

**2018-2**  
Policy Paper

# MIGRATIONSPOLITIK IM BUNDESTAGSWAHLKAMPF 2017 – DIE KLUFT ZWISCHEN ENTSCHEIDUNGS- UND DARSTELLUNGSPOLITIK

VON ANDREAS BLÄTTE / SIMON GEHLHAR  
JAN GEHRMANN / ANDREAS NIEDERBERGER  
JULIA RAKERS / EVA WEILER

**Zitiervorschlag:**

*Blätte, Andreas / Gehlhar, Simon et al.* 2018: Migrationspolitik im Bundestagswahlkampf 2017 – die Kluft zwischen Entscheidungs- und Darstellungspolitik, MIDEM-Policy Paper 02/18, Dresden.

# INHALTSVERZEICHNIS

	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	4
1.	<b>ENTSCHEIDUNGS- UND DARSTELLUNGSPOLITIK IN EINEM KONTROVERSEN FELD</b>	4
2.	<b>REGIERUNGSHANDELN NACH 2015: RESTRIKTION ALS LEITMOTIV</b>	5
3.	<b>MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSPOLITIK IM BUNDESTAGSWAHLKAMPF 2017</b>	6
4.	<b>DAS FOLGENREICHE AGIEREN UND LAVIEREN IM WAHLKAMPF</b>	12
5.	<b>WELCHER WEG DER POLITIKVERMITTLUNG?</b>	13
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	15
	<b>AUTOREN</b>	20
	<b>IMPRESSUM</b>	21

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Wahlkampf zur Bundestagswahl war von einem Paradoxon geprägt: Die Erwartung an Parteien als rationale Akteure im Wahlkampf ist, dass sie zu relevanten Themen ihre Konzepte und Erfolge darstellen. Doch obwohl die Zuwanderung eine erhebliche Rolle in der öffentlichen Diskussion spielte und die Regierung seit 2015 viele Entscheidungen der Migrationskontrolle getroffen hatte, wurde dies im Wahlkampf der Regierungsparteien nicht dargestellt. **Der Wahlkampf war von einem Syndrom geprägt, das wir *fame avoidance* nennen: Die Regierungsparteien rühmten sich nicht der von ihnen auf den Weg gebrachten Gesetzesänderungen und der erzielten Steuerungserfolge.** Die Strategien der Akteure mögen jeweils für sich rekonstruierbar sein, doch führt *fame avoidance* zu einem kollektiv problematischen Ergebnis.

**Die entstandene Kluft zwischen Entscheidungs- und Darstellungspolitik lässt politisch weiten Raum für Vorwürfe, die Regierung sei blind gegenüber Problemlagen, nicht handlungsbereit und handlungsfähig sowie mangelhaft responsiv gegenüber den Wählerinnen und Wählern.** Das Muster der *fame avoidance* schwächt somit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Institutionen und deren Problemlösungskapazitäten.

Eine Kongruenz von Entscheidungs- und Darstellungspolitik herbeizuführen, kann zum Rückgewinn verloren gegangenen politischen Vertrauens beitragen. Trotz einer ungünstigen Ausgangslage steht der neuen Koalition die Möglichkeit offen, eine öffentliche Debatte zu initiieren. Dies kann Teil eines „Masterplans Migration“ sein oder hiervon entkoppelt erfolgen. Insbesondere ein Einwanderungsgesetz kann die verloren gegangene Balance von Darstellungs- und Entscheidungspolitik wiederherstellen.

## 1. ENTSCHEIDUNGS- UND DARSTELLUNGSPOLITIK IN EINEM KONTROVERSEN FELD

Migrations- und Integrationspolitik ist seit 2015 ein kontroverses Politikfeld. Gerade weil die Fragen rund um Migration, Flucht, Asyl und Integration unter den Bürgerinnen und Bürgern in ungekannter Weise umstritten sind, steht nicht nur das Handeln, sondern gerade auch die Politikvermittlung durch Parteien und Regierungsakteure in diesem Feld vor erheblichen Herausforderungen. Der Ausgang der Bundestagswahl 2017 – das starke Abschneiden der Alternative für Deutschland (AfD) – legt nahe, dass die Parteien hier in wesentlichen Punkten hinter den Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger zurückgeblieben sind. Die folgende Analyse soll nachzeichnen, in welcher Weise insbesondere die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD große Zurückhaltung übten, eine ab 2016 im Kern restriktiv ausgerichtete Politik öffentlich in solcher Weise darzustellen. Diese durchaus rationalen Vorgehensweisen der Akteure im Parteienwettbewerb konnten dabei allzu leicht in der Wahrnehmung der Leistung des politischen Systems durch Bürgerinnen und Bürger den Eindruck hinterlassen, das politische System sei taub gegenüber den Sorgen der Bevölkerung.

Eine Nicht-Vermittlung des Regierungshandelns und die Nicht-Thematisierung möglicher gesetzgeberischer Handlungsvorschläge führte – so die hier entwickelte These – zu einer Debattenlage, die einen weiten Entfaltungsraum für populistische Argumentationen ließ. Konzeptionell orientiert sich die Analyse an zwei politikwissenschaftlichen Argumentationssträngen: Erstens ist es zu einer gängigen Argumentationsfigur geworden, bei politischen und administrativen Akteuren die Vermeidung von Schuldzuweisungen – *blame avoidance* – als Handlungsmotiv anzunehmen (Weaver 1986, S. 373). Dem wird hier ein Syndrom der *fame avoidance* gegenübergestellt (Blätte 2017). Dieses charakterisiert eine zunächst ungewöhnlich und paradox erscheinende Handlungsweise, bei der sich Akteure nicht des von ihnen Vollbrachten rühmen: Die Regierungsparteien im Bundestagswahlkampf

2017 vermieden die selbstbewusste Darstellung von Maßnahmen im Bereich der Migrationskontrolle. Zweitens knüpft die Analyse an die Differenzierung von Entscheidungs- und Darstellungspolitik (Sarcinelli 1987, S. 14-15; 2011, S. 120) an, die systematisch begründet, dass Entscheidungshandeln stets von einer Politikvermittlung (d.h. Darstellungspolitik) begleitet sein muss. Erst Politikvermittlung macht einem staatsbürgerlichen Publikum den Gehalt und die Intention des politischen Handelns verständlich. Dieses erschließt sich den Bürgerinnen und Bürgern nicht von selbst. Analysen zu den Agenda 2010-Reformen diagnostizieren, dass diese gerade auch deswegen auf so massive Widerstände traf, weil jene Reformpolitik ein Paradebeispiel unzulänglicher Politikvermittlung war (Nullmeier 2010, S. 186f). Bei der Migrationspolitik seit 2015 tritt das Problem einer Divergenz zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik abermals folgenreich auf.

Für die einzelnen politischen Akteure lässt sich rekonstruieren, weshalb sie in den Modus der *fame avoidance* verfielen. Doch was auf der Ebene der Akteure begründet erscheinen mag, ist für das Erscheinungsbild der demokratischen Institutionen gegenüber den Wählerinnen und Wählern ein Problem: Es entsteht das Bild politischer Untätigkeit ungeachtet von Herausforderungen, die als massiv angesehen werden. Tatsächlich hatte das Regierungshandeln ab 2016 eine restriktive Ausrichtung mit einer Vielzahl von Einschränkungen und Härten für Schutzsuchende. Doch dies blieb der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend entzogen.

Die folgenreiche Entkopplung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik in der Migrations- und Integrationspolitik hat in unserer Analyse im Bundestagswahlkampf 2017 zur Schwäche der Regierungsparteien beigetragen. Zudem hat sie jenen populistischen Akteuren in die Hände gespielt, welche die Leistungsfähigkeit der etablierten Politik für die Bürger negieren.

Eine Folgerung ist, dass eine gezielt geführte – und im Bundestagswahlkampf 2017 versäumte – öffentliche Debatte um die Ausrichtung der Migrations- und Integrationspolitik erforderlich ist. Dies kann etwa die Debatte um ein Einwanderungsgesetz sein, die durchaus Teil eines „Masterplans Migration“ (Bundesinnenminister Seehofer) sein kann. Eine fortwährende Divergenz von politischem Handeln und Politikdarstellung wäre jedenfalls für die Demokratie dysfunktional. Die Analyse entwickeln wir, indem wir die zentralen migrations- und integrationspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung in Erinnerung rufen (Kap. 2), den Verlauf der Wahlkampfauseinandersetzung von 2017 darstellen (Kap. 3), die Kalküle der Akteure im Wahlkampf rekonstruieren (Kap. 4). Auf dieser Grundlage wird die These begründet, dass eine Neuausrichtung der Migrations- und Integrationsdebatte als Kristallisationspunkt einen gesetzgeberischen Vorschlag der neuen Bundesregierung benötigt, mit welchem der Anspruch einer Regierung, Migration gedeckt von einem demokratischen Konsens zu steuern, für die Bürgerinnen und Bürger wieder erkennbar wird (Kap. 5).

## 2. REGIERUNGSHANDELN NACH 2015: RESTRIKTION ALS LEITMOTIV

Der Herbst 2015 markiert einen Höhepunkt des Migrationsgeschehens. Unabhängig von der Frage, ob Umfang und Art der Zuwanderung nach Deutschland vermeidbar oder in anderer Weise steuerbar gewesen wären: Der neuen Qualität der migrationspolitischen Herausforderungen stand ein Bündel politischer Initiativen gegenüber, das hinsichtlich der Abfolge und Bandbreite historisch den gleichen Ausnahmeharakter hatte wie die Fluchtsituation von 2015 selbst. Konkret bedeutete dies, dass es eine Kette von Verschärfungen des Asylrechts gab. Ein kurzer Abriss der wichtigsten Maßnahmen soll zeigen, dass die Bundesregierung umfassende Aktivitäten im Bereich von Gesetzgebung und Implementierung entfaltete.

Die Migrationsdynamik von 2015 traf die politisch Handelnden mit großer Wucht. Allerdings hatte sich ein Anstieg der Fluchtzuwanderung schon zuvor angekündigt. Bereits vor der Vergrößerung der Flüchtlingsbewegung im Spätsommer 2015 hatte die Bundesregierung angesichts steigender Asylbewerberzahlen begonnen, in der Asylgesetzgebung auf die neue Situation zu reagieren. Bevor der relative und absolute Anteil der syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge in die Höhe schnellte, galt die hohe Zahl Asylsuchender aus den Staaten des westlichen Balkans als politisches Problem. Im November 2014 erklärte die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Deutscher Bundestag 2014) Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien per Gesetz zu sicheren Herkunftsstaaten. Das Ziel der kontroversen Entscheidung war eine schnellere Bearbeitung und eine rasche Beendigung des Aufenthaltes von Personen ohne Bleibeperspektive in Deutschland.

Nach dem massiven Anstieg der Flüchtlingszahlen im Spätsommer 2015 folgten weitere Gesetzesänderungen in kurzer Abfolge. Den Auftakt machte das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, das sogenannte Asylpaket I (Deutscher Bundestag 2015). Es wur-

de zwischen den Koalitionspartnern CDU, CSU und SPD vereinbart und passierte Bundeskabinett, Bundestag und Bundesrat im Eiltempo im September und Oktober 2015 (vgl. Übersicht 1).

### Übersicht 1

#### Asylpaket I vom 20. Oktober 2015: Maßnahmen

- Einstufung von Albanien, dem Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten.
- Einführung der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender für Geflüchtete, die bereits als asylsuchend gemeldet sind, aber noch keinen Antrag gestellt haben. Die Bescheinigung bestimmt neben Angaben zur Person auch die Aufnahmeeinrichtung, in welcher der Asylantrag zu stellen ist.
- Nach Antragstellung Pflicht, höchstens 6 Monate in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu leben. Für Angehörige sicherer Herkunftsstaaten gilt diese räumliche Beschränkung bis zur Entscheidung über den Antrag und gegebenenfalls bis zur Ausreise/Abschiebung.
- Nach dreimonatigem Aufenthalt kann die Ausübung einer Beschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden. Während der Zeit in einer Aufnahmeeinrichtung herrscht jedoch ein Beschäftigungsverbot. Deswegen kann der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit bis zu 6 Monate versperrt sein. Für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten gilt sowohl für die Dauer des Asylverfahrens ein Beschäftigungsverbot als auch für die anschließende Duldung nach der Ablehnung des Antrags.
- Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, dürfen bei freien Kapazitäten an Integrationskursen teilnehmen.
- Das Sachleistungsprinzip wird auf die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ausgedehnt. Anstatt Taschengeld sollen Flüchtlinge in den Aufnahmeeinrichtungen Sachleistungen erhalten. Vollziehbar Ausreisepflichtige müssen mit Ablauf der Ausreisefrist mit Leistungskürzungen rechnen.
- Einführung des Ausreisegewahrsams, um die Durchführung der Abschiebung zu garantieren. Darüber hinaus darf der Termin der Abschiebung nicht mehr angekündigt werden.

In der Öffentlichkeit stark umstritten war das als „EU-Türkei-Abkommen“ bekannte Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 17. März 2016 (Europäische Union 2016): Damit schränkte die EU Möglichkeiten für Geflüchtete ein, nach Europa zu kommen. Für jede Abschiebung wird eine andere Person in der EU angesiedelt (im Zuge des sog. *resettlement*). Im Fall einer Abnahme der irregulären Grenzübertritte wurden der Türkei Geldzahlungen und Visaliberalisierungen in Aussicht gestellt. Der Streit über das EU-Türkei-Abkommen verdrängte allerdings die Wahrnehmung der forcierten Gesetzesarbeit. Unmittelbar nach dem Abkommen wurde vom Bundestag das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 17. März 2016, das sogenannte „Asyl-

paket II“ (Deutscher Bundestag 2016a), beschlossen (vgl. Übersicht 2).

#### Übersicht 2

##### **Asylpaket II vom 17. März 2016: Maßnahmen**

- Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, Folgeantragssteller und Asylbewerber, die ihre Mitwirkung beim Verfahren verweigern, gilt das beschleunigte Verfahren, in dem innerhalb einer Woche über den Antrag entschieden wird. Eingeführt werden Sanktionen für Asylbewerber, die beim Verfahren nicht mitwirken.
- Sozialleistungen werden nur gewährt, wenn die Aufnahme in der zuständigen Einrichtung erfolgt ist und die verschärfte Residenzpflicht eingehalten wird.
- Die Aufnahmeeinrichtung ist für das gesamte Asylverfahren zuständig. Abschiebungen sind auch aus der Einrichtung möglich.
- Die Sozialleistungen werden an die Sicherung des Existenzminimums angepasst. Dies bedeutet in der Praxis, dass Alleinstehende zehn Euro weniger im Monat erhalten.
- Abschiebehindernisse werden abgebaut und nur noch im Fall lebensbedrohlicher oder sehr schwerwiegender Krankheiten mit ärztlichem Gutachten anerkannt.
- Der Familiennachzug für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz wird für zwei Jahre ausgesetzt.

Schließlich weitete die Regierungskoalition mit dem Integrationsgesetz vom 6. August 2016 die Möglichkeiten der verpflichtenden Teilnahme an Integrationskursen und -maßnahmen aus und ermöglichte die Sanktionierung in Form von Leistungskürzungen bei der Nichterfüllung dieser Pflicht (Deutscher Bundestag 2016c, vgl. Übersicht 3).

#### Übersicht 3

##### **Integrationsgesetz vom 6. August 2016**

- Asylbewerber müssen ihren Anspruch auf einen Integrationskurs innerhalb eines Jahres geltend machen.
- Für Asylsuchende, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten, wurden die Möglichkeiten zur verpflichtenden Teilnahme an Integrationskursen ausgeweitet. Auch bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz drohen Sanktionen, wenn ein Pflichtkurs nicht besucht wird. Im Falle vollständiger Ablehnung von Integrationsmaßnahmen können Leistungen gekürzt werden.
- Die Gewährung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts erfolgt in der Regel nach 5 Jahren und ist an Integrationsleistungen geknüpft.
- Für die Dauer einer aufgenommenen Berufsausbildung werden Geflüchtete geduldet.
- Eine 3-jährige Wohnsitzauflage im Bundesland der Erstzuweisung soll Segregation vermeiden. Ausgenommen hiervon ist die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an einem anderen Ort.

Die erkennbare Stoßrichtung dieser Maßnahmen und Maßnahmenpakete war, die Rechte und Freiheiten für Asylsuchende in Deutschland einzuschränken, schnellere Asylverfahren zu ermöglichen und die Hürden gegen Abschiebungen zu senken. Parallel zu den gesetzlichen Verschärfungen ging das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ab Anfang November 2015 dazu über, Asylsuchenden nur noch subsidiären Schutz anstatt eines Flüchtlingsstatus oder Asyl zu gewähren (Lohse, Sattar 2015). Diese Änderung der Verwaltungspraxis war in der Koalition brisant, weil mit dem subsidiären Schutz Einschränkungen eines möglichen Familiennachzugs verknüpft waren.

Die diplomatische Flankierung des restriktiven Kurses erschöpfte sich nicht mit dem EU-Türkei-Abkommen. So reiste Innenminister de Maizière in die Maghreb-Staaten Marokko, Tunesien und Algerien und verhandelte mit seinen dortigen Amtskollegen, um die Rückführung abgelehnter Asylbewerber zu beschleunigen (Die Bundesregierung 2016). Welche all jener Maßnahmen tatsächlich zum Rückgang der Asylbewerberzahlen führte, ist Gegenstand der politischen Debatte. Was die gesetzlichen Restriktionen bewirkten, was den jahreszeitlichen Konjunkturen zuzuschreiben ist und wie weitreichend der Effekt der Schließung der Balkanroute war, ist nicht geklärt. Im Ergebnis unstrittig ist jedenfalls, dass die Spitzenwerte der Fluchtzuwanderung von 2015 die Ausnahme blieben. Abbildung 1 stellt die Zahl der monatlich vom BAMF entgegengenommenen Asylanträge von 2015 bis 2017 dar.

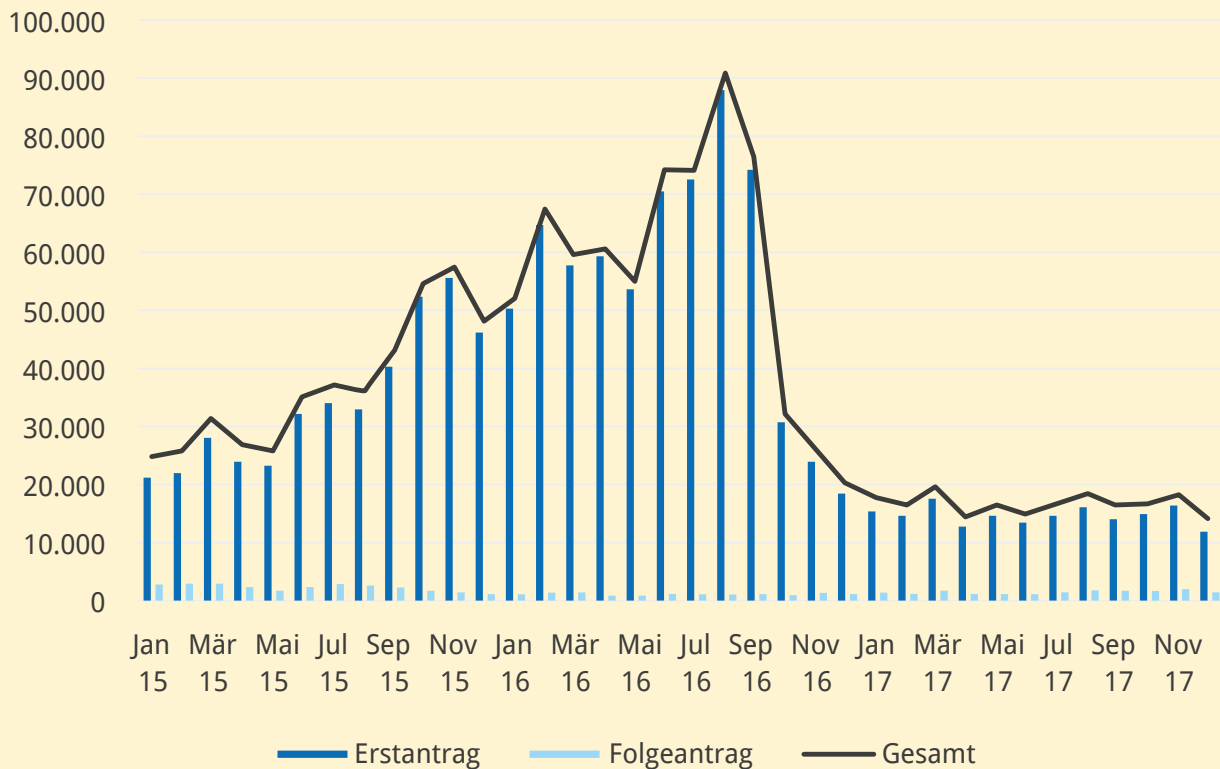
Dem sprunghaften Anstieg der Zahlen nach der Grenzöffnung im Spätsommer 2015 steht also ab den Sommermonaten 2016 ein starker Rückgang der Asylanträge gegenüber.

Die Bundesregierung hätte für sich reklamieren können, nach einer historischen Ausnahmesituation mit einer Reihe von mitunter harten Maßnahmen die Kontrolle über das Migrationsgeschehen wiedererlangt zu haben. Aber statt die Serie der Einigungen als Zeichen einer konsensfähigen Regierungskoalition zu präsentieren, die ungeachtet aller Differenzen handlungsfähig war, führten die Regierungsparteien einen Wahlkampf, in dem die Bandbreite und auch die erzielten Erfolge ihres politischen Handelns niemandem ersichtlich werden konnten.

### **3. MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSPOLITIK IM BUNDESTAGSWAHLKAMPF 2017**

Die Entscheidung der Bundesregierung vom September 2015, das Dublin-Verfahren auszusetzen, markiert eine Zäsur der deutschen Migrationspolitik. Es ist eine offene Debatte, inwieweit diese Entscheidung ohne strategische Intentionen schlicht passierte (Alexander 2017), oder doch von längerfristigen Überlegungen geleitet war (Manow 2018, S. 7). Die Offenheit Deutschlands für Geflüchtete, die in Deutschland Zuflucht vor Krieg und Vertreibung suchen, vor allem für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge, stieß zunächst auf Zustimmung in weiten Teilen der Bevölkerung. Hierfür steht der Begriff der „Willkommenskultur“.

Abbildung 1: Zahl der Asylanträge von 2015 bis 2017



Quelle: BAMF

Die ideelle Fundierung ihrer Politik fasste Bundeskanzlerin Angela Merkel in dem zunächst bei der Sommerpressekonzferenz 2015 geäußerten Leitsatz „Wir schaffen das“ zusammen, der in der Folge auch durch mehrfache Wiederholung zum Symbol für die Flüchtlingspolitik wurde (vgl. Fried 2015).

Zugkraft und Eindeutigkeit der Darstellung der Politik nach der „Wir schaffen das“-Formel gingen jedoch sukzessive verloren. Nach und nach regte sich in der CDU wachsende Kritik am asylpolitischen Kurs der Kanzlerin. Die „Silvesternacht von Köln“ am Jahreswechsel 2015/16 beschleunigte den Meinungsumschwung in Öffentlichkeit und Partei drastisch. Die Kanzlerin reagierte mit einer vorsichtigen rhetorischen Relativierung ihrer Asylpolitik. Im September 2016 erklärte sie, ihr Leitsatz sei zu einer „Leerformel“ geworden. Sie wolle ihn daher „kaum noch wiederholen“ (Süddeutsche Zeitung 2016). Merkel bekundete in Richtung CSU, dass beide Parteien das gleiche Ziel hätten, nämlich „die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren und zu begrenzen“ (Die Welt 2016a). Dem „humanitären Imperativ“ aus ihrer Rede auf dem CDU-Parteitag 2015 setzte sie ein Jahr später die Mahnung entgegen, dass sich die Krise nicht wiederholen dürfe (Der Spiegel 2016). Doch trotz aller Distanzierungsversuche erklärte die Bundeskanzlerin in einem prominent platzierten Interview mit der Bild-Zeitung, dass sie ihr Handeln im Herbst 2015 nicht bereue und alle wichtigen Entscheidungen genauso wieder treffen würde (Diekmann et al. 2016).

In den Nuancen mögen sich Merkels Aussagen nicht widersprechen und Ambivalenzen können politisch intendiert gewesen sein. Was jedenfalls nicht erfolgte, war ein

eindeutiges öffentliches Bekenntnis zu dem in der Sache längst voll und ganz auf Restriktion ausgerichteten Kurs der Asyl- und Flüchtlingspolitik. „Merkels Flüchtlingspolitik“ war ab 2016 zu einem Phantom geworden.

Der Weg zu einer kommunikativen Wende schien offenkundig verstell. Es hatte sich eine Kluft zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik geöffnet. All das, was 2016 zum Rückgewinn von Migrationskontrolle von der Bundesregierung getan worden war, wurde von der CDU im Bundestagswahlkampf 2017 nicht offensiv thematisiert.

Im Wahlkampf 2017 setzte die CDU, wie bereits 2013, auf einen personalisiert geführten Wahlkampf, mit Angela Merkel im Mittelpunkt, die nach wie vor als Garant für Stabilität und Sicherheit stehen sollte. Flankiert wurde der Wahlkampf durch eine Plakatkampagne, die „für ein Deutschland, indem wir gut und gerne leben“ warb. DIE ZEIT bezeichnete die Kampagne als „Marketing ohne Inhalte“ (Schuler 2017). Dabei war die CDU in der Migrationspolitik bei näherem Hinsehen keineswegs ideen- oder konzeptlos. Im Wahlprogramm forderte die Partei eine Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsländer und einen umfassenden Schutz der EU-Außengrenze. So lange diese nicht geschützt werde, halte man an Binnengrenzkontrollen fest (CDU 2017). Zudem wurde für Abkommen mit Drittstaaten nach dem Vorbild des EU-Türkei-Abkommens geworben.

Die Ausgangslage für die SPD war anders und doch in den Folgen ähnlich. Die SPD steht traditionell für eine im Vergleich zur CDU offenere Asyl- und Migrationspolitik. Sie begleitete den Beginn der steigenden Asylzahlen im Herbst 2015 mit Optimismus. So bekräftigte der damalige SPD-Vorsitzende und Vizekanzler Sigmar Gabriel im September 2015, dass Deutschland bis zu 500.000 Flüchtlinge pro Jahr verkraften könne. Parteivize Ralf Stegner pflichtete Gabriel bei und ergänzte, dass Deutschland hohe Flüchtlingszahlen gar über mehrere Jahre aufnehmen könne (Frankfurter Allgemeine Zeitung 18.10.2015).

Die SPD war jedoch auch in Regierungsverantwortung. Bei den Verhandlungen zum Asylpaket II vom März 2016 traten die Spannungen in der SPD offen zu Tage. Insgesamt wurde das Anliegen einer Beschleunigung der Asylverfahren zwar begrüßt, doch erklärte SPD-Fraktionschef Thomas Oppermann, dass man gerne mehr für Familien getan hätte, dies aber mit der Union nicht machbar gewesen sei (ZEIT Online 2016). Sigmar Gabriel distanzierte sich von dem Asylpaket mit der Begründung, von der Aussetzung des Familiennachzugs für minderjährige Flüchtlinge nichts gewusst zu haben (Linden 2016). Integrationsministerin Özoguz betonte, dass es ohne die SPD gar keinen Familiennachzug mehr gäbe und die Aussetzung auch nur eine kleine Gruppe vorübergehend betreffe (Deutscher Bundestag 2016d). Generell ging es der SPD stets mehr darum, die Verbesserungen der Situation für Geflüchtete hervorzuheben, als auf die vorgenommenen Einschränkungen zu verweisen. Am Ende stimmte die SPD 2015 und 2016 den Restriktionen in der Asylpolitik größtenteils geschlossen zu.

Die ambivalente Positionierung der SPD in der Flüchtlingspolitik wurde auch im Wahlkampfsjahr 2017 deutlich. Der Partei fiel es insgesamt schwer, eine stringente Wahlkampfstrategie in der Migrations- und Integrationspolitik zu entwickeln. Nach den Übergriffen in der Silvesternacht von Köln und dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz in Berlin wurde eine offene Flüchtlingspolitik von vielen nicht mehr als mehrheitsfähig erachtet. Stattdessen ging die SPD das Problem indirekt an, indem sie mit dem Thema innere Sicherheit in das Wahlkampfsjahr startete (Gabriel 2017). In einer Pressemitteilung erklärte die SPD Sicherheit gar zum „ursozialdemokratische[n] Thema“ (Gabriel 2017). Aufgrund der traditionell starken Position der CDU in diesem Politikbereich und beflügelt vom „Schulz-Effekt“ entschied man dann aber, das Thema soziale Gerechtigkeit in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu stellen (Löhr 2017). Dabei hätte die SPD durchaus mit eigenen Vorschlägen die politische Diskussion im Wahlkampf beeinflussen können. Tatsächlich hatte die Partei einen Entwurf für ein deutsches Einwanderungsgesetz entwickelt. Dieser war von der SPD-Bundestagsfraktion bei einer Pressekonferenz am 7. November 2016 vorgestellt worden (SPD 2016). Dieses Gesetz sollte ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild einführen, den Fachkräftebedarf in Deutschland decken und ihn durch Quoten jährlich neu berechnen. Anstelle einer bloß reagierenden Asylpolitik steht das Gesetz für den Ansatz einer strategischen Neuausrichtung der Migrationspolitik, die Zuwanderer nicht als Kostenfaktor, sondern als wirtschaftliche Ressource begreift. Doch die SPD unternahm nur einen halbherzigen Versuch, die Debatte um ein Einwanderungsgesetz medienwirksam und nachhaltig im Diskurs zu platzieren.

Nach drei verlorenen Landtagswahlen (Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) und dem Erlöschen des „Schulz-Effekts“ verlor der SPD-Wahlkampf deutlich an Zugkraft. Der Entwurf des Einwanderungsgesetzes spielte in der Kampagne keine Rolle. Stattdessen kritisierte der SPD-Spitzenkandidat Schulz die Politik der Bundesregierung vom europäischen Standpunkt aus und bemängelte, dass die bisherige Flüchtlingspolitik ohne eine Absprache mit den EU-Mitgliedsstaaten vollzogen worden sei. Gleichzeitig plädierte er für ein europäisches Einwanderungsrecht (Bewarder/Sturm 2017). Für die Darstellung des Regierungshandelns folgenreich war die Entscheidung von Martin Schulz, Merkels Flüchtlingspolitik ins Visier zu nehmen. Er warf Merkel in der Asylpolitik Untätigkeit vor und warnte vor einer Wiederholung der Krise (Süddeutsche Zeitung 24.07.2017). Dabei gehörte die SPD der Regierung an und hatte an einer Reihe asylpolitischer Verschärfungen mitgewirkt. Die SPD-Kampagne verstellte den Blick auf dieses Handeln, ohne ihn für alternative Optionen zu weiten. Sie musste beim Publikum den Eindruck verstärken, die Regierung sei untätig gewesen.

Als einzige Regierungspartei stellte die CSU eine dezidiert restriktive Agenda in der Flüchtlingspolitik zur Schau. Seit Beginn der sogenannten Flüchtlingskrise formulierte sie - allen voran Horst Seehofer - grundlegende Kritik an den Entscheidungen der Kanzlerin. Die Reaktionen reichten von Drohungen, die CSU-Minister aus dem Kabinett abziehen, bis hin zur Erwägung, die Politik der Kanzlerin vom Verfassungsgericht prüfen zu lassen. Im Frühjahr 2016 klagte Seehofer vielbeachtet: „Wir haben im Moment keinen Zustand von Recht und Ordnung. [...] Es ist eine Herrschaft des Unrechts.“ (Fuchs/Kain 2016). Die CSU brachte eine Vielzahl an Vorschlägen zur Verschärfung des Asylrechts ein, die teilweise auch in das Wahlprogramm der CSU übernommen wurden (CSU 2017). So sollten kriminelle Ausländer und nicht-schutzbedürftige Asylbewerber konsequenter abgeschoben, Einreisekontrollen durchgeführt, Grenzen gesichert und der Zugang zu Sozialleistungen erschwert werden. Zudem sollte Integration am „Maßstab unserer Leitkultur“ erfolgen (CSU 2017, S. 14).

In der Außenwahrnehmung dominant und in der politischen Kommunikation alle anderen Forderungen weit überragend war jedoch die Forderung nach einer Obergrenze. Sie war bereits im September 2015 zur präferierten Lösung der Partei geworden, als Antwort auf eine Politik der „offenen Grenzen“. Im Dezember 2016 erklärte Seehofer die Obergrenze gar zu einer Bedingung für eine weitere Regierungsbeteiligung (Die Welt 2016b). Zwischen CDU und CSU herrschte lange Zeit eine vergiftete Stimmung. Die Obergrenze stand mehr als jede andere Frage für die Uneinigkeit in der Union. Seehofer kündigte an, dass die CSU, sollte Merkel nicht einlenken, einen von der CDU getrennten Wahlkampf führen werde (Die Welt 2016c).

Im Wahlkampfsjahr 2017 wurden versöhnlichere Töne angeschlagen. Zwar wurde seitens der CSU weiter auf einem härteren Kurs in der Asylpolitik insistiert, doch die Forderung einer Obergrenze als Bedingung für eine Regierungsbeteiligung wurde abgeschwächt. So sollte eine Obergrenze lediglich Ziel, nicht jedoch Bedingung zukünftiger Koalitionsverhandlungen sein (Bannas 2017; ARD 2017). Die CSU

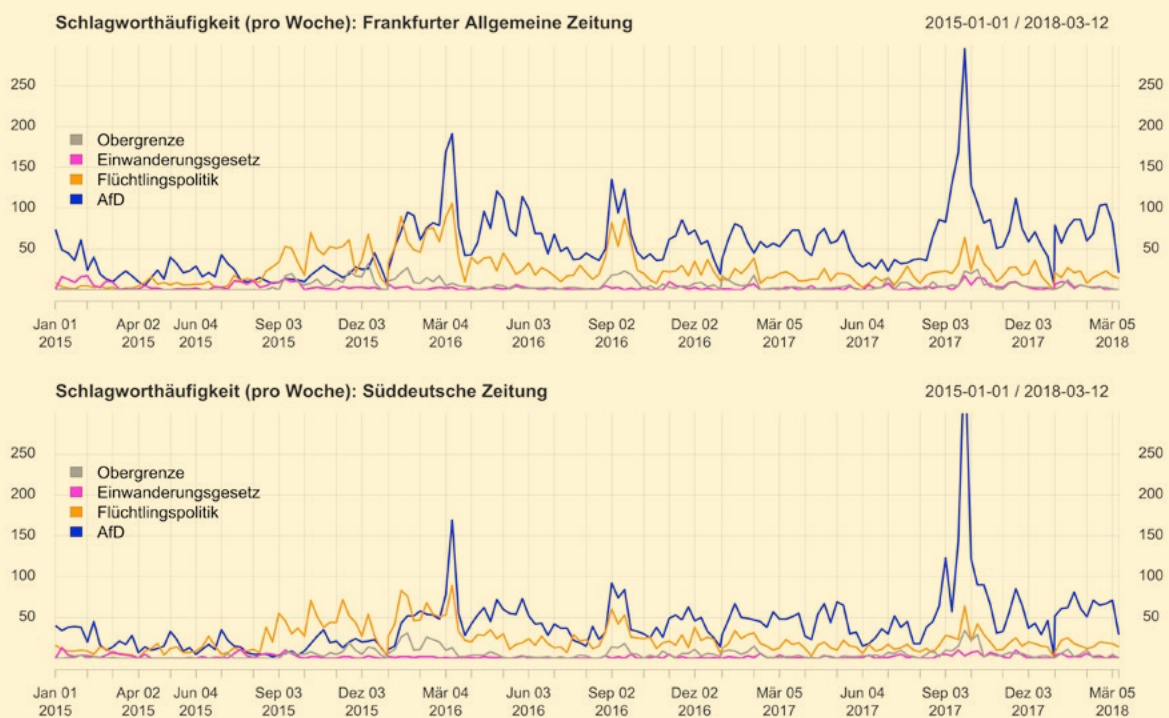


versuchte sich in einer Zwitterrolle zwischen zuverlässigem Koalitionspartner und glaubhafter Oppositionspartei in Regierungsverantwortung. So hatte Seehofer seine Partei, dem Credo Franz-Josef Strauß folgend, dass es rechts neben der Union keine demokratisch legitimierte Partei geben dürfe, gegen die AfD in Stellung gebracht. Doch erfolgte 2017 eine programmatische Entschärfung. Das Resultat war ein Verlust an Profilschärfe im Vergleich zur AfD und ein Wahlkampf, in dem die Momente der schärfsten Profilierung bereits 2016 erfolgt waren. Erreicht hat die CSU mit dem immer wieder entfachten Streit um die Obergrenze aber vor allem, dass die politische Aufmerksamkeit systematisch vom restriktiven Kurs des Regierungshandelns abgelenkt wurde.

Abbildung 2 zeigt den Konjunkturverlauf der Auseinandersetzung um die Obergrenze anhand einer Zeitreihe mit den Häufigkeiten zentraler Schlagworte der Migrationsdebatte, wie „Flüchtlingspolitik“, „Obergrenze“, „Einwanderungsgesetz“ sowie Erwähnungen der AfD in der Berichterstattung von Süddeutscher Zeitung und Frankfurter Allgemeiner Zeitung. Das nur sporadische Auftreten von Hinweisen auf ein „Einwanderungsgesetz“ mit nur geringen Ausschlägen nach oben belegt, dass eine dahingehende Debatte zu keinem Zeitpunkt nennenswert geführt wurde. Die konjunkturelle Verknüpfung der Thematisierungen der „Flüchtlingspolitik“, der Aufmerksamkeit für die „AfD“ und auch der Debatte um die „Obergrenze“ hingegen ist deutlich. Der Kurvenverlauf sagt über eine kausale Verknüpfung nichts aus, doch zeigt er eine zu analysierende Korrelation.

Im Wahlkampf der Oppositionsparteien – mit Ausnahme der AfD – hatten migrations- und asylpolitische Themen einen geringeren Stellenwert. Die Linke stellte gleich zu Beginn des Wahlkampfes andere, klassisch linke Themen in den Vordergrund. Uneinigkeit über die Ausrichtung der Flüchtlingspolitik konnte sie damit kaschieren (Wehner 2017). Auch die Grünen positionierten sich hier eher zurückhaltend. Stattdessen konzentrierten sie sich auf ihre Kernthemen wie Umwelt und Soziales. Einen Sonderweg beschritt die FDP. Sie positionierte sich für den Großteil der Krise zwischen verhaltenem Optimismus und Kritik an der Regierungspraxis, die sie relativ frei üben konnte: Die Partei war seit 2013 weder in Regierungsverantwortung, noch war sie über den Bundesrat in Entscheidungen eingebunden. Die Liberalen hatten schon im Frühjahr 2015 ein Einwanderungskonzept vorgestellt, auf das sie hinweisen konnten. Im Wahlkampf selbst zeigte sich Christian Lindner jedoch zunehmend angriffslustig gegenüber der Asylpolitik der Bundesregierung. Er forderte eine „klare Trendwende“ und: „Statt grenzenloser Aufnahmebereitschaft muss die Einwanderungspolitik geordnet werden“ (Herholz 2017). Die FDP verband Forderungen nach einer Neuordnung der Einwanderung mit einer scharfen, jedoch rechtsstaatlich begründeten Kritik des Verlusts von Migrationskontrolle. Das Thematisierungsangebot der FDP wurde von den Unionsparteien und der SPD nicht aufgegriffen.

Abbildung 2: Zeitreihe mit den Häufigkeiten zentraler Schlagworte der Migrationsdebatte in der medialen Berichterstattung



Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung auf Basis der digitalen Zeitungsarchive der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und Süddeutschen Zeitung, hier: Trefferübersichten

Die migrations- und integrationspolitische Konfliktlinie im Wahlkampf war schließlich anderer Art: Sie verlief zwischen dem Bild einer Regierungspolitik, die - entkoppelt vom Regierungshandeln 2016 - in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin im Modus der Offenheit von 2015 verharrte, und der kritischen Gegenposition hierzu, die von keiner Partei so explizit vorgebracht wurde wie von der AfD.

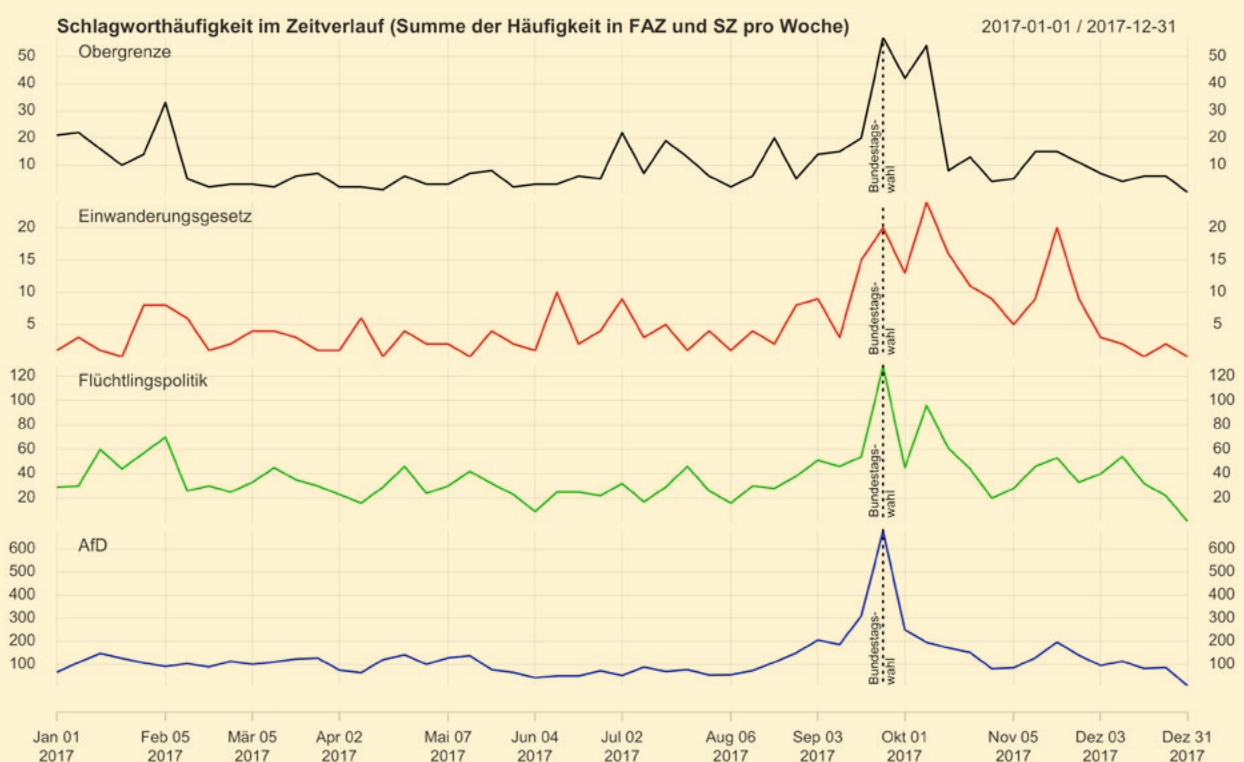
Die Verschärfungen der Bundesregierung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik konnte die AfD in ihrem voll und ganz auf Restriktion von Zuwanderung ausgerichteten Kurs ignorieren. Markierte im Bundestagswahlkampf 2013 noch der Austritt aus dem Euro den programmatischen Schwerpunkt der AfD, so vertraute sie im Wahljahr 2017 fast ausschließlich auf die Trias aus Asylpolitik, Islamkritik und innerer Sicherheit. Bereiche wie Bildungs-, Sozial-, Renten-, Energie-, Klima- oder Steuerpolitik wurden zwar im Wahlprogramm behandelt (AfD 2017), spielten letztlich im Wahlkampf aber kaum eine Rolle. Inszenierte Skandale bildeten einen wesentlichen Baustein des kommunikativen Repertoires der AfD. Positionierte man sich im Wahlprogramm als konservativ-bürgerliche Partei, so wurde routinemäßig auf Wahlkampfveranstaltungen, bei TV-Auftritten und über soziale Netze provoziert. Dass es sich bei den kontroversen Äußerungen nicht um verstreute Entgleisungen einzelner AfD-Politiker handelte, zeigt ein vertrauliches Strategiepapier der Partei, das im Dezember 2016 veröffentlicht wurde.

Darin erklären die Autoren, sie werden „ganz bewusst und auch ganz gezielt immer wieder politisch inkorrekt sein [...] und auch vor sorgfältig geplanten Provokationen nicht zurückschrecken“ (AfD 2016, S. 10-11). Die voraussehbare Kritik der „Altparteien“ war hierbei Teil der Strategie. Niemand, so das Resümee der Autoren, gebe „der AfD mehr Glaubwürdigkeit als ihre politischen Gegner“ (AfD 2016, S. 11).

Die in dem Papier formulierte Strategie zog sich kontinuierlich durch den Wahlkampf und prägte den Zugang der AfD zum Migrationsgeschehen. So twitterte der AfD-Politiker Markus Pretzell als Reaktion auf den Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016, dass es sich bei den Opfern des Anschlags um „Merkels Tote“ handele (Das Gupta 2016). Im März 2017 empfahl der AfD-Fraktionsvorsitzende im brandenburgischen Landtag, Alexander Gauland, einen „generelle[n] Einreisestopp für Menschen aus muslimischen Ländern, in denen die politische Lage stabil ist“, da der Islam „mit dem Grundgesetz nicht vereinbar“ sei (Der Westen 04.03.2017). Die Besonderheit der AfD-Wahlkampfstrategie lag jedoch nicht allein in den Tabubrüchen, sondern in der Instrumentalisierung der Medien im Nachgang jeder Affäre. Dabei orientierten sich die Skandale geradezu perfekt an den Auswahl- und Aufmerksamkeitskriterien des medialen Systems (Hillje 2017). Auf Inhalte und Lösungsvorschläge setzte die AfD im Wahlkampf nur am Rande. Provozierte Skandale dienten als Multiplikatoren der eigenen Botschaft.

Im Kern der AfD-Strategie stand die Vermittlung des Gefühls der anhaltenden Untätigkeit der Regierung, obwohl die

Abbildung 3: Schlagwörter der Migrationsdebatte im Wahljahr 2017



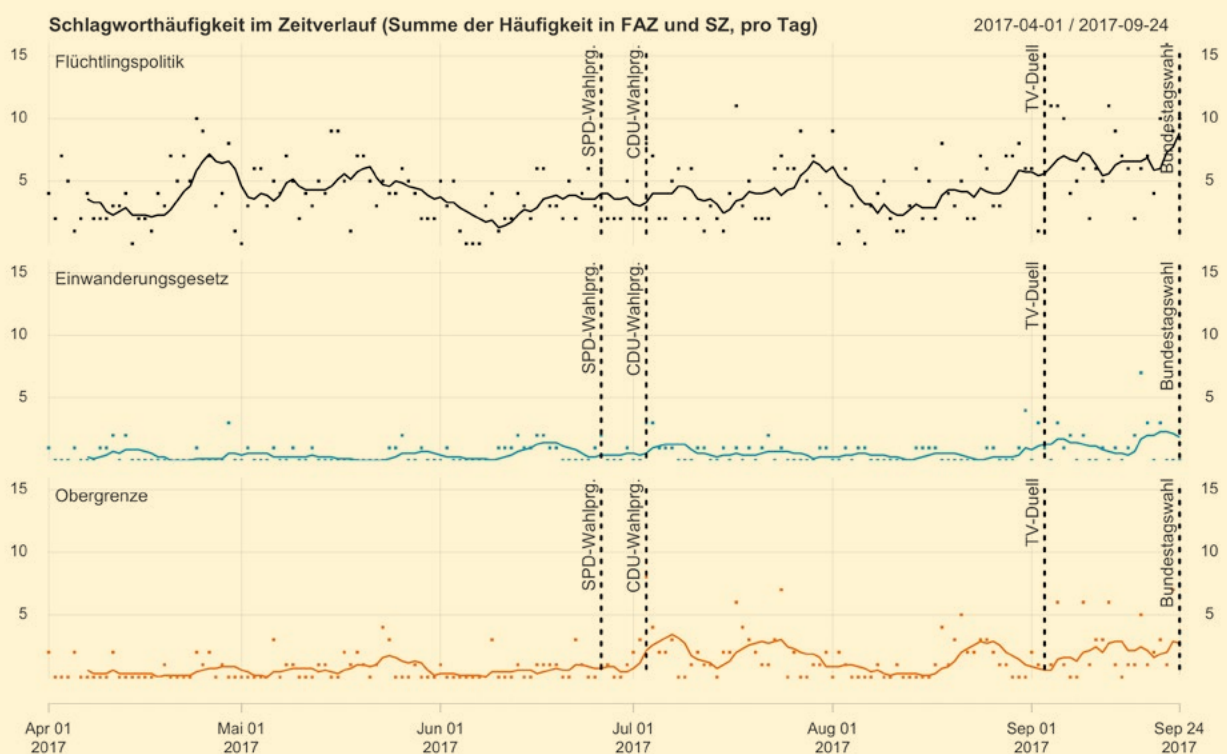
Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung auf Basis der digitalen Zeitungsarchive der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und Süddeutschen Zeitung, hier: Trefferübersichten

Bundesregierung längst einen asylpolitisch schärferen Kurs eingeschlagen hatte. Die Regierung selbst schuf jedoch die Voraussetzungen dafür, dass das Basismotiv populistischer Rhetorik leicht bedient werden konnte: Eine abgehobene Elite missachtet die Interessen des Volkes. Wie erfolgreich die Strategie war, zeigte sich im Verlauf des Kanzlerduells: Obgleich keiner der beiden Kandidaten einen dezidiert asylbezogenen Wahlkampf geführt hatte, dominierte das Thema mit rund der Hälfte der Zeit das TV-Duell von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und ihrem Herausforderer Martin Schulz (SPD). Fast die Hälfte der insgesamt 95-minütigen Fernsehdebatte dominierte der Themenkomplex Flucht, Migration und Integration (Handelsblatt 2017; ARD 2017a). Außenpolitik und Diplomatie, das Verhältnis der Europäischen Union zur Türkei, soziale Gerechtigkeit und das Renteneintrittsalter, die Pkw-Maut und die Diesel-Affäre sowie Steuern wurden als Themen in den restlichen 45 Minuten eher gestreift als besprochen. Die gängige Annahme, dass ein Wahlkampf im TV-Duell seinen Höhepunkt findet und im intensiven Schlagabtausch die Bandbreite aller politischen Themen behandelt wird (Faas et al. 2017; Maier/ Faas 2011), traf ohnehin nicht zu. Der Verlauf des Duells zeigte wie im Brennglas die Schwächen der kommunikativen Ansätze der Bundeskanzlerin und ihres Herausforderers: Die Darstellung der Steuerungserfolge der Bundesregierung erfolgte nur verzagt. Gerade weil Martin Schulz als Spitzenkandidat der Regierungspartei SPD auf die Kritik des Regierungshandelns setzte und Angela Merkel dies nicht energisch genug zurückwies, blieb am Ende der Eindruck einer eklatanten Ungereimtheit des Handelns der Großen Koalition in diesem Politikfeld.

Tatsächlich markiert das Duell die beschleunigte Wiederkehr des Themenkomplexes der Flüchtlingspolitik in der Schlussphase des Bundestagswahlkampfes 2017. Die Konjunktur des Themas geht dabei Hand in Hand mit einer von der AfD wiedergewonnenen öffentlichen Aufmerksamkeit. Dies illustrieren die Abbildungen 3 und 4 als Auswertungen der Häufigkeiten der Schlagworte „Flüchtlingspolitik“, „Einwanderungsgesetz“ und „Obergrenze“ sowie der Nennung der AfD als politischer Akteur im Zeitverlauf der Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Die Aufmerksamkeit für die Flüchtlingspolitik war im Frühjahr und Frühsommer 2017 nach einer langen Phase der thematischen Dominanz auf ein Normalmaß im Themenrepertoire der Politik zurückgegangen. Ab Mitte Juli rückte sie wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Der Rückkehr der Flüchtlingspolitik als Ansprache eines politischen Problemkomplexes steht dabei keine gleichermaßen starke Resonanz von Problemlösungsangeboten gegenüber: Die Debatte und die Kritik der Flüchtlingspolitik waren reaktiviert, doch konnten die Regierungsparteien im Endspurt des Wahlkampfes daraus nur am Rande ein Gespräch über ihre Lösungsangebote (ein Einwanderungsgesetz oder auch die Obergrenze) machen.

Abbildung 4: Schlagworte der Migrationsdebatte 04/2017 – 09/2017



Quelle: Eigene Auswertung und Darstellung auf Basis der digitalen Zeitungsarchive der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und Süddeutschen Zeitung, hier: Trefferübersichten

#### 4. DAS FOLGENREICHE AGIEREN UND LAVIEREN IM WAHLKAMPF

In der Einleitung wurde die Differenzierung von Darstellungs- und Entscheidungspolitik angesprochen und die mit dem Konzept der Politikvermittlung verbundene systemische Notwendigkeit, diese beiden Felder des politischen Handelns in einen Austausch zu bringen. Ulrich Sarcinelli zeigt, dass demokratische Entscheidungspolitik auf Darstellungspolitik, d.h. auf eine adäquate Vermittlung politischer Entscheidungen angewiesen ist (Sarcinelli 1987). Eine problemorientierte Diskussion darüber, welche Folgen eine Kluft zwischen Darstellungs- und Entscheidungspolitik haben kann, ist gerade im Nachgang der Agenda 2010-Reformen geführt worden (Nullmeier 2010). Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass Maßnahmen, deren Ausrichtung dem vermeintlichen Willen eines relativ großen Teils der Bevölkerung entsprachen, im Wahlkampf 2017 nicht aktiv beworben wurden. Für die Regierungsparteien CDU und SPD lassen sich im Wesentlichen zwei Problemfelder identifizieren, die ihr Handeln im Wahlkampf verständlich machen können.

Das erste Problemfeld besteht darin, dass CDU und SPD das 2015 vermittelte Bild der offenen Flüchtlingspolitik nach außen hin weitgehend aufrechterhalten haben, während viele der inzwischen getroffenen Maßnahmen dem längst zuwiderliefen. Merkel hatte 2015 mit der Grenzöffnung einen symbolkräftigen Beschluss gefasst, dessen Bedeutung weit über die deutsche Innenpolitik hinausreichte. „Wir schaffen das“ war auch ein Signal an die europäischen und außereuropäischen Partner. Eine offensive Vermittlung der späteren restriktiven Maßnahmen wäre vor diesem Hintergrund riskant gewesen. Zum einen hätte damit gerechnet werden müssen, dass eine offene Kehrtwende als generelles Glaubwürdigkeits- und Kohärenzproblem, sogar als Fehlereingeständnis wahrgenommen worden, und damit das Bild einer wankelmütigen, in ihrem strategischen Kurs unsicheren Kanzlerin entstanden wäre. Zum anderen wäre ebenfalls anzunehmen gewesen, dass die bis dahin bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise auf unentbehrliche Weise aktive Zivilbevölkerung eine solche Wende als Entwertung ihrer Arbeit empfunden hätte, was Wählerpotential gekostet hätte; negative Auswirkungen auf die Mobilisierung der dringend benötigten zivilgesellschaftlichen Hilfe wären zu erwarten gewesen.<sup>1</sup>

Das zweite Problemfeld betrifft die Vermittlungsprobleme, die eine in ihrer Ausrichtung uneindeutige Politik aufwirft. Merkel sprach 2015 von einer „humanitären Katastrophe“,<sup>2</sup> die es mit der Grenzöffnung zu vermeiden gelte. Damit erhielt dieser Entschluss trotz des dezidiert werte-

basiert begründeten Einstehens für Menschlichkeit die für Merkmals Politikvermittlung charakteristische Sachzwanglogik - hier in Form eines moralischen Imperativs (Konvent für Deutschland 2016). Die Aufnahme der Flüchtlinge wurde damit zu einem nicht-diskursiven, notwendigen Erfordernis. Es folgte eine Verschiebung vom Legislativ- hin zum Exekutivhandeln: Die Grenzöffnung war nicht im Parlament diskutiert worden und die anschließende Aussetzung des Dubliner Übereinkommens – das absehbar dysfunktional war, dessen Reform aber nicht rechtzeitig angegangen worden war – stellte eine Abweichung von einem Regelwerk dar, auf das bis dato gerade Deutschland insistiert hatte. Die Maßnahmen, die bereits vor und insbesondere nach der Grenzöffnung getroffen und durchgeführt wurden, waren reaktive Ad-hoc-Maßnahmen, deren Anwendung eher politischen Vorgaben als rechtlichen Verfahren zu gehorchen schien. Ein Beispiel sind die sehr unterschiedlichen Anerkennungsquoten in den Bundesländern (Riedel/Schneider 2017) sowie die spiegelbildlich dazu erfolgreichen Klagen gegen Ablehnungsbescheide, die darauf schließen lassen (Deutscher Bundestag 2017), dass die Behörden ein standardisiertes Verfahren je nach politischer Lage unterschiedlich anwenden.<sup>3</sup> Zum Symbol einer Politik, die ihre moralische Fragwürdigkeit bereits im Namen trägt, ist aber wohl der „Türkei-Deal“ geworden, der von allen politischen Lagern kritisiert wurde, da er die Bundesregierung in ein Abhängigkeitsverhältnis von einem zunehmend autoritär auftretenden Partner gebracht habe – also wieder: für die Erreichung kurzfristiger Ziele langfristig den Gestaltungsspielraum nehme. Hans-Jürgen Papier attestierte dieser Politik in einem 2016 zu den Themen Migration und Asyl veröffentlichten Artikel, ihr Handeln erfolge „in zunehmendem Maße immer nur als ad-hoc-Krisenbewältigung, vorsorgende, krisenvermeidende Gestaltung von Organisation und Verfahren, aber auch von Inhalt und Ausrichtung der Politik findet kaum noch statt.“ (Papier 2016). Eine aus dem Inkrementalismus geborene Politik ließ sich in ihrer Widersprüchlichkeit schwer vermitteln.

All diese Schwierigkeiten führten zu einer offenen Flanke der Regierungsparteien gegenüber der AfD. Im Gegensatz zur CDU konnte die AfD eine restriktive Politik tatsächlich als geschlossene Agenda verkaufen, da sie sowohl angesichts ihrer programmatischen Ausrichtung als auch in der Erwartung ihrer Wähler keine komplexe Problembeschreibung geben musste. Das klar konturierte Ziel, so wenig Einwanderung wie möglich zu haben, ist wesentlicher Bestandteil des nationalistischen Programms der Partei. Insbesondere zu Beginn des Wahlkampfes wurde der politische und gesellschaftliche Diskurs mit der AfD vermie-

1 Einer Umfrage zufolge sehen 90% der Kommunen ehrenamtliches Engagement als wichtige Ressource in der Flüchtlingshilfe (Gesemann/Roth 2017). Ein Nachlassen der Unterstützung würde für diese Kommunen also gleichzeitig einen Verlust wichtiger Ressourcen in der Flüchtlingshilfe bedeuten.

2 Zahlreiche spätere, teilweise erheblich dramatischere Situationen wie z.B. die in Idomeni (Evangelischer Pressedienst 2016), haben keine ähnliche politische Reaktion ausgelöst, was die relative Beliebigkeit dieses Ausdrucks und der entsprechenden Entscheidung zeigt.

3 Wegen mangelnder Einzelfallprüfung sind vor den Verwaltungsgerichten zehntausende Klagen gegen die Erteilung des subsidiären Schutzstatus' anhängig; von den bereits bearbeiteten Klagen verlor die BRD 2016 75% (Deutscher Bundestag 2017). Weitere Beispiele sind die Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, der erst kurz zuvor in einer vom Bundestag beschlossenen Änderung des Asylrechts gewährt wurde (Deutsches Rotes Kreuz 2015) und den Kritiker dieser Entscheidung in mehreren völkerrechtlichen Abkommen verankert sehen (BAMF 2017; Behlert 2018); der Beschluss, die Balkanstaaten zu sicheren Herkunftsländern zu erklären, der die internen Leitlinien des BAMF (Augustin et al. 2016) ignoriert, und die erfolgreiche Klage zweier Syrer gegen ihre Wohnsitzauflage vor dem EuGH wegen mangelnder Einzelfallprüfung (Europäischer Gerichtshof 2016). Zur Wohnsitzauflage in Deutschland vgl. auch Renner 2018.

den. Sie konnte mit klaren und einfachen Formeln („Der Islam gehört nicht zu Deutschland.“) aufwarten, die Zeit der eindeutigen Bekenntnisse bei den Regierungsparteien war jedoch Vergangenheit. Der Rigorosität der AfD stand die Ambivalenz der Regierungsparteien gegenüber.

Anders als die CDU hätte die CSU prinzipiell kein Problem damit haben müssen, die erfolgten restriktiven Maßnahmen als Erfolg für sich zu beanspruchen. Allerdings schien hier schon früh der Entschluss gefallen zu sein, sich über eine rechts der CDU liegende Position zu profilieren. Die Abgrenzung zur CDU wurde geradezu zur Priorität. Insbesondere die stark vereinfachende Forderung nach einer Obergrenze prägte als ‚Gegenschlagwort‘ zu Merkels Politik der vermeintlich „offenen Grenzen“ den Fokus der Wahlkampfdiskussion, die den gesamten Problemkomplex von Flucht, Migration und Integration auf das Problem der Begrenzung reduzierte. Doch das Insistieren auf der Obergrenze suggerierte den Vorwurf der Untätigkeit und verstellte den Blick auf das Regierungshandeln.

Nach der Einigung auf das Asylpaket II im November 2015 verkündete Horst Seehofer, die CSU habe „das schärfste Asylrecht, das es jemals in unserem Lande gab“, umgesetzt (ZEIT Online 2015). Doch ein solches Bekenntnis zu Erreichtem blieb die Ausnahme. Niemand anders als die CSU selbst war es, die mit der Dauerforderung nach der Obergrenze den Eindruck erweckte, die Regierung habe letztlich nichts getan.

Die SPD hätte sich durch die offensive Vermittlung restriktiver Maßnahmen ebenso wie die CDU einem Glaubwürdigkeitsproblem ausgesetzt gesehen, das durch den innerparteilichen Dissens zwischen Parteilinken und eher konservativen Kräften allerdings noch wesentlich verschärft worden wäre. Mehr als das fehlende Bekenntnis zu restriktiven Maßnahmen verwundert im Wahlkampf der SPD allerdings die Tatsache, dass ihr bereits 2016 erarbeiteter Gesetzesentwurf zum Einwanderungsgesetz nicht als Alternative zur bisherigen Politik präsentiert und entsprechend beworben wurde. Zwar verwies man während des Wahlkampfes durchaus punktuell auf den Entwurf, allerdings zu einem relativ späten Zeitpunkt und ohne ernsthafte Anstrengungen, dem Wähler Inhalt und gewünschte Wirkung des Gesetzes nahezubringen.

Die fehlende Vermittlung dürfte hier nicht zuletzt dem Umstand geschuldet sein, dass es der Vorschlag eines Einwanderungsgesetzes notwendig gemacht hätte, das Problem und seine Lösung anders zu beschreiben. Ein Einwanderungsgesetz könnte durch die Schaffung legaler Einwanderungsmöglichkeiten die ungesteuerte Zuwanderung reduzieren und, im Falle eines restriktiven Einwanderungsgesetzes, langfristig zu einer Reduktion der Zuwanderungszahlen führen. Mit einem Einwanderungsgesetz werden aber natürlich weder deutsche noch europäische Grenzen wirksam kontrolliert. Die entsprechende Flankierung eines solchen Gesetzes ist vielmehr eine europäisch koordinierte Einwanderungspolitik und eine langfristig

angelegte Fluchtursachenbekämpfung, die in der Vermittlung, Problembeschreibung und Umsetzung sehr viel aufwändiger wären als die Forderung nach Sicherheit und Grenzschießung.

Als Martin Schulz als SPD-Spitzenkandidat im Sommer 2017 Flucht, Asyl und Einwanderung als Themen vermehrt aufgriff, war es für eine Neuorientierung der Debatte bereits zu spät. Ähnliches gilt für den Versuch sowohl von Schulz als auch von Merkel, die Flüchtlingsfrage im Wahlkampf als eine gesamteuropäische Frage zu präsentieren. Ohne eine konkrete Vision à la Macron kann der Verweis auf eine in der Flüchtlingskrise offensichtlich dysfunktionale EU keine Kraft entfalten, zumal Schulz die für ihn, den ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, so naheliegende Möglichkeit, sich als europäischen Kandidaten zu präsentieren, gleich zu Beginn der Kampagne ungenutzt hat verstreichen lassen.

Es hätte wohl viel Energie und auch Mut gebraucht, den Themenkomplex von Flucht und Migration neu zu definieren. Das in der Strategie der „asymmetrischen Demobilisierung“ kulminierende Verhalten Angela Merkels, auf Einwürfe nicht zu reagieren, kann grundsätzlich dazu führen, dass der politische Gegner ins Leere läuft (Blättes 2010). Im Parteienwettbewerb zwischen CDU und SPD war diese Strategie durchaus erfolgreich. Einer AfD, die medial einen so breiten Nachhall erzeugte, war sie jedoch nicht gewachsen. Sie ist mit dem Risiko behaftet, dass nicht-populistische Positionen schlicht überhört und gegenüber der überpräsenten populistischen Debatte nicht wahrgenommen werden.

## 5. WELCHER WEG DER POLITIKVERMITTLUNG?

Die Ausgangslage für die Migrationspolitik der neuen Bundesregierung und für ihre Vermittlung ist vor dem Hintergrund der eingeschliffenen Muster der Politikvermittlung ungünstig. Das lange fehlende Bekenntnis von CDU, CSU und SPD zur restriktiven Ausrichtung ihrer Politik ist eine Hypothek: Die fehlende Vermittlung der getroffenen Maßnahmen erweckt den Eindruck mangelnder Responsivität sowie generell mangelnder Handlungsfähigkeit. Als Gegenbegriff zu dem Begriff der *blame avoidance*, der Vermeidung von Schuldzuweisungen als Handlungsmotiv (Weaver 1986), kann man bei den Regierungsakteuren geradezu von *fame avoidance* sprechen: Regierungsakteure vermeiden die nach außen gerichtete Darstellung der von ihnen verfolgten Politik und unternehmen den Versuch, nur allzu verhalten hierfür Zuspruch zu gewinnen. Muster der *fame avoidance* sind jedoch aus anderen Gründen problematisch wie jene der *blame avoidance*. Letztere macht politische Bewegung unwahrscheinlich, erstere jedoch verwischt die Verantwortlichkeit für das Regierungshandeln. Die politische Zuständigkeit für Kurs und Ausrichtung der Politik verliert an Eindeutigkeit und kann dadurch das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit und Integrität der politischen Institutionen untergraben.

Der Stil der Flüchtlingspolitik seit 2016 und auch der Stil der Vermittlung waren gleichermaßen exekutiv und diskursvermeidend: Die getroffenen Maßnahmen sind

überwiegend situativ und reaktiv; die Entscheidung der Bundesregierung, 2015 die Grenzen zu öffnen, wurde als notwendige Reaktion auf eine Ausnahmesituation vermittelt. Das angebotene Bild ist das eines situativen Inkrementalismus ohne erkennbaren Leitstern. Alternativen zu einer solchen Politik und damit auch zur aktuellen Situation müssten hingegen eine eigene Problembeschreibung sowie eine Problemlösung bieten, die den politischen Raum für aktive Gestaltung öffnet.

Im Wahlkampf gab die AfD vor, eine solche Alternative zu sein, vor allem einfache Antworten auf die komplexen Probleme der Migration zu besitzen. Die Polarisierung, die durch identitäre und kulturelle Aspekte und Verteilungsfragen entsteht, macht eine sachlich aufgeklärte Debatte nahezu unmöglich und engt den Raum der Lösungsvorschläge ein, die präsentiert und vermittelt werden können. Andererseits führen einige dieser Vorschläge – wie die Obergrenze – geradlinig in eine Verteilungsdiskussion. Die CSU hat insofern zu einem Verlauf der Debatte beigetragen, den die AfD für sich nutzen konnte. Den von den Rechtspopulisten vorgebrachten Problembeschreibungen widerspricht nicht, wer die Obergrenze fordert. Er muss entweder den Pfad der Lösungen gehen, die den Rechtspopulisten recht geben oder weiter den Politik- und Vermittlungsstil der behaupteten Alternativlosigkeit pflegen. Diese aber verstärkt den Eindruck wahrgenommener Willkür und Beliebigkeit, und damit auch die Frustration von Wählergruppen.

Politikvermittlung beinhaltet die Vermittlung demokratisch abgesicherter politischer Gestaltungsfähigkeit. Dies schließt eine Wiederbelebung des Instrumentariums der vom parlamentarischen Gesetzgeber beschlossenen rechtlichen Steuerung ein. Der von Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) nach Amtsantritt geforderte „Masterplan Migration“ kann zwar auch als Instrument der politischen Kommunikation und als weithin sichtbares Signal dafür verstanden werden, welcher Stoßrichtung die Politik folgen soll. Die bekannten Konturen des Plans setzen jedoch auf die Prärogative der Exekutive. Eine Belebung der öffentlichen Debatte ist durch administratives Handeln allein nicht zu erwarten.

Ein „Masterplan Migration“ könnte jedoch mehr beinhalten als die Demonstration von Handlungsbereitschaft mit dem Ziel der Restriktion. Nur jenes darzustellen, ruft Ungereimtheiten hervor, wo Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen gewollt oder aus humanitären Gründen geboten ist. Im Sinne von Politikvermittlung ist eine bewusst gestaltete Debatte eines Einwanderungsgesetzes eine der wichtigsten Optionen, die es zu bedenken gilt. Dazu bedarf es einer Problembeschreibung, welche die Komplexität der aktuellen Entwicklungen ernst nimmt und eine zukunftsgestaltende, nicht bloß defensive Agenda präsentiert. Ressourcenfragen und kulturelle Aspekte werden auch hier eine Rolle spielen. Die Debatte muss aber über eine Obergrenze oder die Aussetzung des Familiennachzugs hinausreichen. Sie müsste in eine Verständigung

über Maßstäbe in der Migrations- und Integrationspolitik eingebettet sein, die Kriterien für entsprechende politische Entscheidungen bieten kann, und anhand derer konkrete Sachlagen diskutiert werden können, um der argumentativen Willkür entgegenzuwirken. Ein Einwanderungsgesetz, das mittlerweile parteiübergreifend gefordert wird, kann eine produktive Rolle bei der aktiven Gestaltung der kommunikativen Neuordnung der Verhältnisse in der Migrations- und Integrationspolitik spielen<sup>4</sup>. Damit soll nicht gesagt sein, dass tatsächlich alle migrationspolitischen Ziele mit dem Instrumentarium des Einwanderungs- und Integrationsrechts erreichbar wären. Die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure mit Ihrem Potenzial, Ressourcen zu mobilisieren, über die der Staat selbst nicht verfügt, sollte durch einen umfassenden legislativen Prozess nicht verdrängt werden. Gleichwohl bleibt ein solcher Prozess in der parlamentarischen Demokratie zentral für die Debatte über die Ausrichtung der Politik.

Die letzte Bundesregierung hat der neuen keine günstige Ausgangslage hinterlassen. Der Koalitionsvertrag 2018 ist jedoch offen für eine gezielte Debatte, um ein Einwanderungsgesetz gezielt zu führen. Auch ein „Masterplan Migration“ (Seehofer) kann eine Einwanderungsgesetzgebung umfassen. Eine solche Debatte kann ein Instrument sein, eine Kongruenz von Entscheidungs- und Darstellungspolitik wiederherzustellen. Gibt es Kosten und Risiken der Politikvermittlung in einem solchen Prozess? Mit Sicherheit. Der Bundestagswahlkampf 2017 und seine Folgen zeigen jedoch allzu deutlich die Kosten der Nicht-Vermittlung. Nicht alles kann qua Gesetz erreicht werden, aber eine gezielt gestaltete kontroverse öffentliche Debatte um ein Einwanderungsgesetz wäre eine Option, welche der erforderlichen Neuordnung der kommunikativen Verhältnisse in der Migrations- und Integrationspolitik dienen kann.

---

4 Zu einem ähnlichen Urteil kam auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in seinem Jahresgutachten 2018 (SVR 2018).

## LITERATURVERZEICHNIS

*Alexander, Robin* 2017: Die Getriebenen, Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht; Siedler Verlag, München.

*Alternative für Deutschland (AfD)* 2016: Die Strategie der AfD für das Wahlkampfjahr 2017. <http://www.talk-republik.de/Rechtspopulismus/docs/03/AfD-Strategie-2017.pdf> (letzter Zugriff: 23.01.2018).

*Alternative für Deutschland (AfD)* 2017: Programm für Deutschland, Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Verfügbar unter: [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01\\_AfD-Bundestagswahlprogramm\\_Onlinefassung.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf) (letzter Zugriff: 24.11.2017).

*ARD* 2017: Das Sommerinterview mit Horst Seehofer. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/btw17/seehofer-sommerinterview-obergrenze-101.html> (letzter Zugriff: 19.12.2017).

*Augustin, Kersten / Biermann, Kai / Faigle, Philip* 2016: Bamf widerspricht Bundesregierung; Zeit Online. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/2016-10/maghreb-staaten-bamf-sichere-herkunftsstaaten-gesetz-thomas-de-maiziere/komplettansicht> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Bannas, Günter* 2017: Zurück zum Streit; Frankfurter Allgemeine Zeitung. Verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/parteien-und-kandidaten/bundestagswahlkampf-warum-spd-und-csu-die-fluechtlingspolitik-besetzen-15118847.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Behlert, Benedikt* 2018: Aussetzung des Familiennachzugs – Ist es dem Völkerrecht wirklich so egal?; Verfassungsblog. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/aussetzung-des-familiennachzugs-ist-es-dem-voelkerrecht-wirklich-so-egal/> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Bewarder, Manuel / Sturm, Daniel Friedrich* 2017: Warum Martin Schulz Beifall von der AfD erhält; Die Welt. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article166991117/Warum-Martin-Schulz-Beifall-von-der-AfD-erhaelt.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Blätte, Andreas* 2010: Reduzierter Parteienwettbewerb durch kalkulierte Demobilisierung. in; Korte, Karl-Rudolph (Hg.): Die Bundestagswahl 2009: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 273-297.

*Blätte, Andreas* 2017: Politische Kommunikation im Wahljahr 2017: Fame-Avoidance als Defekt der Politikvermittlung überwinden; Regierungsforschung.de. Verfügbar unter: <http://regierungsforschung.de/politische-kommunikation-im-wahljahr-2017-fame-avoidance-als-defekt-der-politikvermittlung-ueberwinden/> (letzter Zugriff: 30.01.2018).

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)* 2017: Familienasyl und Familiennachzug. Verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/FamilienasylFamiliennachzug/familienasylfamiliennachzug-node.html> (letzter Zugriff: 24.01.2017).

*Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (BAMF)* 2018: Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2017. Verfügbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201712-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201712-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 25.01.2018).

*CDU* 2017: Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben, Regierungsprogramm 2017-2022. Verfügbar unter: <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1> (letzter Zugriff: 24.11.2017).

*CDU, CSU und SPD* 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Verfügbar unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) (letzter Zugriff: 29.03.2018).

*CDU und FDP* 2018: Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Verfügbar unter: [https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition\\_koalitionsvertrag\\_fuer\\_nordrhein-westfalen\\_2017\\_-\\_2022.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf) (letzter Zugriff: 29.03.2018).

*CSU* 2017: Der Bayernplan, klar für unser Land. Verfügbar unter: [http://www.csu.de/common/download/Beschluss\\_Bayernplan.pdf](http://www.csu.de/common/download/Beschluss_Bayernplan.pdf) (letzter Zugriff: 24.11.2017).

*Das Gupta, Oliver* 2016: Der Anschlag, die AfD und ihre Masche; Süddeutsche Zeitung. Verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/rechtspopulismus-der-anschlag-die-afd-und-ihre-masche-1.3305035> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Der Westen* 04.03.2017: AfD-Vize Alexander Gauland will keine Muslime mehr ins Land lassen. Verfügbar unter: <https://www.derwesten.de/politik/afd-vize-alexander-gauland-will-keine-muslime-mehr-ins-land-lassen-id209823765.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Der Spiegel* 06.12.2016: Angela Merkel beim CDU-Parteitag "Eine Situation wie im Sommer 2015 darf sich nicht wiederholen"; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-bei-cdu-parteitag-fluechtlingskrise-darf-sich-nicht-wiederholen-a-1124599.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Deutscher Bundestag* 2014: Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer; Bundesgesetzblatt 49. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/597/59719.html> (letzter Zugriff: 21.12.2017).

*Deutscher Bundestag* 2015: Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz; Bundesgesetzblatt 40. Verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=//%255B@attr\\_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%255D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D\\_1513855413695](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//%255B@attr_id=%27bgbl115s1722.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D_1513855413695) (letzter Zugriff: 21.12.2017).

*Deutscher Bundestag* 2016a: Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren; Bundesgesetzblatt 12. Verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=%252F%252F\\*%255B%2540attr\\_id=%27bgbl116s0394.pdf%27%255D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s0394.pdf%27%5D\\_1513854662360](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=%252F%252F*%255B%2540attr_id=%27bgbl116s0394.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s0394.pdf%27%5D_1513854662360) (letzter Zugriff: 21.12.2017).

*Deutscher Bundestag* 2016b: Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern; Bundesgesetzblatt 12. Verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=%252F%252F\\*%255B%2540attr\\_id=%27bgbl116s0394.pdf%27%255D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s0394.pdf%27%5D\\_1513854626485](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=%252F%252F*%255B%2540attr_id=%27bgbl116s0394.pdf%27%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s0394.pdf%27%5D_1513854626485) (letzter Zugriff: 21.12.2017).

*Deutscher Bundestag* 2016c: Integrationsgesetz; Bundesgesetzblatt 39. Verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=//%255B@attr\\_id=%2527bgbl116s1950.pdf%2527%255D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D\\_1513854759828](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//%255B@attr_id=%2527bgbl116s1950.pdf%2527%255D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1939.pdf%27%5D_1513854759828) (letzter Zugriff: 18.05.2018).

*Deutscher Bundestag* 2016d: Bundestag beschließt schnellere Asylverfahren. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw08-de-asylverfahren/409490> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Deutscher Bundestag* 2017: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE; Drucksache 18/11262. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/112/1811262.pdf> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Deutsches Rotes Kreuz* 2015: Änderungen im Familiennachzug nach dem AufenthG ab dem 01.08.2015. Verfügbar unter: <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2015/08/MERKBLATT-DRK-Aenderg-Familiennachzug.pdf> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Die Bundesregierung* 2016: De Maizière in Nordafrika: Länder wollen Staatsbürger zurücknehmen. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-29-de-maiziere-maghreb-rueckfuehrungen-abgelehnte-asylbewerber.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Diekmann, Kai / Koch, Tanit / Reichelt, Julian / Tedeskino, Markus* 2016: Die Bundeskanzlerin im großen Bild-Interview; Bild-Zeitung. Verfügbar unter: <http://www.bild.de/politik/inland/angela-merkel/im-bild-interview-47639620.bild.html> (letzter Zugriff: 20.01.2018).

*Die Welt* a 20.09.2016: CSU lobt Merkels Selbstkritik. Verfügbar unter: [https://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/afxline/topthemen/article158264201/CSU-lobt-Merkels-Selbstkritik.html](https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/afxline/topthemen/article158264201/CSU-lobt-Merkels-Selbstkritik.html) (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Die Welt* b 14.12.2016: Seehofer stellt Merkel Obergrenzen-Ultimatum. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article160305661/Seehofer-stellt-Merkel-Obergrenzen-Ultimatum.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Die Welt* c 07.05.2017: Seehofer plant für 2017 eigenen Wahlkampf der CSU. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article155127983/Seehofer-plant-fuer-2017-eigenen-Wahlkampf-der-CSU.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Europäische Union* 2016: Abkommen zwischen der europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt; Amtsblatt der europäischen Union. 59/C211. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3A%3A2016%3A211%3AATOC> (letzter Zugriff: 21.12.2017).

*Europäischer Gerichtshof* 2016: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. März 2016 in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14; EUR-Lex. Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0443&lang1=de&type=TEXT&ancre=> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Evangelischer Pressedienst* 2016: Lage in Idomeni verschärft sich weiter. Bundesregierung lehnt Aufnahme der Flüchtlinge ab. Verfügbar unter: <http://www.evangelisch.de/inhalte/132690/11-03-2016/lage-idomeni-verschaerft-sich-weiter> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Faas, Thorsten / Maier, Jürgen / Maier, Michaela* 2017: TV-Duelle als Forschungsgegenstand. In: Faas, Thorsten / Maier, Jürgen / Maier, Michaela (Hg.): Merke gegen Steinbrück: Analysen zum TV-Duell vor der Bundestagswahl 2013; Berlin: Springer, S. 1-9.



- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 18.10.2015: Nach Merkel Interview. Die SPD in Aufruhr. Verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/spd-in-aufruhr-nach-angela-merkel-interview-bei-anne-will-13845432.html> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Fried, Nico* 2015: „Ich sage wieder: Wir schaffen das“; Süddeutsche Zeitung, 26.12.2015, S.1.
- Fuchs, Ernst / Kain, Alexander* 2016: Seehofer unterstellt Merkel „Herrschaft des Unrechts“; Passauer Neue Presse. Verfügbar unter: [http://www.pnp.de/nachrichten/bayern/1958889\\_Seehofer-unterstellt-Merkel-Herrschaft-des-Unrechts.html](http://www.pnp.de/nachrichten/bayern/1958889_Seehofer-unterstellt-Merkel-Herrschaft-des-Unrechts.html) (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Gabriel, Sigmar* 2017: Zeit für mehr Sicherheit in Zeiten wachsender Unsicherheit. Verfügbar unter: <https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/zeit-fuer-mehr-sicherheit-in-zeiten-wachsender-unsicherheit/03/01/2017/> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Handelsblatt* 03.09.2017: TV-Duell Schulz/Merkel: Das detaillierte Protokoll zur Fernsehdebatte. Verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl/alle-schlagzeilen/tv-duell-schulz-merkel-das-detaillierte-protokoll-zur-fernsehdebatte/20277162.html> (letzter Zugriff: 19.12.2017).
- Gesemann, Frank / Roth, Roland* 2017: Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten; Friedrich-Ebert Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/13372.pdf> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Hillje, Johannes* 2017: Propaganda 4.0 – Die Erfolgsstrategie der AfD; Blätter für deutsche und internationale Politik 10/2017, S. 49-54.
- Herholz, Andreas* 2017: Interview mit Christian Lindner; Passauer Neue Presse. Verfügbar unter: <https://www.liberale.de/content/lindner-interview-mehr-vergangenheit-als-zukunft> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Konvent für Deutschland* 2016: Demokratie braucht vitale Parteien. Verfügbar unter: [https://www.konvent-fuer-deutschland.de/deu/Medien\\_Und\\_Presse/Downloads/Finalfassung--Konvent-Appell--13042016.pdf](https://www.konvent-fuer-deutschland.de/deu/Medien_Und_Presse/Downloads/Finalfassung--Konvent-Appell--13042016.pdf) (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Linden, Alexander* 2016: Asylverfahren werden schneller, Rückführungen leichter. Verfügbar unter: <https://www.spdfraktion.de/themen/asylverfahren-schneller-rueckfuehrungen-leichter> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Lohse, Eckart / Sattar, Majid* 2015: „Ein paar Sätze zum falschen Zeitpunkt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.11.2015, Nr. 260, S. 2.
- Löhr, Julia* 2017: Wahlplakate zum Wegschauen; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.08.2017, Nr.180, S.19.
- Maier, Jürgen / Faas, Thorsten* 2011: Miniature Campaigns in Comparison: The German Televised Debates, 2002-09; German Politics 20 (1), S. 75-91.
- Manow, Philip* 2018: Links und rechts – zwei Spielarten des Populismus, Süddeutsche Zeitung, 29.01.2018, S. 7.
- Nullmeier, Frank* 2010: Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen. In: Fischer, Thomas / Kießling, Andreas / Novy, Leonard (Hg.): Politische Reformprozesse in der Analyse: Untersuchungssystematik und Fallbeispiele; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 145-190.
- Papier, Hans-Jürgen* 2016: Asyl und Migration – Recht und Wirklichkeit; Verfassungsblog. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/asyl-und-migration-recht-und-wirklichkeit/> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Renner, Nona* 2018: Die Wohnsitzauflage als Mittel deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen, MIDEM-Policy Paper 01/18, Dresden.
- Riedel, Lisa / Schneider, Gerald* 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015; Politische Vierteljahreszeitschrift 58 (1), S. 23-50.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018 (Hg.): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018. Verfügbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/04/SVR\\_Jahresgutachten\\_2018.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/04/SVR_Jahresgutachten_2018.pdf) (letzter Zugriff: 30.05.2018).
- Sarcinelli, Ulrich* 1987: Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur; in: Sarcinelli, Ulrich (Hg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Springer Verlag, Berlin, S. 11-23.
- Sarcinelli, Ulrich* 2011: Politische Kommunikation in Deutschland; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schuler, Katharina* 2017: Marketing ohne Inhalte; ZEIT Online. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-06/cdu-Verfügbar> unter: bundestagswahlkampf-wahlplakate (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- SPD* 2016: Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Verfügbar unter: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf> (letzter Zugriff: 24.01.2018).
- Süddeutsche Zeitung* 17.09.2016: Merkel geht auf Abstand zu "Wir schaffen das". Verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingskrise-merkel-geht-auf-abstand-zu-wir-schaffen-das-1.3166670> (letzter Zugriff: 24.01.2018).

*Süddeutsche Zeitung* 24.07.2017: Schulz warnt vor neuer Flüchtlingskrise, S.1.

Weaver, R. Kent 1986: The Politics of Blame Avoidance; *Journal of Public Policy* 6 (4), S. 371-398.

Wehner, Markus 2017: Bitte keine Experimente; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr.214, S.4.

*ZEIT Online* 06.11.2015: Asylpolitik: "Das hilft nicht den Flüchtlingen, nur der Koalition". Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/fluechtlingspolitik-transitzonen-asyl-koalition-opposition> (letzter Zugriff: 30.01.2018).

*ZEIT Online* 06.02.2016: Sigmar Gabriel: SPD-Chef will Asylpaket korrigieren. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/sigmar-gabriel-spd-will-asylpaket-korrigieren-familiennachzug> (letzter Zugriff: 24.01.2018).



## AUTOREN

### PROF. DR. ANDREAS BLÄTTE

Andreas Blätte, geb. 1976, ist Professor für Public Policy und Landespolitik an der Universität Duisburg-Essen. Dort ist er auch Direktor des Instituts für Politikwissenschaft (IfP) und Mitglied im Vorstand des Interdisziplinären Instituts für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM). Er leitet – mit Andreas Niederberger – die Forschungsgruppe „Institutionelle Verarbeitung von Migration“ des Mercator Forums Migration und Demokratie (MIDEM). Er gehört ferner dem Vorstand des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) sowie dem Kuratorium des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) an. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den folgenden Bereichen: Policy-Analyse, Vergleichende Landespolitikforschung, Migrations- und Integrationspolitik sowie computerunterstützte Inhaltsanalyse (*Text Mining*).

E-Mail: andreas.blaette@uni-due.de

### PROF. DR. ANDREAS NIEDERBERGER

Andreas Niederberger ist Professor für Praktische Philosophie an der Universität Duisburg-Essen. Er leitet – gemeinsam mit Andreas Blätte – die Forschungsgruppe „Institutionelle Verarbeitung von Migration“ des Mercator Forums Migration und Demokratie (MIDEM). Zudem ist er Mitglied im Vorstand des Interdisziplinären Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM) an der Universität Duisburg-Essen und koordiniert das Horizon2020-Forschungsprojekt „Norms and Values in the European Migration and Refugee Crisis“. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratietheorie, internationale politische Theorie sowie Ethik der Migration.

E-Mail: andreas.niederberger@uni-due.de

### SIMON GEHLHAR

Simon Gehlhar studierte Politikwissenschaft sowie Politikmanagement, Public Policy und Öffentliche Verwaltung an der Universität Duisburg-Essen. Seit Oktober 2017 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) an der Universität Duisburg-Essen. Sein Fokus liegt auf der Analyse von Migrations- und Integrationsdiskursen.

E-Mail: simon.gehlhar@uni-due.de

### JAN GEHRMANN

Jan Gehrman ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Mercator Forums Migration und Demokratie (MIDEM) an der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratietheorie sowie institutionelle Verarbeitung von Streitfragen der Migrations- und Flüchtlingspolitik.

E-Mail: jan.gehrmann@stud.uni-due.de

### JULIA RAKERS

Julia Rakers ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Mercator Forums für Migration und Demokratie (MIDEM) an der Universität Duisburg-Essen. Ihr Studium der Politikwissenschaften schloss sie an der Universität Leiden (Niederlande) zum Thema Migrationsdiskurse in der Sicherheits- und Innenpolitik ab. Nun promoviert sie zu diesem Thema an der Universität Duisburg-Essen.

E-Mail: julia.rakers@uni-due.de

### EVA WEILER

Eva Weiler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) und an der Professur für Praktische Philosophie an der Universität Duisburg-Essen. Nach dem Magisterstudium der Philosophie und Literaturwissenschaft an der Goethe Universität Frankfurt a.M. begann sie dort 2013 ihre Promotion zur Begründung von Eigentumsrechten und Gemeineigentum im deutsch-französischen Forschungsnetzwerk „*Saisir l'Europe – Europa als Herausforderung*“; 2014 wechselte sie nach Duisburg-Essen. Eva Weiler ist Mitglied des Nachwuchsnetzwerkes des Interdisziplinären Instituts für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM). Schwerpunkte ihrer Arbeit sind normative Verpflichtungen demokratischer Staaten und die institutionellen Bedingungen ihrer Erfüllung, Rechtspluralismus und Migrationsdiskurse.

E-Mail: eva.weiler@uni-due.de

## 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 Stellung zu erstellen.
- gesamteuropäische Handlungsempfehlungen für den demokratischen Umgang mit Migration zu entwickeln.
- Politik und Zivilgesellschaft zu beraten.

## IMPRESSUM

ISSN 2570-1797

### **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

### **Redaktion:**

Dr. Oliviero Angeli  
Felicitas von Mallinckrodt

### **Gestaltung:**

Christian Chalupka

© MIDEM 2018

*MIDEM ist ein Projekt der Technischen Universität Dresden  
in Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen,  
gefördert durch die Stiftung Mercator.*





