung auf dem skizzierten Weg in halbwegs geordnete Bahnen zu lenken. Wenn das gelingt, wird die Bevölkerung all die positiven Seiten von Zuwanderung sehr viel intensiver wahrnehmen. Das gilt gerade auch für Bürgerliche und Konservative, die sich bis heute damit schwertun, dass Deutschland längst ein Einwanderungsland geworden ist. Im öffentlichen Diskurs hat das zur Konsequenz, dass linke und progressive Kreise weiterhin die Deutungshoheit darüber besitzen, was es heißt, ein Einwanderungsland zu sein. Bereits das Beispiel der USA, Kanadas und Australiens zeigt jedoch, dass dies falsch ist. Einwanderungsländer haben ja keine offenen Grenzen. Auch über das kollektive Selbstbild kann man leidenschaftlich streiten. Ich wünsche mir eine bürgerliche Alternative zur multikulturellen Beliebigkeit, die sich nicht darin erschöpft, dass alles so bleiben soll, wie es war.

INTERVIEW

mit Alexander Throm MdB

Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-
Fraktion im deutschen Bundestag

1. Ursprünglich hatte die Bundesregierung einen „Paradigmenwechsel“ zu einer liberaleren Zuwanderungspolitik angekündigt. Aktuell wird ihr in der öffentlichen Debatte jedoch ein migrationspolitischer Kurswechsel hin zu mehr Restriktion attestiert. Teilen Sie diese Einschätzung?

Welcher Kurswechsel? Die Ampel hat eine klare Festlegung in ihrem Koalitionsvertrag zu mehr Öffnung und zu mehr Bleiberechte für abgelehnte Asylbewerber, zu schnellerer Einbürgerung und höheren Sozialleistungen. Daran hat sich nichts geändert. Lediglich aufgrund des öffentlichen Drucks, vor allem aus den Kommunen, hat Bundeskanzler Scholz „Abschiebungen im großen Stil“ ins Schaufenster gestellt. Weder seine eigene Partei noch die Grünen folgen ihm dabei. Das Rückführungsgesetz wird verwässert und soll sowieso nur 600 zusätzliche Abschiebungen pro Jahr ermöglichen. Und die SPD hat auf ihrem Parteitag jüngst beschlossen, den Familiennachzug sogar noch zu erweitern. Ich erkenne keinen Kurswechsel.

2. Den Eindrücken aus Ihrem Wahlkreis nach – wie wird die derzeitige Asylpolitik Deutschlands wahrgenommen und was sind die Erwartungen an die Entscheidungsträger?

Die Migrationskrise hat ein solches Ausmaß angenommen, das spüren die Leute inzwischen vor Ort. Es geht ja längst nicht mehr nur um die Kostenverteilung – die Ressourcen selbst werden knapp! Wir dürfen uns über einen leer gefegten Wohnungsmarkt nicht wundern, wenn die Kommunen jede freie Wohnung für die Unterbringung anmieten müssen. Das gleiche gilt für volle Schulen, Kindergärten, Arztpraxen. Das schlimme ist, dass die Regierung hier überhaupt kein Problembewusstsein zu haben scheint. Das zeigt, wie weit die Ampel sich von der Realität der Menschen verabschiedet hat. Bei den Menschen entsteht der Eindruck, der Staat ist handlungsunfähig oder -unwillig. Das ist eine echte Bedrohung für unsere Demokratie.

3. Wie kann ein Kurswechsel jenseits von Rhetorik umgesetzt werden? Was sind Ihrer Ansicht nach Ansätze und Instrumente für eine kurz- und mittelfristig wirksame Migrationssteuerung?

Wir brauchen einen echten Systemwechsel in der Migrationspolitik, um einerseits wieder Kontrolle über das Migrationsgeschehen zu erhalten und andererseits den wirklich Schutzbedürftigen helfen zu können. Denn heute kommen überwiegend Flüchtlinge nach Europa, die entweder keinen Schutzstatus erhalten oder lediglich subsidiär schutzberechtigt sind. Ohnehin schaffen es nur diejenigen, die stark und fit genug sind für die gefährliche Reise vor allem über das Mittelmeer. Viele sterben dabei. Das ist nicht human, das müssen wir ändern. Dafür schlagen uns namhafte Migrationsforscher ein System der sicheren Drittstaaten vor, das heißt alle, die nach Europa kommen, werden sodann in einen oder mehrere sichere Drittstaaten verbracht, um dort ein rechtsstaatlich garantiertes Asylverfahren durchlaufen zu können. Wer keinen Schutz bedarf, wird von dort die Heimreise antreten müssen. Wer Schutz bekommt, soll den in erster Linie in diesem Drittstaat erhalten. Damit reduzieren wir die unheilvolle Magnetwirkung Europas und Deutschlands zur Überquerung des Mittelmeers. Und dann werden Europa und Deutschland ihrer humanitären Pflicht durch Übernahme von Kontingenten an Schutzbedürftigen nachkommen und dabei aber vor allem die Schwächsten, Frauen und Kinder berücksichtigen. Ich weiß, dass der Weg dorthin weit und auch schwierig wird, aber irgendwann muss jemand anfangen, diesen Weg zu gehen.

4. In den aktuellen Migrationsdebatten entsteht oft der Eindruck, dass grundlegende Veränderungen einerseits entweder rechtlich nicht möglich seien oder aber andererseits Einzelmaßnahmen nur begrenzt Wirkung entfalten würden. Wie kann Politik in diesem vermeintlich begrenzten Handlungsspielraum ihren Gestaltungsanspruch geltend machen? Braucht es mehr Mut zu Veränderung und ein Hinterfragen alter Weisheiten?

Migration ist steuerbar. Es gibt objektive Gründe, warum irreguläre Migration so häufig in Deutschland und nicht in anderen Ländern ankommt – das können wir beeinflussen. Zumal die Hälfte der Asylbewerber nichts mit tatsächlicher Flucht zu tun hat, sondern aus sonstigen Gründen zu uns kommt. Angefangen bei Grenzkontrollen, die wir monatelang gegen den Widerstand der Regierung gefordert haben. Nach der Wahlniederlage in Hessen ist Frau Faeser dem endlich nachgekommen und siehe da: Grenzkontrollen funktionieren, die unerlaubten Einreisen gingen zurück.

Oder Sozialleistungen: Es kann nicht sein, dass sogar Ausreisepflichtige vom Steuerzahler finanziert werden, obwohl sie gar nicht hier sein dürfen. Oder immer weitere Bleiberechte statt Rückführungen, selbst für Personen, die noch nicht einmal ihre Identität offengelegt haben.

5. An welchen Leitlinien und Grundüberzeugungen sollte sich eine humane Migrationspolitik Ihrer Meinung nach orientieren?

Wir geben denen Schutz und Fürsorge, die ganz konkret in ihrer Person bedroht oder verfolgt sind. Die EU geht jedoch über den ursprünglichen Grundgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention weit hinaus und gewährt sogenannten subsidiären Schutz für alle, die aus allgemeinen Krisenregionen kommen. Dies werden wir in dieser Welt mit dramatisch zunehmender Instabilität nicht dauerhaft stemmen können, ohne unsere eigene Sicherheit und Stabilität zu gefährden. Es gehört zu den Grundsätzen des Flüchtlingsrechts, dass Schutz vor allem in den Nachbarstaaten gewährt werden soll. Deshalb haben wir in Europa auch eine besondere Verantwortung gegenüber der Ukraine. Es gibt aber kein internationales Recht, durch viele sichere Staaten zu reisen und sich dann ein Zielland auszusuchen. Aus gutem Grund. Erstens soll der Schutz schnell und sicher erreichbar sein. Wer einmal in Sicherheit ist, hat dann aber keinen weiteren Schutzbedarf mehr und kann sich keine weiteren Zielländer aussuchen. Und zweitens besteht so nach Ende einer Krise die Hoffnung auf eine schnelle Rückkehr und Teilhabe am Wiederaufbau in der Heimat. Diesem Grundgedanken müssen wir verstärkt Geltung verschaffen. So sieht es im Übrigen auch unser Grundgesetz vor.

INTERVIEW

mit
Gabriele
Baumann

Leiterin des Regionalprogramms Nordische
Länder der Konrad-Adenauer-Stiftung

1. Schweden war lange bekannt für eine sehr liberale Zuwanderungspolitik. Im Jahr 2016 kam es unter sozialdemokratischer Führung jedoch zu einem Kurswechsel hin zu einer restriktiveren Politik, der aus der politischen Mitte heraus getragen wurde. Können Sie diesen Kurswechsel, der ja auch bis heute gesellschaftlich und politisch verhandelt wird, beschreiben?

Das Jahr 2016 stellt eine Zäsur dar. In den Jahren 2015 und 2016 erfolgte eine sehr hohe Fluchtzuwanderung nach Schweden. 160.000 Asylbegehrende kamen in nur einem Jahr. Für ein Land wie Schweden, das nur circa zehn Millionen Einwohner hat, ist das sehr viel. Das Land musste damals feststellen, dass es mit einer Zuwanderung in einer solchen Größenordnung schlicht überfordert war. Die damals regierenden Sozialdemokraten erklärten daraufhin, dass sie einen Kurswechsel in der Asylpolitik vollziehen wollten. Dieser wurde in der politischen Mitte ausgehandelt und materialisierte sich dann in neuer, restriktiverer Gesetzgebung. In Teilen trat diese bereits 2016 als Übergangsgesetz in Kraft, 2021 dann als reguläres Gesetz. So bekommen Personen mit Schutzanspruch nun beispielsweise nicht mehr direkt unbefristete Aufenthaltserlaubnisse, sondern zunächst nur Aufenthaltserlaubnisse für ein oder drei Jahre.

2. Wie ist dieser Politikwechsel im schwedischen politischen Kontext einzuordnen? Was sind seine tiefer liegenden Ursachen?

Die Tragweite dieses Kurswechsels muss man sich vor Augen halten: Vor 2016 hatte sich Schweden noch als „humanitäre Weltmacht“ gesehen, auch begründet auf einer sehr liberalen Zuwanderungs- und Integrationspolitik. Der Knackpunkt hinsichtlich des Politikwechsels war insbesondere die Integration. Denn es wurde offensichtlich, dass die Integration in den Arbeitsmarkt nicht gut gelang und dass dies den Wohlfahrtsstaat belastet. Konkrete Einschnitte bei staatlichen Leistungen beispielsweise in der Bildung oder bei der Gesundheitsversorgung begannen die Bürger unmittelbar „am eigenen Leib“ zu spüren. Auch wurde die Gangkriminalität mit ihren steigenden Opferzahlen zunehmend präsent und es wurde deutlich, dass es sich zu einem ernst zu nehmenden Problem migrantischer Milieus entwickelt hatte. Viele Bürger begannen, für die Missstände und Fehlentwicklungen die bisherige liberale Politik verantwortlich zu machen. Während die Forderung nach einem restriktiveren Kurs in der Asyl- und Integrationspolitik vor 2015/16 eigentlich nur das Thema der Schwedendemokraten gewesen war, begann nach 2015/16 die Bevölkerung, ihre Haltung zu ändern und auch die anderen Parteien näherten sich

sukzessive den Positionen der Schwedendemokraten an. Interessant ist aus deutscher Perspektive, dass die Schwedendemokraten schon lange vor allem argumentiert hatten, dass die erfolgreiche Fluchtmigration den schwedischen Wohlfahrtsstaat schwäche. Rassistische Argumente standen nicht im Vordergrund ihrer Argumentation.

3. Mit der letzten Wahl im vergangenen Jahr kam es zu einem Regierungswechsel in Schweden. Die neue Regierung wird von den konservativen Moderaten angeführt. Inwiefern setzt die Regierung neue Akzente in der Zuwanderungspolitik? Gibt es eine weitere Schärfung des restriktiven Kurses?

Nachdem der Kurswechsel von 2016 bereits den Effekt hatte, dass die Zuzugszahlen deutlich sanken, warben die heute regierenden konservativen Moderaten und die Christdemokraten bereits im Wahlkampf damit, den Kurs bei der Migration und Integration noch weiter verschärfen zu wollen. Seit die neue Regierung im Amt ist, erfolgen in schnellem Tempo entsprechende Gesetzesänderungen und Vorhaben. Diese Vorhaben werden von den anderen Parteien sowie der Gesellschaft in weiten Teilen mitgetragen. So ist seit November beispielsweise ein neues Gesetz in Kraft getreten, das einen Mindestverdienst für diejenigen Migranten fordert, die auf regulärem Wege und zu Erwerbszwecken nach Schweden einreisen wollen. Hier geht es darum, negative fiskalische Effekte für den Wohlfahrtsstaat, die durch ein niedriges Einkommen von Arbeitsmigranten entstehen, zu vermeiden. In der Entwurfsphase ist derzeit außerdem ein Gesetz, das den Familiennachzug weiter einschränken soll. So soll der Kreis derjenigen, die zur Familie gezählt werden, enger gefasst werden und der bereits in Schweden befindliche Schutzberechtigte muss die finanzielle Verantwortung für den Zuziehenden übernehmen sowie bereits eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung besitzen. Ebenso in der Entwurfsphase befinden sich Gesetze, die es verlangen, dass Asylbewerber künftig nicht mehr in Wohnungen, sondern ausschließlich in Wohnheimen untergebracht werden, bis zum Entscheid über ihr Asylverfahren. Ausreisepflichtige, nicht schutzberechtigte Personen, sollen künftig bis zu ihrer Ausreise in Ausreisezentren wohnen. Außerdem wird eine Verschärfung bei der Vergabe der Staatsbürgerschaft geplant: Voraussetzungen hierfür werden erhöht und die Wartefrist von fünf Jahren auf acht Jahre hochgesetzt. Der restriktivere Kurs der neuen Regierung zeigt sich auch darin, dass sie in den Haushalt für 2024 für den Bereich Asyl 200 Millionen Euro weniger eingestellt hat als im Vorjahr verausgabt wurden. Es gibt jedoch noch einen weiteren aktuellen Trend, der durchaus

bemerkenswert ist. Man kann derzeit beobachten, dass sich Dänemark, Finnland und Schweden in ihrer Zuwanderungs- und Integrationspolitik zunehmend angleichen und austauschen. Teilweise wurden in Finnland ähnliche oder sogar die gleichen Gesetzesentwürfe verabschiedet, wie sie in Schweden vorliegen.

4. Im Gegensatz zu Dänemark, wo eine migrationspolitische Kursverschärfung durch die Sozialdemokraten die Rechtspopulisten erheblich geschwächt hat, sind die rechtspopulistischen Schwedendemokraten in Schweden derzeit zweitstärkste Kraft, durchaus auch mit Einfluss auf die Minderheitsregierung. Gibt es Erklärungsansätze für diese gegenläufigen Entwicklungen und können daraus Lehren für Deutschland gezogen werden?

Die dänischen Sozialdemokraten haben bereits vor Jahren ihre liberale Zuwanderungspolitik geändert und einen restriktiven Kurs eingeschlagen. Mit der Übernahme von Themen der Rechtspopulisten gelang es so, die Rechtspopulisten zu marginalisieren. Bei den letzten Wahlen konnten diese nur noch Stimmen im unteren einstelligen Bereich gewinnen. In Schweden jedoch hat man sich mit der restriktiven Wende schwerer getan. Diese wurde zwar auch unter sozialdemokratischer Führung vollzogen, aber deutlich später. In der Zwischenzeit avancierten die Schwedendemokraten zu einer starken politischen Kraft und zu einer festen Größe im Parteiensystem. Noch heute schreiben die Wähler vor allem ihnen die größte Kompetenz in Sachen Migrationspolitik zu. Dies gibt ihnen Auftrieb. Die Schwedendemokraten sind derzeit in Umfragen die stärkste Kraft und liegen mit 22 Prozent deutlich vor den regierenden konservativen Moderaten, die aktuell nur auf 16 Prozent kommen. Es ist vorstellbar, dass die Schwedendemokraten nach den nächsten Wahlen regieren werden. In Finnland sahen wir eine ähnliche Entwicklung und hier sind die Rechtspopulisten sogar aktuell an der Regierung beteiligt. Sowohl in Schweden als auch in Finnland kooperieren konservative heute in Sachfragen mit den rechtspopulistischen Parteien. Vor allem in Finnland findet dies auch in Sachfragen jenseits von Zuwanderung und Integration statt. Für Deutschland stellt sich insbesondere die Frage, wie es gelingen kann, dass Parteien der Mitte höhere Kompetenzzuschreibungen im Bereich Migration und Integration erlangen als die AfD. Auch wird man beobachten müssen, ob und inwiefern die AfD davon profitieren kann, wenn sich Rechtspopulisten in Schweden und Finnland als pragmatische politische Akteure mit Kompetenz in Sachfragen etablieren würden.

Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin

Ansprechpartnerinnen:

Caroline Schmidt

Flucht und Migration

Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3539

caroline.schmidt@kas.de

Dr. Annette Ranko

Integration

Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3457

annette.ranko@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Layout und Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)